



Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)

La presente obra está bajo una licencia:
Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)

Para leer el texto completo de la licencia, visita:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/co/>

Usted es libre de:

Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra
hacer obras derivadas



Bajo las condiciones siguientes:



Atribución — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).



No Comercial — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

RETOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA RURAL INTEGRAL DE PAZ

Ana Milena Parra Páez¹

Universidad Católica de Colombia

Resumen

La Reforma rural Integral planteada en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera firmado entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC - EP plantea una serie de cambios estructurales en las políticas agrarias que se han desarrollado hasta el momento en el país. El presente artículo de investigación realiza una descripción detallada de las piedras angulares de la Reforma Rural Integral y la forma como se plantearon en el texto, teniendo en cuenta el desarrollo que se ha realizado hasta la fecha por parte de las entidades de gobierno, para posteriormente realizar un análisis crítico de ciertas debilidades que se identificaron dentro de las propuestas para la transformación estructural del campo en Colombia, y que pueden representar obstáculos para la implementación de los proyectos diseñados. Lo anterior con la finalidad de identificar cuáles son los retos que afrontara el estado colombiano en el ejercicio de materialización y puesta en marcha de los puntos de la Reforma Rural Integral.

Palabras clave: Posconflicto, Reforma Rural, Sector agrario, Proyectos productivos, Diálogos de paz, Desarrollo territorial.

Abstract

The Rural Reform proposed in the Final Agreement for the Termination of the Conflict and the Construction of a Stable and Lasting Peace signed between the Colombian government and the armed group FARC-EP poses a series of structural changes in the agrarian policies that have been developed moment in the country. The present research article includes a

¹ *Estudiante de Derecho con materias culminadas y en proceso de grado de la Universidad Católica de Colombia, identificada con código estudiantil N° 2108975. Contacto: amparra75@ucatolica.edu.co.*

detailed description of the cornerstones of the Integral Rural Reform and the way it was proposed in the text, taking into account the development that has been carried out to date by the government entities, in order to then perform a critical analysis of certain skills that are identified within the proposals for the structural transformation of the field in Colombia, and that may represent obstacles for the implementation of the designed projects. The foregoing in order to identify the challenges facing the Colombian state in the exercise of materialization and implementation of the points of the Comprehensive Rural Reform.

Key words:

Post-Conflict, Rural Reform, Agrarian Sector, Productive Projects, Peace Dialogues, Territorial Development.

Sumario

Introducción. 1. Bases de la Reforma Rural Integral Colombiano 1.1 Acceso integral y uso de la tierra. 1.2 Planes nacionales orientados al campo. 1.3 Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). 1.4 Sistema de seguridad alimentaria 2. Dificultades en torno a la implementación de la Reforma Rural Integral. 2.1 Desconocimiento frente a la propiedad del suelo rural. 2.2 Falta de criterios de priorización para el acceso a la tierra. 2.3 No definición de las Zonas ZIDRES por parte de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). 2.4 Dificultad en la implementación de los Programas de desarrollo con enfoque territorial. 2.5 Los Tratados de Libre Comercio Vigentes y su efecto en la soberanía alimentaria en Colombia 3. Retos de la implementación de la Reforma Rural Integral. 3.1 Identificación y recuperación de los bienes baldíos 3.2 Articulación de las entidades del sector central y territorial. 3.3 Política fiscal ajustada a las necesidades de la Reforma Rural Integral. Conclusiones. Referencias.

Introducción

El acuerdo de paz firmado entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) incluyó como uno de los puntos relevantes la Reforma Rural Integral (RRI), la cual hace referencia a una serie de cambios en el sector agrario en Colombia, con la finalidad de mejorar la situación económica de los campesinos del país.

Este punto del acuerdo de paz firmado es neurálgico en la construcción de una paz duradera y estable, teniendo en cuenta que la mayor afectación por el conflicto armado interno colombiano la han sufrido las áreas rurales en Colombia. Los cambios estructurales en cuanto al acceso a la tierra, formalización de derechos de propiedad, la restitución de tierras y desarrollo de proyectos productivos en el campo requiere de un compromiso conjunto de las entidades públicas para que su realización sea efectiva, y atiendan a los objetivos trazados al momento de suscribir el punto de la Reforma Rural Integral en el acuerdo de paz.

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, el desarrollo del presente artículo de investigación pretende exponer los retos que tiene el gobierno colombiano para la implementación efectiva de la Reforma Rural Integral, teniendo en cuenta el entorno político, social y económico actual y la difícil situación del sector agrario debido a diversas causas que han persistido en el tiempo.

Por otro lado, se encuentran las disposiciones que fueron consagradas en cuanto al punto de reforma rural integral en el acuerdo de paz firmado con la guerrilla de las FARC-EP que busca la erradicación de los altos índices de pobreza en el campo colombiano, mediante la reactivación del campo y, en especial, el desarrollo de la agricultura campesina, familiar y comunitaria. Sin embargo, dentro de estos puntos se han encontrado diversas falencias que presentaran una serie retos a la hora de implementar las iniciativas propuestas, esto aún más teniendo en cuenta que el desempeño de entidades como el ministerio de agricultura y desarrollo rural o la UPRA siguen siendo deficientes antes las necesidades latentes del sector agropecuario en Colombia.

La importancia que suscita el análisis presentado en el presente artículo radica en la identificación de posibles falencias que se presentan en la política del sector agrario y el desempeño deficiente de entidades como el Ministerio de Agricultura y la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, para de este modo realizar una serie de recomendaciones finales que permitan afrontar los desafíos del Gobierno colombiano frente a la implementación exitosa de todos los puntos que contiene la Reforma Rural Integral. Así entonces el presente artículo de investigación buscar responder al interrogante de ¿Cuáles son los retos que afrontara el gobierno colombiano frente a la implementación de la Reforma Rural Integral?

La metodología mediante la cual se desarrolla esta investigación es de tipo doctrinal hermenéutica ya que mediante la revisión y análisis de textos, cifras estadísticas e informes sectoriales se construyen un análisis de microproblemas que responden al desarrollo de cada capítulo de la investigación, los cuales se responden con la construcción de una síntesis personal sobre el tema objeto de investigación.

