



FOTO: LAURA CALA MEJÍA

# La urgencia de recuperar la Reforma Rural Integral como uno de los caminos posibles para avanzar en la construcción de paz en Colombia

**Sandra Naranjo<sup>1</sup>**

**T**ransformar el panorama de inequidad y exclusión de la tenencia de la tierra en Colombia y sus implicaciones en materia de bienestar social para un porcentaje importante de la población colombiana, pasaría, entre otras, por la implementación de reformas estructurales sobre el ordenamiento territorial y de superación de la concentración de la propiedad de la tierra, la reglamentación del cultivo, explotación y distribución de plantas de actual uso ilícito; de una comprensión de lo rural desde la política pública, que se sustente en el territorio y en el fortalecimiento y puesta en marcha de los modelos de producción campesina, familiar y comunitaria y la transformación de nuestro sistema alimentario con sus respectivos regímenes de consumo.

El Acuerdo Final de Paz (AFP) no contempló medidas estructurales con dicho alcance y, sin embargo, su aporte

en generar algunas apuestas para abonar al camino de la superación de estas condiciones de inequidad, es una de las rutas importantes que se han trazado recientemente en el país en esta perspectiva. Su contenido fue producto de un alcance histórico y sus aportes son al menos útiles de cara a nuestro futuro cercano. Desafortunadamente, la implementación de la Reforma Rural Integral (RRI) contenida en el punto 1 del AFP en manos de dos gobiernos con claros intereses anclados –desde diversos puntos de vista–, a versiones de lo rural que perpetúan el orden/desorden que permanece, está lejos de ser una reforma, ha sido poco rural y lo menos integral posible.

Al momento actual de la implementación no se han dado pasos hacia la configuración de una reforma porque el Estado a cargo de la implementación siguió siendo el mismo de siempre. No se han promovido los ajustes ins-

1. Abogada con maestría en sociología, investigadora en temas rurales. c.e: spnaranjoa@gmail.com.





**Al momento actual de la implementación no se han dado pasos hacia la configuración de una reforma porque el Estado a cargo de la implementación siguió siendo el mismo de siempre.**

titucionales que se requieren y tiene un peso importante la ausencia de un capítulo para su implementación dentro del Plan Nacional de Desarrollo, y ha sido ínfima la asignación de recursos nuevos para la implementación, lo que significa que a costa de recursos de uso para el funcionamiento del Estado (del Sistema General de Regalías y del Sistema General de Participación), el Estado haya terminado haciendo lo mismo de siempre, pero bajo el título de “la paz”.

La implementación no ha contemplado un enfoque de participación más allá de la promoción de escenarios de reunión, y no se acoge y apropia en la intervención estatal, las visiones de quienes habitan la ruralidad; no ha sido integral, dado que las diferentes figuras contenidas en el punto 1 tenían potencia y orden lógico de impacto, en el entendido que fueran implementadas de manera conjunta y articulada, y no cada una por su lado y a destiempo entre sí, como ha ocurrido hasta el momento. Sobre los tres grandes componentes del punto 1 se puede señalar a cinco años y medio de su puesta en marcha lo siguiente:

1. Los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR) avanzan de manera precaria, bajo criterios poco claros, en muy pocos municipios y exponiendo su implementación a tiempos inciertos,<sup>2</sup> en donde, hasta el momento, no se ha involucrado de fondo a la población étnica, entonces ¿Cómo se ordena el territorio rural sin la participación incidente de comunidades étnicas?

De otro lado, se ha dado fuerte impulso a un catastro hasta ahora también inconsulto con comunidades étni-

cas, que parece ser más el de un país donde nunca existió conflicto armado. Así mismo, a pesar de su exclusión de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural - POSPR, ha sido a costa de tierras que ya tenían en su haber los pueblos indígenas antes de la firma del AFP y de la duplicación en el conteo de hectáreas en el *fondo de tierras* y también en la *formalización de la propiedad*, que se siguen “rindiendo cuentas” frente a una y otra figura. Finalmente, no han sido definidos los mecanismos de resolución de conflictos con la participación de las comunidades ni ha sido adoptada la jurisdicción agraria.

2. Las actividades impulsadas para la estructuración de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET, se hicieron de manera apresurada, con una metodología que está lejos de arrojar impactos de trascendencia territorial y que dejaron como derrotero la implementación de más de treinta mil proyectos puntuales sin articulación entre sí y sin la potencia de generar transformaciones territoriales, como era lo esperado de estos planes. De ahí en adelante, lo que ha ocurrido es la mayor enajenación del proceso de implementación de las comunidades, al delegar a una firma privada la definición de los criterios, la priorización y la medición de los avances de la implementación de cada uno de los grupos de proyectos.<sup>3</sup> La participación ha terminado siendo reducida al seguimiento que algún grupo de ciudadanos pueda hacer a cada uno de los proyectos y muy difícilmente al conjunto de cada PDET.

