

El enfoque territorial en el proceso y el Acuerdo de Paz colombianos

The territorial approach in the Colombian peace process and Agreement

Eduardo Sánchez Iglesias

Profesor de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid (UCM).
esancheziglesias@ucm.es

Vicente Sánchez Jiménez

Profesor de Economía, Universidad Complutense de Madrid (UCM). vicentes@pdi.ucm.es

Cómo citar este artículo: Sánchez Iglesias, Eduardo y Sánchez Jiménez, Vicente. «El enfoque territorial en el proceso y el Acuerdo de Paz colombiano». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 121 (abril de 2019). DOI: doi.org/10.24241/rcai.2019.121.1.67

Resumen: El debate sobre los diferentes escenarios que se abren dentro del posconflicto colombiano remite a la vinculación del objetivo de una paz estable y duradera a la realización de la reforma agraria y a la garantía del acceso a la tierra, como medio para la superación de las diferencias territoriales y la brecha campo-ciudad. Por ello, la transformación estructural del campo colombiano y la asunción del enfoque territorial pasan a ser aspectos centrales en el Acuerdo de Paz (o Acuerdo Final) suscrito en 2016 entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP. Este artículo analiza el enfoque territorial adoptado en dicho acuerdo, así como el grado de implementación realizado hasta ahora, asumiendo que la falta de desarrollo de los aspectos relacionados con la territorialidad del conflicto colombiano dificultará la consecución de los objetivos previstos en la agenda de paz.

Palabras clave: Colombia, Acuerdo de Paz, territorio, reforma agraria, geografía política, desarrollo

Abstract: The debate over the different possible Colombian postconflict scenarios led the aim of a stable and lasting peace to be connected with the realisation of agrarian reform and guaranteed access to land as a way to overcome territorial differences and the urban-rural divide. To achieve this, structural transformation of the Colombian countryside and acceptance of the territorial approach became central parts of the Peace Agreement (or Final Agreement) signed in 2016 between the Colombian government and the FARC-EP. This paper analyses the territorial approach adopted in this agreement, as well as its level of implementation so far, and accepts that the lack of progress on the territoriality of the Colombian conflict will make it difficult to achieve the objectives set out in the peace agenda.

Key words: Colombia, Peace Agreement, territory, land reform, political geography, development

El debate sobre los diferentes escenarios que se abren dentro del posconflicto colombiano remite a un aspecto clave: que el objetivo de una paz estable y duradera se vincula a la realización de la reforma agraria y a la garantía del acceso a la tierra por parte del campesinado y las comunidades rurales, como medio para la superación de las diferencias sociales y territoriales y de las brechas campo-ciudad. Así, la transformación estructural del campo colombiano y la asunción del enfoque territorial son aspectos centrales del Acuerdo de Paz (o Acuerdo Final) suscrito en 2016 entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP).

En el contexto del proceso de paz colombiano, este artículo pretende ser una contribución académica a la teoría y práctica de la resolución de conflictos desde el *enfoque territorial*, por lo que identifica aspectos espaciales que influyen

En el marco del posconflicto colombiano, el objetivo de una paz estable y duradera se vincula a la realización de la reforma agraria y a la garantía del acceso a la tierra por parte del campesinado y las comunidades rurales.

en el desarrollo de los acuerdos y los retos que se presentan en este sentido en la fase del posconflicto. Para llevar a cabo el análisis, se establece una metodología basada, en primer lugar, en la revisión de la bibliografía existente sobre estudios dedicados al problema del campo y la propiedad

de la tierra –así como del proceso de construcción de Colombia como Estado territorial– y, en segundo lugar, en el examen de fuentes primarias sobre la agenda de paz en Colombia y su territorialización, en concreto: el Acuerdo Final¹, el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final (PMI), los informes del componente internacional de verificación, así como de las partes involucradas en el proceso de implementación, en especial, el análisis del estado actual de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) previstos en la agenda de paz.

El texto se estructura en cuatro apartados: en primer lugar, se abordan los aspectos epistemológicos e históricos relacionados con el territorio como categoría de análisis, así como el tratamiento que en el Acuerdo de Paz de Colombia se da al *enfoque territorial*; en segundo lugar, se realiza una lectura analítica de la agenda de paz en clave territorial; en tercer lugar, se analiza el estado actual del proceso de implementación de los acuerdos de paz y, por último, se cierra la reflexión con un apartado de recapitulación y conclusiones.

1. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Aspectos epistemológicos e históricos

La relevancia del territorio como categoría de análisis

A partir de mediados de los años sesenta del siglo pasado, las ciencias sociales han experimentado varios giros epistémicos, siendo uno de ellos el giro espacial (Colom y Rivero, 2015: 7), con el que se pone de manifiesto «la capital importancia del espacio y el territorio como categorías conceptuales desde las que construir el conocimiento que las ciencias sociales nos aportan» (Harto, 2018: 343). Sus precedentes más inmediatos fueron aquellos que surgieron de las ciencias sociales francesas de finales de la década de los sesenta encarnados, principalmente, por figuras como el sociólogo Henri Lefebvre y el filósofo Michel Foucault, «padres fundadores del giro espacial» (Soja, 2009: 18). Para ambos autores, la organización del espacio es una variable central que permite explicar coherentemente la estructura y funcionamiento del sistema capitalista (Warf y Arias, 2009: 3), y destacan en el giro espacial dos elementos: a) la centralidad del espacio como categoría analítica y b) la resignificación de lo que se entiende por «espacio», alejada de la visión del territorio como un mero «contenedor» de los procesos sociales y la historia.

Ya en la década de los noventa, fue Edward Soja (2008: 561) quien defendió que la territorialización de las agendas de desarrollo pasa a tener un valor central en el marco de la globalización, definiendo el concepto de «democracia regional», contenido muy presente en el Acuerdo de Paz de Colombia, confiriendo al enfoque territorial una dimensión esencial para el análisis de los escenarios del posconflicto armado.

