

AGOSTO 2022

INFORME

# LAS DEUDAS DE LA PAZ: DIMENSIONES AGRARIAS

---

ISSN: 2590- 9347 (EN LÍNEA)  
OBSERVATORIO DE TIERRAS

IEPRI



OBSERVATORIO  
DE TIERRAS

@datacrossph

# OBSERVATORIO DE TIERRAS

FRANCISCO GUTIÉRREZ SANIN  
DIRECTOR

ROCÍO DEL PILAR PEÑA HUERTAS  
COORDINADORA ACADÉMICA

INFORME OBSERVATORIO DE TIERRAS

ISSN: 2590-9347 (EN LÍNEA)

## AUTORES:

### **Francisco Gutiérrez Sanín**

Investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales – Universidad Nacional de Colombia, y director del Observatorio de Tierras, <https://www.observatoriodetierras.org/>

### **Mónica Parada Hernández**

Abogada y socióloga, Investigadora del Observatorio de Tierras.

Este documento está basado en el documento “Evaluación de la implementación del punto 1 del acuerdo de paz” realizado en el marco del acuerdo de servicios personales #1200-21 entre la FAO (FLCOL GCP/GLO/347/MUL) y Francisco Gutiérrez Sanín, ejecutado entre junio y julio de 2021. Mil gracias a Laura Sánchez por sus importantes aportes durante la investigación que sustenta este documento.

# TABLA DE CONTENIDO

Introducción	1
1. La teoría del cambio	6
2. Acceso a la tierra	9
2.1. Fondo de Tierras	10
2.2. “Subsidio integral”	12
2.3. Formalización	14
2.4. Zonas de reserva campesina	18
2.5. Restitución	20
3. Instrumentos regulatorios	21
3.1. Catastro	21
3.2. Jurisdicción agraria	25
4. Los PDETs	27
5. Las conexiones críticas	35
6. El PNIS	38
7. El enfoque diferencial	43
8. La dimensión política del acceso a la tierra	46
9. Conclusiones	51
10. Recomendaciones	55
<b>Referencias</b>	<b>64</b>
Académicas	64
Informes gubernamentales	66
Informes de organizaciones no gubernamentales	68
Otros documentos, reportes y páginas web oficiales	69
Prensa y páginas web	69

## TABLAS Y FIGURAS

<b>Tabla 1.</b> Hectáreas ingresadas al Fondo de Tierras según información pública	10
<b>Tabla 2.</b> Hectáreas ingresadas al Fondo de Tierras	11
<b>Tabla 3.</b> Entrega de subsidios SIRA por parte de la ANT según la rendición de cuentas de la agencia (2016-2020)	13
<b>Tabla 4.</b> Entrega de subsidios SIRA por parte de la ANT según la procuraduría	14
<b>Tabla 5.</b> Predios y hectáreas formalizadas desde la firma del Acuerdo de Paz	15
<b>Tabla 6.</b> Datos formalización comparados	17
<b>Tabla 7.</b> Estado de la actualización catastral	24
<b>Figura 1.</b> Nube de palabras de los proyectos del pilar 2 del Bajo Cauca	32
<b>Figura 2.</b> Financiación del PNIS	36



## INTRODUCCIÓN

Este informe presenta una evaluación de la implementación de algunas de las principales dimensiones agrarias del Acuerdo Final de paz entre el estado colombiano y la por entonces principal guerrilla del país, las FARC, firmado en 2016.

Por tanto, nuestra argumentación se concentra en, aunque no se reduce a, el punto 1 del acuerdo. Por ejemplo, el punto 4 establece la creación de un “Plan Nacional Integral de Sustitución” –en adelante PNIS—que también está dirigido en esencia a comunidades rurales. De hecho, se suponía que la “reforma rural integral (...) que sienta las bases para una transformación estructural del campo” (Fajardo y Salgado, 2017, p. 39) planteada en el punto 1, interactuaría con el PNIS.

Hay al menos dos razones de peso para examinar en detalle el cumplimiento de las dimensiones agrarias del acuerdo. La primera es que numerosos expertos, fuerzas sociales y de hecho también acuerdos de paz previos han asociado el conflicto colombiano a problemas relacionados con la inequidad y la exclusión en el campo. La segunda es que el conflicto mismo generó cambios masivos que constituyen un hecho cumplido que a su vez plantea a los tomadores de decisiones y diseñadores de políticas en Colombia serios interrogantes. El fenómeno del desplazamiento –que afectó a alrededor de ocho millones de personas (UARIV, 2021)—y el del despojo –que sintomáticamente no tiene una cuantificación sólida, pero que posiblemente pudo haber golpeado a entre 3 y 4 millones de personas, Gutiérrez et. al., 2019—crearon una enorme tragedia humanitaria, y también

concentraron aún más la propiedad sobre la tierra en el campo colombiano, haciendo de paso a Colombia uno de los principales desplazadores del mundo (ACNUR, 2019). Estos dos factores fueron incorporados a la introducción del Punto 1, que destaca que la “reforma rural integral” (RRI) sería un instrumento para alcanzar la proverbial paz estable y duradera y a la vez para revertir los impactos negativos del conflicto armado en el mundo rural.

Este documento evalúa el grado de implementación de los aspectos agrarios del acuerdo, y se pregunta en qué medida nos hemos acercado o no al cumplimiento de los objetivos estipulados en él. Es claro que evaluar la implementación de un acuerdo de paz no es fácil –incluso en este caso, en el que el foco de atención se concentra en sólo uno de sus aspectos. La RRI, por ejemplo, es una política compleja, compuesta por numerosas iniciativas y actividades que, al menos en el papel, se relacionan entre sí y con otros puntos del Acuerdo Final. “Tiene estructura”: algunas de sus provisiones son más importantes que otras, unas son simplemente pasos intermedios al servicio del cumplimiento de sus tareas centrales, y así sucesivamente. Es decir, la RRI no constituye “una lista plana”, en cuyo caso el método de contar el número de actividades cumplidas sobre el total de actividades propuestas podría ser, al menos en principio, un buen instrumento de evaluación. A la vez, para una visión de conjunto no basta con observar que en unos aspectos se han obtenido avances y en otros no. Una consideración de conjunto del grado de implementación del punto 1, del punto 4 y de otros aspectos del acuerdo, debería dar una visión panorámica de lo que ha sucedido en estos años con la implementación de este aspecto crucial del acuerdo de paz.

Presentamos aquí una perspectiva de ese tenor. Nuestro método básico es el siguiente: contrastar lo que se ha obtenido hasta el momento en el proceso de implementación con la teoría del cambio contenida fundamentalmente en el punto 1 y la RRI propuesta por él. Esto tiene tres ventajas cruciales. Primero, permite considerar al punto 1 en sus propios términos, y no en los de un estándar idealizado de lo que debería hacerse [1]. Segundo, presta atención a dimensiones que de otra manera podrían pasar desapercibidas (por ejemplo, la convergencia y coordinación de las actividades relacionadas con la

[1] Al respecto, es fácil ver que la apuesta del punto 1, aunque audaz, no era ni de lejos extrema ni se adhería a un “reformismo radical” (Bermúdez, 2019). De hecho, se podrían comparar las aspiraciones reformistas del Acuerdo Final con las de, por ejemplo, el período del Frente Nacional. Es razonable plantear, quizás de manera controversial, que la conclusión inevitable es que al menos la reforma de 1968 fue mucho más audaz que la llamada reforma integral –aunque su implementación fuera también muy problemática. Pero incluso en este terreno es posible que también se haya apuntado más éxitos de los que pueda vanagloriarse hasta ahora la reforma integral (ver, por ejemplo, Acero, 2018).

implementación). Tercero, podría contribuir a la comprensión de las implicaciones de los problemas relacionados con la implementación.

La conclusión de este informe es en esencia la siguiente. La implementación del punto 1 sin duda deja algunos dividendos, en términos de construcción de capacidades, de promoción de la participación, y de dotación de bienes públicos en los territorios. En particular, deja un patrimonio de diseños institucionales, experiencias y capacidades que es menester preservar. A la vez, los dos núcleos de la RRI –inclusiones sociales masivas mediante el acceso a la tierra y la transformación de las relaciones entre el estado central y los territorios más afectados por el conflicto—han en la práctica salido del panorama de la implementación. El acceso a la tierra y el impulso a la equidad en el campo, que estaban en el corazón del punto 1, muestran pocos avances. Más aún, la idea de lograr transformaciones sostenidas a través de acciones convergentes que produjeran efectos en gran escala en territorios específicos –absolutamente central para la perspectiva desarrollada en el punto 1--, parece no estar en la agenda. El contenido del activismo territorial del estado ha ido cambiando—tanto por efecto de actividades rutinarias como por efecto de decisiones formales—alejándose gradualmente de lo estipulado en el punto 1, hasta llegar a ser irreconocible.

Era fundamental que el punto 1 se implementara de manera participativa y con enfoque diferencial. Esto implicaba la habilitación de actores sociales y la puesta en marcha de enfoques diferenciales (por ejemplo, étnico y de género). Existen buenas evidencias de que al menos algunos aspectos de la implementación han contado con esfuerzos y diseños participativos interesantes. Sin embargo, aquí hay aún problemas enormes. Por ejemplo, no es claro que haya una política de género que haya saltado del papel a la vida real. Dada la extraordinaria violencia desplegada contra líderes sociales en los años subsiguientes a la firma del acuerdo (Gutiérrez y Parada, 2020), es posible que al menos en algunas dimensiones claves estemos contemplando en términos de participación no un proceso de avance sino de retroceso. Si una de las condiciones básicas para la participación efectiva es la información de buena calidad, esta, al menos en relación con el punto 1, ha tendido a ser opaca, confusa y a veces abiertamente de mala calidad. En los análisis y necesarios debates alrededor de la implementación, es menester poner en el centro de atención las voces de los usuarios y de la política y de las víctimas (dos categorías cuya área de intersección es grande), que hasta el momento ha aparecido sólo ocasionalmente.

Por último, las conexiones críticas entre el punto 1 y otros del acuerdo (en particular, los puntos 4 y 2, sobre sustitución de cultivos ilícitos y participación, respectivamente) o nunca se establecieron, o se rompieron en algún momento del proceso de implementación, o han hecho presencia de manera débil y marginal. En particular, la implementación del punto 4 ha sido catastrófica, dejando un saldo grande no sólo de incumplimientos sino de retrocesos en temas humanitarios básicos.

En síntesis: lo fundamental del punto 1 (acceso a la tierra para los campesinos y trabajadores rurales más pobres y vulnerables, mayor equidad en la tenencia y en el acceso a los derechos de propiedad, transformación participativa en la relación de los territorios con el estado central, enfoque diferencial efectivo, acciones convergentes para producir el proverbial “salto cualitativo” en la ruralidad colombiana), ha quedado por fuera del marco de la implementación. Lo que en la actualidad se llama implementación consiste en una serie de medidas heteróclitas apoyadas en obras sociales puntuales dirigidas a algunos territorios vulnerables. Por otra parte, es claro que muchas de estas iniciativas pueden –por sus efectos directos, así como indirectos—resultar positivas. El proceso también ha creado un personal y estructuras administrativas que pueden contribuir en el futuro a la mejor gestión del estado de los problemas agrarios.

El texto procede de la siguiente manera. Comenzamos con una descripción sucinta de la teoría del cambio contenida en el punto 1. Entenderla es fundamental para proceder a una evaluación de qué se buscaba y qué se está haciendo. Pasamos enseguida a considerar en qué situación estamos con respecto de las acciones directamente relacionadas con el acceso a la tierra. Después consideramos la suerte de dos instrumentos regulatorios claves (catastro y jurisdicción agraria). Enseguida consideramos los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que han sido un aparente punto de convergencia entre los colombianos. Enseguida consideramos qué ha pasado con lo que llamamos “conexiones críticas”: el llamado Plan Nacional Integral de Sustitución (PNIS) y el espíritu participativo que se suponía debía tener la implementación. Después miramos las conexiones críticas entre diferentes aspectos de la implementación, examinamos lo que ha pasado con el PNIS. A continuación, evaluamos los avances en materia de enfoque diferencial, haciendo énfasis en el enfoque de mujer y género. Luego, damos una versión panorámica y sucinta de las dinámicas políticas subyacentes a la implementación. En las conclusiones hacemos un balance de avances y problemas, haciendo énfasis en que los aspectos más rezagados son aquellos relacionados con la tierra, y sugerimos algunas explicaciones sobre este desenlace.

Terminamos el documento con un listado básico de recomendaciones. Hemos intentado pensar las recomendaciones de manera que no son exhortaciones (“el gobierno debería hacer esto o atenerse a X o Y norma moral o legal”) sino consideraciones que dimanen directamente del análisis y que puedan ser directamente traducidas al lenguaje de políticas públicas.

Se han producido ya varias evaluaciones interesantes de la implementación en su conjunto (ver por ejemplo los reportes por el Instituto Kroc y los reportes de verificación por parte del Cinep y Cerac, 2020; 2021; también Cedpipo, 2020), del punto 1 en particular (particularmente el importante informe de la procuraduría, 2021; pero también la Contraloría 2020, entre varios otros) y sobre aspectos específicos de este. También hacemos uso del importante balance multipartidista de la implementación del acuerdo de paz, liderado por la representante Juanita Goebertus como resultado de sus esfuerzos para defender los acuerdos de paz durante el gobierno de Duque (Congreso de la República, 2022), y de los informes producidos por los equipos de empalme entre el presidente Iván Duque (2018-2022) y su sucesor, el presidente Gustavo Petro (2022-2026). Nos apoyamos a lo largo de la exposición en este importante material, en datos primarios proveídos por las agencias gubernamentales pertinentes (a través de acciones de cumplimiento y otros instrumentos jurídicos), en entrevistas a profundidad con expertos, líderes sociales y funcionarios, y en otras fuentes.



## 1. LA TEORÍA DEL CAMBIO

La introducción al punto 1 comienza estableciendo las diferencias de interpretación de las dos partes con respecto de la relación entre los conflictos agrarios y el armado, pero a la vez muestra una doble convergencia crucial con respecto de ellos: por una parte, aquellos problemas tuvieron alguna relación, ampliamente concebida pero fundamental, con el conflicto, y por la otra su solución es la única manera de sentar las bases para una paz estable y duradera.

Por eso, la RRI se planteaba, en términos que no dejaban lugar a ninguna dudas, como un conjunto de políticas que produciría un cambio cualitativo en el campo colombiano: “La RRI debe lograr la gran transformación de la realidad rural colombiana, que integra las regiones, erradique la pobreza, promueva la igualdad, asegure el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía, y como consecuencia garantice la no repetición del conflicto y la erradicación de la violencia” (Fajardo y Salgado, 2017, p. 39 y 40). En otro aparte, se afirma que la RRI “sienta las bases para la transformación estructural del campo colombiano” (Fajardo y Salgado, 2017, p. 39).

¿Cómo se obtendría esto? A través de un conjunto de medidas y principios, entre los que destaco los siguientes:

1. Acceso a la tierra —“transformación de la realidad rural con equidad, igualdad y democracia” (Fajardo y Salgado, 2017, p. 42). Se desarrollarían “mecanismos y

garantías que permitan que el mayor número posible de hombres y mujeres del campo sin tierra o con tierra insuficiente puedan acceder a ella” (Fajardo y Salgado, 2017, p. 45). Dentro de esta categoría puede considerarse también la política de regularización de los derechos de propiedad.

2. La tierra era “condición necesaria... pero no suficiente” para que la RRI se viera implementada; se necesitaba también crédito y asistencia técnica
3. Todo esto se haría de manera participativa. La participación es un “principio” del punto 1, e incluye el derecho a “la rendición de cuentas, a la veeduría ciudadana y a la vigilancia especial de los organismos competentes” Fajardo y Salgado, 2017, p. 45)
4. Enfoque diferencial: “adopción de medidas específicas en la planeación, ejecución y seguimiento a los planes y programas contemplados en este acuerdo para que se implementen teniendo en cuenta las necesidades específicas y condiciones diferenciales de las mujeres” (Fajardo y Salgado, 2017, p. 43). Esto aplica también a comunidades indígenas y afrocolombianas
5. Prioridad hacia las víctimas del conflicto (comenzando por la de la política de restitución de tierras)
6. “Integración de las regiones”, la “presencia del estado” “en el territorio será amplia y eficaz”, como contribución para “la paz estable y duradera” (Fajardo y Salgado, 2017, p. 43). Ella se expresaría a través de “mecanismos de concertación y diálogo social”
7. Promoción de la “economía campesina” y de las Zonas de Reserva Campesina (Fajardo y Salgado, 2017, p. 57)

El punto 1 tiene muchísimas provisiones puntuales, pero este es su núcleo. Este núcleo está constituido por tres pilares. Primero, el acceso a la tierra, que estaba en el centro de la propuesta. Lo mismo se puede decir (segundo) de la inclusión social y territorial. Tercero, la idea era generar un cambio cualitativo (en las palabras para nada tímidas de la redacción: “lograr la gran transformación de la realidad rural colombiana”) por medio de acciones convergentes. Los tres objetivos se obtendrían por medio de procesos participativos con enfoque diferencial. Es a este núcleo al que nos referiremos a lo largo de este texto, sin

desconocer que hay muchas otras medidas contenidas en el punto 1, cuyo potencial para mejorar las condiciones de vida de distintos sectores sociales es significativo.

