

**Implicaciones de la política agraria impulsada desde el Acuerdo Final de Paz firmando
entre el Estado colombiano y las FARC-EP en 2016**

Cristina Andrea Madrid López

Fredy Yobany Bautista Espitia



Universidad Autónoma Latinoamericana

Facultad de Derecho

Medellín

2023

**Implicaciones de la política agraria impulsada desde el Acuerdo Final de Paz firmando
entre el Estado colombiano y las FARC-EP en 2016**

Presentado por:

Cristina Andrea Madrid López

Fredy Yobany Bautista Espitia

Trabajo de grado presentado para optar al título de

Abogado

Asesor:

León Jaime Gutiérrez Uribe



Universidad Autónoma Latinoamericana

Facultad de Derecho

Medellín

2023

Hoja de aceptación

Firma de asesor

Firma de jurado

Medellín, abril de 2023.

Dedicatoria

A nuestros familiares y amigos:
este logro no hubiera sido posible
sin el acompañamiento y apoyo constante.

A todas las víctimas del conflicto armado colombiano.

Agradecimientos

Expresamos nuestra más sincera gratitud a la Universidad Autónoma Latinoamericana, por brindarnos un espacio para alcanzar una meta más en nuestros proyectos de vida.

Contenido

	Pág.
Resumen.....	10
Abstract.....	11
Introducción	12
1. Antecedentes normativos que han impulsado las reformas agrarias en Colombia con anterioridad al proceso de paz con las FARC-EP.....	16
2. Aspectos más relevantes del Acuerdo Final de Paz en torno al punto de Reforma Rural Integral en Colombia.....	25
3. Posturas doctrinales en torno al impacto del punto 1 del Acuerdo Final del Paz en el sector agrario colombiano	35
Conclusiones.....	47
Referencias.....	49
Anexos	57

Lista de figuras

	Pág.
Figura 1. Lineamientos fundamentales de la reforma agraria contenida en la Ley 135 de 1961 .	20
Figura 2. Líneas principales y temáticas y planes de acción del punto 1 del Acuerdo de Paz sobre reforma rural integral	31

Lista de tablas

	Pág.
Tabla 1. Principios de la reforma rural integral	32
Tabla 2. Ejes centrales de la reforma rural integral en Colombia.....	42

Lista de anexos

	Pág.
Anexo A. Acuerdo Final de Paz – Punto 1. Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral	57

Resumen

En el presente estudio se analizan las implicaciones de la política agraria impulsada desde el Acuerdo Final de Paz firmado entre el Estado colombiano y las FARC-EP en 2016; para ello, se parte de la identificación de los antecedentes normativos que han impulsado las reformas agrarias en Colombia con anterioridad al proceso de paz con las FARC-EP; a su vez, se reconocen los aspectos más relevantes del Acuerdo Final de Paz en torno al punto de Reforma Rural Integral en Colombia; y, finalmente, se describen las posturas doctrinales en torno al impacto del posacuerdo en el sector agrario colombiano.

Palabras clave: Acuerdo Final de Paz, FARC-EP, política agraria, posacuerdo, proceso de paz, Reforma Rural Integral, reformas agrarias.

Abstract

This study analyzes the implications of the agrarian policy promoted since the Final Peace Agreement signed between the Colombian State and the FARC-EP in 2016; To do this, it is based on the identification of the regulatory background that has promoted agrarian reforms in Colombia prior to the peace process with the FARC-EP; in turn, the most relevant aspects of the Final Peace Agreement regarding the point of Comprehensive Rural Reform in Colombia are recognized; and, finally, the doctrinal positions regarding the impact of the post-agreement in the Colombian agricultural sector are described.

Keywords: Final Peace Agreement, FARC-EP, agrarian policy, post-agreement, peace process, Comprehensive Rural Reform, agrarian reforms.

Introducción

Entre los años 2012 y 2016 se llevaron a cabo una serie de diálogos en La Habana (Cuba) entre el Estado colombiano y la guerrilla de las FARC-EP; el objetivo principal de dichos diálogos era lograr una paz estable y duradera con esta organización insurgente y para ello se propusieron una serie de temas que resultaban fundamentales para la consolidación de la paz, siendo uno de ellos la implementación de una reforma rural integral direccionada a atender las necesidades más urgentes del campesinado colombiano, relacionadas con la redistribución de las tierras, alcanzar seguridad alimentaria y, particularmente, sacar de la línea de pobreza a la población campesina.

A seis años de haberse refrendado el Acuerdo Final de Paz, e incorporado dentro del mismo el tema de la reforma rural integral bajo el título de “Hacia un nuevo campo colombiano”, es muy poco lo que se ha logrado, por cuanto dicha reforma agraria aún no se ha alcanzado y son apenas unos pocos proyectos lo que se han impulsado, tanto desde el poder ejecutivo como del poder legislativo, lo que evidencia que este rubro sigue siendo una deuda pendiente para la consecución de una paz estable y duradera en Colombia.

Teniendo como referente dicha realidad, en la presente monografía se traza como objetivo general llevar a cabo un análisis de las implicaciones de la política agraria impulsada desde el Acuerdo Final de Paz firmando entre el Estado colombiano y las FARC-EP en 2016, desde donde se hace necesario partir de un reconocimiento histórico de los antecedentes jurídico-

normativos que han marcado la pauta para desarrollar reformas rurales en Colombia, las cuales no han sido muchas, a pesar de la marcada incidencia que tiene el agro en el desarrollo socio-económico del país y que ahora han desembocado en la necesidad de implementar una reforma agraria pretenciosa basada en un enfoque social que apunta a un propósito claro que no es otro que el de la redistribución de la tierra, lo que en términos prácticos implicaría o procesos de expropiación de la propiedad de los grandes latifundios o su enajenación mediante un procedimiento administrativo de compra de tierras para su redistribución entre campesinos y comunidades étnicas diferenciadas que tengan por objeto desarrollar proyectos de productivos explotación agropecuaria, propósito que se pretende analizar desde una perspectiva crítica en la presente monografía.

El problema es que el tema de la política agraria ha estado presente en la agenda política de los últimos gobiernos, y más desde que se firmó el Acuerdo Final de Paz con las FARC-EP, pero a la fecha es poco lo que se ha logrado materializar sobre el tema, de ahí la importancia de su abordaje. Se trata de un asunto sobre el cual los antecedentes investigativos aún no se concentran en abordar su incidencia en la realidad colombiana, de ahí que las políticas públicas sobre la materia sigan siendo escasas, por no decir nulas, elemento que motiva el desarrollo de esta investigación, con miras a crear un referente que visibilice la necesidad de una política pública realista encaminada a desarrollar una verdadera reforma agraria integral que atienda las necesidades del campesinado colombiano.

Por tanto, esta monografía ofrece una oportunidad para comprender las dificultades que trae consigo implementar una política integral para el agro colombiano, ya que es un tema que va

más allá de las promesas electorales, en la medida en que la ruralidad del país comprende a cerca de 40% de la población, lo que implica que cualquier política sobre la materia debe estar debidamente planeada y ejecutoriada y exige además unos recursos económicos considerables que ameritan reformas tributarias que permitan suplir las necesidades que se podrían derivar de una reforma agraria integral en Colombia.

El desarrollo del estudio se hace a partir de un enfoque de investigación cualitativo, el cual, según Hernández et al. (2014), procura una aproximación valorativa del objeto de estudio sin la necesidad de acudir a cuantificaciones; el enfoque cualitativo le permite al investigador hacer una interpretación del objeto de estudio, con miras a comprender su realidad y contexto, de manera que se eviten las suposiciones y opiniones personales, por cuanto procura la construcción de un texto objetivo y crítico, alejado de subjetivismos.

De igual manera, se recurrió a un método de carácter socio-jurídico, ya que se aborda una problemática presente en la realidad colombiana, que en este caso es la política agraria impulsada desde el Acuerdo Final de Paz firmando entre el Estado colombiano en 2016 y las FARC-EP, con el propósito de analizar sus implicaciones en el sector agrario colombiano.

Como instrumento de recolección de información se empleó la revisión documental, que permitió identificar los diferentes referentes que ayudaron a darle respuesta a los distintos objetivos propuestos; dicho rastreo se llevó a cabo a través de bases de datos de revistas indexadas, motores de búsqueda especializados, páginas web de sitios institucionales y catálogos

bibliotecarios, empleando para ello palabras y conceptos clave relacionados con el objeto de estudio.

Se emplearon fuentes primarias y secundarias de información. Las primarias corresponden a la Constitución, la ley y la jurisprudencia, siempre que esta última sea fuente de derecho, mientras que las secundarias están comprendidas por material bibliográfico de fuentes fidedignas que se relacionen con el tema de estudio.

Esta monografía se estructura en tres acápites: se parte, en principio, del reconocimiento de los antecedentes normativos que han servido de sustento para impulsar las distintas reformas agrarias en Colombia con anterioridad al proceso de paz con las FARC-EP; posteriormente, se hace una descripción de los aspectos más relevantes del Acuerdo Final de Paz en torno al punto de Reforma Rural Integral; y, por último, se estudian las posturas doctrinales en torno al impacto del punto 1 del Acuerdo Final de Paz en el sector agrario colombiano.

El desarrollo de estos capítulos se realiza desde una postura personal crítica, en donde se evidencia la necesidad de que, en Colombia, si bien es necesaria una reforma rural integral, esta debe ser realista y realizable, en la que se debe tener en cuenta aspectos como la disponibilidad de la tierra, los recursos para adquirirla, el uso que se le va a dar, la clase de los proyectos productivos que deben impulsarse y los tiempos de ejecución de los proyectos que rodean este tipo de reformas.

1. Antecedentes normativos que han impulsado las reformas agrarias en Colombia con anterioridad al proceso de paz con las FARC-EP

En el presente acápite se pretende realizar una reflexión en torno a las reformas agrarias que se han establecido en Colombia, teniendo como referente los antecedentes históricos desde la época precolombina hasta la actualidad, en donde, en el marco de los diálogos de paz entre Estado y FARC-EP en La Habana -Cuba-, se realizó una propuesta para efectuar una reforma rural integral. Para ello, es preciso identificar los distintos periodos históricos que han tenido los principales cambios en materia agraria en Colombia y que se han constituido en un hito histórico para reconocer la importancia del campo en la institucionalidad del país y para la propia ciudadanía.

En la doctrina se identifican diversos periodos históricos que han aportado a la reforma agraria en Colombia. De acuerdo con Franco & De los Ríos (2011), para hablar de evolución agraria en Colombia hay que remontarse a la época precolombina, que comprende los años 1200 a 1492, en donde los diferentes pueblos indígenas asentados en lo que hoy en Colombia, a partir de eficientes estructuras político-administrativas, se desarrolló un concepto de propiedad comunitaria de las tierras, así como también de propiedad privada adquirida a través de herencias familiares; sin embargo, los indígenas de aquella época no demarcaban o delimitaban la propiedad de la tierra, la cual era reconocida por caciques.

Agregan Franco & De los Ríos (2011) que la agricultura que se practicaba en este periodo era principalmente de subsistencia, es decir, para alimentación, medicinas, rituales y obtención de fibras; en los periodos en donde se producían excedentes era común la realización de ferias de intercambio y trueques, siendo ejemplo de ello los mercados de Zipaquirá, en donde se intercambia sal, los de Ráquira, con la cerámica, y los de Muzo con las esmeraldas.

Posteriormente, de acuerdo con Mayorga (2002), con la llegada de los conquistadores, estos se enfrentaron con los nativos y comenzaron conflictos por el territorio y el choque cultural, así, durante los primeros años del siglo XVI los expedicionarios españoles tenían por mandato informar a los diferentes caciques de los territorios que las tierras que habitaban no eran suyas, sino de propiedad del rey Carlos I. A mediados de siglo, debido al interés de la corona por alentar el proceso de poblar los territorios colonizados o conquistados, las tierras se comenzaron a distribuir de manera gratuita; así, con la valorización de las tierras y las necesidades económicas de la corona, estas comenzaron a ser objeto de intercambio a través de ventas realizadas en subasta pública, en donde se adjudicaban al mejor postor, lo cual producía unos ingresos para el real erario.

De esta manera, las tierras eran reconocidas a través de cédulas reales, que eran documentos de propiedad que se utilizaron durante todo el periodo de la colonia; con el fin de este periodo, y al pasar a la época republicana, el Estado colombiano dictó la Ley 13 de 1821, mediante la cual desaparecieron las cédulas y comenzaron a utilizarse los títulos de propiedad; la norma también consideró que todos los terrenos baldíos eran de propiedad de la nación y los territorios que no tuvieran título estaban a la venta, lo cual permitió que los terratenientes con capacidad

adquisitiva pudieran adquirir nuevas tierras y acrecentar la extensión de sus propiedades. Se destaca, a su vez, la figura de las tierras concedidas, las cuales eran reconocidas por el Estado para aquellas personas que se habían apropiado de una tierra con el propósito de trabajarla y cultivarla; esta norma se complementó con la Ley 29 de 1821, a través de la cual se adjudicaron tierras a aquellos ciudadanos que habían estado al servicio de la República.

La primera gran reforma agraria del siglo XX se dio a través de la Ley 200 de 1936, conocida como Ley de Tierras; la norma pretendía corregir las problemáticas de dominio y la concentración de la propiedad rural; también estableció la figura de la extinción de dominio de terrenos baldíos, reconocía la función social de la propiedad, así como los derechos de los trabajadores del campo sobre el dominio de las tierras.

De acuerdo con Balcázar et al. (2001), esta ley permitió la legalización de tierras sobre las cuales no existía claridad sobre la propiedad, aspecto que hizo más fácil la adquisición de parcelas, así como la legalización de la posesión de los colonos; se trataba de una norma que, en cierta medida, permitía la redistribución con el objetivo de explotación económica, es decir, estaba matizada por un concepto de redistribución de la tierra; también se destaca que la norma tenía un sentido medioambiental, aun cuando el concepto de usanza de la época, ya que abogaba por la conservación de los nacimientos de agua.

Es prohibido, tanto a los propietarios particulares como a los cultivadores de baldíos, talar los bosques que preserven o defiendan las vertientes de aguas, sean éstas de uso público o

de propiedad particular, y que se encuentren en la hoya o zona hidrográfica de donde aquéllas provengan.

En las hoyas o zonas a que se refiere esta disposición, sólo podrán hacerse desmontes, previo permiso otorgado por el Gobierno, con conocimiento de causa, y siempre que las obras que vayan a realizarse no perjudiquen el caudal de las aguas respectivas (Ley 200, 1936, art. 9, inc. 1 y 2).

La norma posteriormente fue complementada a través de la Ley 100 de 1944, que establecía los contratos de arrendamiento y aparcería* como de utilidad pública; respondía a la oferta deficitaria de alimentos y, por ende, permitía la explotación de fundos y porciones de terreno para que las utilidades fueran repartidas equitativamente. El problema de la norma es que iba en contravía del espíritu de la Ley 200, pues impedía la tenencia de la propiedad.

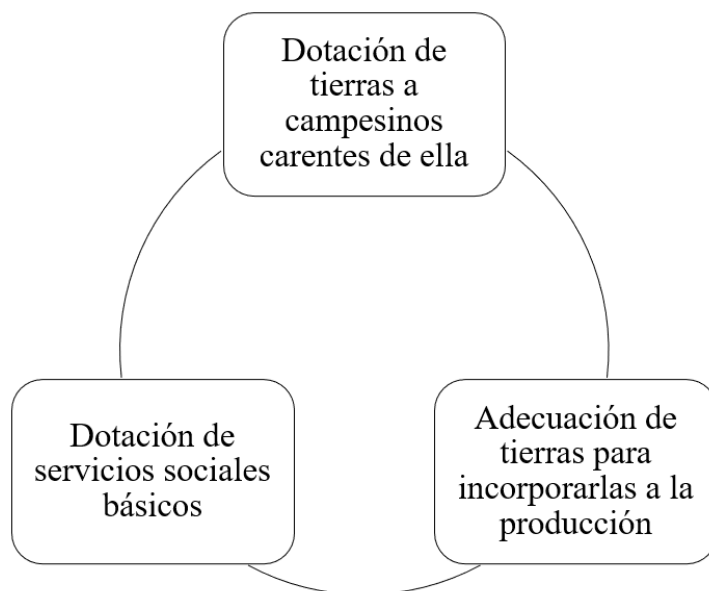
A partir de mediados de siglo, con toda la problemática de violencia partidista, y con la aparición de los primeros movimientos armados revolucionarios, se comenzó a desgastar la producción agrícola, cafetera e industrial, reduciéndose además las ofertas de alimentos y aumentando el desempleo. Como respuesta a todas estas problemáticas se dicta la Ley 135 de 1961, que contenía una nueva reforma agraria, pero con un trasfondo social.