El problema de la tierra y de la construcción territorial del Estado en Colombia

Tanto el texto del Acuerdo Final² como el propio Gobierno Nacional, a través del Plan Nacional de Desarrollo³ (PND), señalan la relación que hay entre el reparto de la propiedad agraria y las brechas existentes entre el campo y la ciudad, por un lado, y la conflictividad social en Colombia, por otro.

2. Véanse los puntos 4, 5 y 6 del Acuerdo Final.

3. Según el PND (2015: 25) «la materialización de los eventuales acuerdos de paz (...) se soportarán sobre las políticas y estrategias que este Plan Nacional de Desarrollo le propone al país para los próximos años».

Pierre Gilhodés (1988: 8) parte de la tradición rural que tiene Colombia y explica cómo es precisamente la conformación histórica del campo en el país lo que «ha dejado profundas huellas en la conformación tardía de la nacionalidad (...) lo mismo que en la estructuración, por largo tiempo precaria, de un Estado a menudo evanescente». Así, la heterogeneidad de las estructuras sociales, derivadas de las diferentes formas de relación con la propiedad de la tierra en Colombia –como de sus formas de explotación y relación con la ciudad–, explicaría las dificultades en la integración tanto del territorio nacional como del propio movimiento campesino, entendiendo que, para las zonas de tradición campesina, la República «no significó sino la extensión del latifundio y el despojo de sus tierras» (ibídem). Asimismo, Pécaut (2004: 25) afirma que «tanto por razones geográficas como por razones históricas, Colombia nunca ha sido un territorio unificado sobre el cual el Estado haya ejercido una soberanía indiscutible».

Tanto el texto del Acuerdo Final como el propio Gobierno Nacional, a través del Plan Nacional de Desarrollo, señalan la relación que hay entre el reparto de la propiedad agraria y las brechas existentes entre el campo y la ciudad, por un lado, y la conflictividad social en Colombia, por otro.

Así, las colonizaciones de las regiones no controladas por el Estado fueron el contexto propicio para el éxito de creación y expansión de los focos guerrilleros que han conformado el conflicto armado en la Colombia rural desde el siglo XIX (LeGrand, 1988 y 1992; Reyes, 2009).

En concreto, el surgimiento de la violencia política contemporánea se relaciona con el fracaso del intento modernizador de la Ley de Tierras de 1936 –más conocida como Ley 200 de 1936–, que desembocó en la reaparición del conflicto armado impulsado de nuevo por la violencia electoral entre conservadores y liberales con el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán el 9 de abril de 1948 y los disturbios que lo sucedieron conocidos como *Bogotazo*⁴, período que finalizó en 1958 con la aparición de las guerrillas de Marquetalia (Departamento de Tolima), que darían origen a las FARC-EP (Pizarro, 2011). Tomando como referencia el surgimiento de las FARC-EP, el Centro Nacional de Memoria Histórica establece cuatro fases en el conflicto armado contemporáneo en Colombia. En el primer período (1958-1982) se marca «la transición de la violencia bipartidista a la subversiva» (ibídem). El segundo (1982-1996) es un período de «expansión territorial y crecimiento militar de las guerrillas, el surgimiento de los grupos paramilitares», en el que se da la irrupción y propagación del narcotrá-

4. Período conocido como *La Violencia*. Para un estudio más detallado, véanse LeGrand (1988: 219-231) y Gilhodés (1988: 37-57).

fico «(...) la nueva Constitución de 1991, y procesos de paz (...) con resultados parciales y ambiguos» (ibídem). Se identifica un tercer período (1996-2005), caracterizado por el recrudecimiento del conflicto armado, con expansión simultánea de la guerrilla y los grupos paramilitares, la crisis del Estado y la «radicalización política de la opinión pública hacia la solución armada del conflicto» (ibídem). Por último, el cuarto período (2006-2016) corresponde al «reacomodo» del conflicto armado, donde el Estado alcanzó «el máximo de eficiencia en la acción contrainsurgente, debilitando, pero no doblegando la guerrilla, que incluso se reacomoda militarmente» (CAEL, 2018: 10-11), lo que derivó en un proceso definido como de *narcotización y periferialización* del conflicto armado en Colombia en el presente siglo (Ríos, 2016).

El enfoque territorial en el Acuerdo Final

Después de más de medio siglo de enfrentamiento armado entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP, el 24 de noviembre de 2016 se suscribió en Bogotá el *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, que puso fin al conflicto armado más antiguo de América Latina⁵. Tras varios intentos fracasados, el contexto que permitió alcanzar el Acuerdo Final es consecuencia de un «doble estancamiento doloroso», definido por parte del Gobierno Nacional como una realidad marcada, por un lado, por la pérdida de capacidad militar por parte de las FARC-EP desde la década de 2000, pero, por otro, por la capacidad que este grupo mantiene «de prolongar una guerra de baja intensidad» (PND, 2015: 40). Así, ninguna de las partes consideraba que mantener el conflicto resultase favorable para sus intereses, lo que derivó en 2012 en el inicio a un complejo proceso de negociaciones que concluiría con la firma del Acuerdo Final.

El texto del Acuerdo Final entiende que el fin del conflicto supone la apertura de una fase de transición que, en relación con el espacio, implicará la superación de tres problemas históricos que dieron lugar a la violencia armada: el problema de la propiedad de la tierra en favor del campesinado, el abandono de las zonas rurales del país por parte de las comunidades campesinas y demás minorías sociales, y, finalmente, la escasa presencia del Estado en una parte importante del territorio nacional (Alto Comisionado para la Paz,

5. En relación con la apertura del proceso de negociación, su desarrollo y posterior cierre del Acuerdo, véase el Preámbulo del Acuerdo Final (Alto Comisionado para la Paz, 2016: 1-5).