1. Bases de la Reforma Rural Integral

El Estado colombiano y la guerrilla de las FARC-EP teniendo en cuenta la situación adversa que en la actualidad se presenta en el sector agropecuario, deciden en el marco del acuerdo de paz negociar conjuntamente una propuesta de Reforma Rural Integral que permita el desarrollo eficiente del campo y la disminución de la brecha social y económica que se presenta en Colombia en el sector urbano y rural.

Ruiz (2017) identifica respecto a la formulación de la Reforma Rural Integral que el amplio conocimiento que la guerrilla de las FARC-EP tiene sobre las zonas rurales del país permitió que se identificaran las principales problemáticas que se presentan en estas áreas, teniendo en cuenta que Colombia ha presentado por largo tiempo un conflicto en cuanto a la propiedad de tierras fundado en aspectos políticos, sociales y económicos.

Colombia ha planteado a lo largo de su historia una serie de reformas rurales que se han enfocado en diversas falencias que se presentan en el campo, sin embargo, los resultados

obtenidos no han sido satisfactorios, ya que no se han logrado los fines propuestos, las políticas públicas en este sentido no han sido efectivas.

El dialogo llevado a cabo en la mesa de negociación de La Habana, identifico las debilidades que afronta el campo colombiano que son fundamentalmente en Índice de Pobreza Multidimensional para el área rural dispersa sustentada en la desigualdad en el acceso a la tierra y la falta de inversión pública en las zonas rurales, y la concentración de tierras en propietarios únicos (Melo, Ramírez, Forero & Uribe, 2016).

El desarrollo de la Reforma Rural Integral y su implementación en las zonas rurales, se llevará a cabo mediante unas bases específicas de las cuales se desprenderán programas específicos para lograr los objetivos trazados para la solución de las problemáticas mencionadas anteriormente, teniendo en cuenta que la finalidad última de la Reforma Rural Integral es la transformación estructural del campo, diversos doctrinantes han resaltado la importancia de abordar este tema en el acuerdo de paz.

El acceso a la propiedad no puede ser desvinculado de la implementación del Acuerdo Final de Paz, puesto que de su correcta implementación depende el resarcimiento por parte del Estado hacia las personas víctimas del conflicto armado, que por la situación constante de violencia tuvieron que abandonar sus propiedades y su fuente de ingresos, puesto que la mayoría de estas personas se dedicaba al cultivo de las tierras (Núñez, 2017, p.25).

La siguiente gráfica, permite identificar las piedras angulares de la Reforma Rural Integral sobre las cuales se construirán los programas que permitirán llevar a cabo los cambios necesarios para la mejora del sector rural:

Figura 1. Bases de la Reforma Rural integral



Fuente: Forjando Paz (2017).

Cada uno de estos pilares fundamentales de la Reforma Rural integral contempla una serie de herramientas que se pondrán en desarrollo de manera gradual, es preciso resaltar que la puesta en marcha de todas las iniciativas planteadas dentro del acuerdo de paz, requieren un esfuerzo conjunto de parte de las entidades del gobierno.

Todo lo anterior como lo indica Ruiz (2017) es el primer paso para dar un giro importante al campo colombiano y llevar lo propuesto en la Reforma Rural Integral a una realidad que permita cambiar la vida de los miles de campesinos que existen en Colombia, teniendo en cuenta que el sector rural ha sufrido graves consecuencias por el conflicto armado.

A continuación, se realizará una descripción breve de cada uno de los pilares mencionados anteriormente y los programas mediante los cuales se llevarán a cabo.

1.1 Acceso Integral y uso de la tierra:

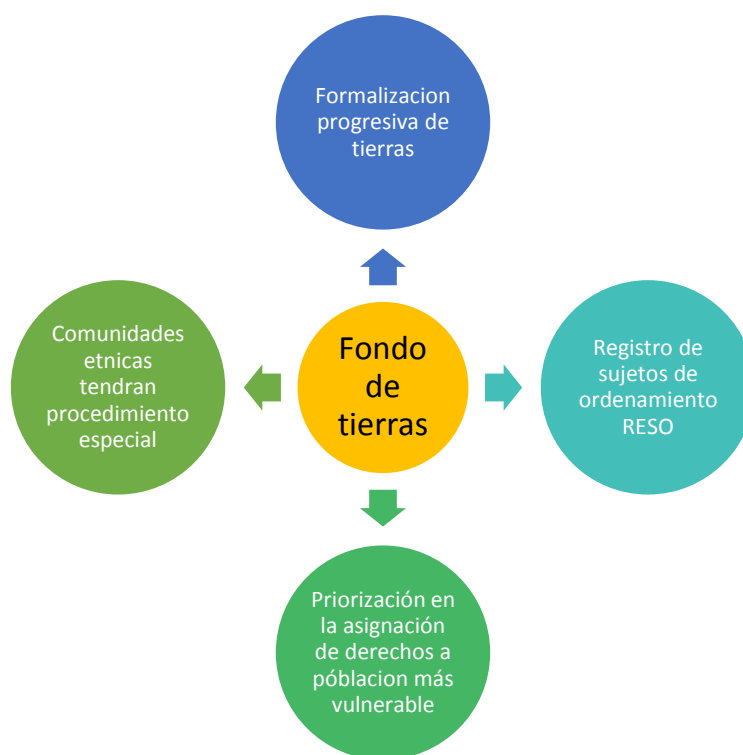
El acceso a la tierra y el uso de la misma ha sido un tema sobre el cual se han presentado diversas controversias a lo largo de la historia, sin duda este hecho es una de las causas de diversos conflictos sociales.

En este sentido es preciso indicar que el acceso a la tierra y la concentración de la misma en propietarios únicos, los procesos de colonización agraria y asentamientos poblacionales, y la mínima presencia del estado han dado como resultado un fenómeno evidente de concentración de tierras, y acceso mínimo a la misma; lo que desencadena fenómenos de violencia (Oficina internacional de Derechos Humanos, 2013).

Para conjurar esta situación la Reforma Rural Integral alternativas como la constitución de un fondo de tierras, que tiene como objetivo principal la distribución equitativa y gratuita de tierra que beneficie a campesinos que no tienen propiedad o cuya extensión es muy pequeña, con el fin de que puedan realizarse proyectos productivos que garanticen la sostenibilidad del núcleo familiar.