Para gestionar dicha reforma, la norma crea el Instituto Colombiano de Reforma Agraria - INCORA-, que era el organismo encargado del tema de tierras en el país y de gestionar otras instancias como el Consejo Nacional Agrario -CNA-, el Fondo Nacional Agrario -FNA- y los

* “La aparcería es un contrato mediante el cual una parte que se denomina propietario acuerde con otra que se llama aparcerero, explotar en mutua colaboración un fundo rural o una porción de éste con el fin de repartirse entre sí los frutos o utilidades que resulten de la explotación” (Ley 6, 1975, art. 1).

Productores Agrarios. Su accionar estaba enfocado en tres propósitos, tal y como se observa en la siguiente figura:

Figura 1. *Lineamientos fundamentales de la reforma agraria contenida en la Ley 135 de 1961*



Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con Balcázar et al. (2021), y según estadísticas del INCORA, mediante esta norma se adquirieron 357.861 hectáreas, de las cuales el 25% fueron adquiridas mediante compras, el 72,4% a través de cesiones y un 1,6% mediante expropiaciones; del total de las cesiones, el 80% correspondía tan sólo a 32 predios, lo cual claramente resultaba insuficiente para materializar la redistribución de la tierra que proponía la ley, lo que hizo necesaria su modificación.

Es así como se dicta la Ley 1 de 1968, con la cual se buscaba intensificar la afectación de la tenencia de la tierra, empleando para ello la extinción de dominio por vía administrativa de

aquellas tierras que no demostraban procesos de explotación adecuado, pero también contemplaba la entrega de la tierra a aparceros para que las trabajaran y la interlocución del sector campesino con el Estado mediante la creación de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos -ANUC-; sin embargo, estos propósitos no lograron cumplirse, pues muchos propietarios desalojaron a los campesinos, ya que se comenzaron a presentar casos de apropiación de la tierra, de solicitud de adjudicación y reclamaciones por el pago de mejoras; además, algunas tierras aparceradas comenzaron a ser utilizadas para la siembra de cultivos ilícitos, actividad que contaba con el respaldo de las guerrillas, contexto histórico en el cual nacieron las FARC-EP.

De acuerdo con Pulecio (2006), la mezcla de campesinos sin tierra con ideologías de izquierda acrecentaron la problemática de la presencia de grupos guerrilleros y su financiación a través de plantaciones de cultivos ilícitos; así, por ejemplo, en la costa atlántica se comenzaron a plantar matas de marihuana, generándose con ello la denominada “bonanza marimbera”, que a su vez desarrolló una nueva clase social adinerada que adquiriría mayores extensiones de tierra para ampliar sus siembras, incursionando posteriormente en los cultivos de hoja de coca y amapola para producir cocaína y heroína. Es así como la Ley 1 de 1968, en lugar de favorecer la distribución equitativa de la propiedad, terminó provocando su concentración y latifundización.

Es importante tener en cuenta un hecho histórico que evidenció la gran resistencia que tuvo esta reforma agraria de los años sesenta y es el denominado “Pacto de Chicoral”, que tuvo lugar en 1972. De acuerdo con Uprimny (2022), dicho Pacto fue un acuerdo que se llevó a cabo entre el gobierno del presidente Misael Pastrana y un grupo de congresistas y terratenientes para

intentar frenar la reforma agraria de la época; se trató de la resistencia de ciertas élites para evitar el reparto de tierras a campesinos y que terminó dando lugar a que se cambiaran las condiciones de dicho reparto.

Producto de ese Pacto de Chicoral, en la década de los setenta se dicta la Ley 4 de 1973, en donde “prácticamente se abandona la reforma agraria y la sustituye por un desarrollo rural fundado en la modernización de la gran propiedad” (Uprimny (2022, p. 1), estableciéndose nuevos criterios para calificar los predios como explotados, según su productividad; la norma también redujo el número de trámites para adquirir tierras y se aceleró el proceso de adquisición de predios; a su vez, se creó un impuesto de renta presuntiva agrícola para presionar el aprovechamiento productivo de la tierra y penalizar la improductividad; sin embargo, de acuerdo a Franco & De los Ríos (2011), esta calificación de la productividad no se puso en práctica, ya que las diferentes figuras creadas por la norma no fueron aceptadas por los propietarios de las tierras y el gobierno desistió de la calificación de la productividad de los terrenos.

Posteriormente, se dicta la Ley 5 de 1973, que creó el Fondo Financiero Agropecuario -FFA- administrado por el Banco de la República y que tenía por objeto la financiación de actividades agropecuarias; sin embargo, al no existir una política sólida de adjudicación y expropiación de tierras, las actividades de financiación estuvieron limitadas.

Mediante la Ley 35 de 1982, también conocida como Ley de Amnistía, se autorizó al INCORA para hacer negociaciones y compras de tierras con precios inferiores al avalúo comercial, pero efectuando los pagos en un menor plazo; de igual manera, disponía de medidas

para reforzar programas de obras de infraestructura, fomento agropecuario, crédito para vivienda, asistencia técnica y capacitación y organización campesina. Tenía, por tanto, un importante componente social, que buscaba desactivar los factores asociados a la violencia y el conflicto.

A finales de los años ochenta se dicta la Ley 30 de 1988, que contenía medidas de coordinación de entidades públicas para crear zonas específicas de reforma agraria, construcción de obras de infraestructura para acceder a dichas zonas, fortalecer la capacitación y promoción campesina y mejorar las condiciones de los avalúos de los predios. Bajo esta norma el INCORA adquirió un importante número de tierras, aunque, según Palau (2008), ello se debió a que muchos terratenientes vendieron predios que, en la práctica, eran improductivos.

La última gran reforma agraria del siglo XX en Colombia se dio a través de la Ley 160 de 1994, pasándose a un mecanismo de adquisición de la tierra en el cual el campesino asumía el 70% del costo y el 30% restante provenía de una línea de crédito otorgada por intermediarios financieros, correspondiéndole al INCORA actuar como mediador en la negociación entre propietarios y campesinos.

En 2003 se suprime el INCORA a través del Decreto 1300 y es reemplazado por el Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural -INCODER-, cuyo propósito central es desarrollar una política agropecuaria y rural que facilite el acceso a factores productivos y articular acciones institucionales bajo principios de competitividad, sostenibilidad y descentralización; la norma se consolidó con la Ley 1152 de 2007, que creó el mercado de tierras, ofreciendo además un

subsidio para la compra de terrenos; dicho subsidio podía cubrir hasta el 100% del valor de la tierra.

Lo que pone en evidencia todos estos intentos de reforma agraria que se han gestado a lo largo de la historia en Colombia es que el tema de la redistribución de la tierra no ha logrado materializarse como tal, especialmente por la influencia que han tenido diferentes agentes públicos y privados en el país. Se trata de grandes terratenientes que han evitado que se lleve a cabo exitosamente una redistribución equitativa de la tierra, pues claramente existen intereses económicos y políticos en la tenencia de esa tierra, de ahí que sea obvio que estas reformas no resulten exitosas o que encuentren resistencias que evitan su materialización e implementación.

El anterior panorama normativo comprende, por tanto, las diferentes reformas agrarias que se han gestado como previas al Acuerdo de Paz firmado entre Estado y FARC-EP en 2016; a partir de la entrada en vigencia del Acuerdo se han desarrollado nuevas iniciativas, aunque se trata de políticas cambiantes que adecua cada gobierno de turno para intentar dar cumplimiento al Acuerdo de Paz; el problema de estas políticas cambiantes es que impiden una configuración práctica de una reforma rural verdaderamente integral que sea realista y, sobre todo, que tenga una vocación de largo plazo; sin embargo, lograr este tipo de reformas en la realidad es una tarea ardua, por no decir difícil de alcanzar, en vista de que los presupuestos establecidos en el Acuerdo de Paz, como se verá más adelante, son bastante idealistas, lo que conlleva a que constantemente se hagan intentos de reformas agrarias que no impactan a las comunidades.

2. Aspectos más relevantes del Acuerdo Final de Paz en torno al punto de Reforma Rural Integral en Colombia

El conflicto armado colombiano tuvo sus orígenes en la década del sesenta, producto de la polarización política del país y que dio lugar a que ideologías de extrema izquierda, asentadas en el liberalismo y el comunismo, dieran surgimiento a grupos guerrilleros.

Es así como se crean las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -FARC-, conformadas, de acuerdo con Sánchez (2017), por campesinos que fueron víctimas de la violencia bipartidista que luego adoptaron el comunismo como su ideología de base.

Hacia 1973, según Castañeda (1993), algunos miembros de los partidos políticos de izquierda, al no lograr representación en el gobierno de la época, crearon el Movimiento 19 de abril -M-19-, cuyo accionar se constituyó por ataques contundentes y exagerados hacia el Estado y la población civil, ello como una manifestación de furia por el supuesto fraude electoral que les impidió llegar a la Presidencia de la República. Para 1985 esta organización guerrillera se toma el Palacio de Justicia, dejando un saldo de 95 muertos y 12 desaparecidos.

De acuerdo con Alarcón (2015), tras varios acercamientos con los gobiernos de turno, el grupo insurgente propuso realizar una consulta popular para cambiar la Constitución Política, a lo cual se accedió con la Séptima Papeleta y se permitió que el 8 de marzo de 1990 el M-19 entregara las armas a cambio de amnistía e indulto.

Durante el gobierno del presidente Belisario Betancur (1982-1986) se realizó también un proceso de acercamiento con las FARC-EP, el mismo que se intentó durante el gobierno del presidente Virgilio Barco (1988-1990), pero ninguno de estos logró prosperar.

Agrega Alarcón (2015) que durante el gobierno del presidente Andrés Pastrana (1998-2002) se dio un proceso de diálogos de paz, para lo cual se creó la denominada Zona de Distensión en el sur oriente de Colombia, cuya sede de diálogos se ubicaba en el municipio de San Vicente del Caguán (departamento de Caquetá); sin embargo, los diálogos llegarían a su fin luego de que las FARC-EP siguieran cometiendo acciones terroristas que no evidenciaban voluntad política de paz.

Posteriormente, durante el primer gobierno del presidente Álvaro Uribe (2002-2006) se logró la desmovilización de cerca de 55.000 integrantes de diferentes bloques y frentes de las Autodefensas Unidas de Colombia -AUC-, organización paramilitar que, según la Fundación Paz & Reconciliación -PARES- (2016), tuvo sus orígenes en la década del ochenta y que tenía por objeto atacar a organizaciones guerrilleras en defensa del campesinado colombiano. De dicho proceso de desmovilización, cerca de 20.000 desmovilizados no continuaron con el proceso y dieron lugar a la conformación de otros grupos armados residuales.

De acuerdo con Clavijo (2016), durante el primer gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2014) se dieron acercamientos con la guerrilla de las FARC-EP y es así como se inician las negociaciones en el año 2012; lograda la refrendación de la agenda oficial a finales de 2016 a

través del legislativo colombiano se alcanzaron acuerdos en lo que respecta a temas agrarios y distribución de la tierra, así como también en otros asuntos relacionados con participación en política, narcotráfico y justicia y otros como el desarme y la ratificación del acuerdo que, si bien se tenía estipulado de lograrse mediante plebiscito, ante los resultados del 2 de octubre de 2016 se decidió recurrir a la vía legislativa.

Según Arboleda (2013), este tipo de acuerdos encuentran sustento en el concepto de “democracia participativa”, al igual que en el principio del pluralismo político, el cual se encuentra incluido en la Constitución de 1991; pero de igual manera, señala Fernández et al. (2012), también conlleva la aplicación de los principios de igualdad y libertad, materializados en procesos deliberativos democráticos.

La necesidad de adoptar una política agraria coherente con las necesidades del sector fue uno de los temas más relevantes en la discusión del proceso de paz colombiano; de ahí que tanto los firmantes del Acuerdo Final de Paz, así como también los doctrinantes, han destacado la necesidad de impulsar, desde la gestión pública, una política que atienda las necesidades del sector agrario y pecuario colombiano.

Franco & De los Ríos (2011) señalan que para que hubiese en Colombia un proceso de paz válido era necesaria la intención de una reforma agraria desarrollada bajo un enfoque integral, máxime si se tiene en cuenta que la última reforma sobre la materia en el país se presentó en la década de los noventa, lo que evidencia el abandono del Estado del sector rural colombiano. Aun así, este tipo de reformas, debido a su naturaleza dinámica, son complejas y sensibles a la

realidad social, económica y ambiental del país, pues debe hacerse frente a diversas problemáticas que deben atender las necesidades de la ruralidad nacional.

De este modo, el Acuerdo de Paz en Colombia debe materializarse a través de acciones que dispongan de una solución sostenible en torno a una reforma agraria integral, la cual, según Cárdenas (2019), debe caracterizarse por equilibrar las desigualdades en temas como la distribución de la tierra, ya que muchas veces quienes poseen estos recursos actúan de acuerdo a intereses netamente económicos que terminan vulnerando al campesinado.

Por tal motivo es necesario adoptar una reforma agraria que acoja las necesidades de las poblaciones más vulnerables del campo colombiano y atienda la necesidad de una adecuada distribución de la tierra, aunque también, según Medina (2016), se requiere de una política pública integral en la cual el sector privado se comprometa con los desmovilizados y con el agro colombiano, por lo que se requiere de acciones que visibilicen y materialicen propuestas concretas direccionadas a atender las necesidades del campesinado del país.

Sin duda, uno de los puntos álgidos a tratar en la Mesa de Diálogos de La Habana fue el de la política de desarrollo agrario integral, ello por la necesidad de atender a las regiones más apartadas y reducir la miseria en el campo, siendo uno de los subtemas abordados el de la seguridad alimentaria; dicha necesidad, de acuerdo con Palmett (2014), surge del hecho según el cual el campo se ha constituido en uno de los sectores que más se ha vulnerado por las circunstancias propias del conflicto armado en Colombia, aspecto que llevó a que los

negociadores del proceso de paz se concentraran en abordar este punto con el ánimo de garantizar mayor dinamismo en el campo.

Los posibles impactos de la reforma rural integral en Colombia se espera, afirman Jara & Cuéllar (2015), que se materialicen en cinco áreas específicas: acceso y uso de tierras improductivas con miras a formalizar la propiedad, desarrollo de programas con enfoque territorial, adopción de una política pública de reforma rural integral, desarrollo de estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa y adopción de una política de seguridad alimentaria.

Aunque Gómez et al. (2015) señalan que la Ley 1448 de 2011 bien puede constituirse en una especie de reforma agraria, en la medida en que incentiva la restitución de tierras despojadas como una política pública clave para zanjar las injusticias y reparar las afectaciones que sufrió el sector campesino colombiano como producto del conflicto armado interno; también plantean que con dicha ley se constituye en un hito histórico para el desarrollo de una política agraria integral en Colombia, ya que procura la reparación de las víctimas del conflicto, así como también de la recuperación de tierras del sector rural que habían caído en manos de actores del conflicto a través de acciones violentas o delictivas. Para el autor, dicha norma creó los espacios de disertación necesarios para comprender la problemática multidimensional del agro colombiano y, por ende, sentó las bases para que, de manera concertada, y a través del diálogo, se procurara justicia y equidad con el campesinado del país.