El objetivo del punto 1 y su teoría de cambio subyacente consistían, pues, en generar inclusión social y territorial en gran escala para producir un cambio cualitativo en el agro a través de un proceso participativo con enfoque diferencial y para obtener la paz estable y duradera. Esta teoría del cambio parece plenamente compatible con muchos diagnósticos del conflicto colombiano que identifican a la inequidad agraria como una de sus principales fuentes (ver por ejemplo los ensayos de la Comisión Histórica del Conflicto y Sus Víctimas, 2016). Ciertamente, también expresa y ratifica principios básicos establecidos en la Constitución de 1991 (Restrepo, 2014). La literatura internacional también encuentra que la exclusión social, sobre todo cuando es acumulativa (Stewart, 2011; Cederman, 2013), es una fuente potencial de conflictos violentos y de reincidencia en el conflicto armado (Call, 2010). Lo mismo se puede decir sobre inequidades severas en contextos de indefinición de derechos de propiedad (Hartman, 2017).



## 2. ACCESO A LA TIERRA

¿Qué ha sucedido con respecto de la implementación de la promesa del acceso a la tierra para los campesinos? Consideramos, para contestar a esta pregunta, las siguientes cinco operaciones centrales consideradas en el punto 1: Fondo de Tierras, créditos y subsidios, formalización, promoción de zonas de reserva campesina y restitución.

El balance es el siguiente. El Fondo de Tierras ya se constituyó y se le han asignado uno y dos millones de hectáreas, pero su contribución al acceso a la tierra por parte de los campesinos colombianos hasta el momento es magro. Más aún, no se sabe —dada la situación jurídica de los predios que han ingresado a él— hasta qué punto podría en realidad usar sus predios en el futuro previsible. Los créditos y subsidios no han estado disponibles hasta el momento. En estas tres dimensiones cruciales, la evaluación es relativamente simple: la implementación se ha atrasado de manera crítica.

En las otras tres áreas —formalización, zonas de reserva campesina (ZRC) y restitución— el balance es más mixto y contiene ya resultados positivos. El programa de formalización ya tiene avances para mostrar. Las ZRC estuvieron bloqueadas, pero una combinación de presión social y activismo judicial podrían haber abierto algunas puertas. La restitución se ha mantenido, pese a estar sometida a presiones de diversa índole.

## 2.1. Fondo de tierras

El Fondo de Tierras se creó mediante el decreto 902 de 2017. De los 3 millones de hectáreas que debe tener el Fondo, la ANT ha ingresado un poco más de 1.3 millones. A la fecha parece imposible saber con certeza la cifra exacta pues los datos oficiales reportados varían según la fuente de consulta (ver Tabla 1).

*Tabla 1. Hectáreas ingresadas al Fondo de Tierras según información pública*

Fuente	Hectáreas ingresadas	Fecha de corte
Contraloría General de la República	1.343.207	31 de marzo de 2022
Congreso de la República	1.912.868	28 de abril de 2022
Agencia Nacional de Tierras. Rendición de cuentas 2021.	1.710.712	31 de mayo de 2022

*Fuente: Construcción propia con base en el Informe de Empalme Sector Agrario (2022) y el balance multipartidista de la implementación del Acuerdo de Paz a julio de 2022 (Congreso de la República, 2022).*

De lo reportado por la ANT al Congreso de la República (2022), se tiene que solo el 25.37% de lo ingresado al Fondo de Tierras ha sido efectivamente distribuido. Esta cifra incluye 462.625, 16 ha. entregadas a grupos indígenas y 10.223,92 ha. a comunidades negras. Asimismo, a marzo de 2022, la ANT reportó haber entregado 12.466, 72 ha. a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente.

En la Tabla 2 se desagregan las fuentes de origen de los predios y el número de hectáreas que ingresaron al fondo a marzo de 2022.

Tabla 2. Hectáreas ingresadas al Fondo de Tierras

Fuente	Hectáreas	Porcentaje del total de tierras en el Fondo
Baldíos indebidamente ocupados	1.630.464,6	85.24
Bienes Fiscales Patrimoniales	282.403,4	14.76

*Fuente: Construcción propia con base en el balance multipartidista de la implementación del Acuerdo de Paz a julio de 2022 (Congreso de la República, 2022).*

Las tierras que han egresado del fondo parecen no haberse adjudicado con una lógica de acciones convergentes, compatible con la implementación de los PDET. Igualmente, la mayoría de la tierra del Fondo (84,4% de las hectáreas y el 71% de los predios según la Procuraduría, 2021) no corresponde a municipios focalizados para la implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad de los PDET.

Hay varios problemas adicionales:

1. Según los análisis del Congreso y las agencias de control (Procuraduría, 2021; Contraloría, 2022; Congreso, 2022) no existe certeza sobre cuántos predios del Fondo son en realidad adjudicables. Según la agencia de tierras, más de la mitad de los predios que componen el fondo no están saneados, lo que dificulta su adjudicación. (Procuraduría, 2021; Congreso de la República, 2022).
2. Las cifras de la ANT incluyen predios baldíos y del Fondo Nacional Agrario que están ocupados por campesinos y comunidades étnicas; es decir, son predios cuyos ocupantes ya iniciaron o están a la espera de iniciar procesos de adjudicación o formalización. Esto va en contravía de la naturaleza redistributiva del Fondo de Tierras que se espera incluya tierras que no están ocupadas y en la que no existan sujetos con expectativas sobre la propiedad, y que puedan ser efectivamente redistribuidas por la ANT.

3. Varios municipios reportan el ingreso de predios de menos de una hectárea [2]. Esto plantea preguntas sobre la viabilidad productiva de esos predios.
4. Los predios sustraídos de Zonas de Reserva Forestal (que para diciembre de 2020 sumaban cerca de 47 mil hectáreas) no están disponibles para ser adjudicados de manera inmediata, pues aún están pendientes los diagnósticos prediales.

## 2.2. “Subsidio integral”

El punto 1 se comprometía a “otorgar un subsidio integral para la compra de tierras por parte de las personas beneficiarias, en las zonas priorizadas y como herramienta alternativa que contribuya a solucionar problemas puntuales de acceso que cuente con medidas específicas para facilitar el acceso de las mujeres al subsidio”.

La reglamentación del llamado Subsidio Integral de Acceso a Tierras (SIAT) sólo llegó con la expedición del decreto 1330 de 2020 que desarrolla el artículo 29 del Decreto 902 de 2017. Por consiguiente, no se ha entregado hasta el momento un solo SIAT.

La Agencia Nacional de Tierras presenta como resultado la entrega de subsidios otorgados por cuenta de fallos judiciales iniciados por el INCODER en el marco de la Ley 160 de 1994 y los actos administrativos (Acuerdo 05 de 2016 y Decreto 1298 de 2015) que reglamentan el Subsidio Integral de Reforma Agraria (SIRA), por los procesos de Resituación de Tierras y otros procesos judiciales (tutelas y acciones populares, por ejemplo). En la Tabla 3 se encuentra el reporte de los SIRA entregados por la ANT según sus informes de rendición de cuentas:

[2] Nos apoyamos aquí en los datos obtenidos el 18 de marzo de 2021 por el Dr. Luis Enrique Ruiz mediante derecho de petición a la ANT. El Dr. Ruiz amablemente nos facilitó su acceso.

*Tabla 3. Entrega de subsidios SIRA por parte de la ANT según la rendición de cuentas de la agencia (2016-2020)*

<b>Año de entrega</b>	<b>Subsidios SIRA adjudicados</b>	<b>Familias beneficiadas</b>	<b>Mujeres beneficiadas</b>
2016	247	261	104
2017	108	189	89
2018	39	39	ND
2019	45	ND	ND
2020	9	9	9
<b>Total</b>	<b>448</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

*Fuente: Construcción propia con base en informes de rendición de cuentas para la paz (ANT, 2018; 2019; 2020; 2021)*

Como se ve, el número de SIRA adjudicados es ínfimo –menos de 500—y además ha caído en picada. No hay clara explicación para esto, puesto que no hay evidencia alguna de que la demanda por subsidios o créditos en el campo haya caído correlativamente. Más aún, las cifras que presenta el informe de la Procuraduría (2021) son sustancialmente distintas a las que se reportan en los informes de rendición de cuentas. Según la Procuraduría, entre 2017 y 2020 se entregaron 262 subsidios que benefician a 579 familias (ver Tabla 4).

Tabla 4. Entrega de subsidios SIRA por parte de la ANT según la procuraduría

Año de entrega	Subsidios SIRA adjudicados	Familias beneficiadas	Número de hectáreas
2017	62	165	935.20
2018	78	186	1456.74
2019	113	218	1679.25
2020	9	10	176.16
<b>Total</b>	<b>262</b>	<b>579</b>	<b>4247.35</b>

Fuente: Informes de rendición de cuentas para la paz (ANT, 2018; 2019; 2020; 2021)

De las 579 familias beneficiadas, solo 171 se encuentran en municipios PDET; las restantes están ubicadas en municipios NO PDET.

### 2.3. Formalización

En el punto 1, el país se comprometía a formalizar 7 millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural. La información entregada por la ANT al Congreso de la República (2022) da cuenta de la formalización de 2.612.983,78 ha. correspondientes a 67.627 títulos, que benefician a 88.781 familias. Estas cifras incluyen los datos de:

a) Procesos de formalización de propiedad privada orientadas a subsanar la falsa tradición (lo que requiere de intervención judicial y de la presentación de una demanda de prescripción adquisitiva de dominio)

b) Procesos de adjudicación de tierras baldías

c) Procesos de adjudicación de tierras para ampliación, constitución o titulación de territorios étnicos (resguardos y Consejos Comunitarios)

*Tabla 5. Predios y hectáreas formalizadas desde la firma del Acuerdo de Paz*

<b>Fuente Formalización</b>	<b>N° de predios formalizados</b>	<b>Hectáreas formalizadas</b>
Procesos de adjudicación de baldíos	46.134	1.295.851
Procesos de formalización de pequeña y mediana propiedad privada rural	20.270	25.284,79
Procesos de formalización a comunidades étnicas	146	1.290.787,03
Procesos de formalización a Entidades de Derecho Público	1.077	1.060,96
<b>Total</b>	<b>67.627</b>	<b>2.612.983,78</b>

*Fuente: Construcción propia con base en el balance multipartidista de la implementación del Acuerdo de Paz a julio de 2022 (Congreso de la República, 2022).*

Un poco menos de la mitad de las tierras formalizadas corresponden al punto (c), es decir, a la adjudicación o titulación para territorios étnicos (ver tabla 5).

Esto ya parece un logro respetable. Sin embargo, es necesario hacer dos observaciones que ponen en cuestión el grado de avance en este terreno. Por un lado, hay problemas de interpretación con respecto de qué constituyen predios formalizados. En estricto sentido, la formalización se entiende como la regularización de la tenencia de bienes privados cuya propiedad no ha sido registrada en las oficinas de instrumentos públicos — lo que en lenguaje jurídico se conoce como falsa tradición. La ANT toma como formalización tanto los

procesos de regularización de la propiedad privada como los de adjudicación de bienes públicos. La ANT –también la Procuraduría – ha concebido de manera amplia el concepto de formalización.

Por el otro, hay problemas informacionales. No se tiene conocimiento de quiénes son las personas naturales en quienes recaen los títulos de propiedad de estas tierras; por tanto, no se puede comprobar si estas benefician a los sujetos de reforma agraria más vulnerables. Las cifras globales proveídas por el estado no distinguen entre títulos expedidos (resoluciones de adjudicación que no hacen a las personas propietarias) y títulos debidamente registrados en la Oficina de Instrumentos Públicos. Esto es importante porque la plena propiedad –el derecho a gozar, usar y disponer de un bien– se debe entender únicamente cuando el título está plenamente registrado.

Tales cifras también incorporan procesos de formalización iniciados antes la de firma del acuerdo de paz – un hecho reconocido explícitamente por la ANT. Por ejemplo, la ANT indicó que, de 3.205 títulos (equivalentes a 49547,9937 hectáreas) formalizados en el 2020, 906 títulos (36897,6565 Ha) corresponden a registros realizados en vigencias anteriores al 2016 (ANT, 2020, Informe de Rendición de Cuentas). Un claro ejemplo son los municipios de Boyacá que fueron intervenidos a través del Programa de Formalización de la Pequeña Propiedad Rural que inició en 2014, dos años antes de la firma del acuerdo de paz.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Procuraduría calculó que, entre 2017 y 2020, se han formalizado 913.548 has., una cifra que es mucho menor a la reportada por la ANT. Además, según la misma agencia, el 93.4% de las tierras formalizadas en cumplimiento del Acuerdo de Paz corresponde a títulos colectivos de comunidades negras, y constitución y ampliación de resguardos indígenas; y el 6.6% de las tierras formalizadas corresponde a la adjudicación de títulos baldíos a persona natural, adjudicación de baldíos a entidades de derecho público, bienes fiscales patrimoniales, adjudicación por compra directa de tierras y subsidio integral de tierras y formalización de pequeña propiedad privada (Procuraduría, 2020, p. 18). La Tabla 6 muestra que, de acuerdo con las cuentas de la Procuraduría, el avance en términos de formalización ha sido mucho menor de lo que podría haberse considerado inicialmente, incluso adoptando la visión amplia de la formalización. Lo único que ha avanzado realmente de manera consistente es la formalización relacionada con constitución y ampliación de resguardos indígenas.

Según la ANT, estas son las principales razones subyacentes a las demoras en el proceso de formalización:

- La demora en la compra directa de tierras (especialmente para titular a organizaciones agrarias y las ETCR) se debe a la inexistencia de convenios con el IGAC con el fin de priorizar la corrección o aclaración, actualización, rectificación de linderos y área, modificación física e inclusión de área de bienes de gran parte de las propiedades que están siendo postuladas para la compra directa.
- La demora en el registro de instrumentos públicos de las resoluciones de adjudicación (es decir, garantizar que los títulos sean verdaderamente formales y otorguen derechos de propiedad) tiene que ver con el cierre temporal de algunas oficinas de instrumentos por cuenta del COVID (Informe de Rendición de Cuentas de la ANT, 2020).

Tabla 6. Datos formalización comparados

Proceso	ÁREA FORMALIZADA (reportada por ANT como "Formalización Acuerdo de Paz" (has) 16/04/2020)	ÁREA FORMALIZADA (Cálculos por año de acto administrativo) (has) 2017- 2020)	ÁREA FORMALIZADA (has) 2017-2020 (cálculos año matricula FMI para los disponibles)	% del total formalización	Diferencias has. formalizadas
Adjudicación Bienes Fiscales Patrimoniales	1.711,30	714,4	944,2	0,10	-767,10
Adjudicación Compra Directa y Adjudicaciones Especiales	2.715,70	1.186,90	786,4	0,10	-1.929,30
Adjudicación de Predios Baldíos a PN	1.088.303,70	2.743,10	40.263,90	4,40	-1.048.039,80

Adjudicación Predios Baldíos a Entidades de derecho Público	756,6	313,1	313,1	0.00	-443,50
Formalización predios privados*	15.044,30	13.999,80	13.999,80	1.50	-1.044,50
Subsidios Integrales de Tierra	5.428,20	4.247,40	4.247,40	0.50	-1.180,80
Constitución de Resguardos Indígenas	253.481,90	253.799,50	253.799,50	27.80	317,60
Titulación Colectiva de Comunidades Negras	6.873,40	6.778,70	6.778,70	0.70	-94,70
Ampliación de resguardos indígenas	592.375,90	592.415,90	592.415,90	64.80	40,00
Total general	1.966.691	876.198,8	913.548,9	99.90	-1.053.142,10

Fuente: Procuraduría (2021)

#### 2.4. Zonas de reserva campesina

El punto 1 se compromete a promocionar las Zonas de Reserva Campesina, una figura de asociatividad que existe legalmente desde 1994. Según información suministrada por la Agencia Nacional de Tierras (ANT), con corte a diciembre de 2019, existían 23 solicitudes de constitución de Zona de Reserva Campesina. Quince de ellas no contaban con una resolución de inicio del trámite administrativo expedida por la ANT o por sus antecesores (Dejusticia, 2021c). Entre las solicitudes de constitución de ZRC, se encuentran tres casos, que no cuentan con resolución de constitución pese a haber cumplido con los requisitos exigidos por la normatividad hace varios años. De acuerdo con Dejusticia (2021c), la ANT ha venido imponiendo requisitos adicionales que no están señalados por la ley.

Entre 2020 y 2021, los jueces de tutela ordenaron a la ANT concluir los trámites de constitución de las ZRC de Sumapaz, Losada-Guayabero y Güejar-Cafre tras más de una década de “demoras injustificadas” por parte de la entidad [3]. Una vez cumplido el periodo de seis meses ordenado por el Tribunal de Bogotá para decidir sobre las solicitudes, el Consejo Directivo de la ANT negó la constitución de las ZRC argumentando el incumplimiento de los requisitos legales, la ausencia de condiciones de seguridad y la necesidad de ajustar los Planes de Desarrollo Sostenible (Acuerdos N.º 218, 219 y 220 del 26 de octubre de 2021). Aunque las organizaciones reclamantes solicitaron a la entidad revisar la legalidad de la decisión de negar la constitución de las ZRC, esta quedó en firme en enero de 2022 (Acuerdos N.º 187,188 y 189 del 28 de enero de 2022).

