

Apertura democrática: participación y empoderamiento rural en el posconflicto colombiano

José David Buevas Bruno
Universidad de Córdoba, Colombia

Orlando Ramón Alarcón
Universidad de Córdoba, Colombia

Resumen

El 24 de noviembre de 2016 se firmó en Bogotá el denominado Acuerdo Final para “la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo y el Gobierno Colombiano. El objetivo de este artículo consiste en efectuar un análisis del informe técnico que, elaborado por entidades internacionales y universidades colombianas, puso de relieve el seguimiento de la implementación del Acuerdo de Paz, particularmente respecto del punto 1 del Acuerdo que promovía una reforma rural integral y el punto 2 que focalizaba en la participación política y en la apertura democrática para construir la paz. La importancia de ese informe es haber incluido para su elaboración a la academia colombiana.

Palabras clave

Conflicto Armado - Colombia – Acuerdos de paz – Empoderamiento Rural

Summary

On November 24, 2016, the so-called Final Agreement was signed in Bogotá for "the end of the conflict and the construction of a stable and lasting peace" between the Revolutionary Armed Forces of Colombia-People's Army and the Colombian Government. The objective of this article is to carry out an analysis of the technical report prepared by Colombian international entities and universities, which highlighted the monitoring of the implementation of the Peace Agreement, particularly with regard to point 1 of the Agreement that promoted a comprehensive rural reform and point 2 that focused on political participation and democratic openness to build peace. The importance of this report is to have included the Colombian academy for its elaboration.

Keywords

Armed Conflict - Colombia - Peace Agreements - Rural Empowerment

Introducción

El 24 de noviembre de 2016 se firmó en Bogotá el denominado Acuerdo Final para “la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (en adelante FARC-EP) y el Gobierno Colombiano. Dicho Acuerdo (2016) consta de 6 puntos. Precisamente, el primer punto, titulado “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral”, propone la transformación estructural del campo. Pero, las perspectivas de interpretación resultan diferentes: ya que para el gobierno debe “contribuir a revertir los efectos del conflicto y cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio” (p.33). En cambio, para las FARC, “debe contribuir a solucionar las causas históricas del conflicto” (Ibídem), en cuestiones como la incertidumbre sobre la propiedad de la tierra, “su concentración, la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades rurales” (Ibídem, p. 34).

Los aspectos centrales de esta propuesta son, en primer lugar, el acceso a las tierras; en segundo término los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial; y, tercero, los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral.

La primera medida, plantea la creación de un Fondo de Tierras para democratizar su acceso, la formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural, la creación de mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso, la formación y creación del catastro rural, integral y multipropósito, el cierre de la frontera agrícola y la protección de zonas de reserva, entre otras.

La segunda medida persigue el propósito, entre otros, de garantizar “el bienestar y buen vivir de la población en zonas rurales, haciendo efectivos los derechos políticos, sociales y culturales”

(Acuerdo Final, 2016, p.46). Para ello se establecen mecanismos de participación activa de las comunidades y se crean instancias en los distintos niveles territoriales para garantizar tal proceso de toma de decisiones.

Respecto de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, expresan el objetivo de “la superación de la pobreza y la desigualdad, así como la integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad” (Ibídem, p.48). Para ello se proponen garantizar infraestructura, eléctrica, conectividad medidas de atención en salud, educación, vivienda y agua potable, en un intento también de erradicar la pobreza.

El objetivo de este artículo consiste en efectuar un análisis del informe técnico que, elaborado por entidades internacionales y universidades colombianas, puso de relieve el seguimiento de la implementación del Acuerdo de Paz, particularmente respecto del punto 1 del Acuerdo que promovía una reforma rural integral y el punto 2 que focalizaba en la participación política y en la apertura democrática para construir la paz. Dicho análisis permite entrever la enorme importancia de resolver la cuestión de la estructura agraria por una parte y por la otra, la participación, deliberación y decisión de las comunidades históricamente excluidas y afectadas por el conflicto. Así, puede afirmarse que el conflicto armado y el agrario forman parte de una misma trama histórica.