El Decreto 902 de 2017 expedido el 29 de mayo, adopta las medidas para la implementación del programa de acceso integral y uso de la tierra, formalizando la creación del fondo de tierras, y disponiendo de herramientas como el Registro de Sujetos de Ordenamiento para identificar los beneficiarios del Fondo de tierras de acuerdo a su vulnerabilidad.

Figura 2. Aspectos relevantes Decreto 902 de 2017 sobre Fondo de Tierras



Fuente: Elaboración Propia (2018).

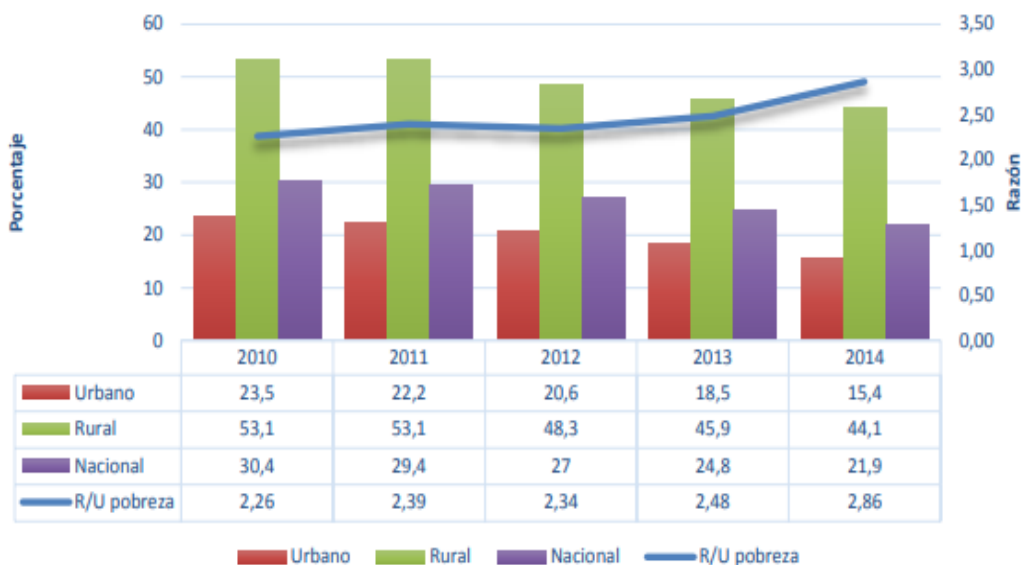
El Decreto 902 de 2017 contiene importantes iniciativas para la implementación efectiva del Fondo de tierras y su adecuado funcionamiento, ahora bien, materializar lo dispuesto aquí es un desafío importante que se tendrá en los próximos meses.

1.2 Planes nacionales orientados al campo:

En este punto la Reforma Rural integral descrita en el acuerdo de paz firmado hace referencia a Planes Nacionales Sectoriales que promuevan la presencia del estado en todas las regiones del país, mediante inversión en infraestructura, servicios públicos, incentivos a la producción agrícola, formalización laboral en el campo y acceso a opciones de crédito bancario, esto orientado a la disminución de la pobreza extrema en el campo.

El Departamento Nacional de Planeación (2015) en el último informe sobre las condiciones de pobreza a nivel rural de los años 2010 a 2014, ha informado lo siguiente:

Figura 3. Pobreza multidimensional y brecha rural – urbana 2010 -2014



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2015).

Respecto de la pobreza que se presenta en el sector rural colombiano y su brecha con el entorno urbano el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2011) explica que la brecha entre el sector urbano y rural tiene diversas causas entre ellas los bajos ingresos que reciben los campesinos por su actividad agraria, la ubicación geográfica de algunos municipios que dificultan el acceso de infraestructura y la presencia del estado en sí misma, y la migración de gran parte de la población a las ciudades o cabeceras municipales.

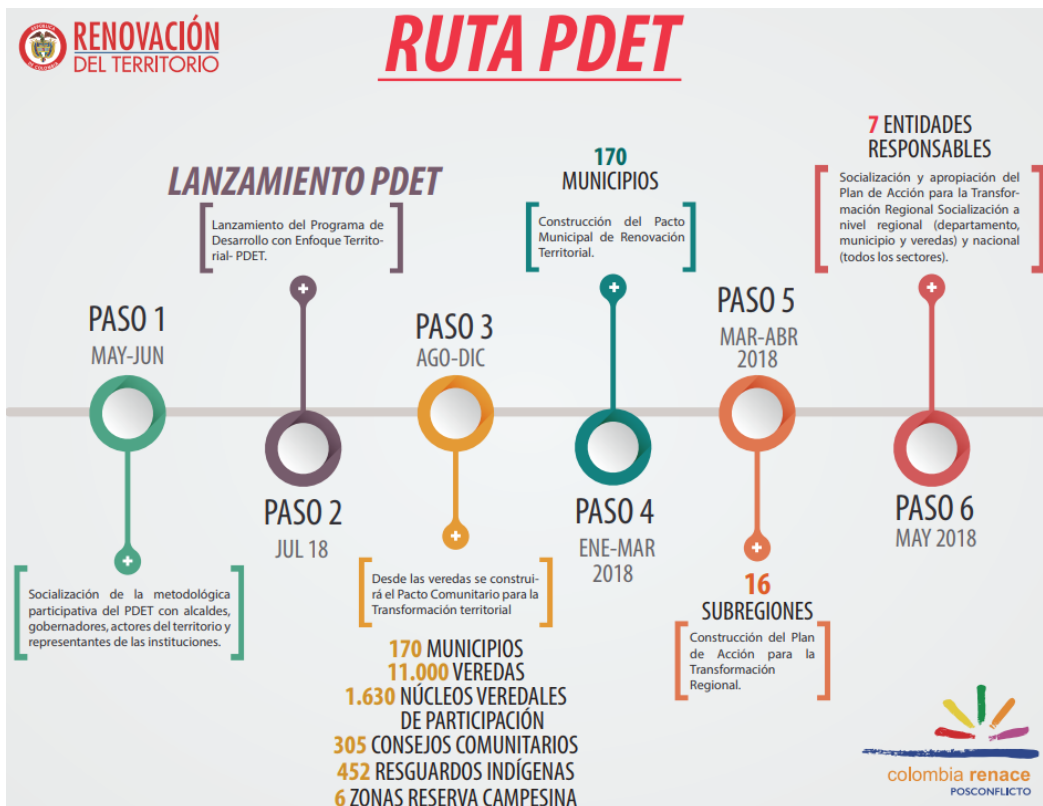
Así mismo el Centro Latinoamericano para el desarrollo rural (2012) después de la realización de varios estudios ha concluido que la pobreza del sector rural en Colombia se debe a el acceso a la tierra, el desarrollo socioeconómico del sector rural, la infraestructura y la deficiencia en la prestación de los servicios públicos.