2016: 3-6). Se pretende construir una «paz estable y duradera», y el Acuerdo Final reconoce que dicho objetivo requiere de la implementación de «las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva (...) teniendo en cuenta el enfoque territorial, diferencial y de género» (ibídem: 6). Así, el enfoque territorial del «Acuerdo supone reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la sostenibilidad socio-ambiental; procurar implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada, con la participación activa de la ciudadanía» (ibídem). Con la adopción del enfoque territorial se constata la necesidad de la solución del problema de la tenencia de la propiedad de la tierra y la brecha campo-ciudad, lo que convierte las diferentes dimensiones socioespaciales que conforman la realidad colombiana en aspectos relevantes del contenido del Acuerdo Final.

El Acuerdo Final y la nueva ordenación territorial

El Acuerdo Final contempla una serie de acuerdos con los que se pretende abordar «las transformaciones necesarias para sentar las bases de una paz estable y duradera» (ibídem: 7), siendo las transformaciones correspondientes a la ordenación territorial y, en especial, las referentes a la reforma agraria, uno de los aspectos a los que se presta más atención en la agenda de paz. Así, se contemplan seis acuerdos concretos⁶, siendo el punto 1 «Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral» y, en menor medida, el Punto 4 «Solución al Problema de las Drogas Ilícitas», los más vinculados al enfoque territorial. No obstante, existen otras referencias a este enfoque a lo largo del texto, por ejemplo en el «Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición», previsto en el punto 5.

6. Los acuerdos son los siguientes. El punto 1 contiene el acuerdo «Reforma Rural Integral»; el punto 2, el acuerdo «Participación Política: Apertura Democrática para Construir la Paz»; el punto 3 está dedicado al acuerdo «Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y Dejación de las Armas»; el punto 4 contiene el acuerdo sobre «Solución al Problema de las Drogas Ilícitas»; el punto 5 está dedicado al acuerdo «sobre las Víctimas del Conflicto», y el punto 6 termina con el acuerdo sobre «Mecanismos de Implementación y Verificación».

Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral

El Acuerdo Final presenta el punto 1 como el acuerdo dirigido a acometer la *Reforma Rural Integral* (RRI), entendida como la medida que «contribuirá a la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad y creando las condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural» (Alto Comisionado para la Paz, 2016: 7). El punto 1 se estructura en torno a tres artículos en los que quedan definidos los principios, instrumentos, herramientas y nuevo marco institucional desde el que acometer la RRI. Así, el artículo 1.1. comienza con el tratamiento del acceso y uso de las tierras y los procesos de formación de la propiedad; el artículo 1.2. se dedica a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET); para terminar con el artículo 1.3, donde se presentan las medidas para la erradicación de la pobreza de la población rural a través de los Planes Nacionales para la RRI promovidos por el Gobierno Nacional. Según el punto 1, la RRI es condición necesaria para la paz, al vincular directamente el «logro de una paz estable y duradera» con la necesaria transformación estructural del campo colombiano, entendido dicho proceso

La garantía para «la no repetición del conflicto y la erradicación de la violencia» pasa por garantizar «los derechos fundamentales de los campesinos y campesinas», para lo cual la agenda de paz apuesta «por la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo y bienestar territorial» (Alto Comisionado para la Paz, 2016: 3).

como aquel que «garantiza el acceso progresivo a la propiedad rural de quienes habitan en el campo» (ibídem: 10). De esta forma, la transformación estructural del campo solo será posible si la RRI parte de un «enfoque territorial» que en la práctica «implica reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios» (ibídem: 11).

La RRI concibe la construcción «del territorio rural como territorio de paz», siendo la referencia espacial un aspecto relevante desde el que construir una agenda de paz efectiva, definiendo el territorio rural como «un escenario socio-histórico en el que las comunidades –hombres y mujeres– desempeñan un papel protagónico (...) en la definición del desarrollo del país dentro de una visión de integración urbano-rural» (ibídem: 10). De esta forma, la garantía para «la no repetición del conflicto y la erradicación de la violencia» pasa por garantizar «los derechos fundamentales de los campesinos y campesinas», para lo cual la agenda de paz apuesta «por la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo y bienestar territorial» (*buen vivir*) (ibídem: 3), donde el enfoque territorial adquiere un valor central. Así, el enfoque territorial no solo dota a la comunidad rural de una dimensión espacial en la agenda de paz, sino que el propio proceso

queda diseñado desde la perspectiva de un nuevo modelo de desarrollo, de carácter ecoterritorial, que tiene como base material una nueva forma de propiedad denominada como «economía campesina, familiar y comunitaria» (ibídem: 11), fruto de la transformación de la realidad rural colombiana resultante del acceso a la propiedad de la tierra por parte de los beneficiarios del proceso de paz. Asimismo, la nueva economía campesina coexiste con otras formas de propiedad de la tierra⁷, asumiendo un papel de producción de alimentos complementario y dirigido a abastecer, fundamentalmente, la demanda local y el autoconsumo del nuevo territorio rural surgido de la pacificación de las comunidades más afectadas por el conflicto armado. Junto a la dimensión espacial, social y económica, la territorialización del proceso de paz introduce el principio de participación de las comunidades a través de la figura de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), «formas de asociatividad solidaria» (ibídem: 11) con las que se pretende «la construcción participativa de una visión integral del territorio» (ibídem: 109), esto es, la participación efectiva de la comunidad campesina en la ejecución de los planes de desarrollo que surjan de la RRI.