El presente texto se halla estructurado en tres apartados. En la primera parte, se describe la metodología seguida para la implementación del Acuerdo Final de Paz; un sistema que permitió realizar un seguimiento y monitoreo de las diversas acciones comprometidas por las partes firmantes. El segundo apartado analiza la reforma rural. La tercera parte aborda el fortalecimiento y creación de mecanismos democráticos de participación ciudadana, para la

garantía de los derechos de los hombres y las mujeres que se presentan como legítimos poseedores y dueños de la tierra. El trabajo cierra con las conclusiones arrojadas por este estudio, particularmente, en el tema de avance global de la Reforma rural integral.

Metodología usada en la elaboración del informe técnico de acompañamiento a la implementación del acuerdo final

La Organización de Estados Iberoamericanos para la Ciencia, la Educación y la Cultura (OEI), el Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos –CAEL– y delegados de 38 universidades colombianas, elaboraron un informe técnico de acompañamiento en la instancia de implementación del Acuerdo Final. Para la obtención de datos se construyó una ruta metodológica que incluyó la elaboración de matrices que permitieron organizar la información de la siguiente manera: 1) Subpunto del Acuerdo Final, 2) Disposición, 3) Acciones/Componentes, 4) Criterios de cumplimiento, 5) Instituciones/Responsables, 6) Temporalidad de implementación según el Acuerdo Final de Paz.

Para el caso del punto 1.1. “Acceso y uso. Tierras improductivas” se adoptó el tercer nivel de desagregación; por ejemplo, 1.1.1 Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral (Acuerdo Final, 2016, p. 38). A partir de allí, se identificaron las disposiciones o temas referidos a cada Subpunto, etc. En segundo lugar, una vez identificados los Subpunto y disposiciones, se priorizaron todas las acciones con responsabilidad de las partes, incluyendo los criterios de cumplimiento por cada una ellas. Es decir, todos los elementos y características incluidos en el Acuerdo Final que permitían establecer el cómo se debía adelantar la implementación de cada una de las acciones-compromisos.

El Acuerdo Final de Paz, está compuesto por 544 acciones-compromisos, las cuales, siguiendo la Guía Metodológica para la Construcción de Indicadores del Departamento de Planeación Nacional (DNP), fueron asumidas como indicadores. Para el DNP (2009), un indicador puede ser definido como: “una representación cuantitativa (variable o relación de variables), verificable objetivamente, a partir de la cual se registra, procesa y presenta la información necesaria para medir el avance o retroceso en el logro de determinado objetivo” (p.4). Asimismo, los indicadores pueden ser clasificados; tomando como referencia la cadena de valor de unan intervención pública, como gestión, producto, resultado e impacto. Los indicadores de gestión cuantifican capitales humanos, físicos, humanos y financieros en el desarrollo de las acciones. Por otro lado, los indicadores de producto cuantifican bienes finales o intermedios producidos y/o entregados a partir de una intervención pública (DNP, 2009).