1.3 Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET):

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial se crearon mediante la expedición del Decreto Ley 893 de 2017 y tienen como finalidad facilitar la presencia del estado en todas las regiones del país para identificar las debilidades y fortalezas del territorio y determinar planes de acción a seguir en los mismo con el fin de definir planes de acción que se ciñan a las necesidades específicas de cada región.

La implementación de estos Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial se ha trazado una ruta bajo la cual se realizará la implementación y socialización de los mismos, la siguiente grafica permite identificar de manera clara los pasos a seguir:

Figura 4. Ruta Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

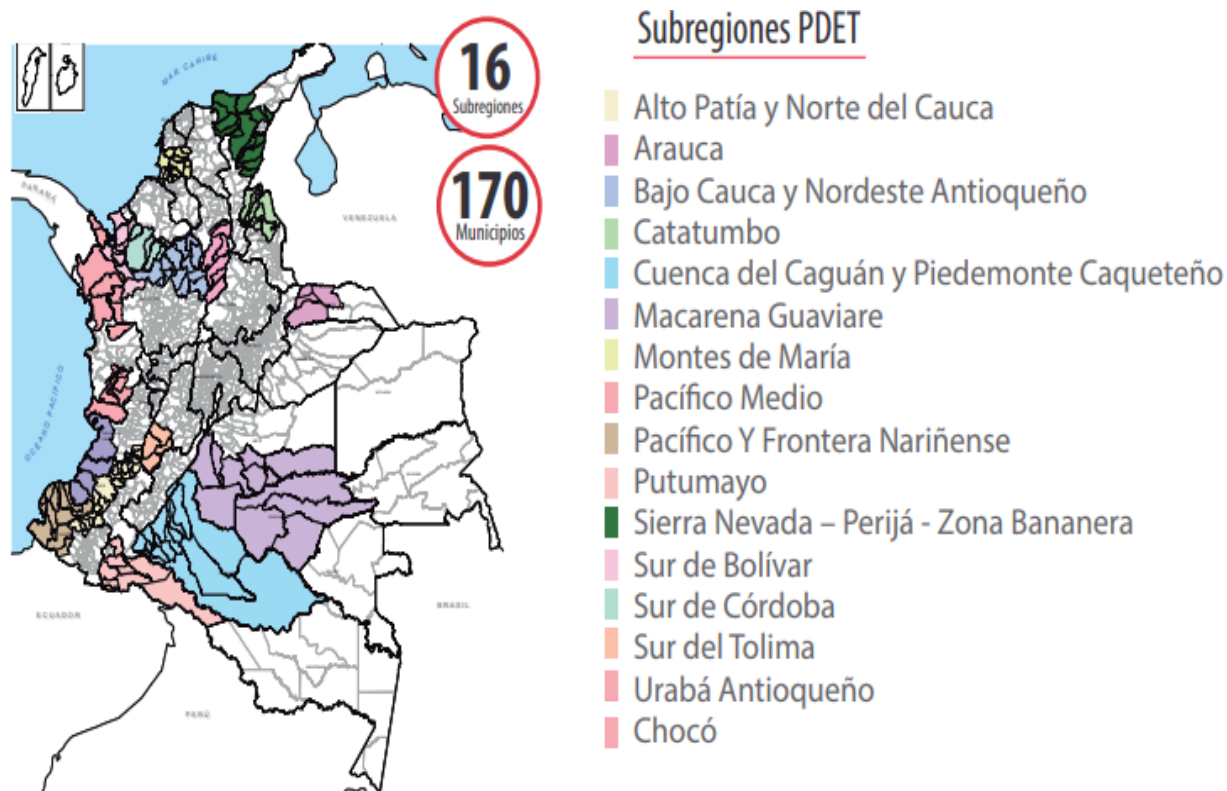


Fuente: Agencia de Renovación del Territorio (2017).

La Agencia de Renovación del Territorio (2017) ha explicado cómo se determinaron las zonas en las que se llevaran a cabo la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial aclarando que las regiones PDET se priorizaron de acuerdo a criterios en primer lugar de niveles de pobreza, en particular, de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas; en segundo lugar se observó el grado de afectación derivado del conflicto; en tercer lugar la debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión; por último la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas.

Así entonces se identificaron 16 subregiones compuestas por 170 municipios de 19 departamentos, las cuales tienen especial necesidad de atención por parte del estado y requieren de manera urgente la puesta en marcha de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.

Figura 5. Subregiones Programas de Desarrollo con enfoque territorial.



Fuente: Agencia de Renovación del Territorio (2017).

El objetivo de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial es fortalecer las regiones y permitir el desarrollo de sus economías de acuerdo a los proyectos regionales que se identifiquen, además de garantizar de manera permanente la presencia y el apoyo de las entidades del Estado.

1.4 Sistema de Seguridad Alimentaria:

Esta iniciativa está enfocada en fortalecer la producción de alimentos desde el sector agropecuario creando oportunidades para la economía familiar y regional y desarrollando mercados locales para que sea más fácil comercializar los productos que se generan en el campo.

La Seguridad Alimentaria según Rodríguez (2017), se fundamenta en la relación entre mercado y alimentos puede abordarse desde dos puntos de vista válidos, uno relacionado con; los índices de importación y exportación de productos agrícolas, y una segunda razón desde el dinamismo del comercio y mercado de tierras y producción agrícola.

Así entonces en cuanto a la consideración anterior es preciso afirmar que la seguridad alimentaria se encuentra relacionada de manera directa con la alta producción agrícola con la que cuentan determinados territorios, de aquí la importancia por fortalecer los proyectos productivos relacionados con la agricultura.

Figura 5. Programa de soberanía alimentaria.



Fuente: Forjando Paz (2017).