Con la RRI se reconoce la narrativa proveniente del Gobierno Nacional donde las causas del conflicto son consecuencia de la falta efectiva del Estado en el territorio rural, que pasará a ser «amplia y eficaz» con la aplicación de los acuerdos (ibídem : 13). Asimismo, el punto 1 recoge la visión del conflicto de las FARC-EP, que lo relaciona con la falta de acceso a la tierra por parte del campesinado. Así, la «democratización del acceso y uso adecuado de la tierra» es reconocida como principio inspirador de la RRI, cuya efectividad es encomendada a la creación de un Fondo de Tierras (ibídem: 15). De distribución gratuita, este Fondo de Tierras tendrá un carácter permanente y, según el artículo 1.1.1. del Acuerdo Final, estará dotado de tres millones de hectáreas durante los primeros 12 años desde su creación, a los que hay que sumar siete millones de hectáreas, con las que se producirá la formalización de la pequeña y mediana propiedad rural, al conceder títulos de propiedad de tierra a campesinos desplazados que ocupan tierras sin ostentar ningún título de propiedad. Se reconoce de esta forma el derecho a la «restitución», desde el que «revertir los efectos del conflicto» al restituir y compensar a la víctimas «del despojo y del desplazamiento forzado a las comunidades sus derechos sobre la tierra» (ibídem: 17), de manera que se evite el recurso a la violencia como medio de resolución de conflictos de propiedad (artículo 1.1.5.). Con el fin de dar efectividad a las medidas de acceso a

7. En el marco del Acuerdo Final, estas otras formas de propiedad serían: «agricultura familiar, agroindustria, turismo, agricultura comercial de escala» (Alto Comisionado para la Paz, 2016: 12).

la tierra, el Acuerdo Final dispone el carácter «inalienable e inembargable» de la nueva propiedad campesina, evitando nuevos «procesos de concentración de la tierra distribuida», lo que supone el límite más claro al principio de la propiedad privada previsto en el punto 1, al primar «la función social de la propiedad rural y, en particular, de la agricultura familiar» (ibídem: 17).

Las tierras adscritas al Fondo provendrán principalmente de procesos de compensación, adquisición y, en menor medida, de expropiación, «consecuencia de la importante protección que la propiedad privada tiene dentro del ordenamiento jurídico colombiano» (Sánchez y Sánchez, 2018: 371). Se contemplan principalmente tierras que se encuentran fuera de la explotación del mercado agrícola, circunstancia que hace pensar que una parte de las tierras más productivas quedarán fuera de dicho fondo. Las barreras de acceso impuestas por el mercado y la fuerte concentración de la propiedad agrícola en Colombia obligan a establecer otros mecanismos de acceso a la propiedad de la tierra mediante subsidios parciales o integrales, líneas de créditos y otro tipo de subsidios dirigidos a su compra por parte del campesinado beneficiario. Los beneficiarios del plan de adjudicación gratuita son definidos como «trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente», entre los que se prioriza «a la población rural victimizada (...) y la población desplazada (...), así como a personas y comunidades que participen en programas de asentamientos» cuya finalidad sea «sustituir cultivos ilícitos» (Alto Comisionado para la Paz, 2016: 15). La consideración de beneficiarios, junto a la formalización de la pequeña propiedad, es básica para poder acceder a la política de subsidios y créditos especiales pensados como mecanismos complementarios al previsto en el Fondo de Tierras, para el acceso a la tierra (artículo 1.1.2.) y a los insumos básicos para el funcionamiento efectivo de la nueva economía campesina prevista en el Acuerdo Final.

Los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial y los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral

Aunque para el Acuerdo Final la RRI «es de aplicación universal», su ejecución «prioriza los territorios más afectados por el conflicto, la miseria y el abandono» (ibídem: 11), a través de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), verdadero instrumento al servicio de la territorialización del proceso de paz colombiano. El objetivo de los PDET se define en el artículo 1.2.1., donde son contemplados como instrumentos dirigidos a «lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relanzamiento equitativo entre el campo y la ciudad» (ibídem). El artículo

1.1.2. define también los cuatro criterios de priorización: niveles de pobreza, grado de afectación del conflicto, debilidad institucional y administrativa, y presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegales. Estos criterios convierten a los PDET en planes de acción territorial que contienen las medidas de las que depende, en una parte importante, el éxito de la agenda de paz. Y es aquí donde se define con precisión la importancia central del enfoque territorial dentro del proceso de paz, ya que el cumplimiento de los objetivos previstos en los PDET requieren que en cada zona priorizada existan planes de acción para la transformación regional, que incluya «todos los niveles del ordenamiento territorial», de manera que esa vocación transformadora del ordenamiento territorial existente es lo que obliga a contemplar el enfoque territorial dentro del proceso de paz y así tener «en cuenta las características socio-históricas, culturales, ambientales y productivas de sus territorios y sus habitantes (...) con un diagnóstico objetivo (...) en el que se consideren bajo el enfoque territorial señalado las necesidades del territorio» (ibídem: 22).

A pesar de la adopción del criterio de participación de las comunidades campesinas en el desarrollo de la RRI (artículo 1.2.4.), el sujeto principal en la puesta en práctica de lo contemplado en el punto 1 es el Gobierno Nacional, puesto que el texto del Acuerdo Final dispone que es el «Plan Nacional de Desarrollo» (ibídem: 22) el que acogerá las prioridades dispuestas en los PDET, por medio de la puesta en práctica de los Planes Nacionales, a cuyo desarrollo se dedica el artículo 1.3. Con los Planes Nacionales se prevé, a cargo de los presupuestos del Estado central, la provisión de servicios y bienes públicos, infraestructura y líneas de crédito y demás políticas de demanda en las que descansan los objetivos de implementación de una RRI real; pero también políticas de oferta con las que «garantizar condiciones adecuadas para la comercialización de los productos provenientes de la producción campesina, familiar y comunitaria» (ibídem: 31). Así, en los artículos 1.3.3.4. y 1.3.4. se establecen tres mecanismos con los que se pretende insertar la nueva producción campesina de base comunitaria derivada de la RRI, en un sector agrícola regido por el libre mercado y a los «impactos negativos que supongan la internacionalización de la economía y la liberación del comercio» (ibídem: 40). Los tres canales de comercialización serían la generación de mercados locales de «autoconsumo», la «promoción en los centros urbanos de mercados para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria», y la «implementación progresiva de un mecanismo de compras públicas para atender la demanda» (ibídem: 31) y de «estímulo a la economía local dando prioridad a la contratación de trabajadores y trabajadoras y adquisición de materiales locales» (artículo 1.3.1.1.).