En dichos procesos quedó demostrado que la ANT interpretó las normas legales de manera restrictiva, imponiendo trabas adicionales que no corresponden a lo dispuesto en la Ley 160 y en las normas que la reglamentan. Asimismo, la ANT excluyó a las comunidades campesinas de los procesos de decisiones internos. Por ejemplo, las comunidades de las ZRC de Losada-Guayabero y Güejar-Cafre solo se enteraron de los motivos de la ANT para detener la constitución de la ZRC cuando la entidad respondió a la demanda de tutela radicada en 2020 (Dejusticia, 2021a).

Teniendo como trasfondo este panorama inicial de bloqueos, se han producido dos avances muy importantes. El primero es la constitución de la ZRC de Montes de María II, aprobado por la ANT en abril de 2018 (CERAC & Cinep, 2018: p. 40). La nueva ZRC abarca 44.481 hectáreas y cuenta con un plan de desarrollo sostenible, centrado en cinco puntos: (i) ordenamiento social ambiental y productivo; (ii) restitución de derechos y tierras a la población desplazada; (iii) formalización de la propiedad; (iv) fortalecimiento de capacidades institucionales y (v) recomposición del tejido social (CERAC & Cinep, 2018, p. 41). Además, sus municipios hacen parte del PDET, así que en este caso sí hay una convergencia entre las distintas acciones y políticas contempladas en el punto 1.

El segundo son los acuerdos a los que llegaron organizaciones sociales, autoridades

[3] La primera tutela fue decidida en 2020, pero el Tribunal de Bogotá ordenó anular las actuaciones por considerar que faltaba incluir más actores dentro del proceso, y devolvió el expediente al juez de primera instancia para hacer lo propio. Tras repetir el proceso, el juzgado de primera instancia falló a favor de los demandantes. La decisión se volvió a impugnar y el Tribunal de Bogotá falló en favor de los demandantes ordenando a la ANT continuar el trámite y decidir en un periodo máximo de seis meses.

subnacionales y estado central a raíz de las movilizaciones de 2019. Estos acuerdos incluyen, entre otras cosas, la creación del Sistema Nacional de Zonas de Reserva Campesina que ayudará a limitar la expansión de la frontera agrícola y la formulación del Programa Nacional de Zonas de Reserva Campesina para dinamizar y hacer seguimiento al Sistema (Mesa Campesina ZRC, 2021, p. 1). Del mismo modo, el Ministerio de Agricultura y la ANT se comprometieron a priorizar en los instrumentos de planeación y apropiación presupuestal de sus entidades respectivas para las vigencias 2022 y 2023, los recursos necesarios para la financiación de la consulta previa para la sustracción y ampliación de la ZRC del Pato Balsillas y la elaboración del Planes de Desarrollo Sostenible (PDS) para la constitución de las ZRC en los municipios de San José del Fragua, Curillo, Piamonte, entre los departamentos de Caquetá y Cauca (Mesa Campesina ZRC, 2021, p. 1). Estos compromisos siguen pendientes de cumplir.

## 2.5. Restitución

La Restitución es un programa importante, que ha seguido activo pese a las iniciativas parlamentarias para introducirle diversos cambios (Verdad Abierta, 2018). El hecho de que siga funcionando es muy importante. Es necesario sin embargo enfatizar en que solamente una parte de los predios despojados ha sido restituida. Aquí no contamos con cifras confiables; por ejemplo, Gutiérrez et. al. (2020) encontraron, en una muestra de varios municipios, que la subestimación de personas víctimas de despojo por parte del programa de restitución podía llegar a ser de 10 a 1. La restitución misma parece haber tenido varios problemas durante su desarrollo (CCJ, 2018). Por lo demás, también aquí se nota que la falta de convergencia entre las diferentes políticas contenidas en el punto 1 genera graves problemas. Según Naranjo (2021) la restitución en territorios afro ha sido seriamente perjudicada por la ausencia de catastro y de una jurisdicción agraria. Eso nos lleva directamente a la próxima sección.



## 3. INSTRUMENTOS REGULATORIOS

El punto 1 acordó dos grandes instrumentos regulatorios: el catastro multipropósito y la jurisdicción agraria. En cuanto al catastro, se logró su financiación — lo que no es poco (IGAC, 4 de marzo de 2021) — pero el avance en terreno ha sido mínimo. La jurisdicción fue cambiada por una especialidad —un paso que ya era problemático y constituía un incumplimiento de hecho con respecto del Acuerdo Final—, y esta finalmente fue hundida en el congreso en medio de fuertes ataques de intereses agrarios representados en el partido de gobierno. Veamos cada uno de los dos desarrollos.

### 3.1. Catastro

El compromiso del punto 1 con respecto del catastro era el siguiente: “Los propósitos de la formación y actualización integral del catastro, como del registro de inmuebles rurales, además de obtener el mejoramiento sostenible de la información y de los procesos catastrales, apuntarán a dar seguridad jurídica y social, especialmente a la pequeña y mediana propiedad rural, en beneficio de la producción alimentaria y del equilibrio ambiental”.

Con el CONPES 3859 de 2016, en el que se establecieron dos fases de implementación:

- a) Un piloto en un conjunto de municipios, con el fin de ajustar y planificar metodologías, tecnologías, instrumentos y operativos de campo y
- b) La expansión progresiva del catastro a todo el territorio nacional

En este CONPES también se propuso la metodología de Barrido Predial Masivo que implica el levantamiento de información predio a predio y que, en principio, permite tener economías de escala y reducción de costos y tiempos durante el desarrollo del catastro. Ese mismo CONPES fomentó la descentralización de las funciones catastrales con miras a evitar los riesgos de que el IGAC actuara como juez y parte en el levantamiento de la información catastral. Esto, sin embargo, abrió una discusión sobre la tercerización del catastro. Finalmente, el instrumento estableció la articulación entre el catastro multipropósito y el ordenamiento social de la propiedad, lo que podría constituir un paso clave en la clarificación de derechos de propiedad sobre la tierra en el país.

El primer piloto del catastro inició en Ovejas (Sucre) después de suscrita una carta de intención con USAID. Posteriormente, se firmaron convenios con el Banco Mundial (Convenio 494 de 2016), el DNP y el municipio de Mojana (Convenio 572) y con el Instituto para el Desarrollo de Antioquia y VALOR +SAS (Convenio 653 de 2017). Para mediados de 2016, se habían focalizado 22 municipios adicionales a Ovejas, de los cuales solo ocho eran PDET (Dejusticia, 2020, p. 39).

El piloto sirvió para probar la metodología por barrido predial, validar los estándares catastrales del IGAC y de la Superintendencia de Notariado y Registro, y para la creación de un sistema de recolección masiva de datos. Según los informes de seguimiento de la Procuraduría (2019) y Contraloría (2019), el gobierno detuvo la implementación de los pilotos en 14 municipios, y de los que seguían activos, el único que completó el barrido fue Ovejas. Sobre los resultados de los otros convenios, no se encuentra información clara acerca de los avances.

La continuación del catastro multipropósito se incorporó en el PND 2018-2022 en el que el gobierno prometió que el 60% de los municipios (incluyendo los 170 municipios PDET) tendrán catastro multipropósito para el 2022, y la totalidad del país contaría con el catastro actualizado para el 2025 (DNP, 2019, p. 50). En el primer año de gobierno, el Conpes

expidió el documento 3951 de 2018, a través del cual se logró el concepto favorable para obtener un crédito con la banca multilateral, y el Conpes 2859 de 2019, que reemplazó al CONPES de 2016 buscando incorporar las lecciones aprendidas durante los pilotos. Ese mismo año, se firmaron dos contratos de préstamo con el BID y el BIRF para seguir impulsando procesos catastrales.

Según los informes de la Contraloría y la Procuraduría, los resultados de la implementación del catastro multipropósito en terreno son hasta ahora, para decirlo suavemente, muy precarios. Los avances reportados por el IGAC se limitan a la expedición de las normas y documentos de política para el alistamiento de la implementación del catastro, de la siguiente manera:

- El CONPES 3951 de 2018 autorizó el crédito para el catastro
- El CONPES 3859 de 2019 redefinió la política
- El decreto 148 de 2020 reglamentó el servicio público catastral y estableció que el IGAC será la máxima autoridad catastral
- El decreto 1983 de 2019 definió la habilitación como gestores catastrales de los entes territoriales y la ANT, y al IGAC como la entidad que verificará las condiciones para ello

Los gestores catastrales son uno de los diseños claves para el avance del catastro. Esta figura –que, como ya se dijo, ha generado una polémica a la que hay que prestar atención, sobre los peligros de tercerización-- surge de la intención del gobierno de descentralizar el levantamiento y actualización de información catastral. Ellos son “las entidades públicas del orden nacional o territorial, así como los esquemas asociativos de entidades territoriales, que hayan sido habilitadas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) según la reglamentación dispuesta para tal efecto, así como el IGAC por excepción. De igual manera, se consideran gestores catastrales, los catastros descentralizados y delegados titulares de la gestión catastral. Así mismo, es gestor catastral la Agencia Nacional de Tierras” (IGAC, 2019). Según el IGAC, a diciembre de 2021, la entidad ha habilitado 31 gestores catastrales encargados de la gestión de 261 municipios (IGAC, 28 de mayo de 2021).

Tanto la Procuraduría (2020) como la Contraloría (2020) indican que las metas del catastro no se han cumplido a la fecha. Según la Contraloría (2020), el bajo cumplimiento se debe al escaso presupuesto del IGAC entre 2017 y 2019. Para el primer trimestre de 2020, el país no había iniciado la actualización del catastro multipropósito. En la Tabla 5 se muestra el

estado de actualización catastral de los municipios rurales. Parecería haber avances ahí donde el catastro ya era fuerte; las cifras son alarmantemente bajas.

*Tabla 7. Estado de la actualización catastral*

<b>Fuente</b>	<b>Actualizado</b>	<b>Desactualizado</b>	<b>Por formar</b>	<b>Total general</b>
A. M. de Bucaramanga	1	3	-	4
A. M. Centro Occidente	-	3	-	3
Catastro Antioquia	22	101	1	124
Catastro Bogotá	1	-	-	1
Catastro Cali	1	-	-	1
Catastro Medellín	1	-	-	1
Delegación Barranquilla	1	-	-	1
IGAC	38	869	80	987
Total general	65	976	81	1122

*Fuente: Contraloría (2020) con base en información suministrada por el IGAC*

estado de actualización catastral de los municipios rurales. Parecería haber avances ahí donde el catastro ya era fuerte; las cifras son alarmantemente bajas.

### 3.2. Jurisdicción agraria

El compromiso en este terreno era el siguiente: “El Gobierno Nacional (...) pondrá en marcha (...) una nueva jurisdicción agraria que tenga una adecuada cobertura y capacidad en el territorio, con énfasis en las zonas priorizadas, y con mecanismos que garanticen un acceso a la justicia que sea ágil y oportuno para la población rural en situación de pobreza” (punto 1.1.8). La figura tiene una larga tradición en el país (Parra, 2021). Además, la literatura ha destacado la importancia de desarrollar mecanismos de resolución de conflictos de tierras –pequeños y grandes—en contextos de post-conflicto como mecanismo clave para dirigirse a una paz estable y duradera (Hartman, 2017).

Pese a ello, este mecanismo fue desnaturalizado, primero, y finalmente archivado por el Congreso. La narrativa básica es la siguiente. El 20 de julio de 2020, la entonces ministra de Justicia, Margarita Cabello, radicó ante el congreso el proyecto de ley “Por la cual se crea una Especialidad Judicial Rural y Agraria, se establecen los mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales y se dictan otras disposiciones. [Crea una Especialidad Judicial Rural y Agraria]”. El proyecto, pues, creaba una especialidad, no una jurisdicción. Hay diferencias importantes entre las dos figuras. La jurisdicción implica la creación de un aparato judicial independiente y paralelo a las jurisdicciones ya existentes (ordinaria, contencioso-administrativa, constitucional y especiales) y el cual, en principio, requeriría de una corte de cierre independiente. El proyecto de la ministra, en cambio, creaba una especialidad dentro de las jurisdicciones ordinaria y contencioso-administrativa ya existentes. El gobierno y sus expertos consideraron que esta era la opción más viable en términos de despliegue financiero y territorial. Entre otras cosas, evitaría crear conflictos de competencias con las otras jurisdicciones.

El proyecto contemplaba, extender los efectos de la ley estatutaria de administración de justicia (Ley 279 de 1996) a los procesos agrarios. Para ello propuso:

1. La integración, composición, competencia y puesta en funcionamiento de: juzgados agrarios rurales, juzgados administrativos agrarios y rurales, Salas Agrarias y Rurales de los Tribunales Superiores de Distrito, Salas Agrarias y Rurales de los Tribunales Administrativos, la Sala de Casación Agraria y Rural y una nueva subsección de la Sección Primera del Consejo de Estado.
2. Una justicia itinerante, es decir, un equipo de funcionarios que se desplazaran por distintas zonas rurales
3. Herramientas para que las decisiones judiciales fueran más garantistas para los campesinos: flexibilidad probatoria; posibilidades de fallos ultra y extra petita (es decir, que los jueces puedan conceder más de lo pedido por el demandante u otorgar derechos distintos a los solicitados); facilitadores itinerantes para la orientación judicial y administrativa del campesinado; y demandas estandarizadas en formularios.
4. Inclusión de procesos ambientales residuales que se generen en el marco de procesos agrarios y cuando la pretensión ambiental tenga una relación directa con el problema agrario.

El proyecto discutido en la legislatura 2020-2021 fue en efecto aprobado en primer (noviembre 24 de 2020) y segundo (diciembre 15 de 2020) debate en la Cámara de Representantes, y en tercer debate en el Senado (mayo 24 de 2021). Sin embargo, el Congreso lo hundió, en medio de críticas por parte de personeros del partido de gobierno, para quienes “afectaba la seguridad jurídica” en el campo (para una buena narrativa del proceso de hundimiento, ver León y Duque, 2021; Triana y Valencia, 2021). La discusión sobre la justicia agraria también fue excluida de los debates legislativos sobre la reforma a la justicia tramitados en esa misma legislatura.

La administración entrante parece querer reactivar las discusiones en torno a la jurisdicción agraria (Plan de Gobierno Gustavo Petro, 2022).



## 4. LOS PDET

Los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) han sido el punto de convergencia de distintos sectores que, pese a sus diferencias, están interesados en la implementación del acuerdo. También han sido de manera obvia una prioridad para los dos gobiernos del período post-acuerdo, y una vitrina para mostrar que la implementación, pese a todas las dificultades que pueda tener, se está moviendo hacia adelante.

De acuerdo con el Decreto Ley 893 de 2017, que les dio origen, los PDET son un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, en articulación con los planes territoriales, en los municipios priorizados (Presidencia, 2017, p. 8). Están organizados en 16 subregiones que cubren 170 municipios.

Los PDET fueron concebidos como una herramienta participativa. Por ello, la Agencia de Renovación del Territorio estableció que las comunidades de los territorios PDET participan en las tres fases de las obras: i) en la planeación; ii) en la ejecución a través de la contratación de las JAC como ejecutoras; y iii) en el acompañamiento y control a la ejecución de la obra. Esto no quedó plasmado solamente en el papel. Diferentes fuentes coinciden en señalar que en efecto la formulación de los PDET estuvo rodeada por un intenso activismo participativo.

Ahora bien, estos planes son intrínsecamente complejos, y tienen una estructura que involucra numerosas dimensiones que los vinculan a diferentes agencias estatales. Nos concentramos aquí en los aspectos pertinentes para la comprensión de los alcances y límites de su implementación. Uno de los puntos focales del proceso de participación fueron los llamados Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), que fueron construidos a tres niveles: veredal, municipal y subregional. En el nivel veredal la instancia participativa son las Asambleas Comunitarias, en el municipal las Comisiones Municipales de Planeación Participativa, y en el subregional la Comisión Subregional de Planeación Participativa (ART, s.f.i, p. 3). Se formularon 16 PATR, que a su vez comprenden 32.808 iniciativas (ART, s.f.b). A su vez, los PATR y sus respectivas iniciativas están agrupados en ocho pilares:

1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo,
2. Infraestructura y adecuación de tierras,
3. Salud
4. Educación rural y primera infancia,
5. Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural
6. Reactivación económica y producción agropecuaria
7. Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación, y finalmente
8. Reconciliación, convivencia y construcción de paz.

Al finalizar el Gobierno de Santos en agosto de 2018, la ART había avanzado en la formulación y consolidación de solo seis de los 16 PATR, y la aprobación de dos de estos (en Sur de Bolívar y Arauca); y con la aprobación de 33 Pactos Municipales de los 170 (CERAC-Cinep, 2018: p. 4). A finales de diciembre de 2018, el Gobierno de Duque reportaba la firma y aprobación de 13 PATR y 169 Pactos Municipales para la Transformación Regional (PMTR) (SIIPO, 2020). La totalidad de los 16 PATR formulados y aprobados quedó lista en el primer semestre de 2019 (SIIPO, 2020).