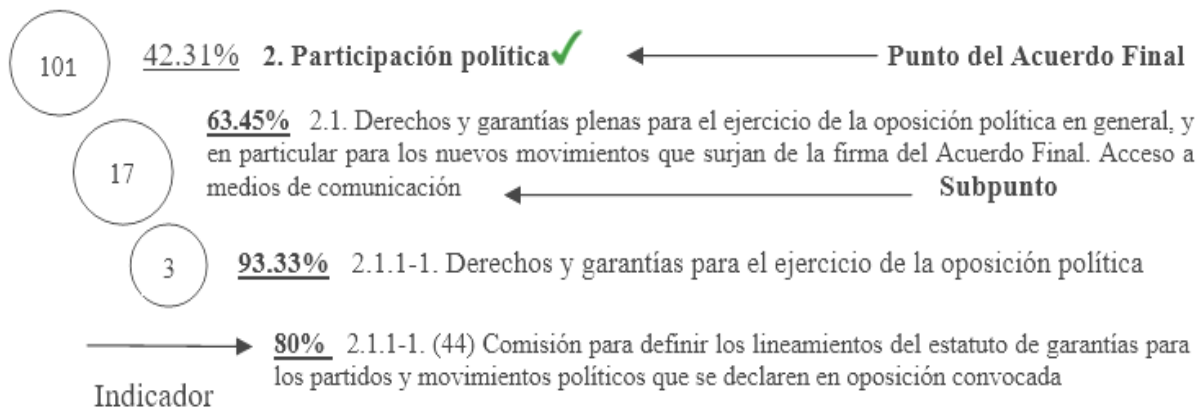
Finalmente, el efecto de dicha intervención puede ser catalogada desde la tipología de indicadores desarrollada como: resultado e impacto. En tanto los dos tipos de indicadores miden los cambios medibles y verificables en la realidad como resultado de la intervención; a partir de la entrega de los productos, la diferenciación yace en la temporalidad de los efectos esperados por la intervención (corto, mediado, y largo plazo).

A partir de esta tipología de indicadores se creó un sistema de información en línea denominado PAZOS¹. Dicho sistema permitió a las entidades del Gobierno Nacional y a los miembros de las FARC ingresar a la plataforma con un usuario y contraseña y visualizar los indicadores asignados, y reportar los avances por indicador. Tal y como se muestra en la ilustración 1.

¹ Sistema de acompañamiento a la implementación de los acuerdos entre las FARC-EP y el Gobierno Colombiano, diseñado por la OEI. Recuperado de <https://pazos.co/>

Ilustración 1.

Estructura y organización de los indicadores en el sistema de información PAZOS



Fuente: Imagen tomada del sistema PAZOS.

Simultáneo al proceso de identificación de acciones, se realizó un rastreo de las entidades responsables del Gobierno Nacional que tenían la labor de adelantar la implementación de cada una de las acciones. Dicha rastreo se validó con el Departamento de Planeación Nacional (DNP) y la Dirección para el Posconflicto. Finalmente, y respetando la temporalidad de implementación acordada por las partes, para cada una de las acciones se estableció, hasta donde fue posible, una fecha inicial y final de cierre esperada.

Finalmente, esta apuesta metodológica de tipo cuantitativo-descriptivo permitió ponderar el porcentaje de avance en el cumplimiento de las diversas acciones contenidas en los seis (6) puntos del Acuerdo. Dicha ponderación permitió establecer el avance porcentual sobre un total de 544 indicadores; los cuales surgieron de la construcción metodología desarrollada por el equipo técnico OEI y la revisión e inclusión de indicadores del Plan Marco de Implementación (PMI).

La pretensión de un nuevo campo colombiano y la promesa de reforma rural integral: resultados de su cumplimiento

El capítulo del Acuerdo Final referido a la Reforma Rural Integral [en adelante RRI] contiene 3 capítulos; i) Acceso y Uso. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera Agrícola y protección de Zonas de Reserva, ii) Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y iii) Planes Nacional para la Reforma Rural Integral (Acuerdo Final, 2016, p. 38-58). En su conjunto se hallan articulados por catorce principios generales, a saber; 1. Transformación Estructural, 2. Desarrollo Integral del Campo, 3. Igualdad y Enfoque de Género, 4. Bienestar y Buen Vivir, 5. Priorización, 6. Integralidad, 7. Restablecimiento, 8. Regularización de la Propiedad, 9. Derecho a la alimentación, 10. Participación, 11. Beneficio, impacto y medición, 12. Desarrollo sostenible, 13. Presencia del Estado, 14. Democratización del acceso y su adecuado de la tierra (Acuerdo Final, 2016, p. 35-37).