De esta forma, se pretenden hacer compatibles las nuevas economías campesinas basadas en el modelo de desarrollo de raíz ecoterritorial (basado en la territorialidad, visión ambientalista y matriz comunitaria) y autocentrado (dirigido desde y para el mercado interno) previsto en el Acuerdo Final (según el paradigma de desarrollo del *buen vivir*), con un sector primario más internacionalizado y exportador diseñado por el Gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo, mediante políticas de oferta dirigidas a «una reconversión productiva y generadora de valor agregado» (ibídem: 30). Por ello, el Gobierno «fomentará (...) encadenamientos y alianzas productivas (...) con procesadores, comercializadores y exportadores con el fin de garantizar una producción a escala y competitiva e insertada en cadenas de valor agregado» (ibídem: 33), estrategia que explicaría el protagonismo dado en el Acuerdo Final al sector empresarial (no así a los sindicatos) «en la implementación de los acuerdos», tanto en lo referente a la RRI como al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos previsto en el artículo 6.1.3.» (ibídem: 198).

El enfoque territorial en el Acuerdo para la Solución al Problema de las Drogas Ilícitas

El punto 4 entiende que «la persistencia de los cultivos [ilícitos] está ligada en parte a la existencia de condiciones de pobreza, marginalidad, débil presencia institucional», y que dichas economías ilegales «han atravesado, alimentado y financiado el conflicto interno» (ibídem: 98). Así, se apuesta por medidas «que atienda[n] a las causas» del fenómeno, es decir, por la adopción de medidas estructurales que «atiendan a las condiciones de bienestar y buen vivir» de los territorios afectados, «que para construir soluciones sostenibles (...) y el no resurgimiento del problema, la política debe tener un enfoque territorial» (ibídem: 99). De esta forma, la «solución al problema de los cultivos de uso ilícito» requiere de la «transformación estructural del campo que busca la RRI» y del compromiso de las comunidades «de avanzar en los procesos de sustitución voluntaria» (ibídem: 100).

Asimismo, el punto 4 establece una relación entre «el fin del conflicto y la construcción de la paz» y la generación de «condiciones materiales e inmateriales de bienestar y buen vivir» para las comunidades campesinas afectadas por la existencia de cultivos ilícitos (ibídem: 102), objetivo general que se vincula a la existencia de una autoridad pública que toma la forma de Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). El PNIS tiene como objetivo impulsar un nuevo ordenamiento territorial por medio de su integración en la RRI. A través de la promoción de la sustitución voluntaria de los cultivos

ilícitos⁸, este programa busca la progresiva erradicación de las economías ilícitas por economías campesinas que priorizarán «la producción de alimentos (...) para cubrir en primera instancia las demandas de las propias comunidades» (ibídem: 112). Dicho objetivo debe partir del enfoque territorial (artículos 4.1.1. y 4.1.3.3.), que permita «reconocer y tener en cuenta las necesidades y características y particularidades (...) de los territorios» (ibídem: 103), instando al PNIS a la priorización de los territorios según los criterios de integración en la RRI y los marcos establecidos en los PDET (ibídem: 108 y 111).

Por último, en el punto 5 –Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto–, en el que se incluyen las medidas dirigidas al resarcimiento de las víctimas, el enfoque territorial aparece como uno de los ejes contemplados en la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, previsto en el artículo 5.1., así como uno de los «criterios orientadores» de la Comisión para el Establecimiento de la Verdad, previstos en el artículo 5.1.1.1.1., con el fin de lograr «una mejor comprensión de las dinámicas regionales del conflicto y de la diversidad y particularidades de los territorios afectados» (ibídem, 2016: 132), e instando a que los PDET «tengan una intención reparadora (...) para las víctimas y las comunidades» (ibídem: 179).

El enfoque territorial en el proceso de implementación y verificación

El Acuerdo Final adopta en el punto 6 el acuerdo de creación de la «Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI)» (Alto Comisionado para la Paz, 2016: 193). El artículo 6.1. se dirige a establecer los mecanismos de implementación y verificación, que tienen en la CSIVI su sujeto protagonista, integrada por tres representantes del Gobierno Nacional y tres representantes del partido político surgido de las FARC-EP, el actual Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC). El objetivo principal de la CSIVI es la elaboración de un Plan Marco de Implementación (PMI), sobre la base del borrador elaborado por el Gobierno Nacional (artículo

8. Con las salvedades contempladas en el Acuerdo Final, en relación con los casos en los que no es posible la sustitución, donde el «Gobierno no renuncia a los instrumentos que crea más efectivos, incluyendo la aspersión» (Alto Comisionado para la Paz, 2016: 107).