Todo esto apunta en una dirección: los PDET han sido implementados en la realidad, están produciendo resultados — especialmente en materia de infraestructura comunitaria (ver Congreso de la República, 2022) — y generando energías participativas por parte de la sociedad, y al menos en principio han expresado adecuadamente una de las principales preocupaciones del punto 1 (la transformación de los territorios a partir de demandas participativas

Sin embargo, hay un conjunto de problemas y amenazas que podrían descarrilar y desnaturalizar a los PDET como instrumento para el cambio territorial y la RRI:

### **a) Las “Zonas Futuro”**

El gobierno Duque creó las llamadas “Zonas Futuro”, que tienen una amplia área de intersección territorial y en términos de planificación con los PDET, y cuyos objetivos y propósitos son bastante diferentes a los de estos. Mientras que los PDET están orientados a la participación y la transformación territorial, el foco de las Zonas Futuro es la seguridad (CEPDIPO, 2020, p. 7-8). Las Zona Futuro (ZEII), fueron aprobadas por el Consejo de Seguridad Nacional en el marco de la Ley de orden público y atañen, por lo menos, a seis de las subregiones PDET, por medio de los llamados Planes de Aceleración. Según la Secretaría Técnica de Verificación (Cerac & Cinep, 2021), se observa la inexistencia de mecanismos participativos frente a las decisiones tomadas por los Comités Territoriales de las ZEII con relación a las iniciativas de los PATR en cada una de estas zonas y no es claro por qué son precisamente estas y no otras las que se incluyen en los planes de aceleración (CERAC & Cinep, 2021, p. 51). Ejemplo de ello, es que, de acuerdo con la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, han sido incluidas 42 iniciativas de aceleración PDET en las subregiones de Macarena-Guaviare y Cuenca del Caguán, por decisión del Consejo Nacional de Seguridad, sin que se dé información sobre el proceso por el cual estas iniciativas fueron priorizadas, y si esta priorización fue participativa (CERAC & Cinep, 2021, p. 51). Este giro en la forma de intervención quedó evidenciado con el lanzamiento en agosto de 2019 de las denominadas Zonas Estratégicas de Intervención Integral, en tanto se establece con la creación de las Zonas Futuro una nueva geografía para el posconflicto, donde se habla de 44 municipios y no 170, y de 995 y no 11 mil las veredas priorizadas (Pares, 2020).

### **b) Las “Hoja de Ruta Única”**

Más aún, para solucionar la dispersión de planes y subplanes que se intersectan entre sí, el gobierno creó la llamada “Hoja de Ruta Única” (HRU), que permitiría coordinarlos en el territorio. Desde el punto de vista administrativo, esta es una idea que parece sensata. Sin embargo, no hay mayor evidencia de que las capacidades de coordinación de las agencias estatales hayan mejorado con la creación de la HRU. La HRU podría convertirse en este contexto en una sigla más que contribuye a la confusión. También está la pregunta de qué

destino podrán tener las iniciativas originalmente formuladas en el contexto de los procesos participativos de los PDET después de pasar por la criba de la HRU [4]. La HRU vincula a los PDET con las Zonas Futuro, sin tener en cuenta explícitamente que las prioridades, objetivos y protagonistas de los PDET y las Zonas son distintos. En particular, existe el peligro de que las HRU privilegien “socios estratégicos” –sector privado, cooperación internacional, autoridades subnacionales—por encima de la participación de las comunidades. Ciertamente, algunas HRU –destaca aquí la de Catatumbo—pueden reivindicar resultados interesantes, que recogen aspiraciones sentidas en la región, pero las preguntas persisten. Tres de las cuatro HRU formuladas hasta el momento incluyen referencias a las ZRC, pero ninguna de ellas cuenta con un presupuesto definido de forma precisa ni con un cronograma.

### c) Otras herramientas del Punto 1

No es claro hasta qué punto los PDET están articulados a otras iniciativas cruciales del punto 1. Como se anotó arriba, ni el Fondo de Tierras ni el programa de formalización, ni las ZRC parecen estar claramente vinculados a los PDET, menos aún a las HRU. Cuando se examinan los proyectos que adelanta este, lo que aparece es una miríada de pequeñas mejoras locales sin un hilo conductor claro. Tampoco está claro en qué sentido estas acciones sumadas puedan contribuir a algo que coincida con el concepto de “transformación del territorio”, ni siquiera en la acepción más amplia que pueda imaginarse.

### d) El acceso a tierras

Como aspecto central, el acceso a la tierra parece haber desaparecido casi que completamente de la agenda PDET. No puede argumentarse que la dinámica participativa subyacente a ellos absuelve este problema (es decir, que la ausencia del tema tierras haya sido “voluntad de la gente”), puesto que incluso con la más masiva participación ella se da en cierto contexto y con ciertas orientaciones.

[4] Ya dentro de los propios PDET la transformación de iniciativas en proyectos es un proceso que genera múltiples preguntas. ¿Quién, cómo y cuándo lo hace? ¿Con cuáles criterios? Estas preguntas son muy importantes, porque solamente los proyectos se financian e implementan.

Con datos de la Agencia de Renovación del Territorio [5], evaluamos los distintos PATR en dos de las dieciséis regiones escogidas al azar: Bajo Cauca y Urabá Antioqueño. Estos PATR están en ejecución o ya han sido terminados, e incluyen los dos períodos presidenciales después de la firma del Acuerdo Final. De los ocho pilares que constituyen los PATR, dos están explícitamente relacionados con la tierra: ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo, e infraestructura y adecuación de tierras (pilares 1 y 2). En la región del Bajo Cauca, ningún PATR correspondía al pilar de ordenamiento social de la propiedad. Había 27 de 164 proyectos orientados al pilar 2. Pero al observar la descripción de cada proyecto, ninguno tiene relación aparente con la adecuación de tierras. Cinco ejemplos, literalmente tomados al azar, son mejoramiento de la vía de la Bomba, construcción de un puente peatonal, un proyecto de red de vías terciarias, construcción de obras de drenaje para un camino, y pavimentación de una vía rural. Nadie podría alegar que estas dotaciones no son importantes; sólo que cubren exclusivamente el aspecto de infraestructura. La tierra no aparece por ninguna parte. La siguiente figura –una nube de palabras que resalta en mayor tamaño los términos más repetidos en los títulos de los proyectos—lo ilustra muy bien.

[5] Proveída al representante a la Cámara Wilson Arias, a quien agradecemos su amable decisión de compartir la base de datos. Fuente: Respuesta solicitud de información Rad. 20211000077631 de la ART con fecha 03 de junio de 2021.



Algo análogo puede decirse de la región del Urabá antioqueño, pese a que el Urabá fue una de las regiones más golpeadas por el despojo y el desplazamiento (ver por ejemplo Salinas y Zarama, 2012). No hay en esta región un solo proyecto en el pilar de ordenamiento territorial. Los del pilar 2 incluyen actividades tales como “gestionar ante las autoridades” un dragado, cosa que no se puede considerar un proyecto propiamente dicho. Esto nos lleva al siguiente problema.

### **e) Monitoreo y evaluación**

Hay serias dificultades para la evaluación, pues el foco está puesto sobre las actividades y no sobre los resultados y los efectos. Este foco es una puerta abierta a toda clase de ineficiencias y conclusiones equívocas (esto aplica tanto para la implementación como para la evaluación). Por ejemplo, de acuerdo con la Procuraduría (2020), los PATR suscritos en las 16 subregiones, aunque contienen las necesidades identificadas por las comunidades, carecen de elementos imprescindibles para un documento de planeación como son metas, cronogramas, responsables y recursos, y tampoco contienen una de visión conjunto del territorio (Procuraduría, 2020, p. 81). Según la ART, estas dificultades se subsanarían con la HRU; sin embargo, en las cuatro HRU ya publicadas, estos vacíos no han sido del todo subsanados ya que, por ejemplo, solo una de ellas –la del Catatumbo-- incluye un cronograma. Pero no es un cronograma operacional que dé cuenta de los tiempos de implementación de las iniciativas identificadas para cada pilar.

Esto se aplica también al enfoque diferencial dentro de los PATR. Según la Consejería para la Estabilización (citada en CINEP & CERAC 2021), dentro de los PATR se identificaron 4606 iniciativas relacionadas con mujer y género, de las cuales 1458 (31.6%) fueron incluidas en los Planes de Desarrollo Territoriales de los 170 municipios, y 191 (4.1%) en los planes de desarrollo departamentales (pág. 17). Aquí habría una suerte de lógica de un embudo, o de un cono: a medida que el proceso va progresando, el canal se va estrechando, hasta que de las propuestas originales queda poco. Por ejemplo, de las 4.606 iniciativas marcadas como de mujer rural y género en los PDET solo 962 (21%) han sido efectivamente vinculadas a algún proyecto de inversión en la ejecución (CERAC & Cinep, 2021b, p. 19-20).

Es necesario destacar así mismo que el hecho de que los PDETS constituyeran una canasta de pequeños proyectos dispersos tramitados entre los municipios y las agencias

centrales, los convertía en un blanco ideal para la captura por parte de redes clientelistas más aún en un país en el que quizás el foco central de la actividad clientelista son los contratos. Esto de hecho ya había sido previsto (Gutiérrez, 2020), y fue corroborado recientemente en la prensa (BluRadio, 29 de junio de 2022). Volvemos al tema más abajo.



## 5. LAS CONEXIONES CRÍTICAS

El punto 1 contiene al menos dos conexiones críticas con otros puntos [7]: el llamado PNIS (Plan Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos) y la participación.

Comencemos con el PNIS. El Acuerdo establece que “el PNIS es un componente de la Reforma Rural Integral. Atiende unas poblaciones y territorios con características específicas, que por eso requieren de unas medidas adicionales y particulares respecto de las demás comunidades rurales”. Además, se supone que el acceso a tierras, los PDET y el PNIS convergerían. Por otra parte, ya hemos visto cómo la participación está en el centro del punto 1.

Nada de esto se ha producido. No hay evidencia alguna de convergencia, o de vinculación de los PISDA (Plan Integral Municipal y Comunitario de Sustitución y Desarrollo Alternativo) a los PDET [8]. El PNIS ha sufrido una radical desfinanciación, y un desmonte de facto en el territorio, siendo reemplazado por programas aparentemente improvisados y locales, como “Hecho a la medida” (Agencia de Renovación del Territorio, Resoluciones N°. 10 y 27 de 2020).

[7] Se podría argumentar que son más, ya que los distintos puntos están interconectados, pero en este documento me enfoco en temas relacionados con la ruralidad.

[8] Algunos proyectos PDET han sido etiquetados como PISDA, pero no parecen tener ningún contenido relacionado con la sustitución.

centrales, los convertía en un blanco ideal para la captura por parte de redes clientelistas más aún en un país en el que quizás el foco central de la actividad clientelista son los contratos. Esto de hecho ya había sido previsto (Gutiérrez, 2020), y fue corroborado recientemente en la prensa (BluRadio, 29 de junio de 2022). Volvemos al tema más abajo.

*Figura 2. Financiación del PNIS*



Fuente: CGR (2020) [9]

Los proyectos de ciclo corto y largo –componente esencial de la propuesta de desarrollo alternativo—quedaron en el limbo. Lo mismo se puede decir del proyecto de tratamiento penal diferencial –un acto de cumplimiento elemental de cara a los campesinos cultivadores, que masivamente adoptaron la propuesta–, que a la fecha no ha sido aprobado por el congreso. Desde el principio, la implementación del PNIS ha estado marcada por el incumplimiento y la exclusión, a través de la combinación de fumigaciones y desarrollo alternativo –que en lugar de apoyarse mutuamente se estorbaban, Acero y Machuca, 2021–, de la exclusión de “casi la mitad de las familias que en las asambleas comunales y en las primeras instancias de socialización del PNIS había afirmado su voluntad con el Acuerdo de Paz” (Machuca, 2021) y de sanciones opacas a muchos participantes en el programa (Gutiérrez et. al., 2019). Volvemos a esto en la sección respectiva.

[9] Citado en Machuca Pérez (2021).

Vale la pena anotar que una de las razones esgrimidas por la ANT para bloquear la creación de Zonas de Reserva Campesina, fue que en los territorios respectivos aún se encontraban cultivos de uso ilícito, ignorando las funciones de la ZRC (Dejusticia, 2021b) pero también la necesidad de que las diferentes acciones de implementación convergieran.

Con respecto de la participación, esta ha estado marcada por la violencia contra líderes sociales y la población en general. Específicamente, el homicidio de líderes rurales aumentó sostenidamente desde la firma del Acuerdo (Gutiérrez y Parada, 2020). El fenómeno continúa hasta la fecha, y numerosas organizaciones asociadas a la implementación del acuerdo han sido victimizadas y están en la actualidad bajo amenaza (ver por ejemplo Prensa Rural, 2021). Los líderes asociados al PNIS, que fueron dejados en la estacada, han sido particularmente afectados (Gutiérrez et al., 2020). Aquí aparece otra conexión crítica no realizada: el punto 3.4. que del acuerdo sobre garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo” (Acuerdo Final, 2016, p. 77)

La JEP (Carranza, 2021) reportó que en el contexto del paro nacional de 2021 Colombia registraba el segundo conteo en el mundo de asesinatos de manifestantes, después de Birmania (país en el que se acababa de producir un golpe militar). Naturalmente, la implementación debería beber de las fuentes de numerosas modalidades de participación, no sólo de aquellas que puedan ser cuidadosamente controladas. Lo benéfico de que esto suceda así se vio ya en la sección sobre las Zonas de Reserva Campesina, y corresponde plenamente a la visión que quedó plasmada en el Acuerdo Final.



## 6. EL PNIS

Es importante recordar que el foco del punto 4 del acuerdo de paz es la ruralidad. Que esto sea así debería ser materia de discusión, puesto que, aunque la política antidrogas colombiana ha estado muy concentrada en los cultivos de uso ilícito, el problema va mucho más allá, e incluye aspectos como la íntima articulación entre diversos actores asociados al narcotráfico y el sistema político (y agentes estatales a todos los niveles territoriales) (ver por ejemplo Sáenz, 2021). Por otra parte, nadie podría negar razonablemente que el hecho de que exista una economía rural ilícita de gran tamaño sea un problema significativo.

Este se puede plantear en los siguientes términos. Desde al menos la década de 1970, Colombia ha contado con una cantidad muy grande de hectáreas dedicadas al cultivo de plantas prohibidas (Gutiérrez y Machuca, 2021). En particular, los campesinos cocaleros han sido objeto de una estigmatización masiva como criminales y subversivos (Ramírez, María Clemencia, 2001) y una política brutal de ataque físico y aspersión aérea con químicos dañosos, produciendo toda una serie de calamidades que han alterado de manera decisiva sus trayectorias vitales (Gutiérrez, 2021). La implementación de esta política ha podido darse solamente a costa de un deterioro tangible de la institucionalidad democrática (Gutiérrez et al., 2020).

Por su parte, el campesinado cocalero se ha encontrado frente a un serio dilema (Gutiérrez, 2021 b). La coca ha traído consigo el ataque masivo por parte del estado, pero también la captura de la regulación de la vida económica y social por parte de guerrillas y

paramilitares, puesto que por definición el estado no puede regular un cultivo ilegal. Sabemos ya de sobra que los dominios territoriales de estos actores pueden ser extraordinariamente brutales, y causar desgracias sin cuento a los pobladores, sobre todo a los sectores más vulnerables.

A la vez, la coca tiene unas características económicas y sociales muy positivas, con las que el sector agrario legal a duras penas ha podido competir. Tiene una distribución de la tierra relativamente equitativa. Es de rendimiento rápido, y muy intensiva en trabajo, así que ocupa a miles de jornaleros agrícolas, en un país en el que la ocupación del territorio típicamente da pocas alternativas laborales (piénsese en la ganadería extensiva, la palma o los maderables). Los sueldos en el mundo cocalero empujan hacia arriba los sueldos rurales en general, lo que favorece a los trabajadores y a los comerciantes. Ningún pequeño cultivador se enriquece con la coca, pero algunos pueden ahorrar, un verbo fundamental a la hora de pensar el desarrollo rural en serio. Esto ha permitido un avance socio-económico modesto pero tangible de sectores sociales claves, incluyendo campesinos, jornaleros y mujeres (Parada y Marín, 2021).

Todo el problema de una sustitución razonable consiste por tanto en introducir la regulación estatal y desactivar los factores de violencia mientras que a la vez se procura no descender a los estándares de muchas de las economías legales del país, marcadas también por la violencia [10] y por la exclusión social.

