



Imagen: Julian Andres Carmona Serrato en Unsplash.

Reforma Rural Integral y Directrices voluntarias para la gobernanza de la tierra, la pesca y los bosques

La Estrategia Colaborativa en Colombia por la Garantía de los Derechos a la Tierra y al Territorio es una iniciativa impulsada por la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (ILC), que es una alianza global compuestas por más de doscientas organizaciones intergubernamentales y de la sociedad civil, establecida para promover el acceso seguro y equitativo a la tierra para personas que viven en situación de pobreza en zonas rurales.

De esta hacen parte la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Universidad Javeriana —a través del Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos —OTEC—, la Corporación de Desarrollo Solidario —CDS—, las Organizaciones de Población Desplazada de Montes de María y el Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz —Cinep/PPP—.

Reforma Rural Integral y Directrices voluntarias para la gobernanza de la tierra, la pesca y los bosques

Zohanny Arboleda Mutis

Introducción

El presente documento reflexionará acerca de las disposiciones y acuerdos llevados a cabo en el proceso de las negociaciones de paz de La Habana (2012-2016) entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) en materia de justicia agraria y aspectos como el uso y el acceso a la tierra. El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera es el resultado de cuatro años de negociaciones y de un periodo final de un mes de discusión en el que se hicieron ajustes a todos los puntos con el fin de profundizar en los detalles y disposiciones solicitados por los grupos opositores a la aprobación del documento tal y como se encontraba para el 2 de octubre de 2016, fecha del Plebiscito. El Nuevo Acuerdo, tal como se llamó al resultado del último período de conversaciones, tiene como parte inicial el punto denominado “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”, en donde se redactaron todas las consideraciones en materia de transformaciones estructurales al campo colombiano, acceso y uso de la tierra, planes de desarrollo rural integral y todas aquellas temáticas que se relacionan con la transformación de la realidad rural.

Las reflexiones que se plantean en este documento analizan y comparan los acuerdos para una Reforma Rural Integral (en adelante RRI) bajo el lente de las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad

alimentaria nacional (en adelante DDVV) de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la agricultura (FAO por sus siglas en inglés), como un ejercicio de análisis de los puntos de encuentro y de distancia de la RRI con un mecanismo establecido como directriz internacional para los Estados en materia de mejora de la gobernanza de la tenencia de la tierra.

En este sentido, las DDVV de la FAO son una herramienta importante para avanzar en el debate y en la reorientación de las políticas estatales, leyes y programas que apuntan a los temas de la tenencia, el uso y el acceso a la tierra. El objetivo de este trabajo es valorar de manera exploratoria la cercanía entre los puntos acordados en la RRI y las DDVV sobre la gobernanza de la tenencia. No es una revisión exhaustiva de todos los componentes de ambos documentos. El alcance de este trabajo se limita a la tenencia de la tierra, el uso y acceso, la participación en el diseño de políticas de desarrollo rural y el reconocimiento de diversas formas de tenencia tradicional en torno a la tierra. Para llevar a cabo este ejercicio de análisis, se desarrolla, en primer lugar, una descripción de los antecedentes tanto de la RRI como de las DDVV, para establecer su naturaleza y el contexto en el cual fueron diseñadas. En segundo lugar, se da paso al análisis de los principios y los temas gruesos abordados en la RRI a la luz de las DDVV para los Estados. Finalmente, se elabora una conclusión que aborda los riesgos a la hora de la implementación de los acuerdos.

1. Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral

Antecedentes

Las negociaciones de paz entre el Gobierno colombiano y las Farc EP se formalizaron en octubre de 2012 cuando se comunicó desde Oslo, Noruega, que ambas delegaciones estaban dispuestas a dialogar para terminar con una fase del conflicto armado colombiano de más de cincuenta años. Las negociaciones se llevaron a cabo en la ciudad de La Habana. Los países garantes fueron Noruega y Cuba, y los países acompañantes Chile y Venezuela. Durante la fase exploratoria se establecieron los seis puntos que serían abordados en la agenda de trabajo, puntos que se mantuvieron hasta el final de la negociación. Para el 19 de noviembre de 2012, ya se había dado inicio a la fase de diálogo sobre el primer punto en la agenda: desarrollo integral agrario. Posteriormente, en el mes de diciembre de 2012, las partes convocaron al Foro sobre Política de Desarrollo Agrario Integral (enfoque territorial), organizado por la Universidad Nacional de Colombia y la Oficina de las Naciones Unidas en Colombia, para recibir propuestas de diferentes sectores sociales y empresariales y así establecieron el primer espacio de participación de la sociedad civil para el proceso de paz.

En enero de 2013 se retomó el ciclo de conversaciones y se dio continuidad al primer punto de la agenda, además se prestó especial atención al tema de acceso a la tierra y la erradicación de la pobreza rural. Luego de haber recibido cerca de quinientas propuestas, al finalizar el sexto ciclo de conversaciones se anunciaron avances en cuanto a los temas de acceso y uso de la tierra, tierras improductivas, formalización de la propiedad, frontera agrícola y protección de zonas de reserva (El Tiempo, 2016).

El 26 de mayo de 2013, se dio a conocer el primer informe conjunto sobre acuerdos en el punto uno al cual llamaron: Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral. Entre los acuerdos que se habían discutido estaban políticas de uso y acceso a la tierra, programas de desarrollo con enfoque territorial, infraestructura y adecuación de tierras, desarrollo social: salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza, estímulo a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa, asistencia técnica, subsidios y créditos, generación de ingresos, mercadeo, formalización laboral y políticas alimentarias y nutricionales. Para ese momento, dado que la primicia de la mesa de negociación era “nada está acordado hasta que todo esté acordado”, se dio paso a los siguientes puntos de la agenda de negociación y se dejó en espera a las opiniones y a las reacciones al punto sobre Reforma Rural Integral hasta que se finalizara todo el proceso, esto ocurrió tres años después.

De manera general, los acuerdos finales sobre desarrollo agrario integral abordan los siguientes temas¹:

- Acceso y uso de la tierra: Creación de un fondo de tierras para la Reforma Rural Integral con tres millones de hectáreas provenientes de tierras resultantes de la extinción judicial de dominio, baldíos indebidamente apropiados u ocupados, tierras provenientes de la actualización, delimitación y fortalecimiento de la Reserva Forestal; tierras inexploradas, tierras adquiridas o expropiadas por motivos de interés social o de utilidad pública o tierras donadas. Además, el Gobierno tendrá que otorgar subsidios integrales y abrirá una nueva línea de crédito especial para la

1. Tomado del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, primera versión, 24 de agosto de 2016.

- compra de tierras.
- Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural: el Gobierno formalizará siete millones de hectáreas de la pequeña y mediana propiedad rural con el propósito de garantizar los derechos de las personas que sean legítimas dueñas y poseedoras de la tierra.
- Formación y actualización del catastro e impuesto predial rural.
- Se plantea un periodo de diez años para llevar a cabo los propósitos de formalización y acceso a la tierra.
- Mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso: creación de una jurisdicción agraria.
- Cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva forestal: en un plazo de dos años se realizará un plan de zonificación ambiental, se realizarán sustracciones de las zonas de reserva forestal para priorizar el acceso a tierra de campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, se promoverá el acceso a tierra y la planificación de su uso en las Zonas de Reserva Campesina² a través de planes de desarrollo.
- Programas de desarrollo con Enfoque Territorial (PDET): llevarán a cabo planes de acción en zonas priorizadas según sus afectaciones por el conflicto armado y su estado de urgencia con respecto al desarrollo rural integral.
- Mecanismos de participación ciudadana con relación con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.
- Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral: tienen como objetivo la superación de la pobreza y la desigualdad, por un lado, y la integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad, por el otro.