6.1.1.). El PMI tendrá una vigencia de 10 años y una primera fase de «implementación prioritaria que se extenderá hasta el 20 de mayo de 2019»; será revisado anualmente. Además de lo previsto en el artículo 6.1.7, en relación con la composición de la CSIVI, el acuerdo de implementación entiende que este será el resultado de la implicación de la sociedad civil (ibídem: 196) y de la sociedad internacional, tal y como establece el artículo 6.3.3. sobre la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia y el artículo 6.4.2., que contempla el acompañamiento internacional a la implementación de cada uno de los puntos del Acuerdo Final⁹. El PMI contendrá «el conjunto de propósitos y objetivos, metas y prioridades (...) para la implementación» (ibídem: 197), que en sus primeros 12 meses marca como «prioritarias las leyes y/o normas para la implementación de lo acordado en el marco de la Reforma Rural Integral y la sustitución de los cultivos de uso ilícito» (ibídem: 203).

El Plan Marco de Implementación (PMI) y la Reforma Rural Integral (RRI)

El 23 de junio de 2017 el Gobierno Nacional presentó ante la CSIVI la propuesta de PMI, el cual fue debatido en 24 mesas técnicas de trabajo, con lo que la Comisión construyó la propuesta definitiva en diciembre de ese año. El PMI se desarrolla principalmente a través del Capítulo 1, dedicado al diagnóstico y estrategias de implementación, cuyo apartado primero está dedicado a la RRI, siendo el de mayor extensión de los incluidos en dicho plan. Para la implementación de la RRI se parte de los objetivos dispuestos en el Acuerdo Final, donde se establece «una fase de transición de 15 años con el objetivo de conseguir una reducción de la pobreza rural del 50%», por lo que se insta a garantizar «los máximos esfuerzos de cumplimiento» en los primeros cinco años que discurren desde la firma del Acuerdo Final (ibídem: 24). Siguiendo con el principio de priorización y de enfoque territorial contemplado en el artículo 1.1.2. del Acuerdo Final, el PMI establece los objetivos que deben guiar la implementación y verificación de los acuerdos para la RRI (véase la tabla 1).

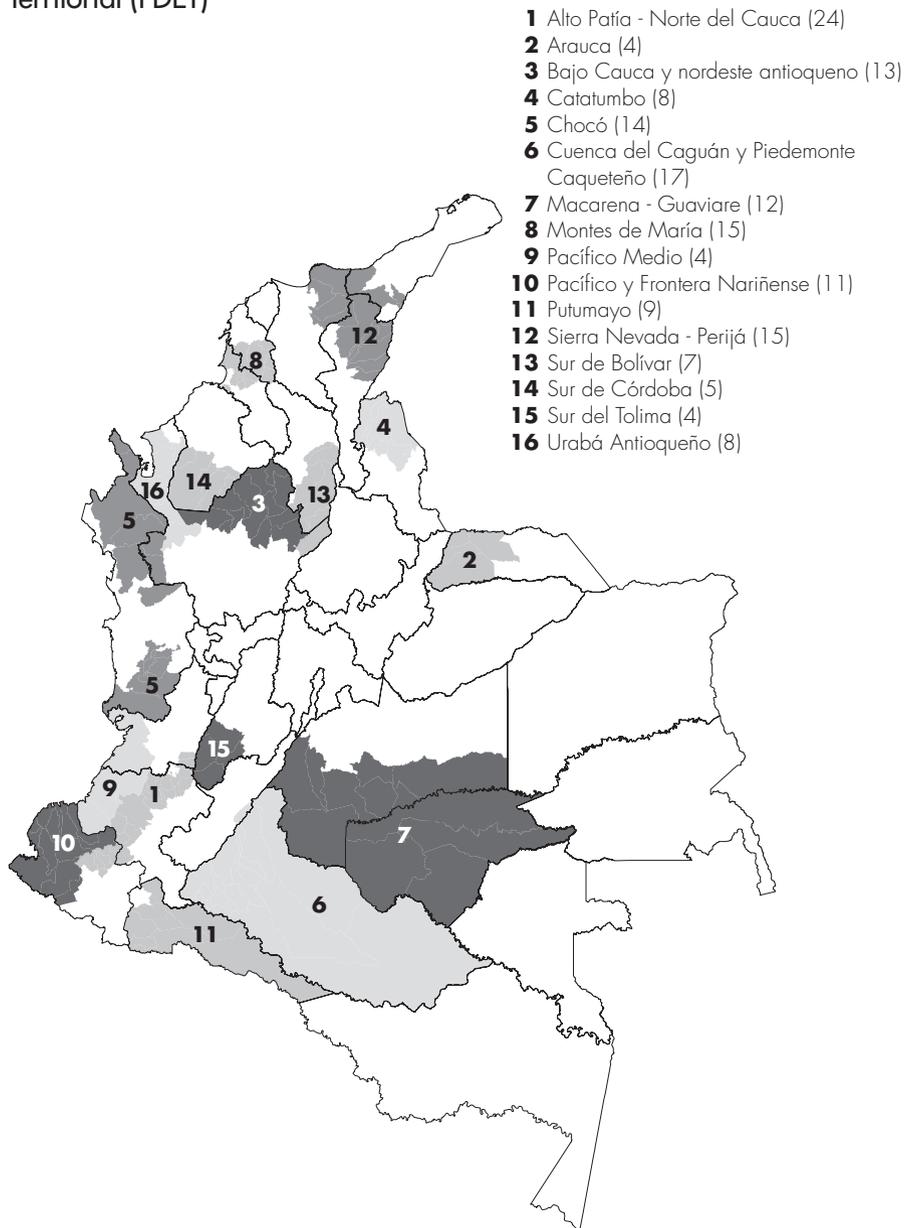
9. Así, para el acuerdo dedicado a la RRI, se establece un acompañamiento internacional formado por la UE, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Vía Campesina y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En relación con el Acuerdo de Solución al Problema de las Drogas Ilícitas, un acompañamiento formado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y la Comisión Global de Drogas (Alto Comisionado para la Paz, 2016: 215-216).