3. Hasta ahora, se han aprobado un poco más de la mitad de los 16 Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral (PNRRI) que debieron haber estado listos en el 2018 y que debían ser la base de discusión para la implementación de gran parte del resto del punto 1. Los planes aprobados no se articulan entre sí, no se construyeron con participación de las comunidades rurales y se ha venido desdibujando el sentido y el enfoque del Acuerdo de Paz.

Valga la pena destacar que, desde el primer gobierno a cargo de la implementación, se pasó del desdibujamiento de las figuras a su simulación,<sup>4</sup> al punto que estas han terminado subordinadas a las políticas gubernamentales actuales, por lo que vienen siendo supuestamente “implementadas” pero a partir de un enfoque que le es funcional

2. Contraloría General de la República. Auditoría de cumplimiento articulada al proyecto de ordenamiento social de la propiedad rural Agencia Nacional de Tierras (vigencia 2019 a junio 30 de 2020), Bogotá.

3. Cepdipo. La implementación territorial del Acuerdo de paz con Las FARC-EP. Estudio sobre los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET. 2021.

4. Al respecto se encuentran los informes elaborados por el Centro de Pensamiento y Diálogo Político





al actual programa de gobierno que es plenamente contradictorio con el sentido del AFP.

Hay entonces un panorama de dilución de lo acordado en La Habana y no por eso su contenido y componentes han perdido vigencia; en este sentido, es vigente y tiene fuerza de legalidad, retomar la implementación de la RRI, que le de vida a nuevos mecanismos de intervención estatal y que tenga la potencialidad de impactar la realidad rural y resolver la deuda histórica con el campo; para ello sería clave considerar en la implementación de la reforma, al menos las siguientes ideas:

1. **Plan de impulso para implementar la RRI:** Se requiere contar con los recursos y compromiso político que honre lo acordado y se supere; puesto que ha sido casi nulo esfuerzo del Estado para implementar su obligación para cumplir lo pactado.
2. **Es urgente actuar desde y con el territorio:** El Estado debe dejar de actuar como múltiples e independientes entidades en un territorio en el que no conoce y no establece diálogos; por lo que deben ser fortalecidos los respectivos roles y controles. Es preciso abandonar la inercia de actuar desde el centro y promover espacios de participación, con el peso que implica definir actuar e intervenir, acorde con las características y condiciones para cada territorio y en coherencia con las demandas de las comunidades rurales.
3. **El negocio del narcotráfico como asunto determinante a la hora de pensar el campo:** El AFP propuso una discusión de nivel internacional para promover giros de intervención global que implica el problema del narcotráfico en Colombia. Esto es determinante en muchas regiones del país en donde los cultivos de uso ilícito suele ser la única actividad que ofrece cer-

teza en la sobrevivencia para una parte importante de la población rural; por lo que resulta indispensable que se construyan estrategias de articulación territorial, respecto a la implementación del punto 1, con el punto 4 del Acuerdo, en la medida en que son justamente los focos de siembra de cultivos de uso ilícito, deberían estar en sintonía con las alternativas productivas para la sustitución. El Estado social promotor de desarrollo e interventor, debería ocupar su papel y dejar de ser funcional al desarrollo de condiciones de violencia que facilitan la reproducción del marginamiento social y la estigmatización.

4. **La integralidad de la reforma rural y su coherencia interna deben ser recuperadas.** Mientras que cada PNRRI, PDET y POSPR funcionan por cada uno por su lado y están desligados de las intervenciones territoriales integrales; es preciso crear y diseñar los instrumentos institucionales y de participación ciudadana, que articulen las acciones estatales con perspectivas territoriales. Los PNRRI y los PDET en su conjunto deben estar articulados y unificados con los objetivos y los impactos a lograr en los respectivos territorios, y también con la política de ordenamiento social de la propiedad rural.
5. **Es difícil avanzar sin revisar el pasado de los territorios.** El catastro debe ser implementado con la mayor articulación posible con los POSPR -como se indicó en el Decreto Ley 902 de 2017-, para que más allá del levantamiento de información predial actual, se pueda avanzar en la revisión de la situación pasada de la de tenencia y posesión de la tierra en los territorios. Al tiempo deben dinamizar los mecanismos de resolución de conflictos y jurisdicción agraria que empiecen a clarificar de fondo los conflictos de tenencia de la tierra en Colombia.
6. **Sistematizar como memoria institucional y como seguro para avanzar en el sentido correcto.** La sistematización de todo este proceso sería clave para identificar logros, avances y lo que definitivamente no se debe volver a hacer.

Tan ambicioso como suena, pero a la vez simple desde el quehacer cotidiano, puesto que aún se está a tiempo de situar la RRI como plataforma para avanzar desde lo ya construido, y sobre todo, para asumir la responsabilidad del Estado en su implementación, en perspectiva de encontrar caminos para actuar y promover el andamiaje de recursos. También para que el Estado defina los enfoques políticos y asuma sus obligaciones históricas, que le permita por fin, pararse en los territorios y sentar bases seguras para que estos logren su florecimiento. ✨