La agroecología, por ejemplo, podría ser una opción política válida y necesaria para alcanzar la paz en Colombia, ya que los temas del campo exigen la adopción de un modelo agroindustrial extractivista que permita alcanzar la seguridad alimentaria y la tenencia equitativa de tierras bajo una dinámica de conciencia ambiental; esto hace necesario, según Mateus (2016), reconocer a los diferentes actores del sector agropecuario como nuevos sujetos políticos, quienes tienen unas capacidades especiales para enfrentar condiciones de carácter social, económico y político que históricamente los han terminado desfavoreciendo.

En suma, históricamente, el agro en Colombia ha exigido soluciones integrales que permitan garantizar un cambio en la estructura agrícola en todo el territorio nacional, ya que se trata de un sector que es capaz de jalonar la economía de país, con miras a asegurar el abastecimiento de alimentos e insumos al mercado interno, así como competir en el mercado internacional. Por tanto, según Quiceno (2018), en el campo se hace necesario solucionar problemáticas como la pobreza y la desigualdad bajo una visión de largo plazo a partir de soluciones claras y eficientes que permitan hacer frente a dichas problemáticas.

Precisamente, en el documento final de Acuerdo de Paz refrendado por el Congreso de la República en noviembre de 2016 se aborda el tema de la necesidad de adoptar una reforma rural integral en Colombia; por su importancia y relevancia, este asunto quedó establecido en el primer punto del Acuerdo, el cual se desarrolla en tres grandes líneas, en donde se abordan diferentes temáticas y planes de acción, tal y como se observa en la siguiente figura:

Figura 2. *Líneas principales y temáticas y planes de acción del punto 1 del Acuerdo de Paz sobre reforma rural integral*

Acceso y uso

- Fondo de tierras.
- Otros mecanismos para promover el acceso a la tierra.
- Personas beneficiarias.
- Acceso integral.
- Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural.
- Tierras inalienables e inembargables.
- Restitución.
- Algunos mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso y de fortalecimiento de la producción alimentaria.
- Formación y actualización del catastro e impuesto predial rural.
- Cierre de la frontera agrícola y la protección de zonas de reserva.

Programas de desarrollo con enfoque territorial

- Criterios de priorización.
- Planes de acción para la transformación regional.
- Mecanismos de participación.
- Medios.
- Seguimiento y evaluación.

Planes nacionales para la reforma rural integral

- Infraestructura y adecuación de tierras.
- Desarrollo social en salud, educación, vivienda y erradicación de la pobreza.
- Estímulos a la producción agropecuaria, asistencia técnica, subsidios, crédito, generación de ingresos, mercadeo y formalización laboral.
- Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación.

Fuente: elaboración propia a partir del punto 1 del Acuerdo Final de Paz (2016).

Los anteriores mecanismos y líneas de acción contienen las bases para lo que se ha denominado como una transformación estructural del campo, elemento necesario para la

construcción de una paz estable y duradera en el marco del posacuerdo colombiano, accionar que debe tener un enfoque territorial, diferencial y de género, lo cual implica el reconocimiento de las necesidades, características y particularidades de los territorios, las mujeres, las comunidades rurales, los grupos en condición de vulnerabilidad y la garantía de sostenibilidad social y ambiental.

Todo este punto de reforma rural integral se encuentra estructurado en una serie de principios que es preciso reconocer y definir, tal y como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 1. *Principios de la reforma rural integral*

Principio	Definición
Transformación estructural	Modificación de la realidad rural con enfoque en la equidad, la igualdad y la democracia.
Desarrollo integral del campo	Balance entre la producción, la competitividad y la promoción y fomento de la inversión en el campo.
Igualdad y enfoque de género	Reconocimiento del papel de la mujer y acceso en condiciones de igualdad a la propiedad de la tierra y a los proyectos productivos.
Bienestar y buen vivir	Erradicación de la pobreza y satisfacción plena de las necesidades de la población rural.
Priorización	Prelación de las comunidades más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto.
Integralidad	Productividad a través de programas de acceso a la tierra con innovación, ciencia, tecnología, asistencia y crédito.

Restablecimiento	Restablecer los derechos de las víctimas de desplazamiento y despojo.
Regularización de la propiedad	Defensa en la lucha contra la ilegalidad en la posesión y propiedad de la tierra y garantía de los derechos de quienes son los legítimos dueños y poseedores
Derecho a la alimentación	Aseguramiento progresivo para que todas las personas tengan acceso a la alimentación y que los alimentos sean producidos mediante sistemas sostenibles.
Participación	Activa participación de las comunidades en la planeación, ejecución y seguimiento de los planes y programas.
Beneficio, impacto y medición	La reforma rural integral deberá impactar a la mayor cantidad de personas en el menor tiempo posible.
Desarrollo sostenible	Protección y promoción del acceso al agua, en términos ambientales y sociales.
Presencia del Estado	Presencia en la ruralidad, amplia y eficaz, expresada en el cumplimiento de los derechos de todos los ciudadanos.
Democratización del acceso y uso adecuado de la tierra	Garantía de acceso a la tierra para su uso adecuado con criterios de sostenibilidad ambiental, ordenamiento territorial y participación de las comunidades.

Fuente: elaboración propia a partir del punto 1 del Acuerdo Final de Paz (2016)

Lo problemático de este punto de reforma rural integral concretado en el Acuerdo de Paz logrado entre el Estado colombiano y las FARC-EP radica en que traza unas metas bastante

ambiciosas, las cuales, a ciencia cierta, ni siquiera en los países desarrollados logran alcanzarse; de hecho, al realizar una lectura minuciosa del punto 1, se logra observar, bajo un criterio de objetividad, que pareciera estarse frente a un manifiesto diseñado en torno a una ideología con un enfoque social bastante marcado. Hablar, por ejemplo, de democratización de la tierra, en términos prácticos, no es otra cosa que la redistribución equitativa de la tierra, lo cual implicaría la expropiación de la tierra de quien posee grandes latifundios para ser entregada a quien no la tiene o a quien tiene poca o a quien la requiere para algún proyecto productivo.

La anterior reflexión hace necesario considerar cuál ha sido el tratamiento que los últimos gobiernos le han venido dando al cumplimiento de este primer punto del Acuerdo de Paz sobre la reforma rural integral, pues claramente las reformas agrarias, tal y como se observó en el primer capítulo de esta monografía, deben tener unos propósitos realistas, más no idealista, de manera que se puedan ejecutar y, sobre todo, que no trasgredan derechos de la ciudadanía para satisfacer intereses de algunos grupos poblacionales minoritarios.

Tras seis años de haberse firmado el Acuerdo de Paz, por lo menos el punto 1 de dicho acuerdo, a la fecha no se cumple, lo que muestra que las mismas tensiones y resistencias que se dieron en torno a las reformas rurales gestadas en los 200 años de vida republicana del país se siguen manifestando frente a la pretendida reforma rural. Esto queda en evidencia en el seguimiento que han realizado las distintas instancias al Acuerdo y que, a su vez, pone de manifiesto que la lucha por el poder de la tierra sigue vigente, es decir, la influencia de los grandes terratenientes para evitar que se lleve a cabo una redistribución de la tierra se sigue dando, de ahí que no se materialice una reforma rural agraria que sea verdaderamente integral.

3. Posturas doctrinales en torno al impacto del **posacuerdo en el sector agrario colombiano**

Identificados los antecedentes normativos que han impulsado las reformas agrarias en Colombia y la propuesta que se ha hecho en el documento que contiene el Acuerdo Final de Paz en materia de reforma rural integral, resulta pertinente ahondar en las posturas doctrinales que se han desarrollado en torno al tema, desde donde se le ha dado una especial lectura al impacto real del posacuerdo en el sector agrario colombiano.

Palmett (2014), por ejemplo, señala que la agricultura en Colombia ha jugado un papel fundamental en el desarrollo económico del país; sin embargo, dada la prevalencia que se le ha dado al desarrollo económico en el sector urbano, la ruralidad ha sido desplazada de las agendas políticas, lo que la ha convertido en el territorio idóneo para el desarrollo de causas violentas, producto del conflicto armado, situación que ha dado lugar a que se presente el desplazamiento de cerca de tres millones de personas, proceso que ha ampliado el empobrecimiento de la población rural, ha generado un incremento en la producción y tráfico de estupefacientes y ha propiciado fenómenos como la deforestación y la contaminación del ambiente. Para solucionar estas problemáticas es fundamental que el Estado invierta grandemente en el sector agrario y aproveche la gran variedad de recursos naturales, de manera que con ello se logre cerrar la brecha que creó el conflicto entre población rural y población urbana.

En este proceso de visibilización de la ruralidad en el marco del posacuerdo es fundamental contar con aportes que se realizan desde la academia, pues ello puede contribuir ostensiblemente al cierre de la brecha que existe entre lo rural y lo urbano; estos aportes académicos, según expresan Gómez et al. (2015), deben tenerse en cuenta para desarrollar una política agraria y un discurso económico alineados con las necesidades que demanda el agro actualmente en Colombia; esto, a su vez, exige procesos de transformación que requieren de la participación activa de actores sociales, sobre todo de aquellos que representen y conozcan las necesidades reales del campo.

Es importante tener en cuenta, igualmente, las experiencias que se han dado en otros procesos de posguerra en el panorama internacional. En el caso de Guatemala, según Jara & Cuéllar (2015), los acuerdos se firmaron en 1996 tras 34 años de conflicto; las causas principales de dicha conflictividad estaban relacionadas con la estructura agraria existente, la incertidumbre jurídica sobre la posesión, uso y propiedad de la tierra, la pérdida de los territorios de las comunidades indígenas, la ausencia de leyes de ordenamiento territorial y las limitaciones del mercado de tierras; es así como en el proceso de diálogo se contemplaron acuerdos en materia de reconocimiento y formalización de tierras indígenas, participación de los pueblos indígenas en la administración de recursos naturales y el derecho a restitución y compensación de tierras despojadas.

Frente a la experiencia de Guatemala, llama la atención que, en el caso de Colombia, estas mismas estrategias se implementaron de manera previa al Acuerdo Final de Paz; de hecho, en el marco de la Ley 975 de 2005, también conocida como Ley de Justicia y Paz, que como bien se

sabe permitió la desmovilización de un alto número de paramilitares en Colombia, se contemplaron medidas administrativas para la restitución de tierras despojadas; posteriormente, esta norma se adecuaría a lo establecido en la Ley 1448 de 2011, también conocida como Ley de Víctimas, en donde quedó contemplado el derecho de las víctimas a la restitución de la tierra cuando estas hubiesen sido despojadas de ella; la norma contempla todo un capítulo sobre acciones de restitución de los despojados, ley que fue desarrollada por el Decreto 4801 de 2011, en donde se estableció la estructura interna de la Unidad de Tierras, y luego por el Decreto 440 de 2016, en donde se establecieron mecanismos para la definición de áreas necesarias para los procesos de restitución de tierras despojadas. Todas estas normas contienen un marco diferencial étnico.

En el caso de El Salvador, los diálogos se dieron entre los años 1990 y 1992, luego de doce años de conflicto; en este proceso de paz, según Jara & Cuéllar (2015), se consideró el problema agrario, por lo que el gobierno se comprometió a cumplir con prerrogativas que emanaban de la Constitución y que lo obligaban a transferir tierras excedentes a través de un programa de transferencia con apoyo de créditos y asistencia técnica, tanto a comunidades indígenas como a campesinos.

Estos procesos de transferencia de tierras también han tenido lugar en Colombia, incluso de manera previa a la firma del Acuerdo de Paz en 2016; de hecho, “la tenencia colectiva en Colombia alcanza las 37.839.449 hectáreas, reconocida bajo figuras de resguardos indígenas y tierras colectivas de comunidades afrodescendientes” (Herrera, 2017, p. 1), lo que representa un 34% del total del territorio del país, en donde los pueblos indígenas, que representan un total del

6% de la población, ostentan una tenencia comunitaria del 28,4% del territorio, por lo que, en términos prácticos, en Colombia no puede hablarse de una distribución inequitativa de la tierra, por lo menos con las comunidades étnicas diferenciadas.

En donde todavía sí existe una deuda pendiente en Colombia es con el tema del despojo de tierras. El derecho de las víctimas a la restitución de los bienes y derechos del contenido patrimonial (la propiedad de la tierra en primer término, aunque no sólo) requiere igualmente, como acredita la experiencia internacional, una aproximación integral, esto es, programas comprensivos capaces de implementar una política de restitución y de reasentamientos, esto es, que tengan en cuenta al contexto económico social y político. Así, por ejemplo, según Bautista (2012), la devolución de las tierras debe ir acompañada de una política económica y de seguridad, que fomente, facilite e incentive a los jornaleros, en su día desplazados por el conflicto, a retornar a sus lugares de origen; o a la implantación de nuevos colonos agrícolas, etc.

De entrada, parece elemental que los condenados, entre los requisitos para acceder al beneficio que la ley dispensa, se comprometan a reparar y devolver, en su caso, los bienes obtenidos ilícitamente o, en su defecto, a colaborar activamente en su recuperación. Conviene recordar a este propósito, de acuerdo con los informes finales, estudios y documentos de la ONU, que:

El derecho a la reparación patrimonial (cuyo objeto es poner a la víctima en la situación anterior a la producción del daño) comprende: primero, el derecho de restitución o de devolución de los bienes (o, en su defecto, una indemnización); segundo, el derecho de

compensación (por los daños físicos y morales padecidos, tanto en concepto de lucro cesante como de daño emergente), y tercero, el derecho de rehabilitación (tratamiento médico y psicológico; servicios sociales y legales). La reparación, en todo caso, constituye una política que al Estado corresponde desarrollar, sin que pueda dejarse a la suerte de las víctimas su eventual reclamación (De Greiff, et al., 2005, p. 36).

Las medidas estatales de reparación, en general, y de restitución de los bienes, en particular, pueden admitir grados y enfoques diversos. No será posible, en muchos casos, habida cuenta las dimensiones del fenómeno, una reparación individual (salvo en el supuesto de los responsables máximos de las organizaciones), sino colectiva. Con todo, cualquier política de reparación patrimonial ha de aspirar, cuando menos a la restitución o devolución de los bienes y derechos de contenido patrimonial, mediante su transferencia al Estado, con independencia de que en ello estén implicados los responsables máximos o también los restantes miembros de estas organizaciones.

Una cuestión que, en este orden de consideraciones, merece un tratamiento específico es la relativa a si tendría o no utilidad incorporar los mecanismos de la extinción de dominio en el contexto de la ley de alternabilidad penal.

La experiencia internacional, según Buchely (2020), enseña dos cosas: a) que la restitución de la propiedad de los desplazados internos es presupuesto y condición “sine qua non” de una paz duradera; y b) que son comunes los problemas que plantean los programas estatales en pro de la restitución de la propiedad.

En lo que hace a la primera enseñanza, en efecto, se insiste en que la restitución de la propiedad y el reasentamiento o vuelta constituye un componente esencial del derecho a la reparación. La devolución de la propiedad representa una estrategia esencial para reparar las violaciones padecidas por las víctimas. Es más: se subraya reiteradamente que hay un evidente nexo entre la impunidad y la falta de restitución.

Por lo que se refiere a la segunda, según señala Abadía (2011), la experiencia internacional demuestra que todas las situaciones de desplazamiento de población son únicas y específicas. En cambio, los problemas sí son comunes. La destrucción de la propiedad (en cuyo caso, procede una compensación); la pérdida de archivos y registros; la ocupación secundaria (de terceros, de buena o mala fe, con o sin testaferreros; problemas estos que requerirán alternativas razonables para tampoco desproteger a los terceros de buena fe); programas de restitución y devolución insuficientes o discriminatorios; instituciones ineficientes (y aquí radica la clave o piedra angular).