Según el informe técnico de la OEI (2018) hacia el mes de junio de 2018, el avance global de la RRI se elevó de un 13,71%, a 14,5 %. Los temas acordados más importantes se registraron en torno de las tierras (formalización de la propiedad, frontera agrícola y protección de zonas de reserva) que alcanzaron un 27,66% y 30% de cumplimiento, si se excluye el componente étnico (p.11). En los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET, el avance fue de 8,57% y en los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral PNRRI solo alcanzó un 4,9%. Se crearon el Fondo de Tierras (FT), del Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO) y subsidios integrales para la compra de tierras.

Sin duda, el punto 1 del Acuerdo Final ha logrado un precario avance, en parte porque los conflictos territoriales y la cuestión agraria en Colombia mantienen una estrecha relación con la guerra y la paz.

Este problema ha merecido la atención de estudiosos del tema, que señalan para Colombia el hecho de que el capitalismo imperfectamente se asentó sobre la base de la tensión entre la acumulación de poder político y la permanencia de una estructura rígida de propiedad de la tierra (Machado, 2013, p.17). Fenómeno que tuvo como figura permanente la hacienda y los distintos modos que la transformaron en el tiempo (Fals, 1975) y por otro lado, los procesos de colonización campesina y movilización social que forzaron cambios y reformas-contrarreformas cíclicas (Legrand, 1988).

Según Nelson Camilo Sánchez (2016), los principales factores que engloban los conflictos agrarios son: i) la distribución inequitativa de la propiedad rural ii) la informalidad en la tenencia de la tierra; iii) el atraso en los sistemas de información; iv) los conflictos por el uso y tenencia de la tierra y finalmente, v) la ausencia del Estado o su presencia diferenciada que genera un déficit en el goce efectivo de derechos de las comunidades rurales.

Efectivamente, el avance del 13,71%, muestra que el problema agrario en Colombia no ha sido resuelto pues no se ha hecho una reforma rural integral que conlleve una reglamentación del acceso a la propiedad rural y promueva su democratización. Aunque a lo largo del siglo XX se expidieron leyes que regularon el uso y la tenencia de la tierra, su implementación ha sido un fracaso, pues a pesar de estos esfuerzos la inequitativa distribución de la propiedad rural no se resolvió. Así lo demuestra el índice de Gini que señala en 2016 un 0,89 de concentración de la propiedad rural, donde 0 significa total igualdad y 1 plena desigualdad. Ello indica que casi el

90% de la tierra en Colombia está concentrada en pocas manos. En el mismo sentido Ibáñez y Helo (2011) destacan que:

En el año 2010 el número de hectáreas bajo propiedad privada y de destinación agropecuaria en Colombia ascendió a 39,2 millones de hectáreas (ha), lo cual equivale a un 31% del territorio nacional. La estructura de la propiedad se concentra en propiedades grandes y medianas: 42% de esta área está compuesta por propiedades de más de 200 has, 40% por propiedades medianas entre 20 y 200 has, y un 18% corresponde a propiedades con extensiones de menos de 20 hectáreas. (p. 123)

Es decir, que la distribución de la propiedad de la tierra es altamente desigual e inequitativa, lo cual se convierte en una de las principales causas del conflicto agrario, tal como lo ha advertido la Comisión Histórica del Conflicto Armado y sus Víctimas.

Resultado global de cumplimiento del punto de participación política: apertura democrática para construir la paz

En cuanto al punto 2 del “Acuerdo Final de Paz para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” entre las FARC-EP y el Gobierno Colombiano”, Participación Política: Apertura Democrática Para Construir la Paz, presenta un avance de implementación global del 42.31% teniendo como pilares fundamentales, los siguientes:

- 2.1. Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final. Con el 62.95% de cumplimiento.
- 2.2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en los diferentes niveles y diversos temas. Con el 26.44% de cumplimiento.
- 2.3. Medidas efectivas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad. Esta cuestión registra el 37.39% de cumplimiento.