2. Las Zonas de Reserva Campesina, según la definición expuesta en el Acuerdo Final, 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 socioambiental y alimentaria y a la reconciliación de los colombianos y colombianas” (Mesa de Negociaciones, 2016, p.17).

- Mecanismos para el fortalecimiento de la producción alimentaria, la producción agropecuaria y la economía solidaria y cooperativa a través de asistencia técnica y subsidios.

Nuevo Acuerdo

El 26 de septiembre de 2016, las delegaciones de las Farc EP y el Gobierno colombiano celebraron la firma del Acuerdo Final en la ciudad de Cartagena. Con ello dieron paso a un proceso acelerado de preparación para el plebiscito del 2 de octubre de 2016. Dicho plebiscito pretendía buscar un consenso nacional frente a la implementación de los acuerdos. Sin embargo, los resultados de esta consulta mostraron una sociedad polarizada con respecto a lo acordado en el texto y una importante oposición frente a las implicaciones de una desmovilización y reintegración de las Farc EP a la vida civil y política. A continuación, se generaron una serie de acciones por parte del gobierno de Santos para recibir las críticas y propuestas de parte de los sectores que se oponían al acuerdo y durante un mes se realizaron reuniones prolongadas y sistemáticas con la delegación de negociadores de las Farc para realizar ajustes y cambios según las 546 propuestas recibidas de parte de los sectores de la oposición.

En el Nuevo Acuerdo se ajustaron varios subtemas de los puntos ya acordados, ajustes que en mayor medida buscaban especificar qué entidades y quiénes serían los responsables de las disposiciones que se encuentran en el acuerdo, así como también buscaba enfatizar en el rol de las autoridades locales y nacionales, y en el marco de la Constitución, como los únicos referentes para la toma de decisiones con respecto a la implementación de cualquier política o disposición que se desplegara de los acuerdos de La Habana.

Con respecto al punto 1 en Reforma Rural Integral, los ajustes realizados fueron³:

- Ampliación del margen de diez años a quince años en el plazo para reducir la pobreza rural en un cincuenta por ciento por medio de los planes nacionales para la Reforma Rural Integral y un plazo de cinco años para garantizar los máximos esfuerzos de cumplimiento.
- Ampliación a doce años del período en que diez millones de hectáreas serán objeto de Reforma Rural Integral.
- En adición al Fondo de Tierras, el Gobierno promoverá otras formas de acceso a tierras como la asignación de derechos de uso, en particular para pequeños y medianos productores.
- Se especificó que serán las autoridades locales y competentes las que deben elaborar y poner en marcha los planes nacionales en el territorio, tema que previamente se planteaba como una disposición de amplio carácter participativo.
- Se especificó dentro del grupo de personas que serán beneficiarias por créditos y subsidios u otras formas de acceso a tierra, a la población rural victimizada, incluyendo a sus asociaciones de víctimas ya existentes.
- Se aclaró que las personas beneficiarias se seleccionarán por la autoridad administrativa competente atendiendo a criterios de priorización. Se prevé la elaboración de un registro único de posibles beneficiarios.
- Se especificó que los procedimientos de expropiación administrativa por motivos de interés social y utilidad pública y extinción administrativa del derecho de dominio por in explotación se aplicarán de conformidad con la Constitución y las leyes vigentes.
- Se acordó la creación de un grupo de tres expertos nombrados por el Gobierno que efectuarán recomendaciones de reformas normativas y de política pública para regularizar los derechos de propiedad de los propietarios, ocupantes y poseedores de buena fe.
- Se detalla que los procesos de constitución de Zonas de Reserva Campesina se efectuarán por parte de la autoridad competente de conformidad con la normatividad vigente.
- Se estableció que el Gobierno promoverá la asociatividad, los encadenamientos y las alianzas productivas que garanticen una producción insertada en cadenas de valor agregado que contribuya a mejorar las condiciones de vida de los habitantes del campo y, en particular, de los pequeños productores. Se incluye el principio de desarrollo integral del campo, que dependerá de un adecuado balance entre las diferentes formas de producción existentes —agricultura familiar, agroindustria, turismo, agricultura comercial de escala— de la competitividad y los encadenamientos con otros modelos de producción, la inversión con visión empresarial con fines productivos.

3. Basado en OACP, 2016 “Juzgue usted: estos fueron los cambios, ajustes y precisiones del NO incorporados en el Nuevo Acuerdo de paz”, y en Semana, 16 de noviembre de 2016, “Todo lo que hay que saber del componente agrícola del nuevo acuerdo”

2. Las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional

Las DDVV son una serie de propuestas de carácter inclusivo hechas a los Estados, que tienen como objetivo “fomentar la seguridad de los derechos de tenencia, garantizar el acceso equitativo a la tierra, la pesca y los bosques como medio para erradicar el hambre y la pobreza, respaldar un desarrollo sostenible y mejorar el medio ambiente” (FAO, 2012b). Las Directrices son un instrumento de alcance mundial sobre la gobernanza responsable de la tierra, la pesca y los bosques; fueron ratificadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial el once de mayo de 2012, y su aplicación e implementación ha sido promovida por el G20, Rio+20, la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Asamblea Parlamentaria de la Francofonía (FAO, 2012b).

El propósito de las Directrices es establecer principios y normas internacionalmente aceptados para encauzar prácticas responsables de uso y control de la tierra, la pesca y los bosques con respecto a todas las formas de tenencia: pública, comunal, indígena, consuetudinaria e informal. Son pautas estratégicas para combatir el problema del hambre y la pobreza, la consecución de la seguridad alimentaria para todos y la contribución al “logro de medios de vida sostenibles, a la estabilidad social, a la seguridad de la vivienda, al desarrollo rural, a la protección medioambiental y al desarrollo social y económico sostenible” con especial hincapié en los medios de vida de las personas vulnerables y marginadas (FAO, 2012b).

Las DDVV sirven como pautas de orientación para el mejoramiento de marcos normativos, jurídicos y organizativos que regulan los derechos de tenencia. Establecen un marco que los Estados pueden utilizar voluntariamente a la hora de elaborar sus

propias estrategias, políticas, legislación, programas y actividades vinculadas con la tenencia y la gobernanza en un contexto de seguridad alimentaria nacional. Sin embargo, así como cualquier otro instrumento de gobernanza global, las DDVV plantean un margen amplio de interpretación, pues están diseñadas con base en tendencias políticas que pueden ser ordenadas en tres grupos: i) aquellas que regulan para facilitar transacciones de tierra, ii) aquellas que regulan para mitigar los impactos severos y para maximizar transacciones de tierra y iii) aquellas que regulan para detener y retroceder transacciones (Borras et al., 2013, citados en Fajardo et al., 2016). En este sentido, el ejercicio exploratorio que se propone en este documento pretende no solo identificar que tan alineadas están las disposiciones de la RRI con las DDVV, sino también cuáles podrían ser los riesgos a la hora de la implementación de los acuerdos en relación con el tipo de interpretaciones que se le den a las DDVV.