Los principios que han de guiar la solución de los desplazados, de acuerdo con esa experiencia, son, entre otros, la igualdad y la no discriminación entre las víctimas; el derecho de los afectados a participar y ser oídos efectivamente en la elaboración y ejecución de los programas de restitución y devolución; el derecho a una compensación adecuada.

De acuerdo con Herrera (2020), conviene establecer organismos administrativos independientes, con asesoramiento y apoyo externo, y que susciten la participación de todos, a

fin de llevar a efecto la política de restitución. El aspecto institucional requiere, así mismo, la creación de procedimientos administrativos y judiciales eficaces que no impongan requisitos innecesarios; al contrario, los plazos, el asesoramiento e información; deberían ser flexibles y amplios, al objeto de garantizar la viabilidad en las reclamaciones.

Desde otro punto de vista, las estrategias para la transferencia de la propiedad con fines restauradores y, en términos más generales, para que los bienes y derechos de contenido patrimonial sirvan a una política de redistribución de la riqueza son muchas en el Derecho comparado. A unas se podrían llamar “especiales” (la extinción de dominio y su lucha contra el delito, la reparación o restitución patrimonial en el ámbito de la alternatividad penal, etc.). En contraposición, a otras se podrían denominar “comunes” u “ordinarias”, y son de naturaleza extrajudicial: expropiaciones por causa de interés social (resolución de problemas del campesinado, lucha contra el latifundio, asentamiento de nuevas poblaciones, etc.) y delimitaciones del contenido del derecho de propiedad de acuerdo con la función social que no implican la transferencia de la propiedad, ni derecho a indemnizar (para establecer, por ejemplo, obligaciones de cultivar o de no abandonar la tierra, deberes de contratar a agricultores, arrendamientos forzosos en caso de incumplimiento, etc.).

Estos escenarios deben tenerse en cuenta en una política de reforma rural integral realista más no idealista. Recuérdese que el punto 1 del Acuerdo Final de Paz establece que la reforma rural integral debe estar compuesta por tres bloques centrales, tal y como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 2. *Ejes centrales de la reforma rural integral en Colombia*

Acceso y uso de la tierra	Programas de desarrollo con enfoque territorial	Planes nacionales
Tierras improductivas Formalización de la tierra Creación de fronteras agrícolas Protección de zonas de reserva	Mejoramiento de la infraestructura rural Cobertura de servicios públicos	Mejoramiento de la oferta de los servicios del Estado Estímulos para la producción agropecuaria, economía solidaria o cooperativa

Fuente: elaboración propia a partir del punto 1 del Acuerdo Final de Paz (2016).

Todas estas iniciativas demandan grandes retos para el Estado colombiano, sobre todo en materia de sostenibilidad fiscal, pues se requiere una cantidad importante de recursos económicos para la implementación de todas estas iniciativas que, no está por demás decirlo, son bastante ambiciosas. Por ejemplo, de acuerdo con el Ministerio de Agricultura (2023), dentro de la reforma agraria que se propone el gobierno del presidente Gustavo Petro, se tiene como objetivo la intervención de 10 millones de hectáreas, de las cuales 7 millones serán sometidas a procesos de formalización de tierras y otro 3 millones deberán ser adquiridas por el Estado, principalmente al sector ganadero, y distribuidas entre los campesinos para la producción agrícola, meta que el propio Ministerio reconoce como difícil de cumplir en cuatro años, pues apenas para el año 2023 se cuenta con recursos únicamente para adquirir 500 hectáreas, es decir, el 0,02% de la meta final.

Los beneficiarios de estos programas, según Quiceno (2018), deberán ser todas aquellas personas que han vivido de cerca el conflicto, pero sobre mujeres rurales cabeza de familia, campesinos sin tierras que pretendan llevar a cabo proyectos productivos en regiones específicas y comunidades étnicas diferenciadas. La iniciativa también va acompañada de programas de formalización de tierras, aunque hay que advertir que ya se han venido adelantando en Colombia desde hace dos décadas, por lo que no es una novedad que se propusiera en el marco del Acuerdo Final de Paz.

Pero el tema no se enfoca solamente en un asunto de adquisición y redistribución de la tierra, sino que también va acompañado de otros programas de desarrollo, como por ejemplo el mejoramiento de la infraestructura rural, sobre todo en temas de infraestructura vial, pues hay que tener en cuenta que mantener en óptimas condiciones las redes viales terciarias que comunican a las veredas con las cabeceras de los municipios demanda una importante cantidad de recursos; a ello hay que sumar que Colombia cuenta con una geografía agreste y, además, se debe estar haciendo frente constantemente a las condiciones climáticas y eventos catastróficos naturales que afectan y deterioran dicha infraestructura vial, por lo que es necesario tener presentes propuesta realistas y acordes a la realidad, pues se requiere de un trabajo constante.

Resulta claro, por tanto, que los retos en el sector agrario colombiano son importantes en esta etapa de posacuerdo que vive el país y uno de los aspectos más relevantes a señalar es que la ruralidad del país ofrece un amplio abanico de posibilidades para intervenir distinto al tema de la adquisición y redistribución de la tierra, pues no se puede desconocer que el Estado colombiano ha tenido abandonados los territorios rurales, principalmente a causa del propio conflicto, el cual

ha impedido la llegada de las instituciones y los servicios del Estado, por lo que el proceso que viene para con el campo colombiano deberá ser gradual y acorde a la disponibilidad de recursos.

Aun así, y hasta tanto no se cuente con un instrumento que haga frente al poder que siguen teniendo los grandes terratenientes del país, quienes se han opuesto históricamente a procesos de redistribución de la tierra, no se podrá llegar a materializar de manera efectiva una verdadera reforma rural integral en Colombia, pues existen intereses económicos, políticos, sociales e inclusive culturales que se imponen para evitar que esa tierra sea desagregada y entregada a quienes la demandan y la necesitan para proyectos productivos.

De hecho, la resistencia a estas reformas rurales integrales ha provenido, inclusive, de grupos políticos; basta simplemente con observar la resistencia que tuvo el propio Acuerdo Final de Paz, el cual, en el año 2016, fue sometido a escrutinio popular a través de un referendo en donde ganó el NO, por lo que los partidos políticos de oposición de la época solicitaron modificaciones estructurales al Acuerdo, muchas de las cuales no fueron tenidas en cuenta; finalmente el Acuerdo terminó siendo aprobado, ya no a través de un referendo, sino mediante el legislativo en el mes de noviembre de 2016.

Pero esas resistencias al tema de la reforma agraria se han seguido manteniendo por parte de quienes se oponen, sobre todo, al tema de la democratización de la tierra, de ahí que el cumplimiento del punto 1 del Acuerdo se esté dando a cuentagotas y no de manera integral, por ello los organismos verificadores de su cumplimiento, como es el caso del Instituto Kroc, han

reconocido que, por lo menos en materia de reforma rural integral, hay un porcentaje mínimo de avances y, en algunas iniciativas, de hecho, ni siquiera se ha logrado comenzar.

Precisamente, según el Sexto Informe sobre Implementación del Acuerdo de Paz en Colombia del Instituto Kroc (2022), aún existe falta de aprobación de normas que permitan la implementación de los compromisos acordados en el marco de la reforma rural integral, sobre todo en temas de sustitución de cultivos de uso ilícito, frente a lo cual se tiene planeada la creación de una jurisdicción especial agraria y un tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, asunto este último que ha venido mostrando resistencia en el Congreso de la República y entre diversos colectivos, pues la iniciativa que viene promoviendo el actual gobierno sobre el tema no sólo busca otorgar tratamientos diferenciados para pequeños cultivadores de plantaciones de uso ilícito, sino también beneficios para narcotraficantes.

Vale la pena recordar que en el Congreso de la República se tramitó el Proyecto de Ley 013 de 2017, que buscaba desarrollar un tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores de plantaciones de uso ilícito, pero dicha iniciativa no prosperó; posteriormente, se tramitaría el Proyecto de Ley 104 de 2021, que contenía una propuesta similar, pero también se hundió; actualmente, se tramita el Proyecto de Ley 381 de 2023, que pretende nuevamente generar la renuncia de la acción penal frente a pequeños cultivadores de plantaciones de uso ilícito.

Esto concuerda con el Informe del Instituto Kroc (2022), en donde se reconoce que sólo se ha logrado el cumplimiento de un 30% de lo convenido en el Acuerdo de Paz; sin embargo, se advierte que en materia de reforma rural los avances son incipientes.

Como puede verse, esta es una problemática que se sigue manteniendo, incluso, en el actual gobierno de Gustavo Petro, desde donde se ha reconocido las limitaciones que se tienen para adquirir la tierra y, sobre todo, para lo que dicho gobierno denomina “democratización de la tierra”, pues se trata de un concepto que genera temores en la sociedad, ya que se entiende popularmente como un sinónimo de expropiación propio de gobiernos dictatoriales y autoritarios.

Conclusiones

La política agraria que se viene planeando, proyectando e implementando a partir del Acuerdo Final de Paz firmado entre el Estado colombiano y las FARC-EP desde el año 2016 ha estado caracterizada por ser un proceso paulatino y lento, pues fueron muchas las expectativas derivadas de las iniciativas contenidas en el punto 1 de dicho Acuerdo, en donde diferentes grupos de interés, como es el caso de los campesinos, de los grupos étnicos diferenciados, de las víctimas, de la ciudadanía e inclusive de los propios victimarios, tenían unas perspectivas especiales y demandaban unas necesidades que se esperaban fueran cumplidas y satisfechas en un corto plazo.

Por las experiencias que se han tenido en otros intentos de reformas agrarias y rurales en el país, estos procesos están llenos de altibajos, es decir, se trata de iniciativas caracterizadas por el ensayo y el error, por el aprendizaje de experiencias, por el mejoramiento, evaluación y reestructuración de los planes exitosos y por la atención de nuevas necesidades que se han derivado de las dinámicas del conflicto colombiano, en donde constantemente el Estado debe dar respuestas acordes a los recursos presupuestales que tenga a su disposición.

Es de advertir que, por el mero hecho de que exista una intención legislativa de impulsar una reforma agraria que pretenda una redistribución de la tierra, ello no significa que tal propósito se vaya a cumplir, pues evidentemente en dichas iniciativas no se tienen en cuenta las resistencias que imponen diversos grupos, quienes tienen intereses políticos, económicos, sociales y

culturales para conservar la tenencia de la tierra y evitar a toda costa que esta sea redistribuida, aun cuando sea improductiva en su momento o no se le esté dando ninguna destinación específica.

El punto 1 del Acuerdo Final de Paz debe reconocerse como una iniciativa pretensiosa e idealista, cuya puesta en práctica demanda una importante cantidad de recursos económicos que, evidentemente, el Estado colombiano no tiene, pero de igual modo se constituye en una iniciativa de la que se pueden tomar elementos importantes para la implementación de una reforma rural integral realista que comience a responder a las necesidades más urgentes, de acuerdo con los recursos que el Estado vaya adquiriendo, sin que ello conlleve a un sobreendeudamiento de la nación.

Por tanto, es fundamental que todas estas iniciativas se comiencen a desarrollar paso a paso y a través de un trabajo armónico y descentralizado de los diferentes entes nacionales y territoriales del Estado, de manera que los proyectos puedan comenzar a implementarse en los territorios sin necesidad de depender de decisiones y de la burocracia del gobierno central.

Referencias

Abadía M., N. (2011). *Concepción. Enfoque diferencial en la población víctima del desplazamiento en Colombia: criterios y características de cada grupo según la Corte Constitucional*. Universidad de Antioquia.

Alarcón, O. (2015). *La Séptima Papeleta*.
<https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/oscar-alarcon/la-septima-papeleta-column-569151/>

Arboleda R., P. (2013). La agenda de paz: participación política de las FARC-EP y la justicia transicional en Colombia. *Ambiente jurídico*, 10(2), 119-143.

Balcázar, A., López, N., Orozco, M., & Vega, M. (2001). *Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria*. Red de Desarrollo Agropecuario de las Naciones Unidas.

Bautista R., A. (2012). *Restitución: ¿realidad o ficción? Balance de los derechos de las víctimas del despojo y el abandono forzado de tierras en Colombia*. Universidad Andina Simón Bolívar.

Buchely, L. (2020). Peace, Land, and Bureaucracy in Colombia: An Analysis of the Implementation of the Victims and Land Restitution Law from a Multiscale Perspective of State Bureaucracies. *Land*, 9(6), 1-23.

Cárdenas F., L. (2019). *La política pública agraria en el marco del posconflicto colombiano*. Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales.

Castañeda, J. (1993). *La utopía desarmada*. Planeta.

Clavijo F., I. (2016). *Acuerdos de paz en Colombia y reconfiguración de los territorios rurales: posturas de campesinos e indígenas del sur y oriente del Tolima*. El Colegio de la Frontera Norte.

Congreso de la República. (1821, 13 de octubre). *Por medio de la cual se declaró que las tierras baldías pertenecían a la república, se eliminó la composición y se impuso la venta de tierras baldías [Ley 13 de 1821]*. DO: s.i.

Congreso de la República. (1821, 17 de octubre). *Que atribuía tierras a quienes hubieran prestado su servicio a la república [Ley 29 de 1821]*. DO: s.i.

Congreso de la República. (1937, 21 de enero). *Sobre régimen de tierras [Ley 200 de 1936]*. DO: 23388.

Congreso de la República. (1945, 6 de febrero). *Sobre régimen de tierras [Ley 100 de 1944].*

DO: 25.759.

Congreso de la República. (1961, 20 de diciembre). *Sobre reforma social agraria [Ley 135 de*

1961]. DO: 30.691.

Congreso de la República. (1968, 12 de febrero). *Por la cual se introducen modificaciones a la*

Ley 135 de 1961 sobre Reforma Social Agraria [Ley 1 de 1968]. DO: 32.428.

Congreso de la República. (1973, 13 de abril). *Por la cual se estimula la capitalización del sector*

agropecuario y se dictan disposiciones sobre Títulos de Fomento Agropecuario, Fondo Financiero Agropecuario, Fondos Ganaderos, Prenda Agraria, Banco Comercial, deducciones y exenciones tributarias y otras materias [Ley 5 de 1973]. DO: 33.828.

Congreso de la República. (1973, 13 de abril). *Por la cual se introducen modificaciones a las*

Leyes 200 de 1936, 135 de 1961 y 1ª de 1968. Se establecen disposiciones sobre renta presuntiva, se crea la Sala Agraria en el Consejo de Estado y se dictan otras disposiciones [Ley 4 de 1973]. DO: 33.828.

Congreso de la República. (1975, 28 de enero). *Por la cual se dictan normas sobre contratos de*

aparcería y otras formas de explotación de la tierra [Ley 6 de 1975]. DO: 34.244.

Congreso de la República. (1982, 20 de noviembre). *Por la cual se decreta una amnistía y se dictan normas tendientes al restablecimiento y preservación de la paz [Ley 35 de 1982].*

DO: 36.133.

Congreso de la República. (1988, 22 de marzo). *Por la cual se modifican y adicionan las Leyes 135 de 1961, 1a. de 1968 y 4a. de 1973 y se otorgan unas facultades al Presidente de la República [Ley 30 de 1988].* DO: 38.264.

Congreso de la República. (1994, 5 de agosto). *Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria<1> y se dictan otras disposiciones [Ley 160 de 1994].* DO: 41.479.

Congreso de la República. (1994, 5 de agosto). *Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria<1> y se dictan otras disposiciones [Ley 60 de 1994].* DO: 41.479.

Congreso de la República. (2005, 25 de julio). *Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios [Ley 975 de 2005].* DO: 45.980.

Congreso de la República. (2007, 25 de julio). *Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones [Ley 1152 de 2007]*. DO: 46.700.

Congreso de la República. (2011, 10 de junio). *Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones [Ley 1448 de 2011]*. DO: 48.096.