De estos tres pilares fundamentales se elaboraron los 101 indicadores que componen el punto 2, de acuerdo al procedimiento metodológico establecido en el segundo subtítulo de este escrito, tal y como se indica a continuación:

62.95% 2.1. Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final. Acceso a los medios de comunicación.

93.33% 2.1.1 Derechos y garantías para el ejercicio de la oposición.

80% 2.1.1-1 (44) Comisión para definir los lineamientos del estatuto de garantías para los partidos y movimientos políticos que se declaren en oposición convocada.

100% 2.1.1-1 (45) Proyecto de Ley de garantías para el ejercicio de la oposición política elaborado.

100% 2.1.1-3 (319) Ley estatutaria por medio de la cual se adopta el estatuto de la oposición política y algunos derechos de las organizaciones políticas independientes aprobada y en implementación.

La ficha técnica de los indicadores fue estructurada de la siguiente manera:

| |
|--|
| Porcentaje de avance (0 a 100%) |
| Nombre del indicador |
| Entidad y funcionario responsable del reporte |
| Objetivo del indicador |
| Descripción del indicador |
| Temporalidad del indicador - fecha inicial y final |
| Criterios de cumplimiento (metas anualizadas) |
| Regiones. Reporte a nivel Departamental |
| Indicadores relacionados: Acciones con correspondencia en el proceso de implementación |
| Normas relacionadas (Actos legislativos, leyes, etc.) |
| Entidades relacionadas. Otras entidades que pueden participar en el proceso |
| Comentarios relacionados con el avance del indicador |

Como se observa el indicador (45) y (319) del punto 2 del Acuerdo Final lograron ser implementados al 100%, ya que se comprobó que el proyecto de Ley Estatutaria número 03 de 2017 Senado, 006 de 2017 Cámara, “por medio de la cual se adopta el estatuto de la oposición política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes”, fue declarado “Exequible” por la Corte Constitucional Colombiana.

Entre las garantías establecidas por el Estatuto de la Oposición, se destacan: el reconocimiento del derecho a la oposición como derecho fundamental, el reconocimiento al ejercicio de la oposición a nivel territorial, los derechos de financiación y medios adicionales para la oposición, y la reglamentación del derecho a réplica. Es de resaltar que también se reconoció la figura de partidos independientes para aquellas agrupaciones políticas que cuentan con representación en las corporaciones públicas de elección popular, pero que no hacen parte del gobierno, ni de la oposición.

Este aspecto se encuentra pues en un nivel de implementación normativo y avanzado hacia un nivel institucional. Ahora bien, su impacto requiere un tiempo mayor de análisis, pues si bien la ley ha entrado en vigencia, la acción legislativa inició el 20 de julio de 2018 y los partidos políticos hicieron por primera vez su declaratoria como partidos de gobierno, oposición o independientes. La situación también ha sido novedosa para las autoridades electorales y las demás instituciones que adquieren responsabilidades con el Estatuto de la Oposición. Siendo de gran importancia, estas medidas se constituyen en un “piso” sobre el que se pueden elevar en el futuro, las garantías y derechos de la oposición política en Colombia.

Sin embargo, no hay que olvidar que la agenda de negociación entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, reconoce que la participación política es una de las causas históricas y estructurales del conflicto armado en Colombia. Por tanto, las dimensiones de su impacto en la democracia colombiana implican caracterizar el régimen político dentro del proceso mismo de configuración del Estado y sus instituciones. De ahí que la exclusión histórica de amplios sectores de la sociedad en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos, la falta de garantías para el ejercicio de la política y la persecución de diversos proyectos políticos alternativos, entre otras causas, han sido condiciones determinantes en la configuración, persistencia y profundización del conflicto interno.

En ese mismo sentido, cabe mencionar que la emergencia histórica de agrupaciones insurgentes ha estado relacionada, entre otras razones, con el carácter excluyente, restringido y carente de pluralismo de la democracia colombiana que se expresa en su permanente incapacidad de suplir las demandas sociales y políticas de la ciudadanía.