El diseño del PNIS aportó algunos elementos positivos, aunque posiblemente insuficientes, para enfrentar este dilema social y de política pública. Primero, ofreció una serie de apoyos económicos (proyecto productivo de corto plazo, de largo plazo, etc.) para que los campesinos y jornaleros cocaleros pudieran hacer el tránsito hacia la economía legal. Segundo, planteó programas –en interacción con actores locales– de asistencia técnica. Tercero, como principio se priorizaba la erradicación voluntaria, pero el gobierno se reservaba el uso de cualquier instrumento para atacar los cultivos. Cuarto, se aceptaba la operación de las organizaciones sociales de los campesinos dedicados a cultivos de uso ilícito para el diseño y seguimiento del PNIS, y se promovería una ley de alternatividad penal para que la aceptación del estatus de cultivadores en el marco del PNIS no los

[10] Britto (2020) recuerda con respecto de la bonanza marimbera que las economías que la precedieron también tenían una clara proclividad hacia soluciones de fuerza.

afectara jurídicamente. Además, habría una convergencia entre PNIS, PDET y reforma rural integral, para dotar a los campesinos cocaleros de tierras y a sus territorios de bienes públicos. Quinto, a cambio los campesinos erradicarían la coca de inmediato. El gobierno les daba un contrato que debían firmar. Ellos se hacían responsables de que ni ellos ni otros miembros de su comunidad recaerían en el cultivo.

Es decir, un sector social que había sufrido toda clase de violencias e incumplimientos por parte del estado (Ciro, 2020; Ramírez, 2001) se comprometía a destruir sus medios de subsistencia y avance social a cambio de la palabra empeñada por el estado. Que esto pudiera suceder [11], como en efecto lo hizo, es poco menos que un milagro social. Desde el estado, se afirmaba en los términos más enérgicos y conmovedores que esta vez sí se darían las cosas: "Hemos dado esos primeros pasos fundamentales con la garantía del gobierno en el sentido de que se cumple la palabra empeñada" (Gobierno de Colombia, 2018, p. 9).

La implementación del acuerdo mostró de manera aparatosa que la garantía era simplemente insostenible. Desde el principio de la implementación, se combinaron la erradicación forzada manual y la sustitución voluntaria, lo que produjo catástrofes –como la masacre de Tumaco (Verdad Abierta, 6 de octubre de 2017). De manera más general, y contra lo que parecía suponer el gobierno Santos, el “incentivo positivo” (subsidios) y el “incentivo negativo” (erradicación) se estorbaban mutuamente en lugar de complementarse (Acero y Machuca, 2021). Además, el gobierno se demoró antes de comenzar a darles los subsidios a los campesinos para que se pudieran mantener mientras buscaban algún otro cultivo. El vicepresidente Óscar Naranjo les pidió paciencia (Naranjo, 21 de mayo de 2018).

También, como lo vimos arriba, desde el principio se produjo por parte de las agencias relevantes una hostilización permanente usando detalles técnicos contra los campesinos que habían ingresado al programa, con toda una serie de exclusiones por motivos nimios o poco claros (Machuca, 2021; Gutiérrez et al., 2020, Gutiérrez, Machuca y Cristancho, 2019).

Sin embargo, el gobierno sí hizo dos esfuerzos significativos con respecto de la implementación del PNIS. Por un lado, el ministro de salud de ese entonces, Alejandro

[11] De acuerdo con la UNODC (2020), las tasas de cumplimiento por parte de los campesinos superaron el 98%.

Gaviria, impulsó la prohibición del uso del glifosato en mayo de 2015. Esto fue un paso adelante muy significativo. Por el otro, la administración Santos presentó el articulado de la ley de alternatividad penal, pero esta cayó bajo el ataque del fiscal de ese entonces, Néstor Humberto Martínez, quien logró la reducción del área máxima para que un campesino fuera considerado legalmente como un pequeño cultivador. La ley finalmente no fue aprobada.

Con el arribo del gobierno de Duque en 2018, llegó una nueva política, muy agresiva contra los campesinos cocaleros, y en esencia empeñada en sustituir lo estipulado en el acuerdo por nuevas medidas que iban directamente contra su espíritu y a veces contra su letra. La nueva administración realizó un desmonte de facto del PNIS, asegurando que simplemente no estaba financiado (W Radio, 18 de junio de 2020). Los subsidios para el proyecto productivo de corto plazo cubrieron sólo a parte de la población cocalera; el de largo plazo en esencia nunca llegó (Congreso de la República, 2022). Como ya vimos, tampoco se produjo la convergencia prometida entre PNIS, reforma rural y PDETS. Por el contrario, la agenda gubernamental se concentró en tres acciones:

- a) Promover erradicaciones forzadas manuales, incluso en medio de la pandemia, lo que condujo a verdaderas batallas campales en los territorios, en medio de las cuales murieron y fueron heridos numerosos campesinos (Machuca, 2021). Más aún, intentó hacer pasar como consulta previa unas interacciones virtuales con actores escogidos por él, lo que finalmente se cayó vía judicial.<sup>[12]</sup>
- b) Promover el retorno de la aspersión aérea. Eventualmente, la Corte Constitucional tomó una decisión que le permitía avanzar en esa dirección con una serie de condicionamientos (Corte Constitucional, Sentencias T-236 de 2017 y T-413 de 2021). No pudo hacerlo en esencia por limitaciones operativas <sup>[13]</sup>.
- c) Reemplazar lo establecido en el acuerdo por otras políticas —una de ellas bautizada con

[12] El Observatorio de Tierras intervino en los procesos judiciales de tutela discutidos ante la Corte Constitucional en contra de la Consejería para la Estabilización, el DAPRE y la dirección de cultivos ilícitos por incumplir varios de los compromisos pactado en el acuerdo de paz en materia de sustitución de cultivos, entre ellos los requisitos de consulta previa y la prelación de la sustitución voluntaria ante las alternativas forzadas (Expedientes acumulados T- 7.963.865, T-8.020.865, T-8.097-843 Y T-8.355.272 AC)

[13] Una constante con respecto de la política de fumigación, ver Daños a la salud democrática informe del Observatorio, 2021.

el llamativo nombre de “Hecho a la medida”— a la conveniencia del gobierno, pero que no corresponde a lo contenido en el Acuerdo de Paz.

d) Escalar la criminalización y la estigmatización de la población cocalera.

e) No es casual por lo tanto que la ley de alternatividad penal siga en el limbo.

Todo esto desembocó en la masacre de Puerto Leguízamo, en la que el ejército atacó un bazar campesino a bala, con un saldo de 11 muertos, incluyendo a líderes de sociales, mujeres y niños.

Mientras tanto, los líderes sociales vinculados al PNIS han sido uno de los blancos principales (Gutiérrez et al., 2018) de los ataques a líderes sociales que caracterizaron todo el período posterior a la firma del acuerdo de paz (Gutiérrez y Parada, 2020). Los incumplimientos masivos del gobierno dejaron a estos líderes en la estacada, expuestos a diversas críticas por haber inducido la participación en el programa y por otra parte sin garantías de seguridad.

En síntesis, este aspecto de la implementación deja un saldo negativo muy serio (para todos los detalles, ver Machuca, Gutiérrez et al., 2021). Primero, incumplimientos masivos, lo que conduce a que las condiciones para una sustitución sostenible simplemente no estén allí. Segundo, retrocesos (como en el caso del retorno de la aspersión con glifosato). Tercero, violaciones significativas de los derechos humanos, incluyendo el derecho a la vida, de campesinos de territorios cocaleros y sus líderes. Agentes y agencias estatales están directa, visible y significativamente ligados a estas violaciones. Las pérdidas en términos de construcción de paz sostenible, humanitarios y también de capacidades básicas del estado —comenzando por el valor de la palabra empeñada—son enormes.

A woman in a white t-shirt and dark pants, carrying a blue bucket, walks away from the camera on a narrow wooden path. The path is surrounded by fishing nets and wooden posts, leading through a field of water. The background shows lush green trees under a cloudy sky.

## 7. EL ENFOQUE DIFERENCIAL

El Acuerdo de Paz se construyó con el reconocimiento expreso de las afectaciones diferenciadas que han enfrentado las mujeres, las personas LGBTI y los grupos étnicos en el contexto y por causa de la guerra, y las barreras que dificultan su acceso a bienes y servicios públicos. Se pactó entonces la transversalidad de los enfoques diferenciales de género y étnico en cada uno de los puntos del acuerdo lo que implicaba el diseño de instancias especiales, medidas afirmativas, sistemas de información desagregados, e indicadores de impacto para medir el avance en la implementación.

En materia de enfoque de mujer y género en relación con la reforma agraria integral se plantearon medidas específicas para facilitar el acceso de las mujeres a tierras, subsidios, vivienda y crédito, así como mecanismos para promover su participación en las decisiones relativas a los PDET y otros instrumentos de planeación (Plan Marco de Implementación, 2016). No obstante, los problemas relativos a información y evaluación reportados en secciones anteriores aparecen a la hora de analizar hasta qué punto la implementación ha contado con un enfoque diferencial de género efectivo. Por ejemplo, las cifras proveídas por la ANT no establecen si lo que la entidad denomina “mujeres beneficiadas” con cualquiera de los programas de acceso a tierras son mujeres consideradas de manera individual o si se benefician por intermedio de la titulación conjunta (otorgar derechos de propiedad en cabeza de la mujer y del hombre en un hogar). De hecho, en el informe de rendición de cuentas de 2020, la ANT reconoce que las cifras reportadas en informes anteriores no incluían la titulación conjunta a hombres y mujeres; estas cifras sólo se integraron en este

último informe. Con los datos disponibles, es imposible saber cuántas hectáreas y predios corresponden a cada una de las categorías de sujetos (mujeres de manera individual o mujeres en conjunto con sus parejas).

Lo mismo sucede con respecto de la participación de las mujeres en los PATR. El proceso de formulación de los PATR contó con la “Estrategia de Promoción de Participación de las Mujeres” de la ART, la cual tuvo como resultado una amplia respuesta de más de 80.000 mujeres (32,5% del total de participantes), logrando la inclusión de 4.606 iniciativas (14% del total de iniciativas) relacionadas con el enfoque de mujer rural y género (ART, 2020a, p. 2). Esto es indudablemente positivo. Sin embargo, algunos grupos de mujeres señalaron la existencia de barreras para su participación efectiva. Según la Instancia Especial de Género (2019), la convocatoria para la participación en la construcción de los planes no se hizo de forma diferenciada y no se incentivó la participación de poblaciones LGBT, mujeres y comunidades étnicas. Quedan, además, abiertas dos preguntas fundamentales: cuántas iniciativas se convirtieron en proyectos, y cuántos proyectos que formalmente contenían referencias relacionadas a las mujeres redundaron en una mejora de su situación. Más aún, no tenemos ninguna evidencia de que todas estas acciones produzcan un efecto agregado tangible y positivo. Por la propia dispersión de la implementación, y su foco en acciones y no en resultados, no es claro que ese sea el caso. Lo mismo se puede decir con respecto de las comunidades étnicas. Algunos rezagos podrían estar afectando particularmente a comunidades afro.

En cuanto al PNIS, tanto problemas originales de diseño como los incumplimientos masivos pueden haber de hecho precarizado aún más la posición de las mujeres en territorios con alta presencia de cultivos de uso ilícito. Por ejemplo, el protocolo para la incorporación del enfoque de género en el PNIS llegó a finales de 2021 cuando la implementación del programa prácticamente había terminado (Consejería para la Estabilización, 2022). Obviar el enfoque de género en la implementación del PNIS explica, al menos en parte, la adopción de un sistema de entrega de recursos productivos a los “jefes de hogar”, que en la práctica fueron mayoritariamente hombres, y en la exclusión de actividades productivas relacionadas indirectamente con el cultivo de coca, por ejemplo, la preparación de alimentos de los recolectores. Estos diseños contribuyeron a debilitar el poder económico de las mujeres que, de manera autónoma, participaban de la cadena productiva de la hoja de coca (para un análisis sistemático, ver Parada y Marín, 2021).

Es necesario destacar igualmente que algunos diseños institucionales parecen poner fuertes barreras de entrada a los usuarios de políticas relacionadas con tierra, sobre todo a los más vulnerables. Por ejemplo, dentro de la política de ordenamiento social de la propiedad se creó el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO) que administra la ANT y que agrupa a todas las personas, naturales o jurídicas, que tienen alguna aspiración de acceso a activos como la tierra o el crédito. Cualquier persona o comunidad étnica que quiera ser considerada para estos programas deberá inscribirse al RESO a través del Formulario de Ingreso de Sujetos de Ordenamiento (FISO). Aunque el RESO permite la identificación de variables de priorización, el llenado del formulario exige un tipo de conocimiento especializado que deja en desventaja a los usuarios más vulnerables (Instancia Especial de Mujeres, 2019). De acuerdo con la Consejería para la Estabilización (2021):

"Se presentaron dificultades con el requisito de pertenecer al Registro de Sujetos de Ordenamiento - RESO que administra la Agencia Nacional de Tierras – ANT (para ser beneficiario de la LEC para Compra de Tierras, el productor debe acreditar ante el Intermediario Financiero el encontrarse incluido en el RESO), ya que el proceso para que un usuario forme parte del registro toma un tiempo mientras lo verifica dicha entidad para incluirlo. Para iniciar este trámite es necesario diligenciar y firmar un formulario, lo cual se hace de forma personal en el canal presencial de la ANT, cuyas oficinas estuvieron cerradas gran parte del 2020 debido a la emergencia del COVID 19" (Consejería Presidencial para la Estabilización, Informe marzo 2021, pág. 26).

A woman with dark hair, wearing a bright yellow t-shirt, is seen from the back and side, pointing her right arm towards a rustic wooden structure in a lush, green rural environment. The structure appears to be a simple wooden frame or a small building. The background is filled with dense foliage and trees. A yellow horizontal bar is visible above the section header.

## 8. LA DIMENSIÓN POLÍTICA DEL ACCESO A LA TIERRA

Hasta el momento, hemos considerado a la implementación como un proceso autocontenido. Pero, por supuesto, tanto el acuerdo de paz como su implementación están y estuvieron marcados por la política. Es decir, fueron objeto de discusión por parte de líderes políticos y de partidos, en general y en coyunturas cruciales (por ejemplo, el plebiscito de octubre de 2016) y de formadores de opinión, así como por actores internacionales con peso específico en la toma de decisiones en Colombia. Tanto el acuerdo como la implementación tocaban grandes intereses, afectaban directamente a distintos sectores de la ciudadanía, así como a estructuras de poder cuyos voceros plantearon públicamente sus críticas o dudas frente al acuerdo. Múltiples posiciones, recursos y energías de naturaleza directamente política fueron movilizados tomadores de decisiones concretos. El debate político es una dimensión esencial del proceso de implementación.

En este particular, hay tres datos fundamentales que hay que tener en cuenta para entender lo que sucedió durante el período de Duque (2018-2022). Primero, la hostilidad abierta del partido de gobierno, el Centro Democrático, al acuerdo. Esto no se reduce a la simple declaración, por parte del exministro Fernando Londoño, de que había que “hacerlo trizas (Noticias Uno, 7 de mayo de 2017). La Convención del partido de 2017 también se reconoció como el encuentro de quienes habían optado por el No en el plebiscito sobre la suerte de la paz que tuvo lugar en octubre de 2016 (Centro Democrático, 2017).

Segundo, la posición del presidente fue distinta a la de la bancada de gobierno. Duque desarrolló un cuidadoso doble juego que le permitió presentarse ante la comunidad internacional como defensor de la paz, mientras que a la vez reivindicaba al menos algunos de los temas más caros a su bancada y a su mentor, Álvaro Uribe Vélez. Por una parte, distorsionó profundamente el proceso de implementación, suplantando lo establecido en el acuerdo por su propio programa (“Paz con legalidad”), y por el otro atacó duramente los aspectos de aquel (el acuerdo) que el Centro Democrático consideraba particularmente difíciles de aceptar. Esto, que fue transparente por ejemplo durante las discusiones relativas a la justicia transicional (Gutiérrez, 2020) también marcó las direcciones, los ritmos y las modalidades de la implementación en punto al mundo agrario.

Adicionalmente, el contexto internacional para la implementación del acuerdo sufrió deterioros considerables, incluyendo la presidencia de Donald Trump en Estados Unidos (2017-2021) pero también el asalto a la democracia a nivel mundial.

Todo esto se reflejó en varios sentidos en la implementación de los aspectos agrarios del acuerdo. El primero es el PNIS. El Acuerdo de 2016 acordó la paz con la subversión, pero no podía acabar unilateralmente la guerra contra las drogas. La implementación coincidió con un aumento significativo del número de hectáreas cultivadas con coca. Para voceros del partido de gobierno, esto fue un resultado directo del abandono de las aspersiones aéreas con glifosato, de las que Uribe había sido el abanderado (para una consideración de los alcances de este argumento, ver Gutiérrez et al., 2021). El gobierno estadounidense, aún antes del arribo de Trump a la Casa Blanca, también presionó fuertemente al colombiano para producir algún resultado en términos de disminución del número de hectáreas cultivadas. En la administración Duque confluyeron dos políticas: la colombiana, en la que el partido de gobierno buscaba motivos visibles y creíbles para atacar a Santos y al Acuerdo, así como para sugerir que la guerrilla no estaba cumpliendo lo pactado (Semana, 21 de febrero de 2022); y la estadounidense, en la que también los demócratas tenían tanto incentivos como restricciones muy fuertes para presentarse ante auditorios importantes en su país como “fuertes ante el crimen” (Alexander, 2019). Todo ello derivó en que se llevaran a cabo de manera simultánea la implementación del PNIS y una ofensiva contra la coca en términos de erradicación terrestre, que después desembocó en el intento del gobierno de Duque de reinstalar la aspersión aérea con glifosato. Como muestran Acero y Machuca (2021), la yuxtaposición de desarrollo alternativo y erradicación forzada tuvo efectos muy negativos sobre la implementación y las transformaciones agrarias que pudiera generar.