2. Dificultades en torno a la implementación de la Reforma Rural Integral

La implementación de la Reforma Rural Integral supone enfrentarse a diversas falencias que existen en el sector agrario, teniendo en cuenta que hasta la fecha las reformas agrarias que se han propuesto han resultado ineficientes para solucionar las condiciones precarias del campo.

En ese sentido, son varias las circunstancias adversas a las se tendrán que enfrentar el gobierno colombiano y sus instituciones, para implementar cada uno de los puntos de la Reforma Rural Integral, en ese punto es necesario que se consideren planes de acción para superar las dificultades que existen en la actualidad, de modo que no sean un obstáculo en la ejecución efectiva de la transformación del campo (Mendoza, 2017).

A continuación, se realizará una breve reseña de las falencias más relevantes que presenta en la actualidad el sector rural colombiano, y que pueden considerarse como obstáculos para la implementación efectiva de la Reforma Rural Integral.

2.1 Desconocimiento frente a la propiedad del suelo rural:

En Colombia no hay certeza en la actualidad de la totalidad de bienes baldíos que hay en el sector rural, ni de quien los está ocupando. Esto resulta una falencia grave ya que no hay claridad sobre la totalidad de terrenos que podrían ser adjudicados dentro del proceso para el acceso integral y el uso de la tierra.

Perdomo (2015) hace referencia a la deficiencia en la identificación de terrenos baldíos por parte del Estado, ya que no hay claridad sobre cuantas hectáreas en el sector rural son terrenos baldíos y eso ha llevado a que se produzcan fenómenos de concentración de tierras, sin que haya una intervención del Estado en esta práctica.

El llamado problema agrario en Colombia ha consistido en plantear y resolver cuántas tierras baldías existen y la forma como debe legalizarse su ocupación, pues la ocupación de facto se ha dado por parte de terratenientes y campesinos colonos. Sin embargo, la pregunta es quién tiene más derecho si ambos son reclamantes de buena fe, ya sea que estén explotando la tierra (colonos) o que no lo estén haciendo que son en este caso los terratenientes (Polo, 2016, p.34).

Esta situación de desconocimiento de la cantidad de terrenos baldíos, dificulta el proceso de acceso a la tierra y la adjudicación de la misma por parte del fondo de tierras, por lo que resulta necesario que se realicen acciones encaminadas a establecer la cantidad de terrenos en cada territorio que son propiedad del estado, y la ocupación de los mismos en qué circunstancias se ha presentado.

Viana (2013) en un estudio realizado sobre la adjudicación irregular de baldíos expresa la necesidad crear instituciones con marcos jurídicos y capacidades organizacionales, que permitan actuar sobre mercados como el de la tierra; para que puedan resolver los inconvenientes que se presentan respecto a los terrenos baldíos como los es la concentración económica, la disociación entre el interés del propietario privado y el interés social de protección de los recursos naturales y la falta de transparencia e información sobre las transacciones de adjudicación.

2.2 Falta de criterios de priorización para el acceso a la tierra:

Las disposiciones de la Reforma Rural Integral en cuanto al acceso de la tierra mediante el Fondo que se creará, no establece criterios de priorización para la adjudicación de los terrenos, si bien se enuncia la creación de un registro para determinar un puntaje que se tendrá

en cuenta para el derecho de adjudicación en el tiempo, no hay priorización para minorías o grupos de víctimas.

Este punto es analizado por el Santaella (2017) quien evidencia que el texto de la reforma rural integral y los decretos que la reglamentan no prioriza de manera expresa la asignación de predios a las víctimas, ya que el Registro De Sujetos De Ordenamiento- RESO, tendrá en cuenta varias bases de datos como el Sisben, el registro de tierras despojadas, el Registro de víctimas y las as bases en las que reposan las solicitudes realizadas por los pueblos y comunidades étnicas para la constitución, la creación, saneamiento, ampliación, titulación de predios.

Así mismo la adjudicación de terrenos por parte del fondo de tierras supone un proceso más pacífico que el que han tenido que enfrentar los reclamantes de tierras, por lo que es posible que los campesinos víctimas de despojo de tierras decidan desistir de estos procesos judiciales.

La implementación de la ley 1448 en cuanto a la restitución de tierras se está desarrollando en un escenario que ha disminuido la confrontación armada, pero aumentado los hostigamientos y amenazas directas a la población víctima, especialmente a aquella que ejerce el liderazgo en el reclamo de tierras y derechos. Esta situación ha sido advertida con frecuencia por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo (Bonilla, 2014, p.11).

Como se indicó anteriormente, los reclamantes en procesos de restitución de tierras están sometidos a constantes amenazas y atentados contra su integridad, teniendo en cuenta la opción de entrar como beneficiarios al proceso de adjudicación de tierras de la Reforma Rural Integral, podría haber un desistimiento masivo en los procesos de restitución de tierras. Cabe resaltar aquí el alto porcentaje de líderes reclamantes de tierras que han sido asesinados o amenazados, sin que hasta la fecha el gobierno haya solucionado esta problemática.

El orden en el proceso de adjudicación de predios a los beneficiarios, requiere de planeación a gran escala por parte de las entidades de gobierno a fin de que este proceso no cree una fila interminable de sujetos beneficiarios de la misma, sin que haya certeza de cuándo se producirá la adjudicación del predio.

2.3 No definición de las Zonas ZIDRES por parte de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA):

La Ley 1776 de 2016 abrió paso a la creación de las Zonas De Interés De Desarrollo Rural, Económico Y Social (ZIDRES), mediante la cual se crearán territorios para el desarrollo de proyectos productivos en los que participaran empresas privadas y pequeños campesinos, dichos proyectos se llevaran a cabo en zonas de difícil acceso que requieren amplias inversiones de infraestructura, por lo que se considera idóneo la participación de capital privado.

Como lo considera la autora Sanmiguel (2017) las zonas ZIDRES se contemplaron para áreas de difícil acceso que mediante inversión en infraestructura puedan convertirse en zonas productivas donde se puedan desarrollar proyectos agrarios conjuntos entre empresas privadas y pequeños campesinos, incentivando el aprovechamiento de tierras no explotadas mediante la inversión de capital privado.

Sin embargo, hasta la fecha transcurridos dos años de la expedición de la Ley 1776 de 2016 que crea las zonas ZIDRES la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) no ha identificado, ni definido de manera específica las zonas del territorio colombiano donde se desarrollaran este tipo de proyectos, lo que termina siendo un obstáculo para la identificación de los bienes baldíos potenciales de adjudicación mediante el fondo de tierras.