Proceso de elaboración de las DDVV

Las DDVV fueron elaboradas a través de un proceso conjunto de consultas y negociaciones con la asociación mundial de diferentes organizaciones internacionales, regionales y nacionales que trabajan por lograr cambios en la gobernanza de la tenencia. En primer lugar, se llevaron a cabo diez reuniones de consulta regional, una reunión con el sector privado y cuatro reuniones con la sociedad civil que fueron organizadas entre el mes septiembre de 2009 y el mes de noviembre de 2010 para realizar una evaluación de los asuntos que debían ser parte de las DDVV. A dichas

reuniones asistieron alrededor de mil personas de ciento treinta países que representaban a instituciones de Gobierno, a la sociedad civil, al sector privado, a la academia y a organismos de las Naciones Unidas (FAO, 2012c).

Después del proceso informativo y de una consulta electrónica, se preparó el Borrador Cero en abril y mayo de 2011. Posteriormente, se incorporaron las propuestas de los sectores público y privado, de la sociedad civil y de la academia. Luego de las negociaciones intergubernamentales se dio a conocer la versión final de las Directrices por parte del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial en marzo de 2012. Finalmente, fueron refrendadas en el 38º período de sesiones del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, el Foro Superior de las Naciones Unidas, en lo relacionado con la revisión y seguimiento de las políticas en materia de seguridad alimentaria mundial, el once de mayo de 2012.

Las DDVV reflejan las distintas posturas e intereses alrededor de la tenencia en una discusión de escala global. Dado que son el resultado de un acuerdo posible entre una gran variedad de actores, son un reflejo de la transacción de muchos de estos intereses. Por esta razón, muchas partes del documento son postulados y redacciones muy generales y amplias que hacen de su aplicación una tarea ardua. No obstante, “proveen un parámetro internacionalmente aceptado para valorar si las actuaciones de los actores involucrados constituyen prácticas aceptables [...] su aplicación dependerá de varios factores relacionados con complejas negociaciones de intereses y relaciones de poder entre el Estado, sociedad civil y [los] sector[es] privados” (Tierra, 2014, p.13). En ese orden de ideas, las reflexiones sobre la RRI en consonancia con las DDVV son un intento de analizar la aplicabilidad de las DDVV en el contexto colombiano utilizando como hoja de ruta los acuerdos en materia agraria de las negociaciones de paz.

3. La Reforma Rural Integral y las Directrices Voluntarias

La importancia de analizar lo acordado en el punto sobre RRI a la luz de las DDVV como un ejercicio exploratorio, recae principalmente en que las DDVV funcionan como “barómetro” para medir hasta qué punto las políticas y acciones en materia de gobernanza de la tenencia apuntan a un panorama que promueva los derechos sociales y civiles y que vaya en pro de erradicar el hambre y la pobreza, así como de cumplir con principios de desarrollo sostenible. En el contexto de las negociaciones de paz entre el Gobierno y las Farc EP, unos acuerdos en materia agraria que vayan en la misma línea que las DDVV estarán más cerca de garantizar que las razones estructurales del conflicto social armado se transformen, para así reducir la violencia, la exclusión y la marginación de las poblaciones rurales.

Para el desarrollo del presente análisis, se propone utilizar los temas del punto de RRI como estructura, para aglomerar en grupos temáticos los conceptos y disposiciones que son “analizables” con lo expuesto en las DDVV. En primer lugar, se abordan los principios que rigen tanto a la RRI como a las DDVV. A continuación, se trabaja sobre los puntos que están relacionados con el acceso progresivo a la tierra por parte de pobladores rurales y todos los subtemas que de allí se desprenden como la formalización de los derechos o títulos sobre la tierra, la restitución y la distribución equitativa. En tercer lugar, se profundiza, sobre todo, en lo que concierne al uso de la tierra, por lo tanto, se analizan las propuestas de la RRI en materia de planes de desarrollo rural integral, enfoque territorial y ordenamiento territorial. Posteriormente, se hace un acercamiento al tema de participación

desde el punto de vista que quiénes son los y las beneficiarias de los planes propuestos y quiénes toman las decisiones en dichos planes y disposiciones a las cuales se refiere el Acuerdo. Finalmente, se analizan los temas alusivos a otros sistemas tradicionales de tenencia como los de los pueblos indígenas y las disposiciones en el Acuerdo sobre sostenibilidad ambiental y ecológica.

3.1. Principios de la RRI y principios de las DDVV

El principio rector de la RRI es su carácter de propuesta para la transformación estructural del campo a través de la creación de “condiciones de bienestar para la población rural —hombres y mujeres— y de esa manera contribuir a la construcción de una paz estable y duradera” (Acuerdo Final, 2016, p.8). Otros principios que buscan tenerse en cuenta en la implementación de este punto son la igualdad y el enfoque de género⁴, el bienestar y buen vivir, la priorización, la integralidad, el restablecimiento de los derechos de las víctimas de desplazamiento y despojo, la regularización de la propiedad, el derecho a la alimentación, la participación, el beneficio, impacto y medición, el desarrollo sostenible, la presencia del Estado y la democratización del acceso y uso de la tierra.

Por su parte, las DDVV plantean que los principios generales de la gobernanza responsable de la tenencia comienzan por las garantías que los Estados deben otorgar para el reconocimiento y el respeto de todos los titulares legítimos y sus derechos de tenencia, así como para promover y facilitar, y también proporcionar acceso a la justicia, para el goce de los derechos legítimos de tenencia. En este sentido, la RRI se proyecta desde un lugar diferente al panorama presentado por estos

principios generales de las DDVV, pues habla desde un contexto en el que nunca ha habido claridad sobre el número de tierras y mucho menos sobre quiénes son los titulares legítimos e ilegítimos. Por lo tanto, el punto de partida de la RRI es buscar un escenario en el cual se tenga claridad de cuántas tierras hay y quiénes son titulares legítimos, además de establecer unas reglas de juego que garanticen la seguridad en la tenencia tal como lo proponen las DDVV.

Adicionalmente, las DDVV tienen unos principios de aplicación que son esenciales para la contribución a la gobernanza responsable de la tenencia y coinciden en mayor medida con los principios propuestos por la RRI, a saber, dignidad humana, no discriminación, equidad y justicia, igualdad de género, enfoque holístico y sostenible, consulta y participación, Estado de derecho, transparencia, rendición de cuentas y mejora continua de los mecanismos de seguimiento y análisis de la gobernanza de la tenencia. En esta línea de análisis, la RRI se encuentra en concordancia con los principios de las DDVV, sobre todo, en los aspectos de regularización de la propiedad y de democratización del acceso y uso adecuado de la tierra, en el acentuado enfoque de igualdad de género y de equidad y en la búsqueda de una perspectiva participativa e integral a la hora de diseñar planes de acción sobre los territorios rurales.

Resulta llamativo que las principales distancias entre ambos marcos de principios se encuentran en los componentes de justicia y rendición de cuentas, pues, según la perspectiva de las DDVV, son temas relacionados con la transparencia en la definición y difusión de las políticas y procedimientos, así como de los ejercicios de responsabilización y control frente a las acciones que se realicen por fuera del Estado de derecho. Mientras que, para la RRI, sus principios de priorización y restablecimiento hablan de una concepción de justicia que está en

4. Debido a las numerosas discusiones que desató el enfoque de género en el Acuerdo, se clarificó en el Nuevo Acuerdo que cuando se hablaba de enfoque de género se hacía referencia a la búsqueda de equidad de oportunidades y derechos entre hombres y mujeres.

clave de los derechos de las víctimas del conflicto social armado, principalmente en los casos de desplazamiento y despojo. La RRI tiene entonces un grado importante de afinidad con los principios para la gobernanza responsable de la tenencia y, además, posee un valor agregado por su tinte restaurativo para los pobladores rurales que han sido víctimas del conflicto.