En segundo lugar, el punto 1 fue objeto de bombardeo permanente por parte del partido de gobierno y de los intereses agrarios representados en él. Figuras como José Félix Lafaurie —presidente de la Federación de Ganaderos y opositor estridente tanto del acuerdo como de cualquier forma de implementación que estuviera asociada al tema tierras—tuvieron gran peso específico en el gobierno de Duque. Esto se manifestó a su vez en cuatro aspectos fundamentales:

- a) Activismo contra diferentes aspectos del Acuerdo, y creación de un ambiente desfavorable a él en la opinión pública. Por ejemplo, tanto Lafaurie como Ordóñez, por entonces procurador general, se manifestaron contra la Ley de Víctimas y la Restitución de Tierras, planteando que constituían “la cuota inicial” de la entrega del país a las FARC (El Tiempo, 10 de abril de 2016). El lanzamiento de la campaña contra la restitución de produjo en Sabanas de San Ángel, territorio ganadero y epicentro de despojo (El Espectador, 10 de abril de 2016). Posteriormente, el Centro Democrático presentó varias iniciativas para transformar e intervenir el programa de restitución de tierras.
- b) Poder de veto. El catastro y la posibilidad de gravar la gran propiedad fueron calificados por el expresidente Uribe —quien en ese momento aún contaba con enorme poder y acababa de ganar dos elecciones cruciales (la del plebiscito y la presidencial de 2018)— como desfavorables a la inversión (Gutiérrez, 2020). La bancada gubernamental, liderada por el Centro Democrático, no se mostró en ningún momento inclinada a tolerar, no digamos ya promover, las transformaciones agrarias estipuladas en el acuerdo de paz. De hecho, ni siquiera se pudo sacar adelante la adopción por parte del país de la Declaración de los Derechos del Campesino promovida por las Naciones Unidas (Medina, 18 de diciembre de 2018). Aunque no es claro el proceso por medio del cual la jurisdicción agraria fue gradualmente reducida y eventualmente hundida en el congreso, podría obedecer precisamente a este fenómeno que estamos describiendo.

En efecto, después de que la jurisdicción agraria, ya rebajada a especialidad, fuera aprobada por la Cámara de Representantes, en el senado encontró la férrea oposición del Centro Democrático, así como del presidente de la Federación Nacional de Ganaderos José Félix Lafaurie. El 27 de abril de 2021, Lafaurie envió al presidente Duque una carta en la que le afirmaba que una especialidad agraria sería una “amenaza a la ganadería” y destacaba varios “sesgos” que encuentra en el proyecto, en la línea de las críticas ideológicas del Centro Democrático al Acuerdo de Paz (La Silla Vacía, 2021).

Agregó que “la concepción del proyecto de ley como un producto resultante del Acuerdo Final con las Farc y sujeto a los lineamientos de esa negociación, se convierte en la reedición de la amenaza, recurrente en la historia del país, al derecho a la propiedad legítima de la tierra, a partir de los sesgos que permean todo el articulado” (La Silla Vacía, 2021). Por su lado, la senadora María Fernanda Cabal, instó a los campesinos a llamar a sus senadores para que se opongan a la “peligrosa ley de escritorio” que crearía “una JEP agraria donde los jueces comenzarán a perseguir la propiedad rural” (La Silla Vacía, 2021). Mientras el proyecto de ley esperaba ser anunciado en plenaria para su debate, el Gobierno radicó ocho proposiciones para modificar el proyecto, de acuerdo con los reparos de Lafaurie y Cabal, eliminando un artículo que hablaba de la democratización de la tierra, otro sobre la parte más débil en un conflicto de tierras, y uno más eliminando la participación de las organizaciones sociales (La Silla Vacía, 2021). Después del hundimiento del proyecto en la plenaria del senado, Juanita Goebertus, ponente del proyecto de ley en la Cámara de Representantes, y bien conocida por su animadversión frente a las declaraciones radicales, dijo que “el Gobierno se comprometió a sacar el proyecto adelante. El Ministerio de Justicia mintió y traicionó su palabra. Le juran a toda la comunidad internacional que implementan el Acuerdo de Paz y se nos burlan en la cara” (El Espectador, 2021b). Pese a ello, el ministro del interior anunció el 22 de junio que prepararía un nuevo proyecto de ley sobre la especialidad agraria para radicarlo en el próximo periodo legislativo (La Silla Vacía, 2021). Pero eso nunca prosperó.

- c) Captura clientelista de las iniciativas de paz. Este peligro estuvo latente desde el principio. El ejemplo más notable de los procesos de captura son los PDET. Aunque fue al final del gobierno de Duque que los contratos de los PDET generaron un escándalo de corrupción gigantesco, la intermediación de redes clientelistas en la asignación de bienes y servicios vía PDET puede haber aparecido antes. De hecho, ni siquiera es claro por qué se escogieron algunos municipios y no otros (Congreso de la República, 2022). Lo que sí es claro, sin embargo, es que al final del gobierno de Duque estalló un macro-escándalo de corrupción relacionado con los llamados OCAD paz [14]—. Hay fuerte evidencia que apunta a que ellos activaron redes políticas que asignaron contratos a conveniencia, a cambio, naturalmente de peajes para los tomadores de decisiones (Ver, por ejemplo, Duzán, 8 de julio de 2022; Santos, 2 de julio de 2022; El Pílon, 30 de junio de 2022).

[14] Los OCAD son Órganos Colegiados de Administración y Decisión

Esto no tiene nada de sorprendente, y de hecho fue explícitamente previsto en Gutiérrez (2020). Cada vez más, el gran coto de caza del clientelismo colombiano son los contratos. Para garantizar su “governabilidad”, la administración de Duque parceló diferentes agencias, entregándolas a partidos, facciones y políticos específicos, que pudieron aprovechar esa posición privilegiada y, en esencia, sin controles. El esquema de asignación de recursos masivos por medio de contratos y “proyectos”, claramente presente en los OCAD, sin que medie ninguna capacidad burocrática, es un escenario ideal para la corrupción, como ha resultado claro una y otra vez desde la década de 1990 (ver por ejemplo Gutiérrez y Zuluaga, 2011).

d) Distorsión. A todo esto, hay que agregar las distorsiones de lo firmado en La Habana. Una vez más, ellas precedieron el arribo al poder del presidente Duque y mostraron de manera elocuente la capacidad de diferentes élites agrarias para ponerse a cubierto frente a posibles intromisiones por parte de la institucionalidad creada por el Acuerdo de Paz (Gutiérrez, 2020). Esto se reveló de manera patente después de la decisión de la Corte Constitucional de hacer pasar el Acuerdo por el congreso [15]. Notable es, por ejemplo, que una iniciativa de la Federación de Palmeros, tramitada por el entonces presidente del congreso a nombre de Cambio Radical, Rodrigo Lara, haya fructificado en la decisión de que los terceros responsables comparezcan ante la Jurisdicción Especial para la Paz solamente si desean hacerlo (es decir, de manera voluntaria). Aunque no relacionado directamente con los puntos 1 y 4, el evento pudo haber tenido efectos significativos sobre el procesamiento del actual ordenamiento agrario por parte de nuestra sociedad y nuestro sistema político [16].

[15] Gracias a una iniciativa judicial del entonces senador Duque.

[16] En la medida en que no se han sometido a la justicia transicional ni han salido a la luz verdades que podrían haber revelado las características violentas de numerosos procesos de acumulación de tierras en los últimos años.



## 9. CONCLUSIONES

La implementación del punto 1 ha sido en el mejor de los casos preliminar y muy limitada. Hay algunos avances reales en algunos frentes: restitución, ZRC, PDET. Quizás haya también algo tangible en formalización. No se pueden descartar los importantes efectos indirectos de estos progresos: creación de agencias agrarias con personal técnico capacitado, iniciativas participativas que dejan dotación de bienes públicos en el territorio, movilización de las enormes potencialidades participativas de las poblaciones rurales.

Junto a esto, los incumplimientos en varios de los eslabones fundamentales de las transformaciones agrarias incluidas en el acuerdo –acceso a tierras, PNIS, instrumentos regulatorios (catastro y jurisdicción)—son masivos. Además, los PDET enfrentan distorsiones y problemas fundamentales. De hecho, las ZRC también han sido un escenario de incumplimiento, sólo que la presión social y judicial han reabierto puertas que estaban cerradas. La información no es lo suficientemente buena como para evaluar los efectos de los enfoques diferenciales. En relación con el enfoque étnico, ha habido algunos esfuerzos (transferencia de tierras a indígenas y afros, por ejemplo) que sin embargo distan de ser suficientes.

Con respecto del enfoque de género, la inclusión de las mujeres en los espacios de participación no ha sido garantía para su incidencia en las decisiones de política. Como consecuencia, los programas de acceso a recursos productivos han adoptado un enfoque

que prioriza al núcleo familiar (por ejemplo, en la entrega de recursos a los “jefes de hogar”), dejando de lado estrategias para fortalecer la autonomía productiva y económica de las mujeres. Esto, además, se refleja en la ausencia de registros diferenciados e indicadores de género específicos que permitan comprender la dimensión real de la distribución de recursos agrarios por sexo y hacer seguimiento a los efectos de dicha distribución en la vida de las mujeres.

Los tres aspectos fundamentales, y la conclusión básica, de esta evaluación, son los siguientes. Primero, ni de lejos la implementación cumple la orientación transformadora contenida en el punto 1 del Acuerdo. No hemos avanzado significativamente en ningún sentido razonable en términos de acceso a tierras por parte de los campesinos, equidad en la tenencia, cambios en la relación entre el estado central y los territorios, participación, o sustitución participativa de cultivos ilícitos. La implementación dio origen a un activismo estatal a veces interesante, a veces desordenado, a veces dotado de ambas características; pero esto no es reemplazo de aquello. Un problema particularmente agudo es la falta de convergencia en las iniciativas relacionadas a la implementación. Más aún, un Acuerdo que ya había sufrido y cambios y distorsiones fundamentales en su proceso de aprobación, siguió siendo alterado a lo largo del proceso de implementación.

Si la teoría de cambio contenida en el punto 1 del Acuerdo es siquiera aproximadamente correcta, el país no está más cerca que cuando se firmó del Acuerdo de la proverbial paz estable y duradera.

Segundo, la implementación del punto 1 ha ido debilitando, en realidad poniendo un cordón sanitario alrededor de, todo lo relacionado con la tierra. En particular, ha resultado difícil generar alguna clase de resultado para los pequeños propietarios y trabajadores del campo. Como consecuencia, tenemos una Reforma Rural Integral que no se ocupa de la tierra. No sólo por el gran vacío en lo relacionado con el acceso; como se vio, esto también se aplica a los PDET.

Tercero, ni siquiera en derechos ciudadanos y humanos fundamentales hemos salido de la zona de alto peligro. Por ejemplo, los campesinos cocaleros siguen siendo objeto de violencia desproporcionada, no infrecuentemente homicida, por parte del estado (ver datos del Observatorio 2021, masacre de Puerto Leguízamo en El Espectador, 10 de abril de 2022), y líderes sociales asociados a aspectos vitales de la implementación del acuerdo (sustitución y restitución) siguen siendo asesinados.

La situación es, por tanto, extremadamente delicada. Un contraargumento común frente a esta constatación es que la implementación es un proceso en gran escala, que solamente se logrará en el largo plazo. Esto no es particularmente interesante ni lúcido. Una evaluación con horizontes temporales indefinidos no sirve para orientarse en el mundo. ¿Para cuándo habría que esperar que en realidad se cumpliera? Además, es necesario hacerse la siguiente pregunta: ¿Hemos avanzado o no? Esta evaluación muestra que en muchos sentidos nos hemos alejado de, en lugar de acercarnos a, las inclusiones sociales y territoriales consideradas en las dimensiones agrarias del acuerdo. El contraargumento por consiguiente no da en el blanco, y de hecho puede tener efectos nocivos, creando una falsa sensación de tranquilidad.

¿Cómo explicar las fallas de implementación que han tenido las dimensiones agrarias del acuerdo? Se podrían ofrecer cuatro respuestas a esta pregunta. Primero, el problema es objetivamente difícil (Unruh, 2011). Segundo, el estado colombiano tiene algunas capacidades, pero no otras, y sigue haciendo lo que tradicionalmente sabe hacer. Por ejemplo, las dificultades críticas de coordinación entre agencias se han manifestado en la implementación de diversas maneras, obstaculizando la necesaria convergencia para producir un “cambio cualitativo”. Tercero, los dos gobiernos post acuerdo han abrigado coaliciones que han manifestado su malestar incluso frente a medidas modernizadoras que no parecían en principio ser “peligrosas” o directamente redistributivas, como el catastro (Gutiérrez, 2019). De hecho, ya antes de la firma del Acuerdo hacer pasar estos diseños resultó difícil (Restrepo y Bernal, 2014), lo cual se expresó en momentos y procesos críticos como la formulación de políticas para enfrentar el asesinato de líderes sociales (Gutiérrez y Parada, 2020).

Súmese a esto el factor de exclusiones y animadversiones históricas que se expresan en inercias institucionales, pero también a través de la política pura y dura. Los acuerdos de paz tienden a dividir a las sociedades, y la colombiana no ha sido la excepción. Bajo la administración Duque el Acuerdo se ha implementado en un ambiente muy complejo, y el punto 1 fue uno de los eslabones más afectados. El partido de gobierno hasta 2022 se ha opuesto a diversas disposiciones contenidas en él, o ha intentado continuamente alterar su contenido. La restitución de tierras es un buen ejemplo positivo, en la medida en que ha estado expuesta a numerosas propuestas legislativas que la cambiarían en su esencia (Verdad Abierta, 2018) pero se ha mantenido vigente. Como se vio arriba, otro fue el destino de la jurisdicción agraria. Este desenlace ilustra muy bien lo que se ha venido diciendo.

En todo este proceso, se nota la existencia de poderosos “actores de veto” (Albertus, 2015; ver específicamente para la implementación del punto 1 García, 2020) que se han opuesto a diferentes aspectos del acuerdo en el proceso político necesariamente relacionado con su implementación y que numerosas veces han logrado bloquearla o transformar su rumbo [17].

[17] Ejemplos análogos pueden encontrarse, por ejemplo, en los debates relacionados con el PNIS.

## 10. RECOMENDACIONES

En 2022, fue elegida una nueva fórmula presidencial a nombre del Pacto Histórico. Tanto Gustavo Petro como Francia Márquez arriban al poder con la voluntad y el mandato explícito de implementar el acuerdo y de luchar por la inclusión social, sobre todo en los territorios “olvidados” o “periféricos”, que votaron masivamente por la nueva opción. Las inclusiones sociales y territoriales contenidas en el acuerdo de paz están ahora en el centro de la agenda política.

Eso, sin embargo, no quiere decir que las dificultades y los problemas vayan a desaparecer como por arte de magia. El nuevo gobierno enfrenta al menos siete desafíos claves. Primero, restricciones financieras. Segundo, restricciones políticas. El Pacto Histórico ha logrado construir, con gran destreza, una coalición muy amplia, que le da por el momento cómodas mayorías parlamentarias. Sin embargo, esa coalición no necesariamente va a acompañar en todos sus propósitos durante todo el cuatrienio al gobierno. Más aún, la situación internacional sigue siendo volátil e inestable [18]. Tercero, problemas de priorización. No todo se podrá realizar al mismo tiempo. Cuarto, restricciones de personal. Es verdad que la implementación no sólo es un problema técnico. Pero tiene dimensiones técnicas fundamentales, que no pueden ser pasadas por alto. Todo esto necesita personal

[18] Particularmente riesgosas son las elecciones parlamentarias estadounidenses de noviembre de este año. Si los republicanos obtienen avances significativos, como podrían hacerlo según varios sondeos de opinión, las condiciones para la implementación pueden deteriorarse significativamente (por ejemplo, en términos de buscar nuevas políticas frente a los cultivos ilícitos, etc.)

preparado, etc. Quinto, inercias: hechos cumplidos y prácticas establecidas que no se pueden cambiar de un día para otro, etc. Sexto, las demandas de las diferentes audiencias claves del nuevo gobierno no necesariamente se compatibilizan de manera automática. Por ejemplo, diferentes territorios tienen aspiraciones específicas de inversión. Auditorios rurales y urbanos —metropolitanos: no se debe olvidar que el Pacto ganó ampliamente en las grandes ciudades, salvo en Medellín— esperan reformas urgentes. Séptimo, gobernar no es fácil. Se presentan inevitablemente problemas de acción colectiva, déficits de capacidades, etc.