Para avanzar hacia el pluralismo y la apertura democrática del actual sistema político, se requiere superar la cooptación de los espacios de participación ciudadana, que se halla sujeta a complejas prácticas clientelares y de corrupción que involucran particularmente a los partidos políticos y la influencia de grupos económicos, que con el propósito de consolidar y expandir su control político y social, han actuado en detrimento de las garantías constitucionalmente reconocidas para el ejercicio de la política, incluso estableciendo alianzas con grupos armados ilegales o estructuras del crimen organizado.

En tal sentido, la democratización del régimen político requiere de medidas efectivas que garanticen el respeto por la pluralidad de opiniones, posturas y elecciones de la ciudadanía, que,

dentro de su denominación formal como constituyente primario, tenga la posibilidad de decidir libremente, sin perjuicio alguno de sus posiciones políticas, consintiendo la relación existente de gobierno y oposición como un elemento consustancial de la propia democracia (Vargas, 2009).

Tal como lo afirma Alejo Vargas (2003), el gran desafío que enfrenta la sociedad colombiana es “dejar progresivamente el uso de la violencia como el medio recurrente para dirimir conflictos y avanzar hacia la construcción de un nuevo orden político y social, respetuoso de la pluralidad democrática” (pp. 59-87).

Los conflictos, bajo esta perspectiva no tienen una solución única que agote su complejidad, sino que el carácter del conflicto se transforma y es a partir de ello que pueden plantearse nuevas alternativas (Calderón, 2009).

En este sentido, el Acuerdo Final de Paz transforma la naturaleza del conflicto e implica superar la acción armada como recurso para la realización de un proyecto político, exigiendo por tanto un escenario que propiciando plenas garantías para el ejercicio de la política, fortalezca las vías democráticas.

Ahora bien, estas estrategias requieren de acciones conjuntas que permitan no sólo apropiarse de las responsabilidades de las partes, sino también conducir esfuerzos que conlleven, por medio de la implementación, a la reconstrucción, reconciliación y resolución del conflicto, posibilitando escenarios para la consolidación de paz, estableciendo con ello un consenso para que sea efectivo. Como lo expresa Calderón:

la gran complejidad de los problemas, peligros y oportunidades que emergen de la violencia en general y de la guerra en particular requiere de respuestas igualmente complejas y multidimensionales, Galtung propone la reconstrucción tras la violencia directa, reconciliación de las partes en conflicto y más que nunca resolución del conflicto subyacente. (p. 75)

Para lograr consolidar un proceso de apertura democrática para la construcción de la paz, es imprescindible entonces, “admitir que existen unas causas estructurales del conflicto que es urgente comprender, atender y superar con una propuesta de transformaciones que comprometan los esfuerzos e intereses de todos los sectores de la sociedad” (Medina, 2009, p. 227).

Solo de esta manera se podrá poner fin a la restricción política y debilitamiento del movimiento campesino. El silencio que impone el conflicto armado y la ausencia de mecanismos de participación adecuados han acallado a los habitantes rurales del campo político. En este contexto, sus demandas son difícilmente escuchadas por los gobernantes. Es evidente que los habitantes rurales están excluidos socialmente y esto no sólo se evidencia en los pésimos indicadores sociales, sino también en el escaso reconocimiento que el Estado hace del papel del campesinado en la construcción de país.

Así, los principales retos para la democracia en Colombia son la consolidación de una paz que contribuya a la construcción de nuevas formas de relación y representación de los intereses de la sociedad, el desarrollo de una política económica socialmente incluyente, el respeto por los Derechos Humanos, el control efectivo de la fuerza pública subordinado al poder civil y el fortalecimiento de una cultura política democrática de la que debiera excluirse la violencia como recurso válido para resolver conflictos (Vargas, 2009).