De Greiff, B. C., Seils, P., & Williams, T. (2005). *Cuadernos del conflicto. Justicia, verdad y reparación en medio del conflicto*. Legis, Semana y Fundación Ideas para la Paz.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2011, 20 de diciembre). *Por el cual se establece la estructura interna de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas [Decreto 4801 de 2011]*. DO: 48.289.

Franco C., A., & De los Ríos C., I. (2011). Reforma agraria en Colombia: evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 8(67), 93-119.

Gómez R., D., Barbosa P., E., & Rojas V., W. (2015). Política agraria y posconflicto en Colombia. *Inclusión y Desarrollo*, 2(2), 74-82.

Herrera A., J. (2017). La tenencia de tierras colectivas en Colombia. Datos y tendencias. *CIFOR Infobrief*, (203), 1-8.

Herrera N., S. (2020). *La investigación del despojo de tierras al interior de la Fiscalía General de la Nación*. Universidad de los Andes.

Instituto Kroc. (2022). *Sexto Informe sobre Implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*.
<https://keough.nd.edu/es/instituto-kroc-publica-sexto-informe-sobre-implementacion-del-acuerdo-de-paz-en-colombia/>

Jara F., D., & Cuéllar G., L. (2015). *Análisis del problema agrario en el posconflicto: una mirada de los posibles impactos en el departamento del Meta*. Universidad de los Llanos.

Mateus M., L. (2016). *La agroecología como opción política para la paz en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia.

Mayorga F. (2002). La propiedad de la tierra en la colonia. Mercedes, composición de títulos y resguardos indígenas. *Revista Credencial Histórica*, (149), 1-4.

Medina R., E. (2016). *El posconflicto colombiano: planteamiento situacional de un escenario prospectivo frente al rol fundamental de las empresas y empleados del sector industrial en Medellín, para la aceptación, vinculación, relacionamiento interpersonal y convivencia laboral con reinsertados del conflicto colombiano al interior de las empresas para el año 2017*. Institución Universitaria ESUMER.

Mesa de Diálogos. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2016, 11 de marzo). *Por el cual se modifica el Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la Parte 15, Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas [Decreto 440 de 2016]*. DO: 49.812.

Ministerio de Agricultura. (2023). *Reforma agraria: Gobierno inicia proceso de compra de tierras en el Caribe y Magdalena Medio*.
<https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/Reforma-agraria-Gobierno-inicia-proceso-de-compra-de-tierras-en-el-Caribe-y-Magdalena-Medio.aspx>

Palmett B., L. (2014). *El impacto del posconflicto en el sector agrario colombiano, un análisis desde la gestión pública*. Universidad Militar Nueva Granada.

Pulecio F., J. (2006). *La reforma agraria en Colombia: ¿una tarea inconclusa?* Observatorio de la Economía Latinoamericana de la Universidad de Zaragoza.

Quiceno S., C. (2018). *Análisis de la política de reforma rural integral bajo escenario de posconflicto*. Fundación Universidad de América.

Sánchez G., C. (2017). *Proceso de paz en Colombia y sus referentes normativos*. Universidad Católica de Colombia.

Trujillo C., I. (2014). Reformas agrarias en Colombia: experiencias desalentadoras y una iniciativa en el marco de los Acuerdos de Paz en La Habana. *Ensayos de Economía*, (45), 35-60.

Uprimny Y., R. (2022). *Las enseñanzas del Pacto de Chicoral*.
<https://www.dejusticia.org/column/las-ensenanzas-del-pacto-de-chicoral/>

Anexos

Anexo A. Acuerdo Final de Paz – Punto 1. Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral

Acuerdo Final
24.11.2016

Los delegados y delegadas del Gobierno de la República de Colombia (el Gobierno Nacional) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), respecto a:

1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral

Consideran:

Que en el marco del presente Acuerdo para la Terminación del Conflicto, la Reforma Rural Integral, en adelante RRI, sienta las bases para la transformación estructural del campo, crea condiciones de bienestar para la población rural —hombres y mujeres— y de esa manera contribuye a la construcción de una paz estable y duradera.

Que a juicio del Gobierno esa transformación debe contribuir a revertir los efectos del conflicto y a cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio. Y que a juicio de las FARC-EP dicha transformación debe contribuir a solucionar las causas históricas del conflicto, como la cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra y particularmente su concentración, la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades rurales, que afecta especialmente a las mujeres, niñas y niños.

Que la RRI concibe el territorio rural como un escenario socio-histórico con diversidad social y cultural, en el que las comunidades —hombres y mujeres— desempeñan un papel protagónico en la definición del mejoramiento de sus condiciones de vida y en la definición del desarrollo del país dentro de una visión de integración urbano-rural.

Que el desarrollo rural integral es determinante para impulsar la integración de las regiones y el desarrollo social y económico equitativo del país. La RRI debe lograr la gran transformación de la realidad rural colombiana, que integre las regiones, erradique la pobreza, promueva la igualdad, asegure el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía y como consecuencia garantice la no repetición del conflicto y la erradicación de la violencia.

Que una verdadera transformación estructural del campo requiere adoptar medidas para promover el uso adecuado de la tierra de acuerdo con su vocación y estimular la formalización, restitución y distribución equitativa de la misma, garantizando el acceso progresivo a la propiedad rural de quienes habitan el campo y en particular a las mujeres rurales¹ y la población más vulnerable, regularizando y democratizando la propiedad y promoviendo la desconcentración de la tierra, en cumplimiento de su función social.

Que esa transformación estructural requiere también que se promueva la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres mediante la adopción de medidas específicas para garantizar que mujeres y hombres participen y se beneficien en pie de igualdad de la implementación de este Acuerdo.

¹ Según lo establecido en la ley 731 de 2002, "Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales", mujer rural es toda aquella que, sin distinción de ninguna naturaleza e independientemente del lugar donde viva, tiene una actividad productiva relacionada directamente con lo rural, incluso si dicha actividad no es reconocida por los sistemas de información y medición del Estado o no es remunerada. Esta definición incluye a las mujeres campesinas, indígenas y afro, sin tierras o con tierra insuficiente.

Acuerdo Final
24.11.2016

Que si bien este acceso a la tierra es una condición necesaria para la transformación del campo, no es suficiente por lo cual deben establecerse planes nacionales financiados y promovidos por el Estado destinados al desarrollo rural integral para la provisión de bienes y servicios públicos como educación, salud, recreación, infraestructura, asistencia técnica, alimentación y nutrición, entre otros, que brinden bienestar y buen vivir a la población rural —niñas, niños, hombres y mujeres—.

Que en su visión, la RRI reconoce el papel fundamental de la economía campesina, familiar y comunitaria en el desarrollo del campo, la erradicación del hambre, la generación de empleo e ingresos, la dignificación y formalización del trabajo, la producción de alimentos y, en general, en el desarrollo de la nación, en coexistencia y articulación complementaria con otras formas de producción agraria. La RRI reconoce el rol productivo y reproductivo de las mujeres y en esa medida su papel fundamental en el desarrollo y la economía rural y hará mayores esfuerzos para ellas y en la población más vulnerable para garantizarle condiciones de bienestar y buen vivir y para fortalecer sus formas de organización y producción.

Que la RRI en materia de alimentos y nutrición pretende asegurar para toda la población rural y urbana en Colombia disponibilidad y acceso suficiente en oportunidad, cantidad, calidad y precio a los alimentos necesarios para una buena nutrición, especialmente la de los niños y niñas, mujeres gestantes y lactantes y personas adultas mayores, promoviendo prioritariamente la producción de alimentos y la generación de ingresos.

Que la efectividad, transparencia y el buen desarrollo de la RRI dependen en gran medida de la promoción de una amplia participación de las comunidades, mediante la generación de espacios institucionales participativos y democráticos donde éstas tengan capacidad de transformación e incidencia en la planeación, implementación y seguimiento de los diferentes planes y programas acordados. La participación es así mismo garantía de una mayor inclusión de las comunidades rurales —mujeres y hombres— en la vida política, económica, social y cultural de sus regiones y, por ende, de la nación.

Que a la transformación estructural del campo y en particular al cierre de la frontera agrícola, contribuyen los campesinos, las campesinas y las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras y demás comunidades étnicas en sus territorios, con un ordenamiento socio-ambiental sostenible. Para ello es necesario el reconocimiento y apoyo a las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y demás formas de asociatividad solidaria.

Que la RRI es de aplicación universal y su ejecución prioriza los territorios más afectados por el conflicto, la miseria y el abandono, a través de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, como instrumentos de reconciliación en el que todos sus actores trabajan en la construcción del bien supremo de la paz, derecho y deber de obligatorio cumplimiento.

Que los planes y programas acordados como parte de la RRI deben tener un enfoque territorial, diferencial y de género que implica reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios, de las mujeres en todo su ciclo vital, de las comunidades rurales y de grupos en condiciones de vulnerabilidad, garantizando la sostenibilidad socio-ambiental.



Acuerdo Final
24.11.2016

Que el desarrollo rural integral se adelantará en un contexto de globalización y de políticas de inserción en ella por parte del Estado que demandan una atención especial de la producción agropecuaria nacional y especialmente de la producción campesina, familiar y comunitaria.

Principios

En la implementación de lo acordado en el punto “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral” se tendrán en cuenta los siguientes principios:

- **Transformación estructural:** es decir la transformación de la realidad rural con equidad, igualdad y democracia.
- **Desarrollo integral del campo:** el desarrollo integral del campo depende de un adecuado balance entre las diferentes formas de producción existentes -agricultura familiar, agroindustria, turismo, agricultura comercial de escala-; de la competitividad y de la necesidad de promover y fomentar la inversión en el campo con visión empresarial y fines productivos como condición para su desarrollo; y de la promoción y fomento, en condiciones de equidad, de encadenamientos de la pequeña producción rural con otros modelos de producción, que podrán ser verticales u horizontales y en diferente escala. En todo caso se apoyará y protegerá la economía campesina, familiar y comunitaria procurando su desarrollo y fortalecimiento.
- **Igualdad y enfoque de género:** reconocimiento de las mujeres como ciudadanas autónomas, sujetos de derechos que, independientemente de su estado civil, relación familiar o comunitaria, tienen acceso en condiciones de igualdad con respecto a los hombres a la propiedad de la tierra y proyectos productivos, opciones de financiamiento, infraestructura, servicios técnicos y formación, entre otros; atendiendo las condiciones sociales e institucionales que han impedido a las mujeres acceder a activos productivos y bienes públicos y sociales. Este reconocimiento implica la adopción de medidas específicas en la planeación, ejecución y seguimiento a los planes y programas contemplados en este acuerdo para que se implementen teniendo en cuenta las necesidades específicas y condiciones diferenciales de las mujeres, de acuerdo con su ciclo vital, afectaciones y necesidades.
- **Bienestar y buen vivir:** el objetivo final es la erradicación de la pobreza y la satisfacción plena de las necesidades de la ciudadanía de las zonas rurales, de manera que se logre en el menor plazo posible que los campesinos, las campesinas y las comunidades, incluidas las afrodescendientes e indígenas, ejerzan plenamente sus derechos y se alcance la convergencia entre la calidad de vida urbana y la calidad de vida rural, respetando el enfoque territorial, el enfoque de género y la diversidad étnica y cultural de las comunidades.
- **Priorización:** la política de desarrollo agrario integral es universal y su ejecución prioriza la población y los territorios más necesitados y vulnerables, y las comunidades más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, y hace énfasis en pequeños y medianos productores y productoras. Especial atención merecen los derechos de las víctimas del conflicto, de los niños y niñas, de las mujeres, y de las personas adultas mayores.

Página 12 de 310

Acuerdo Final
24.11.2016

- **Integralidad:** asegura la productividad, mediante programas que acompañen el acceso efectivo a la tierra, con innovación, ciencia y tecnología, asistencia técnica, crédito, riego y comercialización y con otros medios de producción que permitan agregar valor. También asegura oportunidades de buen vivir que se derivan del acceso a bienes públicos como salud, vivienda, educación, infraestructura y conectividad y de medidas para garantizar una alimentación sana, adecuada y sostenible para toda la población.
- **Restablecimiento:** el restablecimiento de los derechos de las víctimas del desplazamiento y del despojo, y la reversión de los efectos del conflicto y del abandono sobre comunidades y territorios.
- **Regularización de la propiedad:** es decir, lucha contra la ilegalidad en la posesión y propiedad de la tierra y garantía de los derechos de los hombres y las mujeres que son los legítimos poseedores y dueños, de manera que no se vuelva a acudir a la violencia para resolver los conflictos relacionados con la tierra. Nada de lo establecido en el Acuerdo debe afectar el derecho constitucional a la propiedad privada.
- **Derecho a la alimentación:** la política de desarrollo agrario integral debe estar orientada a asegurar progresivamente que todas las personas tengan acceso a una alimentación sana y adecuada y que los alimentos se produzcan bajo sistemas sostenibles.
- **Participación:** la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas se adelantarán con la activa participación de las comunidades —hombres y mujeres—, que es además garantía de transparencia unida a la rendición de cuentas, a la veeduría ciudadana y a la vigilancia especial de los organismos competentes.
- **Beneficio, impacto y medición:** teniendo en cuenta la priorización, la RRI debe beneficiar e impactar al mayor número de ciudadanos y ciudadanas, con la mayor intensidad y en el menor tiempo posible, y medir sus efectos en cada proyecto y región.
- **Desarrollo sostenible:** es decir, es ambiental y socialmente sostenible y requiere de la protección y promoción del acceso al agua, dentro de una concepción ordenada del territorio.
- **Presencia del Estado:** para la construcción de una paz estable y duradera la presencia del Estado en el territorio rural será amplia y eficaz, y se expresará en el cumplimiento de los derechos de todos los ciudadanos y las ciudadanas en democracia.
- **Democratización del acceso y uso adecuado de la tierra:** mecanismos y garantías que permitan que el mayor número posible de hombres y mujeres habitantes del campo sin tierra o con tierra insuficiente puedan acceder a ella y que incentiven el uso adecuado de la tierra con criterios de sostenibilidad ambiental, de vocación del suelo, de ordenamiento territorial y de participación de las comunidades. Con ese propósito y de conformidad con lo acordado en el punto 1.1.1 Fondo de Tierras para la RRI (3 millones de hectáreas) y en el punto 1.1.5. Formalización masiva de la Propiedad Rural (7 millones de hectáreas), durante

Página 13 de 310



Acuerdo Final
24.11.2016

los próximos 12 años habrá una extensión objeto de la Reforma Rural Integral de 10 millones de hectáreas. En todo caso la meta de formalización se cumplirá dentro de los primeros 10 años y la formalización en los PDET dentro de los próximos 7 años.

1.1. Acceso y Uso. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva.

1.1.1. Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral

Con el propósito de lograr la democratización del acceso a la tierra, en beneficio de los campesinos y de manera especial las campesinas sin tierra o con tierra insuficiente y de las comunidades rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, regularizando los derechos de propiedad y en consecuencia desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra, el Gobierno Nacional creará un Fondo de Tierras de distribución gratuita. El Fondo de Tierras, que tiene un carácter permanente, dispondrá de 3 millones de hectáreas durante sus primeros 12 años de creación, las que provendrán de las siguientes fuentes:

- Tierras provenientes de la extinción judicial de dominio a favor de la Nación: el Gobierno Nacional adelantará las reformas necesarias para agilizar el proceso judicial de extinción, con el fin de revertir la concentración ilegal de tierras.
- Tierras recuperadas a favor de la Nación: es decir, baldíos indebidamente apropiados u ocupados, recuperados mediante procesos agrarios, sin perjuicio de los campesinos y las campesinas que puedan ser beneficiarios del programa de formalización. (Esta fuente deberá resultar fortalecida con la formación y actualización catastral que se adelantará en el marco de este Acuerdo).
- Tierras provenientes de la actualización, delimitación y fortalecimiento de la Reserva Forestal, con destino a los beneficiarios y beneficiarias del Fondo de Tierras: la sustracción de tierras mediante este mecanismo estará condicionada a la formulación, con la participación de las comunidades, de planes que garanticen sostenibilidad social y ambiental.
- Tierras inexploradas: tierras recuperadas mediante la aplicación del actual procedimiento de extinción administrativa de dominio, por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad.
- Tierras adquiridas o expropiadas por motivos de interés social o de utilidad pública, adquiridas para promover el acceso a la propiedad rural, con la correspondiente indemnización.
- Tierras donadas: el Gobierno Nacional adelantará las gestiones necesarias para facilitar los procedimientos de donación de tierras al Fondo de Tierras, en el marco de la terminación del conflicto y de la construcción de la paz.