3.2. Acceso progresivo de la tierra: formalización, restitución y distribución equitativa

Las DDVV de la FAO abordan el tema de transferencias y cambios en los derechos y deberes de tenencia (Parte 4) como formas de reajustes, restitución, redistribución o expropiación de tierras en las que un nuevo orden implica el acceso a la tenencia por personas que antes carecían de esta. Varios de los puntos elaborados en esta parte están en confluencia con las acciones que se llevarán a cabo con la RRI, por ejemplo, la creación de un banco o fondo de tierras, la estimulación de desarrollo rural a través de inversiones responsables (caso de los PDET), el establecimiento de límites sobre la tierra como una manera de hacer una reforma redistributiva (zonificación ambiental y protección de la Reserva Forestal en la RRI) y la restitución por pérdida de derechos.

Asimismo, las DDVV proponen unas líneas de acción determinadas para la administración de la tenencia como una de las fases necesarias para su adecuada gobernanza. Dichas líneas se relacionan con el registro de los derechos de tenencia, la valoración, la tributación y el establecimiento de un ordenamiento reglamentado del territorio. Por su parte, la RRI se inserta en las líneas de acción propuestas en las DDVV a través de las siguientes disposiciones: i) la formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad (punto 1.1.5) (Acuerdo Final, p.13), ii) la formación y actualización

del catastro e impuesto predial rural (Punto 1.1.9) (Acuerdo Final, p.15), iii) el cierre de la frontera agrícola y la protección de zonas de reserva como una forma de realizar un ordenamiento reglamentado.

Estas disposiciones planteadas en la RRI podrían indicar que se proyecta hacer una reforma de carácter distributivo. Las reformas redistributivas son una decisión por parte de los Estados que puede facilitar el acceso amplio y equitativo a la tierra y a un desarrollo rural integral e integrador. Según las DDVV, cuando proceda, “los Estados podrán estudiar la asignación de tierra pública, mecanismos voluntarios y basados en el mercado y la expropiación de tierra, pesquerías o bosques privados para fines de interés general” (FAO, 2012a, p.25). La RRI, en este orden de ideas, podría estudiarse como una política redistributiva, pues, luego del proceso de negociación con las Farc EP, la propuesta de RRI se presenta como un acuerdo entre las partes y como una decisión por parte del Gobierno en aras de contribuir con los cambios necesarios en el campo colombiano. Además, cumple con la mayoría de las pautas propuestas en la directriz número quince sobre Reformas Redistributivas: establecimiento de límites sobre la tierra, reformas en contextos en los cuales haya una alta concentración de la propiedad y esta se relacione con una gran pobreza rural, definición de los beneficiarios previstos, formas de apoyo necesarias para los beneficiarios (créditos, subsidios, seguros de cosechas, asistencia técnica, todo agrupado en los PDET y en los Planes Nacionales), procesos participativos para hacer la reforma sostenible, establecimiento de tierras exentas de la reforma (en el caso de la RRI las acciones que se lleven a cabo deben guiarse y estar enmarcadas dentro de las leyes vigentes y la Constitución colombiana) y, finalmente, el acceso a medios de solución de controversias (jurisdicción agraria en caso de la RRI).

Sin embargo, la pregunta sobre si la RRI es, en

efecto, una reforma redistributiva queda latente, ya que las acciones para facilitar el acceso a la tenencia por parte de las poblaciones sin tierra o con poca tierra y, en este caso, las víctimas de despojo y desplazamiento en el conflicto armado, no están dirigidas necesariamente hacia un proceso de redistribución de la tenencia en el país que asegure un cambio en la estructura agraria y en las altas concentraciones de tierra, sino más bien hacia un proceso de reglamentación y delimitación de la tierra “disponible” y a la distribución de esta.

Las aclaraciones en el Nuevo Acuerdo acerca de la protección de la propiedad privada, la reglamentación de los ocupantes de buena fe y la aplicación de los criterios establecidos en leyes existentes para la consecución de las tierras para el Fondo de Tierras dejan claro que la RRI no busca una reforma agraria en su sentido estructural, pero sí se propone realizar las acciones necesarias para mejorar la gobernanza de la tenencia y cumplir con el principal objetivo de dar acceso a la tierra a poblaciones rurales victimizadas.

A continuación, se profundiza en las principales acciones que contempla la RRI en clave de las líneas de acción propuestas en las DDVV.

Fondo de tierras (Punto 1.1.1)

La RRI propone crear un Fondo de Tierras para “lograr la democratización del acceso a la tierra, en beneficio de los campesinos y de manera especial de 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 Fondo de Tierras [...] dispondrá de tres millones de hectáreas durante sus primeros doce años de creación” (Mesa de Diálogos, 2016, p.12) y las tierras provendrán de

tierras que hayan sido proceso de extinción judicial de dominio para revertir la concentración ilegal, baldíos indebidamente apropiados u ocupados recuperados mediante procesos agrarios, tierras provenientes de la actualización, delimitación y fortalecimiento de la Reserva Forestal, es decir, de la sustracción de tierras, tierras inexploradas según incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, tierras adquiridas o expropiadas por motivos de interés social o de utilidad pública, y finalmente, tierras donadas en el marco de la terminación del conflicto y la construcción de paz (Mesa de Diálogos, 2016, p.12).

En su numeral 13.2, las DDVV proponen que, “cuando proceda, los Estados podrán estudiar la creación de bancos de tierras en el ámbito de los programas de concentración parcelaria, con el fin de la adquisición y tenencia temporal de parcelas hasta su adjudicación a los beneficiarios” (FAO, 2012a, p.24). En este caso, el banco de tierras ha sido una propuesta que se ha elaborado en otras experiencias internacionales de transición en escenarios de posconflicto, como Sudáfrica, Guatemala, Ruanda, Yugoslavia, Camboya y El Salvador⁵. En estas experiencias se planteaba un modelo de reforma de tierras asistida por el mercado, de ahí su carácter de “banco,” lo cual demostró sus limitaciones frente al propósito de distribución de las tierras rurales, “no solo en términos de dotación y acceso de tierras, sino también en términos de permanencia en el territorio de la población campesina. Además, el modelo pactado tampoco pudo impedir el creciente proceso

5. Algunos ejemplos: el acuerdo de Guatemala, suscrito en 1996, incluyó disposiciones orientadas a la constitución de un Fondo Estatal de Tierras que orientara el establecimiento de un mercado transparente de tierras y que facilitara el desarrollo de planes de reordenamiento territorial. Este acuerdo incluía también medidas para la restitución de tierras despojadas, la recuperación de tierras indebidamente entregadas, acceso a crédito y proyectos productivos, la construcción de infraestructura, la capacitación y asistencia técnica y el registro y formalización de derechos sobre las tierras, entre otros aspectos (Garoz y Gauster, 2002; Arboleda y Coronado, 2013). Por su parte, “el proceso de la Comisión de Restitución de Tierras en Sudáfrica encuentra puntos en común con la Ley de Restitución de Tierras en Colombia al plantear la devolución de tierras a víctimas de estructuras, políticas y prácticas que generaron despojo y apropiación de tierras” (Arboleda y Coronado, 2013, p.8).

de concentración y acaparamiento de las tierras rurales” (Arboleda y Coronado, 2013, p.8).