Al consolidar espacios de participación, deliberación y decisión que reconozcan el papel activo de las comunidades históricamente excluidas y afectadas por el conflicto, se busca tal como sostiene Medina (2009):

fortalecer las formas de organización social y política de la sociedad civil, como expresiones legítimas en las dinámicas de los conflictos colombianos, garantizándoles los más amplios y democráticos mecanismos de expresión y

participación, en los escenarios de decisión política y construcción de paz. (p. 228)

De tal manera, la participación política se posiciona como el punto transversal en la reconstrucción, reconciliación y resolución del conflicto armado.

La importancia histórica del acuerdo en términos de participación política tiene como piedra angular la apertura democrática, que establece medidas que protegen y garantizan el ejercicio político, consolida escenarios de participación ciudadana frente a los asuntos públicos en los distintos niveles locales, regionales y nacionales; reconoce a su vez derechos de los pueblos étnicos y como medida diferencial se aumenta el margen de participación e incidencia de las mujeres en la política, entre otras acciones como producto del acuerdo que son necesarias e ineludibles para construir una democracia para la paz.

Por otra parte, las estrategias y medidas adoptadas en el Acuerdo no garantizan exclusivamente derechos a la ex-organización guerrillera (actualmente Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común), sino que acuerda medidas y reformas que otorgan, restituyen, amplían y diversifican derechos al conjunto de la sociedad. En este sentido vale la pena mencionar que la Constitución de 1991 es la plataforma sobre la cual se posibilita la implementación del Acuerdo de Paz, pero es aquel el que impulsa, la vigencia plena de esa Constitución para la aportar a la construcción y consolidación de una paz estable y duradera.

En cuanto al punto del Acuerdo relacionado con Garantías de seguridad para el ejercicio de la política, los hallazgos indican un cumplimiento del 32.57%, y dentro de este punto, el indicador (46) del 2.1.2-1., concerniente a las Garantías de seguridad para líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores/as de derechos humanos con un 55% de

cumplimiento. Pese al avance, sigue siendo muy preocupante la situación de seguridad de los líderes sociales y excombatientes. Al contrario, este tipo de violencia continúa a tal punto que el 2018 cerró con una cifra al alza que se confirma en todos los conteos oficiales y no oficiales disponibles y en lo corrido del año se mantiene la tendencia al alza.

Lo concluyente es que el conflicto armado confluye y se relaciona con el conflicto agrario, pues la estructura agraria de la tierra permanece inamovible, facilitando el afianzamiento de la gran propiedad y limitando el ejercicio pleno de las capacidades ciudadanas de las comunidades rurales. Existe por lo tanto una intersección entre las causas del conflicto agrario y las causas del conflicto armado.

Al respecto, en diferentes estudios se ha comprobado el efecto desempoderante que tuvo el conflicto armado en los periodos de más álgida violencia, sobre la capacidad de gestión de los conflictos agrarios y territoriales, que en gran medida fueron tramitados por la vía de la movilización social organizado del campesinado y los grupos étnicos. Alejandro Reyes (1999) reseña el estudio hecho por Carlos Salgado quien demostró cómo “por efecto de la violencia ha disminuido radicalmente la expresión abierta de los conflictos agrarios” (p. 207).

Conclusiones

La firma del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” entre las FARC-EP y el Gobierno Colombiano, ha transformado precariamente las instituciones políticas y la democracia misma, toda vez que si bien se ha buscado desarrollar algunas medidas específicas éstas no han prosperado por diferentes razones, entre ellas, la oposición de algunos sectores políticos. Los avances más significativos se han registrado en la

reglamentación del Estatuto de Oposición por parte del Consejo Nacional Electoral, además de actividades desarrolladas por el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, junto con decisiones de la Policía Nacional con miras a brindar mayorías garantías para la protesta social y varias medidas operativas relacionadas con la protección de los líderes sociales.

Pese a este precario avance, no hay evidencias que permitan inferir que las condiciones de inequidad rural se han transformado positivamente. Por el contrario, estas condiciones se están acentuando y no se avizora alguna transformación significativa.