Los procedimientos de expropiación administrativa por motivos de interés social y utilidad pública y la extinción administrativa del derecho de dominio por inexploración (extinción del dominio sobre tierras incultas) se aplicarán de conformidad con la Constitución y siguiendo los criterios establecidos en las leyes vigentes.

1.1.2. Otros mecanismos para promover el acceso a la tierra: como complemento de los mecanismos anteriores, el Gobierno Nacional se compromete a:

Página 14 de 310

Acuerdo Final
24.11.2016

- Subsidio integral para compra: se otorgará un subsidio integral para la compra de tierras por parte de las personas beneficiarias (ver 1.1.3.), en las zonas priorizadas y como herramienta alternativa que contribuya a solucionar problemas puntuales de acceso, y que cuente con medidas específicas para facilitar el acceso de las mujeres al subsidio.
- Crédito especial para compra: se abrirá una nueva línea de crédito especial subsidiada de largo plazo para la compra de tierras por parte de la población beneficiaria con medidas especiales para las mujeres rurales (ver 1.1.3.).
- Sin perjuicio de lo establecido en el punto 1.1.1 Fondo de Tierras, el Gobierno tramitará una ley con el fin de promover otras formas de acceso a tierras del Estado como la asignación de derechos de uso, en particular para pequeños y medianos productores en forma individual o asociativa solidaria.

1.1.3. Personas beneficiarias: los beneficiarios y las beneficiarias del plan de adjudicación gratuita y del subsidio integral y el crédito especial, serán trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada. También podrán ser beneficiarias asociaciones de trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, así como personas y comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento con el fin, entre otros, de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos ilícitos y fortalecer la producción alimentaria.

Las personas beneficiarias del plan de adjudicación gratuita y del subsidio integral serán seleccionadas por la autoridad administrativa competente, con la participación de las comunidades locales —hombres y mujeres—, como garantía de transparencia y eficacia, a través de un procedimiento expresamente definido por la ley que incluya requisitos y criterios objetivos y que atienda a la priorización antes señalada. Gobierno y comunidades velarán por evitar la especulación con la tierra en el marco de estos programas.

La autoridad administrativa competente elaborará, un registro único de posibles beneficiarios del plan de adjudicación gratuita y del subsidio integral que será utilizado como insumo para la implementación de éstos mecanismos.

1.1.4. Acceso integral: en desarrollo de los principios de bienestar y buen vivir, y de integralidad, además del acceso a tierra, el Gobierno Nacional pondrá a disposición de los hombres y mujeres beneficiarios del Fondo de Tierras, planes de acompañamiento en vivienda, asistencia técnica, capacitación, adecuación de tierras y recuperación de suelos donde sea necesario, proyectos productivos, comercialización y acceso a medios de producción que permitan agregar valor, entre otros, y escalará la provisión de bienes públicos en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, en adelante PDET.

Página 15 de 310



Acuerdo Final
24.11.2016

Además de las medidas mencionadas en este numeral y las referidas en el 1.1.1 en materia de acceso a tierra, el Gobierno Nacional pondrá en marcha, en el marco de los estímulos a la producción agropecuaria que se detallan en el numeral 1.3.3, medidas para apoyar la generación de ingresos, la superación de la pobreza y fomentar la economía solidaria y el cooperativismo de los campesinos que ocupan predios categorizados como mini o microfundio.

1.1.5. Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural: con el propósito de regularizar y proteger los derechos de la pequeña y mediana propiedad rural, es decir, garantizar los derechos de las personas que sean legítimas dueñas y poseedoras de la tierra, de manera que no se vuelva a recurrir a la violencia para resolver los conflictos relacionados con ella y como garantía contra el despojo de cualquier tipo, el Gobierno Nacional formalizará progresivamente, con sujeción al ordenamiento constitucional y legal, todos los predios que ocupa o posee la población campesina en Colombia. Con este propósito, el Gobierno Nacional formalizará 7 millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, priorizando áreas como las relacionadas con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), Zonas de Reserva Campesina, y otras que el Gobierno defina. En desarrollo de este propósito el Gobierno:

- Adecuará un plan de formalización masiva y adelantará las reformas normativas y operativas pertinentes, garantizando la participación de las comunidades y sus organizaciones. El plan deberá contar con medidas específicas que permitan superar los obstáculos que afrontan las mujeres rurales para la formalización de la propiedad.
- Garantizará la gratuidad de la formalización de la pequeña propiedad rural, acompañando tanto el proceso de adjudicación de baldíos, como el de saneamiento de la propiedad.
- En el marco de la jurisdicción agraria que se cree, el Gobierno se asegurará de la existencia de un recurso ágil y expedito para la protección de los derechos de propiedad.
- En caso de que la propiedad formalizada sea inferior a una Unidad Agrícola Familiar (UAF)³, el pequeño propietario y propietaria formalizados podrán también beneficiarse del plan de acceso del Fondo de Tierras y de los mecanismos alternativos como crédito y subsidio para compra para contribuir a superar la proliferación de minifundios improductivos.

Hacer el tránsito hacia una sociedad que cuente con reglas claras para transar y acceder a la propiedad sobre la tierra requiere una adecuada definición y protección de los derechos de propiedad. Considerando que actualmente existen distintas situaciones que afectan la seguridad jurídica sobre la tenencia o la propiedad de la tierra en Colombia y

³ Se entiende por Unidad Agrícola Familiar (UAF), lo establecido en el art. 38 de la ley 160 de 1994.

Acuerdo Final
24.11.2016

la necesidad de encontrar una solución que atienda las realidades del país, sin perjuicio de lo establecido en materia de acceso a la tierra, el Gobierno conformará un grupo 3 expertos/as en el tema de tierras que en un plazo no mayor a 3 meses haga recomendaciones de reformas normativas y de política pública que permitan en un tiempo limitado y cuando sea posible:

- Regularizar los derechos de propiedad de los propietarios, ocupantes y poseedores de buena fe, siempre que no haya despojo o mala fe
- Garantizar la función social y ecológica de la propiedad
- Facilitar el acceso a los trabajadores y trabajadoras sin tierra o con tierra insuficiente
- Promover el uso productivo de la tierra

Las propuestas de ajustes normativos a la legislación sobre tierras y de política pública deberán ser discutidos con los sectores interesados con el fin de buscar los consensos más amplios posibles, previo a su discusión en el Congreso de la República.

1.1.6. Tierras inalienables e inembargables: con el fin de garantizar el bienestar y el buen vivir de las personas beneficiarias y de evitar la concentración de la tierra distribuida mediante la adjudicación gratuita o subsidio integral para compra y los baldíos formalizados, éstos y aquella serán inalienables e inembargables por un período de 7 años. Pasarán al Fondo de Tierras los predios distribuidos y los adquiridos mediante el subsidio integral para compra que hayan recibido apoyo integral y sin embargo caigan durante este período en situación de in explotación por parte de las personas beneficiarias, salvo fuerza mayor o caso fortuito, o que sean usados ilegalmente. En todo tiempo se promoverá y protegerá la función social de la propiedad rural y, en particular, la agricultura familiar.

1.1.7. Restitución: el Gobierno Nacional y las FARC-EP comparten el propósito de que se reviertan los efectos del conflicto, que se restituyan a las víctimas del despojo y del desplazamiento forzado y a las comunidades sus derechos sobre la tierra, y que se produzca el retorno voluntario de mujeres y hombres en situación de desplazamiento. Para ello se pondrán en marcha las medidas acordadas en el Punto 5 "Víctimas".

1.1.8. Algunos mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso y de fortalecimiento de la producción alimentaria: con el propósito de contribuir en la regularización y protección de los derechos de propiedad, promover el uso adecuado de la tierra, mejorar su planificación y ordenamiento, prevenir y mitigar los conflictos de uso y tenencia, y en particular solucionar los conflictos que amenacen o limiten la producción de alimentos, el Gobierno Nacional:

- Creará mecanismos ágiles y eficaces de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra, que tengan como propósito garantizar la protección efectiva de los derechos de propiedad en el campo; resolver los conflictos relacionados con los derechos de tenencia y uso de la tierra; y, en general, promover la regularización



Acuerdo Final
24.11.2016

de la propiedad rural, incluyendo mecanismos tradicionales y la intervención participativa de las comunidades en la resolución de conflictos. Además, pondrá en marcha con igual propósito, una nueva jurisdicción agraria que tenga una adecuada cobertura y capacidad en el territorio, con énfasis en las zonas priorizadas, y con mecanismos que garanticen un acceso a la justicia que sea ágil y oportuno para la población rural en situación de pobreza, con asesoría legal y formación especial para las mujeres sobre sus derechos y el acceso a la justicia y con medidas específicas para superar las barreras que dificultan el reconocimiento y protección de los derechos de las mujeres sobre la tierra. Se promoverá la participación de las mujeres y sus organizaciones en los diferentes espacios que se creen para la conciliación y resolución de conflictos sobre uso y tenencia de la tierra.

- Creará una instancia de alto nivel en el marco de las competencias del Gobierno Nacional que se encargará de la formulación de lineamientos generales orientados a una planeación indicativa de uso de la tierra para coordinar, articular y armonizar las políticas sectoriales, atendiendo las características de su vocación, el bien común y las visiones territoriales de desarrollo rural construidos en el marco de las instancias de participación que contarán con representación equitativa de hombres y mujeres y de las autoridades territoriales. En el diseño de los lineamientos se tendrá en cuenta: 1) la sostenibilidad socio-ambiental y la conservación de los recursos hídricos y de la biodiversidad; 2) la compatibilidad entre vocación y uso del suelo rural; 3) la prioridad de la producción de alimentos para el desarrollo del país, que permita que coexista con otras actividades económicas y promocionando su progresión hacia la autosuficiencia; 4) las particularidades sociales, culturales y económicas de los territorios. Lo anterior sin perjuicio de las competencias de las autoridades locales para planificar y orientar el desarrollo del territorio de su jurisdicción y regular el uso, transformación y ocupación del espacio en articulación con las autoridades nacionales, en el marco de la formulación y aprobación de los planes y esquemas de ordenamiento territorial.
- Promoverá el uso efectivo de los espacios de participación y decisión en la planificación de los usos del suelo rural y el ordenamiento del territorio.
- Creará mecanismos de concertación y diálogo social entre el Gobierno Nacional, regional y local, los campesinos y las campesinas y las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, y otras comunidades en donde conviven diferentes etnias y culturas, y las empresas del sector privado que adelanten su actividad económica en los territorios rurales, con el fin de generar espacios formales de interlocución entre actores con diversos intereses, que permitan impulsar una agenda de desarrollo común, orientada hacia la sostenibilidad socio-ambiental, el bienestar de los pobladores rurales y el crecimiento económico con equidad.

1.1.9. Formación y actualización del catastro e impuesto predial rural: con el propósito de propiciar el uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra, crear un sistema de información que sirva para la promoción del desarrollo agrario integral, incrementar

Página 18 de 310

Acuerdo Final
24.11.2016

el recaudo efectivo de los municipios y la inversión social, estimular la desconcentración de la propiedad rural improductiva, y en general regularizar con transparencia la propiedad de la tierra, el Gobierno Nacional pondrá en marcha:

- Un Sistema General de Información Catastral, integral y multipropósito, que en un plazo máximo de 7 años concrete la formación y actualización del catastro rural, vincule el registro de inmuebles rurales y se ejecute en el marco de la autonomía municipal. En desarrollo de los principios de Priorización y de Bienestar y Buen vivir, este catastro deberá producir resultados tempranos en las zonas priorizadas, en el marco de lo que acuerden el Gobierno Nacional y las FARC-EP. Este sistema tendrá información desagregada por sexo y etnia, que permita, entre otros, contar con información sobre el tamaño y las características de los predios y las formas de titulación. El avalúo catastral se hará por parte de la autoridad competente de conformidad con la ley.
- Apoyo técnico, administrativo y financiero a los municipios para la formación, donde sea necesario, actualización y conservación del catastro rural.
- La garantía de una amplia y efectiva participación ciudadana que vele por la transparencia de la información. En todo caso, los asuntos de orden catastral, que tengan que ver con las comunidades rurales, contarán con la participación de sus integrantes. En ningún caso lo aquí acordado afectará los derechos adquiridos por las comunidades indígenas y afrodescendientes y demás comunidades rurales.
- Un sistema para que los municipios liquiden, cobren y recauden efectivamente el impuesto predial, en desarrollo de la actualización catastral y dentro del marco de su autonomía.
- La adecuación de una normatividad para que los municipios fijen las tarifas del impuesto predial en desarrollo del principio de progresividad: el que más tiene más paga, fundamentado en la equidad y la justicia social.
- Incentivos a los municipios incluyendo, cuando sea necesario, transferencias a las finanzas municipales, para que adopten exenciones al impuesto predial para las personas beneficiarias de los programas de acceso y para los pequeños productores.

Los propósitos de la formación y actualización integral del catastro, como del registro de inmuebles rurales, además de obtener el mejoramiento sostenible de la información y de los procesos catastrales, apuntarán a dar seguridad jurídica y social, especialmente a la pequeña y mediana propiedad rural, en beneficio de la producción alimentaria y del equilibrio ambiental.

1.1.10. Cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva: con el propósito de delimitar la frontera agrícola, proteger las áreas de especial interés ambiental y generar para la población que colinda con ellas o las ocupan, alternativas equilibradas

Página 19 de 310



Acuerdo Final
24.11.2016

entre medio ambiente y bienestar y buen vivir, bajo los principios de Participación de las comunidades rurales y Desarrollo sostenible, el Gobierno Nacional:

- Desarrollará en un plazo no mayor a 2 años un Plan de zonificación ambiental que delimite la frontera agrícola y que permita actualizar y de ser necesario ampliar el inventario, y caracterizar el uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, tales como: zonas de reserva forestal, zonas de alta biodiversidad, ecosistemas frágiles y estratégicos, cuencas, páramos y humedales y demás fuentes y recursos hídricos, con miras a proteger la biodiversidad y el derecho progresivo al agua de la población, propiciando su uso racional.
- Para el desarrollo del Plan, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los propios emprendimientos de convivencia y desarrollo, y la participación de las comunidades y organizaciones rurales —hombres y mujeres— como garantía del cumplimiento de los propósitos de este punto, sin perjuicio de los intereses comunitarios y socio-ambientales y del bien común.
- Apoyará a las comunidades rurales que actualmente colindan con, o están dentro de, las áreas que deben tener un manejo ambiental especial detalladas previamente, en la estructuración de planes para su desarrollo, incluidos programas de reasentamiento o de recuperación comunitaria de bosques y medio ambiente, que sean compatibles y contribuyan con los objetivos de cierre de la frontera agrícola y conservación ambiental, tales como: prestación de servicios ambientales, dando especial reconocimiento y valoración a los intangibles culturales y espirituales y protegiendo el interés social; sistemas de producción alimentaria sostenible y silvopastoriles; reforestación; Zonas de Reserva Campesina (ZRC); y en general, otras formas de organización de la población rural y de la economía campesina sostenibles.
- Con el fin de promover el uso adecuado de la tierra, además de la nueva estructura catastral y de la progresividad del impuesto predial (1.1.9.), el Gobierno adoptará las medidas y creará los incentivos necesarios para prevenir e impulsar soluciones a los conflictos entre la vocación de la tierra y su uso real, teniendo en especial consideración el Plan de zonificación ambiental del que trata este punto y teniendo en cuenta el principio de Bienestar y Buen Vivir. Las sustracciones de las Zonas de Reserva Forestal a las que se refiere este Acuerdo, priorizarán el acceso a la tierra para campesinos y campesinas sin tierra o con tierra insuficiente, a través de diferentes formas de organización o asociación, incluidas las Zonas de Reserva Campesina, que contribuyan al cierre de la frontera agrícola, al fortalecimiento de la economía campesina y a la agricultura familiar.
- Las ZRC son iniciativas agrarias que contribuyen a la construcción de paz, a la garantía de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los campesinos y campesinas, al desarrollo con sostenibilidad socio-ambiental y alimentaria y a la reconciliación de los colombianos y colombianas. En consecuencia, el Gobierno Nacional, en concertación con las comunidades, y teniendo en cuenta lo planteado en los principios de Bienestar y Buen Vivir y Participación de la Reforma Rural Integral,

Página 20 de 310

Acuerdo Final
24.11.2016

promoverá el acceso a la tierra y la planificación de su uso en las ZRC, haciendo efectivo el apoyo a los planes de desarrollo de las zonas constituidas y de las que se constituyan, en respuesta a las iniciativas de las comunidades y organizaciones agrarias que éstas consideren representativas, de manera que cumplan con el propósito de promover la economía campesina, contribuir al cierre de la frontera agrícola, aportar a la producción de alimentos y a la protección de las Zonas de Reserva Forestal. Se promoverá la participación activa de las comunidades — hombres y mujeres— que habitan en las ZRC en la ejecución de sus planes de desarrollo.