2.4 Dificultad en la implementación de los Programas de desarrollo con enfoque territorial:

La propuesta de los programas de desarrollo territorial ha tenido una serie de dificultades en su ejecución, en principio por la recopilación de la información para la parte diagnóstica que incluye análisis del territorio, identificación de problemas dentro del mismo y ejercicio participativo de la comunidad, pilares que no han resultado simples.

Las dificultades para el suministro de información oportuna, la aplicación de un solo modelo para implementar la metodología sin tener en cuenta la diversidad de la población,

el proceso sistemático de amenazas, asesinatos, detenciones arbitrarias y en general las violaciones de derechos humanos que han recaído sobre los líderes y lideresas, los obstáculos para posicionar sus planes de vida o planes alternativos y finalmente han incidido en los tiempos de ejecución de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (Asociación Minga, 2017, p.1).

Si bien la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial son un plan ambicioso y que busca el fortalecimiento de las regiones mediante la identificación de necesidades individuales, la materialización de los mismos supone grandes esfuerzos, como lo ha expresado la Organización Semillas (2017) quien afirma que si bien con la creación de los Programas de desarrollo con enfoque territorial se abre la puerta a la determinación de modelos más autónomos para los territorios y se les da cabida en el plano nacional; su implementación en las 16 regiones estará sujeta a la política fiscal (disponibilidad de recursos), lo que podría ser el principal el obstáculo más grande para su efectiva ejecución.

2.5 Los Tratados de Libre Comercio Vigentes y su efecto en la soberanía alimentaria en Colombia:

La Reforma Rural Integral en uno de sus pilares desarrolla el punto de la soberanía alimentaria como un eje fundamental de los cambios que deben implementarse en el campo colombiano, sin embargo, no se ha considerado la incidencia negativa de los tratados de libre comercio sobre dicho punto.

El Mandato Agrario presenta la posibilidad de pensar un país diferente para los colombianos, incluyendo las opiniones de los sectores campesinos, afrodescendientes e indígenas de nuestro país. De acuerdo con ese mandato, debemos aplicar en términos de soberanía alimentaria medidas más proteccionistas que busquen fortalecer el mercado interno. El cambio de cultivos transitorios de productos básicos de la canasta familiar por productos tropicales no sólo está llevando el país hacia un gran déficit económico sino también a una dependencia alimentaria total de las potencias económicas (Agencia de Prensa Rural, 2012, p.21).

El fortalecimiento de la producción nacional en materia de alimentos debe asegurar la preferencia de productos internos frente a la exportación, tema que no es muy pacífico teniendo en cuenta los tratados de libre comercio que ha suscrito Colombia hasta la fecha, de manera que deberán plantearse nuevas alternativas que permitan la sostenibilidad de la agricultura del país.

3. Retos de la implementación de la Reforma Rural Integral

La Reforma Rural Integral es uno de los proyectos más ambiciosos plasmados en el acuerdo de paz firmado entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC_EP, teniendo en cuenta la realidad que actualmente afronta el sector rural en Colombia, por lo que su implementación requerirá una serie de esfuerzos por parte de todas las entidades del gobierno.

Tal como lo afirma Santaella (2017) la reforma rural Integral genera la posibilidad de implementar un cambio drástico en las políticas para el sector agrario y obliga a visibilizar problemáticas que se han presentado en el sector rural por largos años, es así como debe producirse una transformación a nivel macro para lograr los objetivos demarcados por el texto de esta Reforma.

Para esto el país tendrá que enfrentarse a una serie de retos que de acuerdo al análisis anteriormente realizado se identificaron y serán desarrollados de manera integra a continuación.

3.1 Identificación y recuperación de los bienes baldíos:

La identificación de la totalidad de los bienes baldíos representa el primer desafío para el Estado colombiano teniendo en cuenta que se desconoce el total de hectáreas de las que el estado es titular y por consiguiente no se tiene certeza de la cantidad de predios que pueden ser sujetos de adjudicación por parte del Fondo de Tierras.

La titulación se concibe como un instrumento para promover y consolidar la paz, mejorar la calidad de vida de la población campesina, generar empleo productivo, fomentar la adecuada explotación y utilización social de las aguas y tierras rurales, aumentar el volumen de producción, promover el mejoramiento económico social y cultural de la población y garantizar a la mujer campesina oportunidades de participación equitativa (Departamento Nacional de Planeación, 2016, p.4).

Determinar la totalidad de bienes baldíos en cabeza del estado permitirá determinar la cantidad de hectáreas que el Fondo de tierras podrá adjudicar y la ubicación de las mismas para establecer los beneficiarios en cada región del país.

En ese sentido el gobierno expidió el Decreto 1465 de 2013 que en su Capítulo II describe el procedimiento para la recuperación de baldíos indebidamente ocupados.

La Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (2014) indica que también es posible realizar procesos de Revocatoria Directa de las Resoluciones de Adjudicación de baldíos cuando se advierta la violación de las normas constitucionales, legales o reglamentarias vigentes al momento en que se expidió la resolución correspondiente y de igual manera será posible realizar procesos de Reversión en baldíos adjudicados que tiene como objeto devolver un bien baldío adjudicado al dominio de la Nación, cuando se compruebe la violación de las normas, el incumplimiento de las obligaciones y condiciones bajo las cuales se produjo la adjudicación o no se destine para los fines que se hubieren previsto.

Se hace necesario que el Estado se plantee como un objetivo a corto plazo la recuperación de bienes baldíos mediante los procesos descritos anteriormente, con el fin de que el Fondo de Tierras cuente con predios suficientes para realizar la adjudicación a beneficiarios y que estos se empleen en proyectos productivos que favorezcan a los pequeños campesinos.

3.2 Articulación de las entidades del sector central y territorial:

El desarrollo de la Reforma Rural Integral requiere de un trabajo mancomunado de las entidades del sector central y sector descentralizado, lograr esta coordinación requerirá un amplio esfuerzo de las dos partes, teniendo en cuenta que la puesta en marcha de todos los pilares de la reforma conlleva un enfoque territorial que debe ser ejecutado por las autoridades del sector departamental y municipal.