Dado que la Mesa de Diálogos de la Habana elaboró un proceso de análisis detallado de otras experiencias y acuerdos en procesos de transición de un gran número de países, es claro que se entendió la necesidad de crear un organismo que trascendiera el banco de tierras y la restitución de tierras (aspectos que también incluye la RRI) y que planteara reflexiones en torno a los errores cometidos en otros procesos de elaboración de políticas agrarias en escenarios de posconflicto. El resultado es la creación del Fondo de Tierras de distribución gratuita, que consta también de programas de acceso integral a través de planes de acompañamiento.

Con respecto a quiénes serán los beneficiarios, las DDVV enfatizan en la importancia de dirigir los procesos de acceso a la tierra, la pesca y los bosques para el beneficio de las poblaciones pobres o más vulnerables. En este sentido, la RRI aclara que el plan de adjudicación gratuita así como el de los subsidios integrales serán dirigidos a personas seleccionadas en un registro único realizado por la autoridad competente, la cual identificará los posibles beneficiarios o beneficiarias atendiendo al principio de priorización por el cual se rige el Acuerdo (comunidades más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto armado, víctimas y sus organizaciones, y pequeños y medianos productores, entre otros).

Aunque en un principio el Acuerdo Final detallara en su apartado 1.1.3 que los beneficiarios serían escogidos en un proceso participativo (Acuerdo Final, p.12) y luego se especificara en el Nuevo Acuerdo que sería una autoridad institucional la que hiciera el registro único, igualmente se encuentra en sintonía con lo propuesto en las DDVV y propone quizás un paso más allá al fortalecer el énfasis sobre las personas victimizadas por el conflicto social armado.

Adicionalmente, dentro de otros mecanismos para promover el acceso a la tierra (punto 1.1.2), la RRI propone vías para el apoyo a pequeños productores, pues tal como lo dice la directriz 12.2 de la FAO: “los pequeños agricultores y sus organizaciones en los países en desarrollo realizan una parte importante de las inversiones agrícolas, las cuales contribuyen significativamente a la seguridad alimentaria, la nutrición, la erradicación de la pobreza y la capacidad de recuperación ambiental, (por lo tanto) los Estados deberían apoyar las inversiones de los pequeños agricultores, así como también las inversiones públicas y privadas con sensibilidad hacia los mismos” (FAO, 2012a, p.21). Estos otros mecanismos son: subsidio integral para compra de tierras por parte de beneficiarios en las zonas priorizadas, como un mecanismo adicional al Fondo de Tierras; el crédito especial para compra para población beneficiaria especialmente mujeres; y la asignación de derechos de uso para pequeños y medianos productores. Aunque las DDVV no hacen referencia a subsidios y créditos, si enfatizan en que los Estados “deberían velar por la protección de los derechos de tenencia de los productores en pequeña escala al facilitar las operaciones de mercado en relación con las transacciones de tenencia” (FAO, 2012a, p.20), lo cual concuerda con el propósito de la creación de estos otros mecanismos para el acceso en la RRI.

Restitución (punto 1.1.7)

En aras de revertir los efectos del conflicto, que se restituyan los derechos sobre la tierra a víctimas de despojo y desplazamiento forzado y para que se produzca el retorno voluntario de personas desplazadas, la RRI acuerda poner en marcha medidas sobre restitución de tierras en articulación con los procesos de reparación colectiva que cumplan con los criterios técnicos de densidad histórica del despojo y las recomendaciones de las organizaciones de víctimas. Asimismo, los procesos

de restitución estarán acompañados de asistencia técnica y financiera para la reconstrucción de proyectos de vida incluídas las estrategias para la sustitución de cultivos de uso ilícito⁶. En concordancia, para las DDVV, la restitución por la pérdida de los derechos de tenencia también debe ir acompañada de apoyo a los reclamantes para poder disfrutar sus derechos de tenencia (FAO, 2012a, p.25).

Formalización (punto 1.1.5)

La RRI propende por un proceso de formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural para garantizar los derechos de las personas que sean legítimas dueñas de la tierra y como garantía contra el despojo de cualquier tipo. El objetivo será formalizar progresivamente siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad, dando prioridad a las áreas que están relacionadas con los PDET, las Zonas de Reserva Campesina y otras que se definan por parte del Gobierno. Asimismo, se ajustó en el Nuevo Acuerdo que el Gobierno conformará un grupo de tres expertos para que realicen recomendaciones con respecto a regularización de propiedad de ocupantes de buena fe, la garantía de la función social y ecológica de la propiedad, el acceso de los trabajadores y trabajadoras sin tierra o con tierra insuficiente y para promover el uso productivo de la tierra.

Este ejercicio de formalización se alinea con uno de los principios fundamentales de las DDVV para la gobernanza de la tenencia de la tierra en el que: “Los Estados deberían garantizar que los marcos políticos, jurídicos y organizativos para la gobernanza de la tenencia reconozcan y respeten, de conformidad con las leyes nacionales, los

derechos legítimos de tenencia, en particular los derechos consuetudinarios legítimos de tenencia que no gocen actualmente de protección legal, y facilitar, fomentar y proteger el ejercicio de los derechos de tenencia” (FAO, 2012a, p.8). Así pues, la RRI suma diez millones de hectáreas que buscan ser formalizadas (tres millones del Fondo de Tierras y siete del proceso explícito de formalización), con el propósito de garantizar los derechos de tenencia y así prevenir cualquier tipo de obstáculo o despojo.

Catastro (punto 1.1.9)

En la directriz diecisiete de la FAO se plantean los registros de los derechos de tenencia como uno de los componentes de la gobernanza de su administración y se especifica, en primer lugar, la necesidad de que los Estados pongan en marcha sistemas de registro, catastro y sistemas de licencias. Con los sistemas de registro se busca aumentar la seguridad de los derechos individuales y colectivos de tenencia, “entre ellos los de titularidad pública, privada y de los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia, y para facilitar el funcionamiento de las sociedades locales y de los mercados” (FAO, 2012a, p.29). Adicionalmente, en las directrices sobre reconocimiento jurídico y asignación de derechos y deberes de tenencia se propone que los Estados deben establecer salvaguardas para identificar primeramente todos los derechos y titulares de derechos de tenencia existentes, estén registrados o no, en las zonas en las que se vaya a llevar a cabo el reconocimiento y la asignación de derechos (FAO, 2012a, p.11).

La RRI, por su parte, coincide en la importancia de realizar un proceso de formación y actualización de un catastro y del impuesto predial rural (llamado tributación en las DDVV), para regularizar la pequeña y mediana propiedad de la tierra apuntando a dar seguridad jurídica y social

6. Según el Proyecto Barómetro de acompañamiento a la implementación de los acuerdos de Paz en Colombia del Instituto Krock de la Universidad de Notre Dame, EEUU; el Acuerdo Final colombiano es el único acuerdo paz en el mundo que hace referencia al tema de solución al problema de los cultivos de uso ilícito (Díez, F. en charla académica Universidad Nacional, noviembre, 2016).

en beneficio de la producción alimentaria y el equilibrio ambiental. Se busca entonces propiciar el uso adecuado de la tierra, crear un sistema de información general para la promoción del desarrollo agrario integral, estimular la desconcentración de la propiedad rural improductiva e incrementar el recaudo efectivo en la tributación (Mesa de Diálogos, 2016, p.15). Para esto se propone elaborar un Sistema General de Información Catastral que en un plazo de siete años concrete la formación y actualización del catastro rural. En el Nuevo Acuerdo, se especificó que este avalúo catastral será responsabilidad de la autoridad competente y se realizará solamente de conformidad con las leyes ya existentes.