- En el marco de los procesos de constitución de ZRC, que se harán por parte de la autoridad competente de conformidad con la normatividad vigente, el Gobierno, como resultado de mecanismos de concertación, definirá con las comunidades interesadas las áreas de cada una de ellas, atendiendo las necesidades de los campesinos que adelantan o quieran adelantar procesos de constitución. La constitución de las ZRC estará acompañada de procesos de formalización de la propiedad.

1.2. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

1.2.1. Objetivo: el objetivo de los PDET es lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad, de manera que se asegure:

- El bienestar y el buen vivir de la población en zonas rurales— niños y niñas, hombres y mujeres— haciendo efectivos sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales, y revirtiendo los efectos de la miseria y el conflicto;
- La protección de la riqueza pluriétnica y multicultural para que contribuya al conocimiento, a la organización de la vida, a la economía, a la producción y al relacionamiento con la naturaleza;
- El desarrollo de la economía campesina y familiar (cooperativa, mutual, comunal, micro empresarial y asociativa solidaria) y de formas propias de producción de las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, mediante el acceso integral a la tierra y a bienes y servicios productivos y sociales. Los PDET intervendrán con igual énfasis en los espacios interétnicos e interculturales para que avancen efectivamente hacia el desarrollo y la convivencia armónica;
- El desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto, implementando inversiones públicas progresivas, concertadas con las comunidades, con el fin de lograr la convergencia entre la calidad de vida rural y urbana, y fortalecer los encadenamientos entre la ciudad y el campo;

Página 21 de 310



Acuerdo Final
24.11.2016

- El reconocimiento y la promoción de las organizaciones de las comunidades, incluyendo a las organizaciones de mujeres rurales, para que sean actores de primera línea de la transformación estructural del campo;
 - Hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación en el que todos y todas trabajen alrededor de un propósito común, que es la construcción del bien supremo de la paz, derecho y deber de obligatorio cumplimiento.
- 1.2.2. Criterios de priorización:** el proceso de transformación estructural del campo debe cobijar la totalidad de las zonas rurales del país. Se priorizarán las zonas más necesitadas y urgentes con PDET para implementar con mayor celeridad y recursos los planes nacionales que se creen en el marco de este Acuerdo. Los criterios de priorización de las zonas serán:
- Los niveles de pobreza, en particular de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas;
 - El grado de afectación derivado del conflicto;
 - La debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión;
 - La presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas.
- 1.2.3. Planes de acción para la transformación regional:** para cumplir con los objetivos de los PDET, en cada zona priorizada es necesario elaborar de manera participativa un plan de acción para la transformación regional, que incluya todos los niveles del ordenamiento territorial, concertado con las autoridades locales y las comunidades. Los planes deben contemplar:
- El enfoque territorial de las comunidades rurales que tenga en cuenta las características socio-históricas, culturales, ambientales y productivas de los territorios y sus habitantes, así como sus necesidades diferenciadas en razón de su pertenencia a grupos en condiciones de vulnerabilidad y la vocación de los suelos, para poder desplegar los recursos de inversión pública de manera suficiente y en armonía con los valores tangibles e intangibles de la nación.
 - Un diagnóstico objetivo, elaborado con la participación de las comunidades — hombres y mujeres—, en el que se consideren bajo el enfoque territorial señalado las necesidades en el territorio y las acciones que coordinen los diferentes elementos, y tenga metas claras y precisas que posibiliten la transformación estructural de las condiciones de vida y de producción.
- El Plan Nacional de Desarrollo acogerá las prioridades y metas de los PDET.
- 1.2.4. Mecanismos de participación:** la participación activa de las comunidades —hombres y mujeres— en conjunto con las autoridades de las entidades territoriales, es la base de los PDET. Para ello se establecerán instancias en los distintos niveles territoriales, para garantizar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones por parte de las autoridades competentes, en desarrollo de lo acordado en la RRI en las

Página 22 de 310

Acuerdo Final
24.11.2016

que se incluya la presencia representativa de las comunidades, incluyendo la de las mujeres rurales y sus organizaciones, y el acompañamiento de los órganos de control, para:

- Definir las prioridades en la implementación de los planes nacionales (vías, riego, infraestructura, servicios, etc.) en el territorio, de acuerdo con las necesidades de la población;
- Asegurar la participación comunitaria en la ejecución de las obras y su mantenimiento;
- Establecer mecanismos de seguimiento y veeduría de los proyectos. Los mecanismos de participación que se establezcan para la construcción de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial buscan fortalecer la participación ciudadana en las decisiones que los afectan en el marco de la Constitución, impulsar la asociatividad solidaria y vigorizar la democracia local; en ningún caso pretenden limitar las competencias de ejecución de los gobernantes, ni las competencias de órganos colegiados (Congreso, concejos y asambleas). En el marco de los PDET se establecerán expresamente las características generales y tiempos para garantizar el buen funcionamiento de estos mecanismos de participación.

1.2.5. Medios: los PDET serán el mecanismo de ejecución en las zonas priorizadas de los diferentes planes nacionales que se deriven del Acuerdo.

El Gobierno nacional destinará los recursos necesarios para garantizar el diseño y ejecución de los planes de acción para la transformación estructural, con el concurso de las entidades territoriales.

1.2.6. Seguimiento y evaluación: los programas y planes de acción para la transformación regional de cada zona priorizada tendrán mecanismos de seguimiento y evaluación local, regional y nacional, como parte de los mecanismos generales de verificación y seguimiento de los que trata el punto 6 para garantizar que lo que se acuerde, se implementa y se cumple.

1.3. Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral

El objetivo central de los planes nacionales para la Reforma Rural Integral es, por una parte, la superación de la pobreza y la desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural; y por otra, la integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad. De conformidad con el presente Acuerdo, las autoridades competentes deberán elaborar y poner en marcha los Planes Nacionales en el territorio.

La superación de la pobreza no se logra simplemente mejorando el ingreso de las familias, sino asegurando que niños, niñas, mujeres y hombres tengan acceso adecuado a servicios y bienes públicos. Esa es la base de una vida digna. Por eso la superación de la pobreza en el campo

Página 23 de 310



Acuerdo Final
24.11.2016

depende, ante todo, de la acción conjunta de los planes nacionales para la Reforma Rural Integral, que en una fase de transición de 15 años, logre la erradicación de la pobreza extrema y la reducción en todas sus dimensiones de la pobreza rural en un 50%, así como la disminución de la desigualdad y la creación de una tendencia hacia la convergencia en mejores niveles de vida en la ciudad y en el campo. En todo caso el plan marco debe garantizar los máximos esfuerzos de cumplimiento de los Planes Nacionales en los próximos 5 años. Para la superación de la pobreza se implementarán medidas específicas y diferenciadas para hacer frente a las necesidades particulares de las mujeres en el campo y lograr la igualdad efectiva de oportunidades entre hombres y mujeres.

1.3.1. Infraestructura y adecuación de tierras

1.3.1.1. Infraestructura vial: con el propósito de lograr la integración regional y el acceso a los servicios sociales y a los mercados, incidir favorablemente sobre el precio de los alimentos como garantía del derecho a la alimentación y mejorar el ingreso de la población campesina, el Gobierno Nacional creará e implementará un Plan Nacional de Vías Terciarias. En su desarrollo, el Plan tendrá en cuenta los siguientes criterios:

- La participación activa de las comunidades —hombres y mujeres— en la priorización, ejecución y seguimiento de las obras.
- La asistencia técnica y la promoción de las capacidades organizativas de las comunidades para garantizar el mantenimiento y la sostenibilidad de las obras.
- El estímulo a la economía local dando prioridad a la contratación de trabajadores y trabajadoras y adquisición de materiales locales.
- La promoción y aplicación de diversas soluciones tecnológicas.
- La importancia de garantizar la sostenibilidad de las condiciones socioambientales.

1.3.1.2. Infraestructura de riego: con el propósito de impulsar la producción agrícola familiar y la economía campesina en general, garantizando el acceso democrático y ambientalmente sostenible al agua, el Gobierno Nacional creará e implementará el Plan Nacional de Riego y Drenaje para la economía campesina, familiar y comunitaria. Para el desarrollo del Plan se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

- La promoción y aplicación de soluciones tecnológicas apropiadas de riego y drenaje para la economía campesina, familiar y comunitaria, de acuerdo con las particularidades de las zonas, del proyecto productivo y de las comunidades.

Página 24 de 310

Acuerdo Final
24.11.2016

- La recuperación de la infraestructura de riego de la economía campesina, familiar y comunitaria.
- El acompañamiento a las asociaciones de usuarios y usuarias en el diseño y formulación de los proyectos de riego y drenaje.
- La asistencia técnica y la promoción de las capacidades organizativas de las comunidades para garantizar el mantenimiento, la administración y la sostenibilidad económica y ambiental de los proyectos de riego y drenaje.
- La promoción de prácticas adecuadas para el uso del agua en el riego.
- La preparación para mitigar los riesgos originados por el cambio climático.

1.3.1.3. Infraestructura eléctrica y de conectividad: con el propósito de garantizar condiciones de vida digna y mejorar la conectividad, el Gobierno Nacional diseñará e implementará un Plan Nacional de Electrificación Rural y un Plan Nacional de Conectividad Rural, con los siguientes criterios:

- La ampliación de la cobertura eléctrica.
- La promoción y aplicación de soluciones tecnológicas apropiadas de generación eléctrica de acuerdo con las particularidades del medio rural y de las comunidades.
- La asistencia técnica y la promoción de las capacidades organizativas de las comunidades para garantizar el mantenimiento y la sostenibilidad de las obras.
- La capacitación en el uso adecuado de la energía para garantizar su sostenibilidad.
- La instalación de la infraestructura necesaria para garantizar el acceso a internet de alta velocidad en las cabeceras municipales.
- La oferta de soluciones de acceso comunitario a internet para centros poblados.

1.3.2. Desarrollo social: salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza.

1.3.2.1. Salud: con el propósito de acercar la oferta de servicios de salud a las comunidades, en especial los grupos y personas en condiciones de vulnerabilidad, fortalecer la infraestructura y la calidad de la red pública en las zonas rurales y mejorar la oportunidad y la pertinencia de la prestación del

Página 25 de 310



Acuerdo Final
24.11.2016



servicio, se creará e implementará el Plan Nacional de Salud Rural. Para el desarrollo del Plan se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

- La construcción y el mejoramiento de la infraestructura sobre la base de un diagnóstico amplio y participativo que permita atender al mayor número de usuarios y usuarias en cada región, la dotación de equipos, incluyendo la adopción de nuevas tecnologías para mejorar la atención (ej. Telemedicina), y la disponibilidad y permanencia de personal calificado.
- La adopción de un enfoque diferencial y de género, que tenga en cuenta los requerimientos en salud para las mujeres de acuerdo a su ciclo vital, incluyendo medidas en materia de salud sexual y reproductiva, atención psicosocial y medidas especiales para mujeres gestantes y los niños y niñas, en la prevención, promoción y atención en salud.
- La creación de un modelo especial de salud pública para zonas rurales dispersas, con énfasis en la prevención, que permita brindar atención en los hogares o en los lugares de trabajo.
- Un sistema de seguimiento y evaluación permanente para garantizar la calidad y oportunidad de la atención.

1.3.2.2. Educación rural: con el propósito de brindar atención integral a la primera infancia, garantizar la cobertura, la calidad y la pertinencia de la educación y erradicar el analfabetismo en las áreas rurales, así como promover la permanencia productiva de los y las jóvenes en el campo, y acercar las instituciones académicas regionales a la construcción del desarrollo rural, el Gobierno Nacional creará e implementará el Plan Especial de Educación Rural. Para el desarrollo del Plan se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

- La cobertura universal con atención integral a la primera infancia.
- Modelos flexibles de educación preescolar, básica y media, que se adapten a las necesidades de las comunidades y del medio rural, con un enfoque diferencial.
- La construcción, reconstrucción, mejoramiento y adecuación de la infraestructura educativa rural, incluyendo la disponibilidad y permanencia de personal docente calificado y el acceso a tecnologías de información.
- La garantía de la gratuidad educativa para educación preescolar, básica y media.
- El mejoramiento de las condiciones para el acceso y la permanencia en el sistema educativo de niños, niñas y adolescentes a través de un acceso gratuito a útiles, textos, alimentación escolar y transporte.

Página 26 de 310

Acuerdo Final
24.11.2016



- La oferta de programas e infraestructura de recreación, cultura y deporte.
- La incorporación de la formación técnica agropecuaria en la educación media (décimo y once).
- La disponibilidad de becas con créditos condonables para el acceso de hombres y mujeres rurales más pobres a servicios de capacitación técnica, tecnológica y universitaria que incluya, cuando sea pertinente, apoyos a la manutención.
- La promoción de la formación profesional de las mujeres en disciplinas no tradicionales para ellas.
- La implementación de un programa especial para la eliminación del analfabetismo rural.
- El fortalecimiento y la promoción de la investigación, la innovación y el desarrollo científico y tecnológico para el sector agropecuario, en áreas como agroecología, biotecnología, suelos, etc.
- Incremento progresivo de los cupos técnicos, tecnológicos y universitarios en las zonas rurales, con acceso equitativo para hombres y mujeres, incluyendo personas en condición de discapacidad. Se tomarán medidas especiales para incentivar el acceso y permanencia de las mujeres rurales.
- Promover la ampliación de oferta y la capacitación técnica, tecnológica y universitaria en áreas relacionadas con el desarrollo rural.

1.3.2.3. Vivienda y agua potable: con el propósito de garantizar condiciones de vida digna a las personas que habitan en el campo, el Gobierno Nacional creará e implementará el Plan Nacional de construcción y mejoramiento de la vivienda social rural. Para el desarrollo del Plan se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

- La aplicación de soluciones de vivienda adecuadas, de acuerdo con las particularidades del medio rural y de las comunidades, con enfoque diferencial. El acceso a estas soluciones será equitativo para hombres y mujeres.
- La promoción y aplicación de soluciones tecnológicas apropiadas (acueductos veredales y soluciones individuales) para garantizar el acceso al agua potable y el manejo de aguas residuales.