Las zonas rurales históricamente han estado afectadas por el abandono estatal e institucional, lo que ha traído como consecuencia la falta de un desarrollo social para el campo. La pobreza extrema, el analfabetismo y la falta de educación para los y las jóvenes del campo son algunas de las consecuencias que trae consigo el abandono estatal (Forjando Paz, 2017, p.30).

Dicho lo anterior resulta necesario que el Estado retome presencia en los departamentos y municipios que antes por ocasión del conflicto armado no contaban con la presencia de entidades de gobierno en la proporción debida. Si bien construir un camino de colaboración y cooperación entre entidades del sector central y el descentralizado parece ser una tarea

dispendiosa, la efectividad de la implementación de cada punto de la Reforma Rural Integral dependerá de esto en gran medida.

3.3 Política fiscal ajustada a las necesidades de la Reforma Rural Integral:

La implementación de los ejes de la Reforma Rural Integral requiere una suma importante de recursos económicos, en este sentido el Estado colombiano deberá realizar una planeación fiscal juiciosa a fin de garantizar la disponibilidad de estos al momento en que se requieran.

Junguito, Perfetti & Delgado (2017) estima que la financiación de la Reforma Rural Integral tendría un costo estimado de \$142.6 billones de pesos durante los 15 años previstos para su implementación, lo que representa anualmente un monto de \$9,5 billones. Como se evidencia la incidencia fiscal de estos valores es alta por lo que el gobierno deberá plantear políticas fiscales idóneas que le permitan disponer de los recursos necesarios para la implementación adecuada de la reforma.

Cabe resaltar en este punto que el gobierno ha contemplado la creación del Fondo Colombia en Paz para que este sea el instrumento articule las fuentes de financiamiento y la destinación de recursos, de esta manera habrá una coordinación más eficiente de los recursos y la ejecución de los mismos.

Conclusiones

El análisis expuesto mediante el desarrollo del presente artículo de investigación permite identificar los pilares planteados en la Reforma Rural Integral para garantizar la transformación del sector rural en Colombia, y fomentar las actividades agropecuarias en país, es necesario entonces presentar un análisis crítico que permita identificar las características del atraso del sector rural, para de esta manera identificar las necesidades de los campesinos y plantear programas que se ajusten a sus necesidades.

La ejecución de todo lo propuesto en el Acuerdo de Paz firmado por la guerrilla de las FARC-EP y el gobierno colombiano debe contar con un periodo de organización y transición que permita un efectivo desarrollo en todo el territorio colombiano, por lo que es necesario

que dichos mecanismos se contemplen desde una perspectiva organizada que permita que se ejecute lo planteado en las propuestas de los candiditos.

La Reforma rural integral representa para Colombia la oportunidad de realizar cambios drásticos en el manejo que se le ha dado al sector agrario hasta la fecha, la identificación de las debilidades del campo colombiano permite evidenciar la deficiencia de las reformas agrarias que se han realizado históricamente en el país. La verdadera transformación del campo representa un desafío para el gobierno y para la sociedad colombiana en general, por lo que deberán concentrarse los esfuerzos para ejecutar de manera efectiva cada punto de dicha reforma.

Lograr mejorar las condiciones de vida de los campesinos supone un eje fundamental para la construcción de una paz estable y duradera, cerrar la brecha de desigualdad entre el sector rural y el urbano permitirá que se cree un país más incluyente y accesible que reconozca la importancia del sector agrario (Chávez, Cubides & Vivas, 2016).

El análisis que se desarrolló en el presente artículo logro identificar los principales retos que tendrá el Estado Colombiano en la implementación efectiva de la Reforma Rural Integral. Así entonces se logra identificar que en primer lugar el estado debe realizar una difícil tarea en cuanto a la identificación de la totalidad de los bienes baldíos que son factibles de entrar al fondo de tierras para ser adjudicados a beneficiarios que se establecerán mediante un proceso de registro, esto teniendo en cuenta que la información catastral de muchas zonas del país se encuentra desactualizada, sumado a esto se tendrá que realizar un análisis minucioso de los procesos de adjudicación de baldíos que se han realizado para determinar cuáles de estos son factibles de revocar.

En segundo lugar, se deberán diseñar planes de cooperación y coordinación entre las entidades del sector central y descentralizado con el fin de que se ejecuten las tareas asignadas para lograr la implementación de todos los puntos de la reforma, en este punto se tendrá que fortalecer la gestión de entidades como el Ministerio de Agricultura y desarrollo rural o la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria con el fin de que cumplan con ejercicio

indispensables para poder realizar una ejecución de proyectos fundamentada en informes técnicos que evidencien la realidad del campo.

En tercer lugar, la urgencia de que se definan las ZIDRES es un reto que tendrán que afrontar estas entidades, ya que hoy se evidencia un notable retraso que dificulta la determinación por parte del estado de las zonas que podrán adjudicarse a familias campesinas para que realicen la explotación de la misma a pequeña escala, esto debido a que no se han definido específicamente las zonas ZIDRES. Así mismo deberá el estado fomentar la protección del proyecto productivo a pequeña escala que serán desarrollados por pequeño campesino productores, deberá entonces incentivarse la realización de proyectos productivos garantizando condiciones dignas de mercado y sostenibilidad a largo plazo.

Colombia es un país que se concentra en un modelo de transición posterior al conflicto armado en la actualidad, sin embargo, la participación activa de la ciudadanía sobre la ampliación del espectro comercial a transnacional es una situación que ha puesto en riesgo la productividad de la mano de obra de local, por lo tanto, es necesario construir herramientas para que las microempresas en Colombia accedan al crédito.

Por último, es necesario indicar que la política fiscal que se desarrolle en los próximos gobiernos incidirá de manera efectiva en la ejecución de la Reforma Rural Integral, teniendo en cuenta que la misma se encuentra planeada para los próximos 15 años. De modo que la planeación y buen manejo de los recursos asegurara a largo plazo los recursos que necesitan los planes de desarrollo del sector agrario sin comprometer la sostenibilidad fiscal del país.