Por todo ello, las recomendaciones no pueden reducirse a un simple llamado a implementar lo que no se ha implementado. Por una parte, siempre surge la pregunta del cómo. Por otra, al igual que con respecto de distintos factores de violencia (disidencias, etc.) el nuevo gobierno opera sobre hechos cumplidos y efectos irreversibles.

A continuación, ofrecemos pues unas recomendaciones. Como dijimos al principio de esta evaluación, hemos intentado que ellas no sean sólo exhortaciones —es decir, llamados a que el gobierno de turno haga esto o aquello, o a que respete tal o cual norma, valor o principio, etc.—, sino a que contengan elementos operacionales que puedan ser traducidos a acciones concretas.

- 1 Algunos aspectos de los puntos 1 y 4 que simplemente no han funcionado por el poder de veto de las élites agrarias en la anterior administración podrían ser resucitados, en la medida en que los problemas no provienen de falta de relevancia o capacidad burocrática sino del poder de veto de la bancada del anterior gobierno y los intereses agrarios que ella representaba. Cuatro ejemplos bastan para visualizar esto. El primero de ellos es el de la jurisdicción agraria, que como vimos arriba fue rebajada a especialidad y finalmente hundida. Sabemos que la jurisdicción es clave a la hora de resolver problemas explosivos alrededor de los derechos de propiedad y del uso del suelo (Hartman, 2017): estos no van a desaparecer como por arte de magia. El segundo es el de las zonas de reserva campesina. El acuerdo se compromete a promoverlas, pero como vimos antes lo que hemos vivido hasta el momento es su congelamiento y una abierta hostilidad hacia ellas, subsanadas apenas parcialmente por decisiones judiciales favorables. El tercero es el del programa de restitución. Es indudable que él ha tenido importantes efectos positivos, pero su labor está lejos, lejísimos, de haberse llevado a cabalidad. Aparte del rechazo de muchísimas solicitudes (CCJ, 2018), tenemos la evidencia de que, al menos en algunos municipios donde el despojo alcanzó niveles

críticos, ha habido una sustancial subestimación de los predios a ser restituidos (Gutiérrez et. al., 2018). El cuarto es la ley de alternatividad penal, que se le prometió a los campesinos que adoptaran el PNIS, pero que sin embargo se les ha negado, manteniéndolos en un peligroso limbo jurídico. Este es un brutal incumplimiento, y una forma no sólo de exclusión sino de negación de derechos ciudadanos (para no hablar de debilitamiento de la palabra empeñada por parte del estado colombiano). Estos cuatro ejemplos tienen en común que, contando con mayorías distintas, se podrían generar desenlaces muchos más favorables sin necesidad de grandes reajustes institucionales.

2 1. Uno de los talones de Aquiles del proceso de implementación a la fecha ha sido la provisión de información. Para la coordinación entre agencias, para la interacción entre el estado central y las organizaciones sociales –así como entre el estado central y las autoridades locales— y entre el estado y diferentes sectores de opinión, es fundamental generar una corriente continua y sostenida de información pública, razonable, creíble y relativamente unificada. Esquemas de interacción entre estado y actores sociales alrededor de la evolución de la implementación podrían ofrecer energías sociales y apoyos significativos para mantener el proceso.

3 La información se condensa en indicadores. A la fecha, carecemos de indicadores rigurosos y serios, centrados en el desempeño de la implementación y no en acciones. Los llamados indicadores basados en acciones y no en resultados pueden terminar escondiendo ineficiencias masivas o simple falta de voluntad política para llevar a cabo las transformaciones rurales incluidas en el acuerdo de paz.

4 Esto es fundamental en general para la implementación, pero parecería particularmente necesario para el enfoque diferencial, tanto en términos de género como étnico. Por ejemplo, el PNIS está lleno de referencias al enfoque de género, pero no parece haber ningún instrumento específico para lograr que estas mujeres –aquellas vinculadas con cultivos de uso ilícito—no desmejoren su situación con el tránsito hacia las economías legales [19].

[19] La evidencia presentada por el Observatorio a través de sus encuestas con usuarios del PNIS lo sugieren fuertemente, ver Marín, Machuca y Acero (2020)

5 Lo pequeño no siempre es hermoso. Hay cambios que solamente se pueden llevar a cabo en una escala relativamente grande. Un buen ejemplo de esto es el catastro. Aunque, como documentamos arriba, ha habido algunos avances en este terreno –sobre todo en términos de dejar financiadas algunas operaciones—los proyectos piloto alrededor del catastro no han tenido ningún efecto macro visible.

6 Es necesario revisar en detalle qué está pasando con el Fondo de Tierras. La experiencia del país con este tipo de instrumento es mixta, y oscila entre lo aceptable – los del Incora en la década de 1960—hasta lo catastrófico –como la experiencia de la Dirección Nacional de Estupefacientes (ver Gutiérrez y Marín, 2018). El Fondo actual funciona como una cuenta especial de la ANT, pero no sabemos muy bien por qué casi no ha transferido las tierras que tiene a los campesinos, cómo escoge a sus beneficiarios, cómo administra las que tiene, etc.

Siguiendo con lo anterior, es necesario integrar a la SAE a los programas de acceso a tierras para que los bienes rurales que se encuentran bajo su administración puedan ser utilizados para fines de reforma agraria, ya sea su adjudicación a campesinos sin tierra o para la (co)administración de los bienes a manos de las organizaciones campesinas para hacerlas productivas.

7 Hay que abrir vigorosamente las posibilidades de participación en los territorios. A la vez, toca entender que no basta con que un modelo sea “participativo” para que sea aceptable. Las dos intuiciones, aparentemente contradictorias, convergen en el siguiente aspecto: la participación debe ser construida alrededor de demandas reales, procesada alrededor de resultados y sostenida a través de capacidades de solución de problemas de acción colectiva. Es decir, tiene que incorporar formas de expresión que no necesariamente correspondan a la oferta gubernamental, y tienen que construirse alrededor resultados. En el proceso de implementación, este gobierno solamente aceptó formas de participación estrictamente controladas, mientras que respondía a veces con violencia extraordinaria a las demandas sociales tal como se venían presentando; por ejemplo, en los paros nacionales de 2019 y 2021 (Ver FIP, 2021). A la vez, desde hace años se promueve en Colombia un participacionismo de mala ley, que consiste en convocar a comunidades y liderazgos sociales, pero sin claras capacidades de decisión

ni garantías mínimas (incluyendo las de seguridad). Esto genera formas de redistribución negativas para los sectores más vulnerables de la población. Hay que recordar que NO vivimos en una sociedad sin rozamiento. La participación puede generar energías sociales fantásticas, y producir importante conocimiento operacionalizable en el contexto de las políticas públicas, pero a la vez puede involucrar costos muy altos. Por ejemplo, sectores y personas vulnerables invierten el poco tiempo libre que puedan tener en la vida pública. Si este esfuerzo no está correspondido por resultados, termina operando como un impuesto que castiga a los más pobres, vulnerables y activos. En el contexto colombiano, está además el alto riesgo de ser asesinado. En síntesis:

- La participación por oferta estatal debe ser racionalizada y dotada de garantías mínimas
- El estado debe desarrollar instrumentos para procesar institucionalmente las demandas sociales que no se producen por oferta estatal (esto de hecho está explícitamente en el corazón del acuerdo, tanto en el punto 2.2 del acuerdo sobre participación política como en la visión de los arquitectos del acuerdo (De la Calle, 2016)
- Ese procesamiento implica dar a algunas instancias claves de participación la capacidad de decidir
- Y complementar esto con capacidades administrativas para coordinar diferentes demandas

**8** Por lo anterior, la capacidad de implementación del estado colombiano es también una función de la manera en que pueda procesar y coordinar las demandas sociales. Sin músculo administrativo, la probabilidad de que las agencias estén a la altura de los retos actuales es baja. Estos no son asuntos triviales. Por ejemplo, por muchas razones – incluyendo desarrollos institucionales de las últimas décadas—hay una fuerte competencia entre diferentes sectores por la gestión e incluso por la ocupación del territorio (Duarte, 2021). En otros casos, como en el de la llamada reforma rural integral estipulada en el punto 1, se necesita de un personal competente y de agencias funcionales para identificar información crucial, solucionar problemas de acción colectiva y proveer servicios básicos.

- 9 No hay una probabilidad muy alta de que la implementación pueda ser mínimamente exitosa si las convergencias establecidas en el acuerdo no tienen lugar. La reforma rural integral, los PDET y el PNIS deberían –como se supone que harían—converger sobre un mismo conjunto de territorios. Si esto resulta socialmente costoso –en términos de marginar a municipios que tuvieron afectaciones serias durante el conflicto o que simplemente necesitan una política social similar a la del acuerdo, se puede establecer metódicamente clases de municipalidades y extender hasta donde se puedan los diseños del acuerdo. Lo que no puede suceder es que tengamos la reforma rural, el PNIS y los PDET yendo cada uno por su lado, como hemos documentado que está sucediendo.
- 10 Los tomadores de decisiones, la opinión y los expertos necesitan saber con urgencia qué funcionó y qué no, y por qué. Como hemos señalado a lo largo del informe, algunos aspectos cruciales del acuerdo no se llevaron a cabo o se distorsionaron seriamente por distintas razones (por incuria, ineficiencia o simplemente porque no casaban con los intereses dominantes). Aquí tanto el diagnóstico como la solución son relativamente simples. ¿Pero qué hacer con lo que sí se ha venido implementando? Aquí, típicamente, los resultados son mixtos. Lo mismo se puede decir con respecto de políticas y figuras institucionales asociadas al acuerdo, en el sentido en que fueron creadas antes de este, pero se articularon bien a él y recibieron su respaldo (piénsese en el programa de restitución). Necesitamos con urgencia evaluaciones serias y cuidadosas de estas políticas y diseños institucionales.
- 11 Pese a los vacíos que hay en el terreno de la evaluación, hay una evidencia de bulto que sí tenemos: la agenda de justicia transicional sí ha funcionado. Lo hizo porque tenía el personal técnico adecuado [20] y porque contaba con fuertes garantías internacionales (provenientes incluso del Consejo de Seguridad de la ONU). En términos de personal técnico para el cambio rural, el país cuenta con un patrimonio serio, pero aún probablemente insuficiente, así que se necesitaría acciones enérgicas en esta dirección [21]. En términos de garantías internacionales, es fundamental empezar a tratar con interlocutores claves, mostrando cómo la implementación de los cambios rurales estipulados en el acuerdo –y otros que puedan ir más allá—pueden generar sinergias positivas:

- Un criterio clave es mostrar que la debilidad del catastro y la concentración de la tierra vía despojo y compras masivas por parte de narcos han contribuido significativamente a la criminalización de la propiedad agraria en el país (Gutiérrez, 2014; CNMH, CNRR & IEPRI, 2009) Una tierra que paga impuestos bajísimos y no es “observada” por el estado vía catastro y otros instrumentos, es una alcancía ideal para el lavado de dinero. Cualquier saneamiento razonable pasa por un fortalecimiento de los instrumentos regulatorios del estado y por un debilitamiento del poder de élites agrarias ligadas al despojo y al lavado de dinero.
- El cierre de la frontera agraria y el desarrollo de economías legales que puedan ser alternativas reales frente a los cultivos ilícitos pasan por una mejor redistribución de la tierra. Lo mismo se puede decir de la construcción de territorios que tengan mínimas dotaciones de bienes públicos por parte del estado.

**12** Las autoridades locales deben ser involucradas de manera mucho más activa al diseño de la implementación. Una opción que parece funcionar en la medida en que provee los incentivos adecuados es la de programas de “condicionalidad para la paz” [22], en donde recursos tanto nacionales como internacionales sean canalizados hacia municipalidades en las que los alcaldes se comprometan con la implementación.

**13** El modelo de implementación no puede ser el de una lista de mercado, en donde hay unos requisitos que se van llenando. La propia terminología de “integralidad” sugiere ese modelo, que claramente ha constituido la plantilla para diferentes evaluaciones de la implementación. Mucho más que chulear todos los compromisos, es fundamental crear círculos virtuosos, en donde distintos programas —reforma rural, PDET, PNIS y la expansión de los instrumentos regulatorios—confluyan en territorios en donde haya participación con garantías y con capacidad de procesamiento institucional. En el núcleo de la generación de estos círculos virtuosos debe de estar el acceso de las y los campesinos a la tierra.

[20] Gracias a nuestra larga tradición jurídica.

[21] Como las que se tomaron en la década de 1960, Acero y Gutiérrez (2017).

[22] Peace conditionality (Boyce, 2004).

- 14 Implementar políticas con enfoque diferencial requiere de indicadores de seguimiento que permitan al estado evaluar los efectos de las medidas afirmativas en la vida de los grupos constitucionalmente protegidos. Así, hay que superar la idea de que los únicos indicadores necesarios son los de cumplimiento – nuevamente bajo la idea de la lista de mercado– y avanzar en mejorar el sistema de indicadores para medir el impacto de las intervenciones en ellas desigualdades de género y étnicas. En este mismo sentido, hay que mejorar los conteos para tener no solo diagnósticos más realistas, sino saber cómo y a quiénes llegan los bienes (tierras, créditos, subsidio) y servicios públicos (asistencia técnica, educación) agrarios. En esta tarea hay avances importantes liderados por el DANE (ver, por ejemplo, el informe de 2021 sobre mujeres rurales), pero estos no parecen haber llegado a las agencias agrarias.
- 15 Finalmente, hay que tomarse en serio la participación de las mujeres en la toma de decisiones públicas. No basta con llenar formularios de asistencia a las reuniones de concertación de temas técnicos, como los Comités Municipales o Nacionales de Planeación en asuntos agrarios y de sustitución de cultivos, para demostrar que más de la mitad de la audiencia es femenina (una práctica frecuente que aparece en los informes de gestión de las distintas agencias). Las preocupaciones de las mujeres (por ejemplo, la pérdida de ingresos por cuenta del tránsito hacia otras economías) deben traducirse en estrategias concretas para incluirlas dentro de los programas de desarrollo rural sin que ello implique un retroceso en autonomía económica, social y familiar.
- 16 Al principio de esta sección, hablamos de hechos cumplidos. Uno de los más fundamentales es el diseño actual de la institucionalidad agraria. ¿Está ella pensada para la paz y para servir a una implementación razonable del acuerdo? En efecto, si se quiere pensar en serio no sólo en la letra sino en el espíritu de lo estipulado en el punto 1 –transformación del territorio a partir de políticas de inclusión social y territorial–, entonces es necesario también reflexionar sobre los problemas que tiene ese diseño. Esto, a su vez, tiene dos dimensiones.
- Acción colectiva. La estructura institucional del estado colombiano con respecto del sector agrario es barroca. Es el resultado asistemático de innovaciones institucionales superpuestas, que a su vez resultan de sucesivos éxitos (como

acuerdos de paz) y fracasos (escándalos de corrupción, que condujeron al cierre de diversas agencias). Contiene por tanto toda una serie de agencias cuyas competencias y funciones se traslapan, y que han mostrado poca capacidad de compartir información y de coordinar actividades. Esto dificulta la implementación, sobre todo si se tiene en cuenta que el estado colombiano ha mostrado a lo largo de todo este proceso que se desempeña muy mal a la hora de solucionar problemas de acción colectiva entre agencias. Por ejemplo, no se entiende muy bien cómo una unidad de planeación como la UPRA es independiente de la Agencia Nacional de Tierras, cada una con su propia lógica burocrática. Aquí parecería ser necesaria una labor de ajuste y re-estructuración.

- Diseños institucionales y agencias del sector y que han servido parcialmente para agendas conectadas con el conflicto, que requerirían de un reajuste [23]. Piénsese por ejemplo en la altísima concentración del crédito rural en el país (Gutiérrez, F y Marín, 2016; Rendón, 2016). Esos diseños podrían estar perjudicando la producción de alimentos y la democratización del acceso a la tierra.

[23] Ver, sobre el particular, futuros reportes del Observatorio.