Para la FAO, la realización del registro de derechos de tenencia debe ir acompañado de mecanismos que faciliten dicho registro, por ejemplo, métodos apropiados desde el punto de vista sociocultural, sistemas de integración de diferentes sistemas de tenencia (incluidos los tradicionales), servicios profesionales como abogados, notarios y especialistas que tengan un enfoque comunitario que dirija una acción sin daño, procedimientos simplificados y tecnología adecuada y las vías necesarias de una transparencia en la difusión que impida la corrupción. La RRI también concuerda con dar apoyo técnico, administrativo y financiero a los municipios que elaboren o actualicen el catastro rural. Igualmente, coincide en llevar a cabo un proceso participativo para garantizar la transparencia de la información y en la protección y reconocimiento de los derechos adquiridos por las comunidades indígenas y afrodescendientes y sus sistemas tradicionales de tenencia.

Adicionalmente, la RRI presenta una serie de acciones con respecto al avalúo catastral: i) un sistema para que los municipios liquiden, cobren y recauden el impuesto predial, ii) una normatividad para que los municipios fijen las tarifas de impuesto predial e iii) incentivos a los municipios como

transferencias a las finanzas municipales cuando se realicen exenciones de impuesto predial a personas beneficiarias de los programas de acceso y a los pequeños productores. Todo esto va en el mismo orden de ideas de la directriz diecinueve de la FAO sobre tributación, en la cual los Estados pueden recaudar ingresos de la tributación relativa a los derechos de tenencia, con el fin de conseguir sus objetivos sociales, económicos y ambientales más generales, dentro de un marco normativo que regule los aspectos correspondientes y con el apoyo en metodologías para el personal de los organismos de ejecución.

Delimitación de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva (ordenamiento territorial) (Punto 1.1.10)

En congruencia con la directriz número veinte de la FAO, que indica que “los Estados deberían realizar una ordenación reglamentada del territorio y supervisar y hacer cumplir los correspondientes planes, los cuales deberían comprender un desarrollo equilibrado y sostenible (y diversificado) de los territorios” (FAO, 2012a, p.32), la RRI expone varias disposiciones que de una manera u otra aportan a un ejercicio de ordenación reglamentada del territorio. Por ejemplo, el punto 1.1.10 sobre cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva habla sobre la elaboración de un plan de zonificación ambiental que delimite la frontera agrícola y permita caracterizar el uso de las áreas que necesitan un manejo ambiental especial.

Este plan, tal como lo sugiere el numeral 20.3 de las DDVV sobre la necesidad de reconocer la interrelación entre los usos de la tierra, tendrá en cuenta los propios emprendimientos de convivencia y desarrollo de las comunidades y organizaciones sociales (como es el caso de las Zonas de Reserva Campesina), el impulso hacia la solución de

conflictos existentes entre la vocación de la tierra y su uso real y también los casos en los que se necesiten procesos de educación ambiental para comunidades que colinden o estén dentro de las áreas con un manejo ambiental especial.

Jurisdicción agraria (punto 1.1.8)

Con el fin de mitigar los conflictos de uso y tenencia y, en general, para contribuir a la regularización y protección de los derechos de propiedad, la RRI expone una serie de mecanismos para la resolución de tenencia y uso, y de fortalecimiento de la producción alimentaria. Esto está plenamente contemplado a lo largo del documento de las DDVV en el cual se expresa la necesidad por parte de los Estados de

proporcionar acceso, por conducto de órganos judiciales y administrativos imparciales y competentes, a medios que permitan dar solución oportuna, asequible y eficaz a las controversias sobre los derechos de tenencia, incluidos los medios alternativos para dichas soluciones, y deberían proporcionar recursos procesales eficaces para ello, entre los que podrá encontrarse un derecho de apelación, según proceda (FAO, 2012a, p.7)

y garantizar que las personas vulnerables y marginadas tengan acceso a estos mecanismos.

En esta línea, la RRI creará mecanismos ágiles y eficaces de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra y pondrá en marcha una nueva jurisdicción agraria con una adecuada cobertura y capacidad en los territorios, con especial énfasis en las zonas priorizadas que, con mecanismos jurídicos, garanticen un acceso a la justicia de manera ágil y oportuna para la población rural en situación de pobreza, con asesoría legal y formación especial para las mujeres sobre sus derechos (Mesa de Diálogos, 2016, p.14).

También propone la creación de mecanismos de concertación y diálogo social entre el Gobierno nacional, regional y local, las y los pobladores campesinos, las comunidades étnicas y las empresas del sector privado, para generar espacios de interlocución.

Este último punto dialoga con el numeral 21.3, que afirma que los Estados habrían de desarrollar formas alternativas de resolución de conflictos, especialmente en el plano local, a través de procedimientos justos, fiables, accesibles y no discriminatorios de rápida solución de las controversias sobre los derechos de tenencia. La búsqueda de una interlocución entre actores de diversos intereses buscaría desarrollar una agenda de desarrollo común y se espera que por medio del principio de participación se vuelva un mecanismo de fácil acceso para las comunidades marginadas.

Asimismo, en paralelo al numeral 21.1 de las Directrices, en el que se plantea que los Estados deberían poner a disposición de todos los mecanismos con el fin de evitar o resolver las posibles controversias en una fase preliminar, la RRI creará una instancia de alto nivel en el marco de las competencias del Gobierno nacional, para formular unos lineamientos generales para una planeación indicativa sobre el uso de la tierra. Se busca pues que tanto las autoridades locales, en articulación con las autoridades nacionales, marquen las pautas para la planificación y orientación del desarrollo en los territorios, y que la existencia de dichos lineamientos dirima posibles conflictos.

3.3 Uso adecuado de la tierra: desarrollo rural integral

Un segundo grupo de los puntos acordados en la RRI se explican las disposiciones con respecto a los programas y planes de estímulos y acciones

que llevarán a cabo un desarrollo rural integral. En este sentido, se exponen los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) que buscan una transformación estructural del ámbito rural y la promoción de un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad. Los PDET fueron sujetos a unos criterios de priorización para implementar sus prácticas en algunas zonas. Dichos criterios se relacionan con niveles de pobreza y necesidades insatisfechas, grado de afectación por el conflicto social armado, debilidad de la capacidad institucional de administración y gestión, y territorios en donde haya presencia de cultivos ilícitos.

En las zonas priorizadas se pretende construir unos Planes de Acción para la Transformación Regional y luego, en conjunto, los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral acogerán las prioridades y metas de los PDET más allá de las zonas priorizadas. Tanto los PDET como los Planes Nacionales buscan la erradicación de la pobreza extrema en el campo a través de una serie de acciones conjuntas dentro de un periodo de quince años⁷. Estos procedimientos, tal como están redactados en el Acuerdo Final quizás superan lo planteado en las DDVV con respecto al principio de integralidad. Es decir, la RRI propone varias facetas dentro de los Planes Nacionales que van mucho más lejos de lo que proponen las DDVV en sus apartados sobre programas de reforma agraria redistributiva.