Página 27 de 310

Acuerdo Final
24.11.2016

- El otorgamiento de subsidios para la construcción y para el mejoramiento de vivienda, que prioricen a la población en pobreza extrema, las víctimas, los beneficiarios y las beneficiarias del Plan de distribución de tierras y a la mujer cabeza de familia. Los montos del subsidio no reembolsable, que podrán cubrir hasta la totalidad de la solución de vivienda, se fijarán atendiendo los requerimientos y costos de construcción en cada región, con el fin de garantizar condiciones de vivienda digna.
- La participación activa de las comunidades —hombres y mujeres— en la definición de las soluciones de vivienda y la ejecución de los proyectos.
- La asistencia técnica y la promoción de las capacidades organizativas de las comunidades para garantizar el mantenimiento, la operación y la sostenibilidad de las soluciones de acceso al agua y manejo de aguas residuales.
- Promover prácticas adecuadas para el uso del agua potable.

1.3.3. Estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa. Asistencia Técnica. Subsidios. Crédito. Generación de ingresos. Mercadeo. Formalización laboral.

1.3.3.1. Estímulos a la economía solidaria y cooperativa: con el propósito de estimular diferentes formas asociativas de trabajo de o entre pequeños y medianos productores y productoras, basadas en la solidaridad y la cooperación, y que promuevan la autonomía económica y la capacidad organizativa en especial de las mujeres rurales, y fortalezcan la capacidad de los pequeños productores y productoras de acceder a bienes y servicios, comercializar sus productos y en general mejorar sus condiciones de vida, de trabajo y de producción, el Gobierno Nacional creará e implementará el Plan Nacional de fomento a la economía solidaria y cooperativa rural. Para el desarrollo del Plan se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

- El acompañamiento, apoyo técnico y financiero a las comunidades rurales —hombres y mujeres— en la creación y fortalecimiento de cooperativas, asociaciones y organizaciones solidarias y comunitarias, especialmente aquellas vinculadas con la producción y el abastecimiento alimentario, en particular la producción orgánica y agroecológica, y las organizaciones de mujeres.
- El fortalecimiento de las capacidades productivas y de las condiciones de acceso a los instrumentos de desarrollo rural (medios de producción, asistencia técnica, formación y capacitación, crédito y comercialización, entre otros).

Página 28 de 310

Acuerdo Final
24.11.2016

- Estimular la economía solidaria y cooperativa como medio para canalizar recursos y servicios a la población rural.
- El apoyo con medidas diferenciales a las organizaciones comunitarias y asociaciones para contribuir a la gestión de proyectos de infraestructura y equipamiento (vías, vivienda, salud, educación, agua y saneamiento básico, riego y drenaje).

1.3.3.2. Asistencia técnica: con el propósito de fortalecer las capacidades productivas de la economía campesina, familiar y comunitaria para desarrollar sus proyectos productivos y estimular procesos de innovación tecnológica, el Gobierno Nacional diseñará e implementará un Plan Nacional de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación. Para el desarrollo del Plan se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

- La garantía de la provisión del servicio de asistencia integral, técnica y tecnológica (avances en los aspectos técnico-productivos, organizativos y sociales, de gestión, administración, informática, finanzas, mercadeo y capacitación) a la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria, de manera descentralizada. La asistencia integral técnica y tecnológica es un servicio público gratuito para los beneficiarios y beneficiarias del Fondo de Tierras y para los pequeños productores y productoras, priorizando a mujeres cabeza de familia, y contará con un subsidio progresivo para los medianos productores y productoras.
- La regulación y supervisión de la calidad del servicio de asistencia técnica y tecnológica, incluyendo un sistema de seguimiento y evaluación participativo y comunitario, que tenga en cuenta la participación de las mujeres.
- La vinculación de la asistencia técnica y tecnológica con los resultados de procesos de investigación e innovación agropecuaria, incluyendo el uso de las tecnologías de la comunicación y la información.
- La promoción y protección de las semillas nativas y los bancos de semillas, sin restringir ni imponer otro tipo de semillas como las mejoradas, híbridos y otras, para que las comunidades —hombres y mujeres— puedan acceder al material de siembra óptimo y, de manera participativa, contribuyan a su mejoramiento, incorporando sus conocimientos propios. Además, la estricta regulación socio-ambiental y sanitaria de los transgénicos, propiciando el bien común. Lo anterior en el marco de la obligación inquebrantable del Estado de tomar las medidas y usar las herramientas necesarias para salvaguardar el patrimonio genético y la biodiversidad como recursos soberanos de la nación.

Página 29 de 310



Acuerdo Final
24.11.2016

1.3.3.3. Subsidios, generación de ingresos y crédito: además de los subsidios que el Gobierno Nacional otorgará a la economía campesina, familiar y comunitaria, mediante los planes y programas de distribución de tierras, asistencia técnica, vivienda, infraestructura y, en general, de todos los bienes y servicios sociales que constituyen el acceso integral, el Gobierno Nacional diseñará e implementará un Plan para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria, y de los medianos productores y productoras con menores ingresos. Además este Plan debe permitir a las mujeres superar las barreras de acceso al financiamiento. Para el desarrollo del Plan se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

- La provisión de recursos de capital semilla no reembolsables que permitan el arranque exitoso de los proyectos productivos de los beneficiarios y beneficiarias de distribución de tierras.
- La promoción de fondos agropecuarios rotatorios de las asociaciones de pequeños productores y productoras y de los medianos productores y productoras con menores ingresos.
- La adopción de un sistema de garantías que facilite el acceso de la economía campesina, familiar y comunitaria al crédito agropecuario.
- A la luz de lo acordado en el punto 1.1.6 sobre inembargabilidad e inalienabilidad, la provisión de líneas de crédito blandas, ágiles, oportunas y subsidiadas para la economía campesina, familiar y comunitaria, y actividades complementarias, y con subsidios progresivos para los medianos productores y productoras con menores ingresos, orientados a apoyar el derecho a la alimentación, la reconversión productiva y la generación de valor agregado. Las líneas de crédito subsidiadas para la compra de tierra se otorgarán exclusivamente a los pequeños productores y productoras.
- La promoción de seguros de cosecha subsidiados para la producción agropecuaria de la economía campesina, familiar y comunitaria en todas sus modalidades.
- El fomento de una cultura de manejo de todo tipo de riesgos.
- Junto con los manuales de crédito subsidiado, se informará ampliamente y se acompañará prioritariamente a los pequeños productores y productoras rurales en el uso de los mecanismos de normalización de cartera, que les permita retomar la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria en sus predios para proteger su subsistencia.

1.3.3.4. Mercadeo: con el fin de garantizar condiciones adecuadas para la comercialización de los productos provenientes de la producción de la economía

Página 30 de 310

Acuerdo Final
24.11.2016

campesina, familiar y comunitaria, y mejorar su disponibilidad como garantía del derecho a la alimentación, el Gobierno Nacional creará e implementará el Plan Nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria, que contará con medidas afirmativas para promover el empoderamiento económico de las mujeres rurales. Para el desarrollo del Plan se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

- La promoción de asociaciones solidarias, incluyendo las asociaciones de mujeres rurales, para comercialización que provean información y logística, administren los centros de acopio y promocionen los productos del campo, dando especial atención a las áreas priorizadas, de manera que se minimice progresivamente la intermediación, se reduzca el precio final al consumidor, se propicien relacionamientos directos entre quienes producen y consumen, y se creen condiciones para garantizar mejores ingresos para los productores y productoras.
- Financiación o cofinanciación de centros de acopio para la producción alimentaria de la economía campesina, familiar y comunitaria que atiendan las particularidades y las necesidades de la región así como la promoción de la administración de los centros de acopio por parte de las comunidades organizadas.
- La promoción en los centros urbanos de mercados para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria.
- La promoción de encadenamientos de la pequeña producción rural con otros modelos de producción, que podrán ser verticales u horizontales y en diferente escala, en función de la integración campo-ciudad, en beneficio de las comunidades —mujeres y hombres— y para agregar valor a la producción.
- El diseño e implementación progresiva de un mecanismo de compras públicas para atender la demanda de las entidades y programas institucionales, que de manera descentralizada, fomente la producción local para apoyar la comercialización y absorción de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria.
- La implementación para los productores y las productoras, de un sistema de información de precios regionales que se apoye en las tecnologías de la información y las comunicaciones.

1.3.3.5. Formalización laboral rural y protección social: el Gobierno Nacional fortalecerá al máximo el sistema de protección y seguridad social de la población rural, con un enfoque diferencial y teniendo en cuenta la situación particular de las mujeres. A la luz de las normas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de las que Colombia es parte y con el propósito de garantizar el trabajo digno y

Página 31 de 310



Acuerdo Final
24.11.2016

los derechos de los trabajadores y trabajadoras del campo, y su protección social (protección a la vejez, maternidad y riesgos laborales), el Gobierno Nacional creará e implementará el Plan progresivo de protección social y de garantía de derechos de los trabajadores y trabajadoras rurales.

El Plan habrá de dignificar las condiciones laborales rurales, mediante la aplicación plena, con la inspección del trabajo, de la normatividad sobre relaciones contractuales, la regulación correspondiente sobre jornada, remuneración y subordinación, considerando los desarrollos jurisprudenciales favorables a los trabajadores y trabajadoras, las normas internacionales de la OIT aplicables, sobre el trabajo en general y el trabajo rural en particular, que permitan garantizar de manera efectiva, y en igualdad de condiciones para hombres y mujeres, el derecho fundamental al trabajo. Para el desarrollo del Plan se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

- Campañas para la erradicación del trabajo infantil y medidas inmediatas para la erradicación de las peores formas de trabajo infantil.
- La garantía de protección social, mediante un beneficio económico periódico para los trabajadores y trabajadoras del campo en edad de jubilarse y de un subsidio de riesgos laborales, proporcional a un ahorro individual acompañado de un subsidio por parte del Estado.
- La promoción y estímulo de procesos organizativos de los trabajadores y trabajadoras del campo a través de formas asociativas basadas en la solidaridad y la cooperación, de tal forma que se facilite el acceso a servicios del Estado orientados al bienestar de los trabajadores y trabajadoras.
- La promoción de la vinculación laboral de las personas en situación de discapacidad.
- La promoción de la vinculación laboral de las mujeres en áreas productivas no tradicionales.
- La capacitación a los trabajadores y trabajadoras agrarios y a las empresas, en materia de obligaciones y derechos laborales, y el fomento de la cultura de la formalización laboral.
- El fortalecimiento del sistema fijo de inspección laboral y la creación de un sistema móvil de inspección en las áreas rurales que permita que los trabajadores y trabajadoras puedan exigir debidamente sus derechos laborales y tramitar adecuadamente conflictos de carácter laboral.
- Los planes y programas social y ambientalmente sostenibles que se desarrollarán en las zonas rurales, se harán con el concurso de la mano de obra de las comunidades de la zona —hombres y mujeres. Las condiciones

Página 32 de 310

Acuerdo Final
24.11.2016

laborales de estos programas se adecuarán a la normativa internacional y nacional, y se regirán por los principios de dignidad y equidad.

- La extensión de programas para la protección eficaz del riesgo económico de la vejez hacia la población rural de tercera edad en extrema pobreza que no está cubierta por el sistema de seguridad social considerando las necesidades especiales de las mujeres adultas mayores.
- Promover esquemas de protección al embarazo, parto, lactancia y atención en salud para el recién nacido, ampliando progresivamente en cobertura y calidad los sistemas de salud y subsidio familiar, con enfoque especial en la mujer trabajadora del campo.

1.3.3.6. Asociatividad: el Gobierno fomentará y promoverá la asociatividad, encadenamientos y alianzas productivas entre pequeños, medianos y grandes productores así como con procesadores, comercializadores y exportadores con el fin de garantizar una producción a escala y competitiva e insertada en cadenas de valor agregado que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de los habitantes del campo en general y en particular de los pequeños productores. Para ello brindará asistencia técnica, jurídica y económica (crédito o financiamiento) a los pequeños productores con el fin de garantizar proyectos de economía familiar y asociativos, equilibrados y sostenibles.

1.3.4. Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación: en desarrollo de la obligación de garantizar de manera progresiva el derecho humano a la alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, con el propósito de erradicar el hambre y en esa medida fomentar la disponibilidad, el acceso y el consumo de alimentos de calidad nutricional en cantidad suficiente, el Gobierno Nacional pondrá en marcha un sistema especial para la garantía progresiva del derecho a la alimentación de la población rural.

La política alimentaria y nutricional en las zonas rurales se basa en el incremento progresivo de la producción de alimentos, la generación de ingresos, y en general la creación de condiciones de bienestar mediante los planes nacionales de acceso a tierras, infraestructura, riego, vivienda y agua potable, asistencia técnica y capacitación, mercadeo, crédito, la promoción de formas asociativas basadas en la solidaridad y la cooperación, y demás planes establecidos en el presente acuerdo. Esta política reconoce el papel fundamental de las mujeres rurales en la contribución a la satisfacción del derecho a la alimentación.

Es necesario asegurar que todos los planes nacionales cumplan de manera transversal con los objetivos de la política alimentaria y nutricional propuestos, mediante un sistema que los articule en los territorios y que tomará en cuenta los siguientes criterios:

- El desarrollo de planes departamentales y locales para la alimentación y

Página 33 de 310



Acuerdo Final
24.11.2016



PUNTO 41 | Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral

nutrición culturalmente apropiadas, con la participación activa de las comunidades, la sociedad, el Gobierno Nacional y los gobiernos departamentales y municipales, para articular en el territorio las medidas y establecer las metas.

- El establecimiento de consejos departamentales y municipales de alimentación y nutrición, con representación del Gobierno y amplia representación de la sociedad y las comunidades —hombres y mujeres—, con el fin de proponer y participar en la definición de los lineamientos para el diseño y puesta en marcha de las políticas alimentarias y nutricionales a través de los planes departamentales y locales, movilizar recursos de la región, monitorear el riesgo y hacer seguimiento al cumplimiento de las metas.
- El establecimiento de un Consejo nacional de alimentación y nutrición integrado por autoridades nacionales, departamentales y municipales y representantes elegidos y elegidas en el marco de los consejos departamentales y municipales, que proponga y participe en la definición de los lineamientos de la política alimentaria, coordine los planes departamentales y locales, informe y monitoree el riesgo, y haga seguimiento nacional a las metas.
- El desarrollo de programas contra el hambre y la desnutrición con cobertura nacional, especialmente para la población rural en condiciones de miseria, las mujeres gestantes y lactantes, niños y niñas, y para la tercera edad. Estos programas incluirán planes de choque para la población rural más vulnerable y en pobreza extrema.
- La adopción de esquemas de apoyo para fortalecer, desarrollar y afianzar la producción y el mercado interno, que incluyan asistencia técnica-científica, orientados a promover la cualificación de la economía campesina, familiar y comunitaria, ambiental y socialmente sostenible, que contribuyan a su autosuficiencia y al autoconsumo.
- La promoción de mercados locales y regionales que acerquen a quienes producen y consumen y mejoren las condiciones de acceso y disponibilidad de alimentos en las áreas rurales del país.
- La realización de campañas orientadas a promover la producción y el consumo de alimentos con un alto contenido nutricional, el manejo adecuado de los alimentos y la adopción de buenos hábitos alimenticios, que tenga en cuenta las características del territorio y fomente la producción y el consumo de alimentos nacionales.
- Adicionalmente, la provisión de condiciones e incentivos a la producción y a la comercialización, incluyendo, cuando sean necesarios, apoyos directos para el fortalecimiento productivo, con el fin de que en la economía campesina, familiar y comunitaria se eviten o minimicen los impactos negativos que supongan la internacionalización de la economía y la liberalización del comercio.

Página 34 de 310

«Lo principal es entender la paz como una oportunidad, como una gran palanca de cambio para hacer lo que no hemos logrado hacer en cincuenta años de guerra.

Se requiere la energía de la paz para poner en marcha la transformación de las condiciones que han mantenido vivo el conflicto».

Sergio Jaramillo

Alto Comisionado para la Paz