Tabla 1. Objetivos (metas trazadoras) del Plan Marco de Implementación (PMI) para la Reforma Rural Integral (RRI)

| Producto | Meta trazadora (objetivo) | Responsable | Año inicio | Año fin |
|---|--|--|------------|---------|
| Tierras entregadas a través del Fondo de Tierras | Tres millones de hectáreas | Agencia Nacional de Tierras | 2017 | 2028 |
| Hectáreas formalizadas garantizando la gratuidad de la formalización de la pequeña propiedad rural y medidas específicas para las mujeres rurales | Siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas | Agencia Nacional de Tierras | 2017 | 2026 |
| Servicios de atención integral a la primera infancia en zona rural | Cobertura universal de atención integral para niños y niñas en primera infancia en zonas rurales | Comisión Intersectorial para la Primera Infancia | 2018 | 2031 |
| Servicio especial de alfabetización prestado en zonas rurales | Erradicación del analfabetismo rural | Ministerio de Educación Nacional | 2017 | 2031 |
| Pobreza extrema en el ámbito rural erradicada | Erradicación de la pobreza extrema en el ámbito rural | Gobierno Nacional | 2017 | 2031 |
| Pobreza multidimensional en el ámbito rural reducida | Reducción en un 50% del índice de pobreza multidimensional en el ámbito rural | Gobierno Nacional | 2017 | 2031 |

Fuente: Gobierno Nacional (2017: 25).

Figura 1. Focalización territorial de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)



Fuente. Departamento Nacional de Planeación (2017: 4): www.dnp.gov.co

En lo referente al acceso y uso de la propiedad de la tierra, el PMI establece que debe constituirse el Fondo de Tierras como el principal instrumento de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) para los programas de acceso a tierras o entrega gratuita de las mismas, «cuya meta es de 3.000.000 de hectáreas», para lo cual se promulga el Decreto Ley 902 de 2017 que establece su «carácter inembargable, imprescriptible e inalienable por el término de siete años» (Gobierno Nacional, 2017: 26). Además, el artículo 40 del Decreto Ley 902 contempla el proceso de formalización de la pequeña y mediana propiedad rural, con una meta de 7.000.000 de hectáreas, focalizadas en los territorios escogidos para la implementación de los PDET y el PNIS. Para la entrega prevista a cargo del Fondo de Tierras se prevé como año de finalización 2028, plazo que alcanza hasta 2031 para la mayoría de los objetivos, excediendo el plazo de 10 años establecido en el Acuerdo Final. Ello, junto a la falta de concreción con relación a la política de subsidios para la compra de tierras, plantea importantes problemas futuros en cuanto a la implementación de la RRI.

La implementación de los Planes Nacionales para la RRI parte de lo contemplado en el artículo 1.2. del Acuerdo Final, en el que se señala al Gobierno Nacional como el máximo responsable para la implementación de dichos planes a través de su política presupuestaria, descansando en este punto las dificultades futuras que se pueden derivar de las necesidades de inversión pública en la periferia rural, en un país donde el presupuesto está fuertemente centralizado. Así, el 85% del presupuesto público es gestionado por el Gobierno Nacional, el 5% lo gestiona el Distrito Capital, otro 5% lo gestionan los 32 departamentos en los que se divide la administración regional del país, quedando el 5% restante para los más de 1.120 municipios colombianos (Ríos, 2016). Este aspecto podría corregirse mediante la puesta en práctica de las políticas descentralizadoras previstas en los artículos 298, 350 o 357 de la Constitución (ibídem: 602).

En cuanto a la implementación de los PDET, el PMI le dedica el Capítulo I, Apartado I.D y el Capítulo III, siguiendo lo establecido por el Decreto Ley 893 de 2017, en el que la focalización territorial para la implementación establece una cobertura geográfica compuesta por 16 PDET que actuarán en 19 departamentos y en 170 municipios, contemplando los criterios de priorización establecidos en el Acuerdo Final (véase la figura 1).

Según el Departamento Nacional de Planeación (DNP), las características de los PDET serían las siguientes:

- La distribución de los municipios según categoría de ruralidad contempla que, de los 170 municipios en los que actuarán los PDET, el 75,9% son rurales o rurales dispersos, mientras que a nivel nacional esta proporción es

de 61,6% (DNP, 2017: 5). Además, según las proyecciones del DNP, la población en los municipios sobre los que actuarán los PDET representa el 14% de la población nacional con relación a los datos de 2017 (6.842.859 personas), siendo municipios con una estructura demográfica joven, con alto peso de los menores de 15 años (32%) frente al total nacional (26%). Cabe señalar que en las subregiones PDET predominan los altos niveles de pobreza: la Incidencia de Pobreza Multidimensional (IPM)¹⁰ afecta al 72,8% de los municipios donde se desarrollan los PDET, mientras que la media nacional es del 49%, lo que marca un diferencial PDET-media nacional de 23,8 puntos porcentuales (ibídem: 10).

- En cuanto a la especialización económica y productiva que tienen las subregiones PDET respecto de la media nacional, lo más destacado es el predominio de las ramas productivas ligadas a la minería y al sector agropecuario, siendo el sector minero extractivo, con el 21%, el sector económico predominante en las subregiones PDET (10,3 puntos porcentuales por encima de la media nacional), siguiéndole en importancia el sector agropecuario con el 12% (6,3 puntos porcentuales por encima de la media nacional) (ibídem: 13). Este aspecto hace necesaria la adopción de políticas económicas que contemplen, por un lado, las necesidades de territorios con importantes tasas de paro y, por otro, la presencia de sectores productivos que, como el minero, son intensivos en capital pero no en puestos de trabajo.
- Por último, las subregiones PDET son territorios de alta afectación por el conflicto armado, donde el peso de la población víctima del mismo alcanza el 35,2% del total de la población PDET, siendo la proporción de víctimas significativamente más amplia que en el conjunto del país, donde el total nacional es del 13,9% (ibídem: 25).