Las DDVV exponen que los “Estados deberían asegurar que los programas de reforma agraria redistributiva brinden a los beneficiarios que las necesiten todas las formas de apoyo necesarias, como el acceso al crédito, a los seguros de cosechas, a los insumos, a los mercados, a la asistencia técnica en extensión rural, al desarrollo de explotaciones y a la vivienda” (FAO, 2012a, 27). Por su parte, la RRI presenta los siguientes puntos

dentro de lo que está contemplado en los Planes Nacionales:

- Infraestructura vial para el logro de la integración regional.
- Infraestructura de riego para impulsar la producción agrícola familiar y la economía campesina.
- Infraestructura eléctrica y de conectividad para garantizar condiciones de vida digna.
- Un Plan Nacional de Salud Rural para tener un acceso especial en las zonas rurales.
- Un Plan Nacional de Educación Rural para brindar atención a la primera infancia y erradicar el analfabetismo.
- Vivienda y agua potable.
- Estímulos a la economía solidaria y cooperativa.
- Asistencia técnica.
- Subsidios y créditos.
- Mercadeo para garantizar las condiciones necesarias para la comercialización de los productos provenientes de la economía familiar y campesina.
- Formalización laboral rural y protección social de la población rural para garantizar el trabajo digno y los derechos de los y las trabajadores del campo.

Sin duda, el contexto colombiano exigía un marco detallado de acciones no solo para terminar la confrontación armada con las Farc EP y asegurar la no repetición de las causas estructurales de la violencia, sino también para revertir las consecuencias de la guerra en materia de atraso y abandono del ámbito rural. Mientras que las DDVV son en gran medida unas propuestas generales para que los Estados sepan cuál puede ser su margen de maniobra para garantizar una gobernanza responsable de la tierra, la RRI es una apuesta supremamente detallada en planes que buscan atender a las problemáticas locales y específicas del campo colombiano. Y, en este sentido, se cumple con la idea transversal en las DDVV sobre la

7. Este plazo hace referencia a los Planes Nacionales.

necesidad de los Estados de diseñar estrategias que se adecuen a los requisitos locales específicos (por ejemplo, la directriz número 13.5).

Adicionalmente, la propuesta de desarrollo integral contemplada en los Planes Nacionales y los PDET concuerda con la DDVV que habla de la necesidad de realizar inversiones responsables, tanto privadas como públicas, que ayuden a mejorar la seguridad alimentaria, para así aumentar la producción agrícola sostenible y, en general, ayudar a elevar los ingresos de la población rural. Además, los Planes Nacionales parten del entendimiento de que la pobreza rural no se mitiga solamente con ingresos más elevados, sino con un acceso adecuado a servicios y bienes públicos para otorgar las bases de una vida digna.

3.4. Diferentes formas de asociatividad solidaria

Bajo el principio de “bienestar y buen vivir”, la RRI propone la transformación rural y la erradicación de la pobreza, así como la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía de las zonas rurales, esto incluye también a las comunidades étnicas, afrodescendientes e indígenas. La RRI, en este sentido, reconoce la diversidad étnica y cultural, así como la necesidad de un enfoque diferencial en los PDET y en los Planes Nacionales cuando sea

necesario. Es clave resaltar que en el ejercicio de la formalización de derechos de tenencia a través del catastro se protegen los derechos ya adquiridos por las comunidades indígenas y afrodescendientes.

Para las DDVV es clave el reconocimiento y la protección por parte de los Estados de los derechos legítimos de los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia. Dicha protección debe realizarse al elaborar las políticas y leyes sobre la tenencia, “teniendo en consideración los valores sociales, culturales, espirituales, económicos y medioambientales de la tierra, la pesca y los bosques sujetos a sistemas de tenencia de los pueblos indígenas y de otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia” (FAO, 2012a, p.15).

En esta misma dirección, la RRI reconoce los valores intangibles, culturales y espirituales de algunos sistemas de producción alimentaria, economía solidaria y cooperativa y otras formas de organización de la población rural, como en el caso de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC). En la primera versión del Acuerdo Final, se acotaba que se llevarían a cabo procesos participativos de constitución de ZRC a través de mecanismos de concertación y, posteriormente, la formalización de la propiedad. Luego, en el Nuevo Acuerdo, se condiciona la constitución de ZRC solamente a la autoridad competente y de conformidad con las leyes vigentes.

4. Participación

En la primera versión del Acuerdo Final, la RRI contemplaba una serie de disposiciones que se alineaban con su principio de participación, sobre todo, de las comunidades rurales. El principio de participación en la RRI se refiere a que la planeación, la ejecución y el seguimiento de los

planes y programas se adelantará con la activa participación de las comunidades —hombres y mujeres—, además se debe garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, así como la veeduría ciudadana y la vigilancia especial de los organismos competentes. A partir de este

principio, se despliegan una serie de acotaciones en cada punto que se refieren a la participación de las comunidades en conjunto con las autoridades de las entidades territoriales para definir los PDET. Asimismo, se resaltaba la cooperación de hombres y mujeres de la comunidad en algunas facetas de los Planes Nacionales, por ejemplo, en la priorización, ejecución y seguimiento de las obras de infraestructura, y en la definición de las soluciones de vivienda y la ejecución de proyectos de agua potable.

Sin embargo, después del plebiscito y de los reajustes propuestos por la oposición, se añadieron una serie de clarificaciones que establecían el rol protagónico de las autoridades locales para que ninguna de las decisiones tomadas en los procesos participativos limitase las competencias de ejecución de los gobernantes. En el contexto histórico de Colombia hay una marcada tendencia a la diferencia sustancial entre los intereses que despliegan las decisiones de las autoridades locales y las decisiones y necesidades de las comunidades. Por esta razón, la primera versión del Acuerdo contemplaba una participación más amplia, en aras de extender y cualificar la democracia como condición para la construcción de paz. En suma, la RRI y el Acuerdo, en general, buscan fortalecer el rol del Estado y las competencias de la institucionalidad como una de las fases primarias para la transformación estructural del campo y la prevención de la violencia.

En este sentido, las DDVV plantean que los Estados deben elaborar “políticas, leyes y procedimientos pertinentes por medio de procesos participativos que involucren a todas las partes afectadas, asegurando que desde un principio sean tomados en cuenta tanto los hombres como las mujeres [...] Las políticas, leyes y procedimientos deberían expresarse con claridad en los idiomas correspondientes y ser objeto de una amplia difusión” (FAO, 2012a, p.8). De esta manera, las

DDVV presentan un marco amplio de acción con respecto al diseño de procesos participativos, pues no especifica claramente de qué manera y con quiénes llevar a cabo dichos procesos. La RRI se enmarca en esta directriz; sin embargo, quedan en el aire preguntas acerca de los riesgos de limitar la participación y de dejar la toma de decisiones en manos de las autoridades competentes solamente. Cabe mencionar que en la implementación de la RRI se espera que unos territorios tengan procesos de participación más amplios que otros debido a las características históricas de las organizaciones sociales.

Género

Tanto para la RRI como para la DDVV el componente de igualdad de género es principal y transversal a todos los procesos de participación y de acceso a los derechos sobre la tierra. En las DDVV, se define el enfoque de género como la necesidad de “garantizar la igualdad del derecho de mujeres y hombres al disfrute de los derechos humanos, al tiempo que se reconocen las diferencias entre hombres y mujeres y se toman medidas específicas encaminadas a acelerar la igualdad de hecho, cuando sea necesario” (FAO, 2012a, p.5). Para la FAO, los Estados son responsables de asegurar los mismos derechos de tenencia y acceso a la tierra para las mujeres y las niñas con independencia de su estado civil y su situación marital y, por lo tanto, las políticas, leyes y procedimientos deberían formularse incorporando un enfoque de género desde el principio (FAO, 2012a, p.8).