## REFERENCIAS

### ACADÉMICAS

- Acero, C. (2018). *Reforma agraria y poder estatal: el desarrollo y declive de las capacidades infraestructurales en el sector agropecuario (1958-1980)*. (Tesis de Maestría). Universidad Nacional de Colombia.
- Albertus, M. (2015). *Autocracy and redistribution: The politics of land reform. Autocracy and Redistribution: The Politics of Land Reform*. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316227107>
- Michelle Alexander (2019) [2010]. *The new Jim Crow. Mass incarceration in the age of colourblindness*. Penguin Books.
- Boyce, James K. (2004). *Aid, Conditionality, and War Economies*. Working Paper, No. 2004-05, University of Massachusetts, Department of Economics, Amherst, MA
- Bermúdez Liévano, A. (2019). *Los Debates de La Habana: Una mirada Desde Adentro*. Institute for Integrated Transitions, Bogotá
- CNMH, CNRR & IEPRI. (2009). *El Despojo de Tierras y Territorios. Aproximación conceptual*. Centro Nacional de Memoria histórica, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Bogotá.
- Ciro Rodríguez, E. (2020). *Levantados de la selva. Vida y legitimidades en los territorios cocaleros de Caquetá*. Bogotá: Universidad de los Andes
- Comisión Colombia de Juristas (2018). *Cumplir metas, negar derechos. Balance de la implementación del proceso de restitución de tierras en su fase administrativa 2012-2017*. CCJ-Suecia Sverige, Bogotá
- Call, C.T. (2012). *Why peace fails. The causes and prevention of civil war recurrence*. Washington DC: Georgetown University Press
- CCJ (2018): "Cumplir metas, negar derechos. Balance de la implementación del proceso de restitución de tierras en su fase administrativa 2012-2017", CCJ-Suecia Sverige, Bogotá
- Cederman Lars Erik, Gleditsch Kristian, Buhaug Halvard (2013): "Inequality, Grievances, and Civil War", Cambridge University Press

- Echeverry, F. R. (2016). *Agroindustria y desarrollo en un territorio de posguerra en Colombia. El caso de la palma de aceite en maría la baja*. Tijuana, Baja California, México.
- Fajardo, D. y Salgado, H. (2017). *El acuerdo agrario*. Bogotá: Ediciones Aurora
- Frances, S. (2011). *Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of Development*. University of Oxford.
- García, A. (2020). "Peace and rural development in Colombia: the window for distributive change in negotiated transitions", *Routledge*, London
- Gobierno de Colombia (Eduardo Díaz Uribe, Francisco Tulande, Natalia Riveros editores) (2018): "Sustitución de cultivos: camino lícito hacia la paz", *Brújula comunicación Estratégica*, Bogotá
- Gutiérrez, F. & Acero, C. (2017). La construcción de la institucionalidad agraria (1950-1974). En *Universidad y territorio* (Colección del Sesquicentenario. Bogotá: Editorial Universidad Nacional De Colombia. Pp.192 - 215.
- Gutiérrez F. (2019). The politics of peace: competing agendas in the Colombian agrarian agreement and implementation. *Peacebuilding*. 7 (3). pp. 314-328
- Gutiérrez F. (2020). *¿Un nuevo ciclo de la guerra en Colombia?* Bogotá: Random House Mondadori
- Gutiérrez F. (2021). Mangling life trajectories: institutionalised calamity and illegal peasants in Colombia. *Third World Quarterly*, DOI: 10.1080/01436597.2021.1962275
- Gutiérrez F. (2021 b). Tough Tradeoffs: Coca crops and agrarian alternatives in Colombia. *International Journal of Drug Policy*. Vol. 89. Pp. 184-156
- Gutiérrez, F; Marín, M; Perdomo P. y Machuca, D. (2018). Arañando la superficie: Subestimaciones sistemáticas en la política de restitución y sus fuentes. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 20(1), pp. 133-177
- Gutiérrez F., Machuca D., Cristancho S. (2019). ¿Obsolescencia programada? La implementación de la sustitución y sus inconsistencias. *Análisis Político*. 32(97) p. 136-160
- Gutiérrez, F.; Marín, M; Machuca, D; Parada, M & Rojas, H. (2020). Paz sin garantías: el asesinato de líderes de restitución y sustitución. de cultivos de uso ilícito en Colombia. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 22(2), 1-58
- Gutiérrez F. y Parada, MM. (2020). *El asesinato de los líderes sociales: presente y perspectivas. Un análisis desde los líderes rurales En Violencias que persisten. El escenario tras los acuerdos de paz*. Bogotá: Editorial Universidad el Rosario
- Gutiérrez F. y Machuca D. (2021): "¿Dinero fácil? Moral y cultura en las sociedades agrarias cocaleras" *Análisis Político*. 34(103), pp.5-35

- Gutiérrez, F. & Marín, M. (2016). ¿Hay una economía política en la concesión de créditos agrarios? En *El desarrollo equitativo, competitivo y sostenible del sector agropecuario en Colombia*. Banco de la República. pp. 545-578
- Gutiérrez, F. y Zuluaga, P. (2011). Hacia un país minero. Retos para el sistema político y el estado. *Nueva Sociedad*, No. 31 pp. 96-114
- Hartman, A. (2017): “Disputas por la tierra en los conflictos: un marco conceptual integrado” en Gutiérrez F. (editor): “*Qué hacer con el tierrero*”. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario. pp.65-92
- Machuca Pérez, D. (2021). *La Paz con hambre y bala está muy difícil*. <https://www.observatoriodetierras.org/wp-content/uploads/2021/12/La-paz-con-bala-y-hambre-esta-muy-dificil.pdf>
- Marín Jaramillo, M., Machuca Pérez, D. & Acero Vargas, C. (2020) *El PNIS en Terreno: Voces del campesinado cocalero*. *Observatorio de Tierras*. Disponible en: [https://www.observatoriodetierras.org/wp-content/uploads/2020/05/El-PNIS-en-Terreno\\_-\\_Voces-del-campesinado-cocalero.pdf](https://www.observatoriodetierras.org/wp-content/uploads/2020/05/El-PNIS-en-Terreno_-_Voces-del-campesinado-cocalero.pdf)
- Naranjo M. E. (2021). La restitución de tierras a los consejos comunitarios en la región del Bajo Atrato, Colombia. *Revista Colombiana de Sociología*. 44(2), pp. 291-313
- Ramírez, M.C. (2001). *Entre el estado y la guerrilla. Identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*. Bogotá: Icanh-Colciencias.
- Restrepo, J.C., Bernal A. (2014). *La Cuestión Agraria: Tierra y Posconflicto en Colombia*. Bogotá: Editorial Debate
- Sáenz, E. (2021). *Conexión Colombia. Una historia del narcotráfico entre los años 1930 y los años 1990*. Bogotá: Editorial Planeta
- Salinas Y., Zarama J. (2012). *Tierra y territorio en las versiones de los paramilitares*. Centro Nacional de Memoria Histórica, Bogotá
- Unruh, J. (2010) Land Rights and Peacebuilding: Challenges And Responses For The international Community. *International Journal of Peace Studies*, Vol. 15, No. 2 (Autumn/Winter 2010), pp. 89-125
- Unruh, J. (2001). Postwar land dispute resolution: land tenure and the peace process in Mozambique. *International Journal on World Peace*. 18(3), pp. 3-29

## INFORMES GUBERNAMENTALES

- Agencia Nacional de Tierras. Rendición de cuentas 2021. <https://www.youtube.com/watch?v=icsa6kGKY5klas>
- Agencia Nacional de Tierras. (2018). Rendición de Cuentas para la Paz

- Agencia Nacional de Tierras. (2019). Rendición de Cuentas para la Paz
- Agencia Nacional de Tierras. (2020). Rendición de Cuentas para la Paz
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2021) Avances en la implementación de los 51 indicadores de género del Plan Marco de Implementación Balance histórico y reporte trimestral enero-marzo 2021
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2020) Avances en la implementación de los 51 indicadores de género del Plan Marco de Implementación Balance histórico y reporte trimestral octubre - Diciembre 2020
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2020) Avances en la implementación de los 51 indicadores de género del Plan Marco de Implementación Balance histórico y reporte trimestral Julio - Septiembre 2020
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2020) Avances en la implementación de los 51 indicadores de género del Plan Marco de Implementación Balance histórico y reporte trimestral Abril - Junio 2020
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2020) Avances en la implementación de los 51 indicadores de género del Plan Marco de Implementación Balance histórico y reporte trimestral Enero - marzo 2020
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2021). Informe Paz con Legalidad. Capítulo mujer y género. Septiembre – diciembre 2021. [www.portalparalapaz.gov.co](http://www.portalparalapaz.gov.co)
- Contraloría General de la Nación. (2020). Cuarto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Noviembre de 2016 a 31 de marzo de 2020 - Énfasis Vigencia 2019
- Congreso de la República. (2022). No enreden la paz. Balance multipartidista de la implementación del Acuerdo de Paz a julio 2022. Disponible en: <https://www.juanitaenelcongreso.com/post/no-enreden-la-paz-seguimiento-a-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz>
- DANE. (2021). Situación de las mujeres Rurales en Colombia. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/oct-2021-nota-estadistica-situacion-mujeres-rurales-colombia-resumen.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). Informe de Gestión
- Díaz, E., Tulande, F. y Riveros, N. (2018). Sustitución de cultivos: camino lícito hacia la paz. Bogotá: Brújula Comunicación Estratégicas.
- IGAC. (2020). Rendición de Cuentas para la Paz
- Ministerio de Justicia. (2020). Rendición de Cuentas para la Paz

- Procuraduría General de la Nación. (2021). informe sobre el estado de avance de la implementación de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contempladas en el acuerdo de paz. Enero 7 de 2021.
- Procuraduría General de la Nación (2020). Segundo Informe al Congreso sobre el estado e avance de implementación del acuerdo de Paz. Septiembre de 2020.
- Presidencia de la República. (2022). Sexto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones presentado al Congreso de la República el 20 de julio de 2022.
- Transición Presidencial. (2022). Informe completo de empalme del sector agrario.

#### **INFORMES DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES**

- Cabrera, L. (2021). A cinco años del acuerdo final de paz: reactivar la paz con las mujeres. Sisma Mujer. Bogotá.
- CINEP & CERAC (2021) Octavo informe de verificación de la implementación de Acuerdo Final de Paz en Colombia. Secretaría técnica del Componentes Internacional de Verificación
- CINEP & CERAC (2020) Quinto informe de implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz en Colombia. Secretaría Técnica del Componentes Internacional de Verificación
- FIP. (2021). El paro nacional y la movilización social en Colombia. Disponible en: [https://ideaspaz.org/media/website/nota\\_estabilizacion04\\_movilizacionFIP.pdf](https://ideaspaz.org/media/website/nota_estabilizacion04_movilizacionFIP.pdf)
- GPaz. (2021). Seguimiento a la implementación del enfoque de género en el Acuerdo de Paz.
- Instancia Especial de Mujeres. (2019). Enfoque de género y paz territorial. Balance a tres años de la firma del Acuerdo de Paz. Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz. Disponible en: [www.instanciagenero.org](http://www.instanciagenero.org)
- Instituto Kroc. (2020). Tres años después de la firma del Acuerdo de Paz. Diciembre de 2018 a noviembre de 2019.
- Instituto Kroc. (2020). II informe de seguimiento al enfoque de género en la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia
- Instituto Kroc. (2020). Informe Especial sobre el Seguimiento del Enfoque de Género. hacia la implementación del enfoque de género en el acuerdo final de paz de Colombia: avances, oportunidades y retos
- UNODC. (2020). Informe de Seguimiento N° 17 Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos. Bogotá

## OTROS DOCUMENTOS, REPORTES Y PÁGINAS WEB OFICIALES

- ACNUR. (2019). Tendencias Globales. Desplazamiento Forzado en 2019. Disponible en <https://www.acnur.org/5eeaf5664.pdf>
- ART. (s.f.b). Especiales PDET. Disponible en: [https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial\\_PDET/#portafolio](https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_PDET/#portafolio)
- ART. (s.f.l). Especial hoja de ruta de la ART. Disponible en: <https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/hoja-ruta-pdet/>
- ART. (2020a). Estrategia de Género y Mujer Rural en los territorios PDET. Diciembre de 2020.
- De la Calle, H. (2016). Declaración Jefe de la Delegación 12 de mayo de 2016. La Habana. Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/declaracionjefedeladelegacionhumbertodelacalle.pdf>
- IGAC. (2019). ¿Qué son los gestores catastrales? Disponible en: [https://igac.gov.co/sites/igac.gov.co/files/catastro-multiproposito/que\\_son\\_los\\_gestores.pdf](https://igac.gov.co/sites/igac.gov.co/files/catastro-multiproposito/que_son_los_gestores.pdf)
- IGAC. (28 de mayo de 2021). 241 municipios del país ya cuentan con un gestor catastral habilitado por el IGAC. IGAC. Disponible en: <https://www.igac.gov.co/es/noticias/241-municipios-del-pais-ya-cuentan-con-un-gestor-catastral-habilitado-por-el-igac#:~:text=por%20el%20IGAC-,241%20municipios%20del%20pa%C3%ADs%20ya%20cuentan%20con%20un%20gestor%20catastral,los%20municipios%20de%20su%20jurisdicci%C3%B3n.>
- UARIV. (2021). Registro Único de Víctimas. Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

## PRENSA Y PÁGINAS WEB

- Carranza, D. (2 de julio de 2021). Jurisdicción de Paz ubica a Colombia como el segundo país del mundo con la mayor tasa de muertes en protestas. Disponible en: <https://www.aa.com.tr/es/mundo/jurisdicci%C3%B3n-de-paz-ubica-a-colombia-como-el-segundo-pa%C3%ADs-del-mundo-con-la-mayor-tasa-de-muertes-en-protestas/2291841>
- Duarte, C. (6 de febrero de 2021). 8 spoilers de la cuestión étnico-campesina en 2021. La Silla Vacía. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/8-spoilers-de-la-cuestion-etnico-campesina-en-2021>

- Duzán, M. J. (8 de julio de 2022). Así se robaron más de 500 millones de la Paz en Planeación y Contraloría. A Fondo con María Jimena Duzán. Disponible en: [https://open.spotify.com/episode/1JDVQ1qyrPuiyN2coZbDmh?si=zdfcovOBQzCYtA0BZ-8P\\_Q&utm\\_source=copy-link&nd=1](https://open.spotify.com/episode/1JDVQ1qyrPuiyN2coZbDmh?si=zdfcovOBQzCYtA0BZ-8P_Q&utm_source=copy-link&nd=1)
- El Espectador. (10 de abril de 2016). La pelea entre Ordóñez y Santos por la restitución de Tierras. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/politica/la-pelea-entre-ordonez-y-santos-por-la-restitucion-de-tierras-article-626376/>
- El Pilón. (30 de junio de 2022). Ape Cuello, Anibal Quiroz y Luis Alberto Rodríguez, envueltos en escándalo de corrupción. Periódico El Pilón: Disponible en: <https://elpilon.com.co/ape-cuello-anibal-quiroz-y-luis-alberto-rodriguez-envueltos-en-escandalo-de-corrupcion/>
- El Tiempo. (9 de mayo de 2017). Las intervenciones más polémicas en convención del Centro Democrático. El Tiempo. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/declaraciones-polemicas-en-la-convencion-del-centro-democratico-85708>
- El Tiempo. (10 de abril de 2016). 'Restitución de tierras afecta a propietarios de buena fe': Lafaurie. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16560441>
- León J. y Duque, T. (3 de julio de 2021). El gobierno le pidió a Char que hundiera la especialidad agraria del acuerdo de paz, La Silla Vacía 3 de julio de 2021 <https://lasillavacia.com/historias/silla-nacional/El%20Gobierno%20le%20pidi%C3%B3%20a%20Char%20que%20hundiera%20la%20especialidad%20agraria%20del%20Acuerdo%20de%20Paz/>
- Medina, M.A. (18 de diciembre de 2018). Colombia no votó a favor de la declaración de los derechos campesinos en la ONU. El Espectador. <https://www.elespectador.com/economia/colombia-no-voto-a-favor-de-la-declaracion-de-los-derechos-campesinos-en-la-onu-article-829877/>
- Noticias Uno. (7 de mayo de 2017). Fernando Londoño y Alejandro Ordóñez prometen volver trizas el acuerdo de paz. <https://noticias.canal1.com.co/noticias/fernando-londono-y-alejandro-ordonez-prometen-volver-trizas-el-acuerdo-de-paz/>
- Parra (2021). La Jurisdicción Agraria: la deuda histórica que hoy se debate entre la especialidad y la jurisdicción. Blog Departamento de Derecho del Medio Ambiente. 10 de marzo de 2021. Disponible en <https://medioambiente.uexternado.edu.co/la-jurisdiccion-agraria-la-deuda-historica-que-hoy-se-debate-entre-la-especialidad-y-la-jurisdiccion/>
- Pares. (2020). Territorios PDET-PNIS en tensión con las Zonas Futuro. 21 de julio de 2020. Enlace: <https://pares.com.co/2020/07/21/territorios-pdet-pnis-en-tension-con-las-zonas-futuro/>

- Prensa Rural (2021): “En grave riesgo líderes campesinos del alto Sinú”, <https://prensarural.org/spip/spip.php?article26329>
- Santos, V. (2 de julio de 2022). El saqueo a la paz. Revista Cambio Colombia. Disponible en: <https://cambiocolombia.com/opinion/puntos-de-vista/el-saqueo-la-paz>
- Semana. (21 de febrero de 2022). “Es el colmo del descaró”: presidente Duque envía sablazo a exFarc por eludir reparación a víctimas. Revista Semana. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/es-el-colmo-del-descaro-presidente-duque-envia-sablazo-a-exfarc-por-eludir-reparacion-a->
- Verdad Abierta. (2018). Proyecto de modificación de Ley de Tierras ataca la “médula” de la restitución. Disponible en: <https://verdadabierta.com/proyecto-de-modificacion-de-ley-de-tierras-ataca-la-medula-de-la-restitucion/>
- W Radio. (18 de junio de 2020). Fue irresponsable incluir familias en sustitución de cultivos sin recursos: Emilio Archila. Disponible en: <https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/fue-irresponsable-incluir-familias-en-sustitucion-de-cultivos-sin-recursos-emilio-archila/20200618/nota/4047827.aspx>