En términos generales, urge dar trámite a la Ley Estatutaria de Garantías y promoción de la participación ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales, más allá del ejercicio de construcción colectiva para la elaboración de la propuesta y los disensos presentados. Se hace necesario que en el Congreso de la República discuta un proyecto de ley marco previo sobre los mecanismos democráticos de participación ciudadana, en las que se determinen en una sola norma de manera integral, todos los espacios de participación creados por más de 125 leyes existentes con 90 ámbitos de aplicación, tanto nacionales y territoriales, y los que se deban crear en cumplimiento del Acuerdo Final.

En cuanto al punto 1 Reforma Rural, es necesario poner en marcha los mecanismos institucionales, organizativos y políticos para que los Planes de Acción para la Transformación Regional PATR queden articulados al Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

Si bien el término “empoderar” puede resultar controvertido, hace parte de la reflexión de este trabajo, pues encierra un debate amplio entorno a quién empodera y la relación de estas nociones con la reproducción de relaciones de dominación. En comunidades rurales implica aportar al

reconocimiento de herramientas propias para el abordaje de los conflictos agrarios y con capacidad para promover una cultura de paz.

Por esta razón, es importante concentrar esfuerzos en la consolidación de medidas relacionadas con los “Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial,” cuyo propósito es, entre otros, garantizar “el bienestar y buen vivir de la población en zonas rurales, haciendo efectivos los derechos políticos, sociales y culturales” (Acuerdo Final, 2016, p.45).

Bibliografía

- Calderón Concha, P. (2009). Teoría de conflictos de Johan Galtung. *Revista Paz y Conflictos, Volumen 1* (2), pp. 60-81.
- Fals Borda, O. (1975). *Historia de la Cuestión agraria en Colombia*. Bogotá, Colombia: Punta de Lanza.
- Huertas Díaz, O. (2017). *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera entre las FARC-EP y el Gobierno Colombiano*. Bogotá, Colombia: Editorial Ibañez.
- Ibañez, A. Helo, J. (2014). *Colombia en movimiento. Los mercados y la tenencia de la tierra en las áreas rurales*. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.
- Machado, A. (2011). La cuestión agraria en Colombia: Tierra, desarrollo y paz. *Memorias/Ciclo de Conversatorios*.
- Medina Gallego, C. (2009). *Conflicto Armado y Procesos de Paz en Colombia*. Bogotá, Colombia: Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Reyes, A. (2016). Acuerdo de tierras con Farc es reformismo moderado. Recuperado de <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-l-der/historia/acuerdo-de-tierras-con-farc-es-reformismo-moderado-alejandro-reyes>
- Vargas Velásquez, A. (2003). Nueva perspectiva para la paz de Colombia. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales, Volumen 10* (31), pp. 59 - 87.
- Vargas Velásquez, A. (2009). Conflicto armado, su superación y modernización en la sociedad colombiana. *Pensamiento Jurídico, Volumen 1* (26), pp. 161-180.

Documentos

Misión Electoral Especial (2017). *Misión de Observación Electoral. Propuestas Reforma Política y Electoral*. Bogotá.

Webgrafía

Corte Constitucional de Colombia. Recuperado de https://www.pazos.co/files/2018_21/No.-12-comunicado-04-y-05-de-abril-de-2018.pdf

Presidencia de la República de Colombia. Decreto de creación del SISEP. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/>

Congreso de la República. (30 de julio de 2009), Ley 1341 de 2009. Recuperado de https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3707_documento.pdf

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (09 de octubre de 2017, Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201650%20DEL%2009%20DE%20OCTUBRE%20DE%202017.pdf>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (28 de mayo de 2017), Decreto 893 de 2017. Recuperado de

<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

Congreso de la República. (28 de octubre de 1993), Ley 80 de 1993. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html

Congreso de la República. (16 de julio de 2007), Ley 1150 de 2007. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html

Presentado: noviembre 2018

Aprobado: marzo 2019