Referencias

- Agencia de prensa rural. (2012). TLC: némesis de la soberanía alimentaria. Bogota: Colectivo Antígona. Recuperado de <http://prensarural.org/spip/IMG/pdf/TLC.pdf>
- Agencia de Renovación del Territorio. (2017). El posconflicto en Colombia. Bogotá: Imprenta nacional. Recuperado de http://www.renovacionterritorio.gov.co/UAECT/librerias/media/pdf/ABC_ART.pdf
- Asociación Minga. (2017). Los programas de desarrollo con enfoque territorial, un año después. Informe. Recuperado de <http://asociacionminga.org/index.php/noticias/paz/1113-los-programas-de-desarrollo-con-enfoque-territorial-un-ano-despues-mas-de-60-lideres-y-lideresas-de-las-zonas-priorizadas-valoraron-el-estado-de-su-implementacion>
- Bonilla, L. (2014). Informe Defensoría del Pueblo. Los riesgos de reclamar la tierra: vulneración y amenazas a los derechos humanos de personas y comunidades. Bogotá: Colombia. Imprenta Nacional de Colombia. Recuperado de http://desarrollos.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Los_riesgos_de_reclamar_la_tierra._Vulneracion_y_amenazas_a_los_Derechos_Humanos_de_personas_y_comunidades.pdf
- Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. (2012). LA POBREZA RURAL EN COLOMBIA. Bogotá: RIMISP ORG. Recuperado de http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1366386291DocumentoDiagnosticoColombia.pdf
- Chávez, E., Cubides, J., & Vivas, T. (2016). Derechos humanos, paz y posconflicto en Colombia (1st ed.). Bogotá: Editorial Universidad Católica de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). DIAGNÓSTICO DE LA POBREZA RURAL. COLOMBIA 2010-2014. Bogotá: Imprenta Nacional. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/Pobreza%20Rural.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). Evaluación del instrumento de titulación de baldíos a familias campesinas. Bogotá: Imprenta nacional de Colombia. Recuperado de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Titulacion_de_Baldios.pdf
- Forjando Paz. (2017). Comprendiendo el Acuerdo de Paz Acuerdo. Reforma Rural Integral. Bogotá: Torre Blanca Agencia Gráfica. Recuperado de <http://forjandopaz.com/Descargas/Reforma%20Rural%20Integral.pdf>

- Junguito, R., Perfetti, J., Delgado, M. (2017). Acuerdo de Paz: Reforma Rural, Cultivos Ilícitos, Comunidades y Costo Fiscal. Fedesarrollo. Bogota: La Imprenta Editores S.A. Recuperado de http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3344/CDF_No_55_Febrero_2017.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Melo, A., Ramírez, J., Forero, J., Uribe, D. (2016). Acuerdos de La Habana, reforma rural integral y su enfoque étnico. Bogotá. Recuperado de <http://www.porlatierra.org/docs/36513494f9992dff6066e0873c7be06f.pdf>
- Mendoza, A. (2017). ¿Acumulación irregular de tierras adjudicadas como baldíos? Dudas ante la expedición de la Ley Zidres y su posible disonancia con lo acordado en La Habana. Trabajo de Grado. Universidad Católica de Colombia. Facultad de Derecho. Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://repository.ucatolica.edu.co/handle/10983/14944>
- Núñez, R. (2017). El alcance normativo del Decreto ley 902 de 2017 en la implementación de la reforma rural integral contemplada en el acuerdo final de paz entre el gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC-EP. Trabajo de Grado. Universidad Católica de Colombia. Facultad de Derecho. Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://repository.ucatolica.edu.co/handle/10983/15526>
- Oficina Internacional de Derechos Humanos. (2013). Tierra en Colombia –Entre despojo y negocio. Bogotá: Acción Colombia. Recuperado de <http://www.oidhaco.org/uploaded/content/article/666329106.pdf>
- Organización Semillas. (2017). Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), un camino desde la vereda a la Nación o un largo retorno a otras violencias. Bogota: Diego Bocanegra. Recuperado de <http://www.semillas.org.co/es/programas-de-desarrollo-con-enfoque-territorial-pdet-un-camino-desde-la-vereda-a-la-nacin-o-un-largo-retorno-a-otras>
- Perdomo, A. (2015). Los baldíos en Colombia. Bogota: Colombia. Universidad de los Andes. Recuperado de <https://agronegocios.uniandes.edu.co/2015/10/22/los-baldios-en-colombia-parte-1/>
- Polo, S. (2016). Las decisiones de Estado a favor del gran capital: el problema agrario en Colombia siglo XX-inicios del siglo XXI. Nova et Vetera, 25. Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/novaetvetera/article/view/185>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. (2011). Colombia rural. Razones para la esperanza. Bogota: Informe Nacional de Desarrollo Humano. Recuperado de

- http://www.undp.org/content/dam/colombia/docs/DesarrolloHumano/undp-co-ic_indh2011-parte1-2011.pdf
- Rodríguez, R. D. (2017). Ley 1776 de 2016 (Ley Zidres): Explotación económica de las Zidres mediante proyectos productivos no agropecuarios. ¿Una amenaza para la seguridad y soberanía alimentaria de Colombia? Trabajo de Grado. Universidad Católica de Colombia. Facultad de Derecho. Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://repository.ucatolica.edu.co/handle/10983/15335>
- Sanmiguel, E. (2017). Ley Zidres. ¿reforma agraria o vía libre a la adjudicación irregular de baldíos? Trabajo de Grado. Universidad Católica de Colombia. Facultad de Derecho. Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://repository.ucatolica.edu.co/handle/10983/14819>
- Santaella, H. (2017). Acuerdo de desarrollo rural integral y derecho agrario del posconflicto: mitos, verdades y desafíos de su materialización. Revista Digital De Derecho Administrativo, (17), 311. Recuperado de revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/4839
- Ruiz, C. (2017). El estado del campo colombiano para la Reforma Rural Integral. El caso de Antioquia. Estudios Políticos, (50), 303-325. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n50/0121-5167-espo-50-00303.pdf>
- Viana, J. (2013). Acumulación irregular de baldíos en la altillanura colombiana. Informe Contraloría General de la República. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. Recuperado de https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/703164/Inf_Baldios_pub2017.pdf/fc83b206-c806-414e-a253-6bf355b01ccf
- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria. (2014). Bases conceptuales procesos de regularización de la propiedad rural y acceso a tierras. Bogota: Colombia. Imprenta Nacional de Colombia. Recuperado de http://www.upra.gov.co/documents/10184/11165/Bases_conceptuales_procesos_regular_propie_rural.pdf/c6f34b46-9887-4b87-8f33-aa9d7c8d953a