De igual manera, la RRI resalta el reconocimiento de los derechos a la tierra de las mujeres en relación a la propiedad de la tierra y de proyectos productivos, opciones de financiamiento, infraestructura, servicios técnicos y formación. Este reconocimiento busca que se adopten las medidas necesarias para que los planes, la ejecución y el seguimiento de

las acciones llevadas a cabo por la RRI tengan en cuenta las necesidades específicas y condiciones diferenciales de las mujeres, de acuerdo con su ciclo vital, afectaciones y necesidades.

El enfoque de género en los mecanismos de participación de la RRI plantea que se tengan en cuenta los requerimientos específicos de las mujeres del campo. Por ejemplo, dentro de los Planes Nacionales, se contempla el abordaje de género en los Planes de Salud Rural para tener en cuenta los requerimientos de las mujeres

de acuerdo con su ciclo vital. Por su parte, en el Plan progresivo de protección social se incluye la promoción de esquemas de protección al embarazo, parto, lactancia y atención en salud para los recién nacidos. Finalmente, en el Plan Especial de Educación Rural, se propone la promoción profesional de las mujeres en disciplinas no tradicionales para ellas, así como su vinculación en áreas productivas no tradicionales, entre otras de las disposiciones con enfoque de género que presenta la RRI en su conjunto.

Conclusiones

Hace algunos meses en Roma, en un evento de la FAO, se discutieron las vías para asistir a Colombia en la reforma rural dentro del marco de lo propuesto en las DDVV. Se aseguró entonces que la FAO promovería la cooperación para movilizar recursos para los PDET y contribuiría con el monitoreo y la evaluación de los programas de protección social, así como de los programas de economía familiar. Adicionalmente, el director general de la FAO, Graziano de Silva, resaltó que para hacer la RRI efectiva era necesario fortalecer el involucramiento de la sociedad civil y de las instituciones que han estado históricamente alejadas del Estado (FAO, 2016).

Se plantea pues que mantener la cercanía entre la implementación de la RRI al marco propuesto por las DDVV será lo que ratifique la seguridad alimentaria y la construcción de paz. Sin embargo, aunque es importante reflexionar acerca de las prácticas y disposiciones acordadas en la RRI bajo el parámetro propuesto por las DDVV, también se debe tener presente que las DDVV pueden ser interpretadas de forma distinta y conveniente, y su uso final como instrumento de gobernanza dependerá de las interacciones políticas que se den entre los Estados y los actores sociales (Franco, 2008).

Es decir que, aunque en el Acuerdo Final la RRI cumpla con varias de las disposiciones de las DDVV, esto no asegura completamente el mejoramiento de la gobernanza de la tenencia o las condiciones de vulnerabilidad de la población rural colombiana. En otras palabras, solo cuando se usen e implementen las DDVV para resolver los problemas de seguridad en la tenencia y el acceso inequitativo a través de la prohibición de violaciones a los derechos de posesión e injusticias históricas en cuanto al acceso de recursos se asegurará una transformación rural para el caso colombiano y una prevención de la repetición de la violencia.

En relación con lo anterior, es importante resaltar que el proceso de implementación de las disposiciones acotadas en la RRI que se está desarrollando, corre varios riesgos: i) que las limitaciones a la participación activa de las comunidades se vean reflejadas en decisiones que propenden por una reforma rural basada en principios de mercado, dado el interés de autoridades locales y gremios del sector rural, ii) que el acceso limitado de participación aleje la oportunidad de las mujeres de acceder a los mismos derechos de tenencia que poseen los hombres, iii) que las leyes vigentes sean un obstáculo para la restitución y la agrupación de tierras en

el Fondo de Tierras y, por lo tanto, se reduzcan los alcances de la justicia y la reparación para las poblaciones victimizadas en el conflicto, y iv) que los proyectos productivos y de asociatividad definidos por las autoridades locales respondan a intereses o transacciones de tierra basadas en principios de mercado que aumenten los riesgos de exclusiones de campesinos y campesinas sin tierra o con tierra insuficiente.

Solo un monitoreo juicioso de la implementación de los acuerdos y el conocimiento por parte de los

sectores sociales de las DDVV garantizarán que la RRI se acerque lo mejor posible a los objetivos, tanto del proceso de paz y posconflicto como de los objetivos de las DDVV de realización de los derechos humanos, la seguridad alimentaria, la erradicación de la pobreza, la sostenibilidad de los medios de vida, la estabilidad social, la seguridad de la vivienda, el desarrollo rural y el crecimiento social y económico.

Referencias

- Arboleda, Zohanny y Coronado, Sergio (2013). Posconflicto y política agraria. Una mirada a las experiencias internacionales. *Revista Cien Días – CINEP/PPP*, (79), 5-9.
- Borras Jr., Saturnino; Franco, Jennifer y Wang, Chunyu (2013). The Challenge of Global Governance of Land Grabbing: Changing International Agricultural Context and Competing Political Views and Strategies. *Globalizations*, 10(1), 161–79.
- El Tiempo (2016). Línea del tiempo de los diálogos de paz. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/multimedia/infografias/linea-del-tiempo-de-los-dialogos-de-paz/16385949>
- Fajardo, Darío (2014). Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana. Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. Recuperado de <https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/comisionPaz2015/FajardoDario.pdf>
- Franco, Jennifer (2008). Making Land Rights Accessible: Social Movements and Political-Legal Innovation in the Rural Philippines. *Journal of Development Studies*, 44(7), 991–1022.
- Garoz, Byron; Gauster, Susana; Barreda, Carlos; Rivera, Otoniel y Solís, Fernando (2002). FONTIERRAS: El modelo de mercado y el acceso a la tierra en Guatemala. Balances y perspectivas. Congcoop – IDRC.
- McKay, Ben; Rodríguez, Bladimir y Fajardo, Darío (2016). The Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security in Colombia: Towards democratic land-based resource control. Documento de Coloquio No. 19. La Haya.
- Mesa de Conversaciones de La Habana Proceso de Paz, Delegación del Gobierno Nacional y Delegación de las Farc EP (2012-2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. La Habana.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) (2016). Juzgue usted: estos fueron los cambios, ajustes y precisiones del NO incorporados en el Nuevo Acuerdo de paz. Recuperado de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Prensa/Paginas/2016/noviembre/Juzgue-usted-estos-fueron-los-cambios-ajustes-y-precisiones-del-NO->

incorporados-en-el-Nuevo-Acuerdo-de-paz.aspx

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2012a). Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Roma: FAO.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2012b). Acerca de las directrices voluntarias sobre la tenencia. Recuperado de <http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/es/>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2012c). Los países adoptan directrices mundiales sobre la tenencia de la tierra [Informe de prensa]. Recuperado de <http://www.fao.org/news/story/es/item/142612/icode/>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2016, diciembre 6). Acceso a la tierra y restitución en el corazón de la construcción de paz en Colombia (Land access and restitution at the heart of peacebuilding in Colombia). Recuperado de <http://www.fao.org/news/story/en/item/458072/icode/>

Semana (2016, noviembre 16). Todo lo que hay que saber del componente agrícola del nuevo acuerdo. Revista Semana. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/nuevo-acuerdo-con-las-farc-reforma-rural-integral/505639>

Tierra y Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) (2014). Gobernanza responsable de la tenencia de la tierra; Aplicabilidad en Bolivia y Perú de las 'directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Tierra: La Paz, Bolivia. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/248484692/Gobernanza-responsable-de-la-tenencia-de-la-tierra>