En relación con la financiación de los PDET, el artículo 9 del Decreto Ley 893 establece que la inversión correrá a cargo –principalmente– de los Presupuestos Generales de la Nación (PGN) «en el marco de la sostenibilidad y el estricto cumplimiento de la regla fiscal», lo que plantea el problema, por

10. Según el PNUD, el IPM identifica, a partir de microdatos de encuestas de hogares, múltiples carencias a nivel de los hogares y las personas en los ámbitos de la salud, la educación y el nivel de vida. Cada miembro de una familia es clasificado como pobre o no pobre en función del número de carencias que experimente su hogar. Estos datos se agregan para conformar el indicador de la pobreza multidimensional, reflejando tanto la prevalencia de las carencias multidimensionales como su intensidad, es decir, cuántas carencias sufren las personas al mismo tiempo.

un lado, de la necesaria inversión pública para el logro de los objetivos de la RRI y, por otro, de unos presupuestos que no parten de una política expansiva del gasto, con lo que el financiamiento de los PDET dependerá del ciclo económico.

El PMI establece un detallado número de indicadores (véase Gobierno Nacional, 2017: 261-266) con los que se miden el marco estratégico y de seguimiento de los PDET en los territorios de implementación. En relación con los indicadores, cabe señalar que importantes marcos estratégicos de implementación de los PDET no cumplen con lo establecido en el Acuerdo Final, el cual insta a la puesta en marcha de los planes en el primer año de su firma. Estas dilaciones afectan al desarrollo de la educación rural, al apoyo a la producción agropecuaria, así como a la economía solidaria y cooperativa, en directa relación con la iniciativa Ecomún, todos ellos con inicio previsto en 2020. Por último, el Capítulo v del PMI señala el presupuesto y fuentes de financiamiento; la importancia de la RRI queda reconocida, puesto que a ella se destina el 85,4% de los recursos previstos para el total de la implementación¹¹. En total serían 129,5 billones de pesos colombianos, con un período de ejecución de 15 años, lo que significa una asignación promedio anual del 0,8% del PIB, monto importante pero menor que otras partidas presupuestadas como el caso la Sección v del PND (2015: 114) «Competitividad e infraestructuras estratégicas», cuyo presupuesto anual supera el 1% del PIB.

El avance global de la implementación de la RRI se sitúa para el Centro de Investigaciones Altos Estudios Legislativos del Senado de la República de Colombia (CAEL) en un 13,71%, grado de aplicación que se deriva de tres aspectos. En primer lugar, estarían los avances relacionados con la formalización de la propiedad rural con la creación del Fondo de Tierras, ámbito en el que se han dado los mayores avances, situándolo en un 27,66% (véase CAEL, 2018: 51-103), aunque se señalan problemas relacionados con las dificultades para hacer efectiva la posesión real de la tierra formalmente reconocida. En segundo lugar, se estima que la ejecución promedio de los PDET apenas alcanza un 8,57% de lo previsto; según el CAEL (ibídem: 52), ello se explica por la escasa concertación de los programas a niveles municipales y regionales y su conexión con el PND 2018-2022. Por último, en tercer lugar, se estima un menor avance en la ejecución de los Planes Nacionales, los cuales alcanzan un 4,9%, debido al retraso en el desarrollo de los PDET, a los que estos se deben incorporar.

11. Para el resto de montos para la implementación del Acuerdo Final, véase Gobierno Nacional (2017: 213).

El Plan Marco de Implementación (PMI) y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)

El PMI establece para el PNIS una financiación que alcanza los 8,3 billones de pesos colombianos (un 6,4% del presupuesto total), siendo el segundo en cuanto al monto estimado para la implementación. Dentro de los objetivos (metas trazadoras), el PMI establece que para «2022 los territorios PNIS estarán 100% libres de cultivos de uso ilícito» (véase la tabla 2).

Tabla 2. Objetivos (metas trazadoras) del PMI para el punto 4.

| Producto | (Objetivos) Meta trazadora | Responsable | Año inicio | Año fin |
|--|--|---|------------|---------|
| Programa de desminado en áreas de cultivos de uso ilícito concertado con los pueblos étnicos y sus organizaciones representativas | 100% de Acciones Integrales Contra Minas Antipersonal implementadas en territorios en los que se haya suministrado información | Presidencia de la República/ Dirección Descontaminada Colombia | 2017 | 2021 |
| Ajustes normativos para el tratamiento penal diferencial | El tratamiento penal habrá beneficiado a pequeños agricultores que estén o hayan estado vinculados con cultivos de uso ilícito, de acuerdo con la normatividad vigente | Ministerio de Justicia y del Derecho y Presidencia de la República/ Dirección para la sustitución de cultivos ilícitos | 2017 | 2021 |
| Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), formulados con acompañamiento técnico en asambleas comunitarias | En 2022 los territorios PNIS estarán 100% libres de cultivos de uso ilícito | Presidencia de la República/ Dirección para la sustitución de cultivos ilícitos y Ministerio de Defensa | 2017 | 2022 |

Fuente. Gobierno Nacional (2017:107)

La creación e implementación del PNIS corresponde al Decreto Ley 896 de 2017, que, en su artículo 7, marca como eje rector del mismo el enfoque territo-

rial, instando al programa de sustitución a actuar prioritariamente en las zonas PDET. En cuanto a los indicadores, el PMI contempla la puesta en práctica inmediata del PNIS desde 2017, estableciendo la fecha de 2018 como año de inicio del proceso de sustitución y restauración de zonas afectadas por cultivos ilícitos, y previendo como año de finalización 2031 (Gobierno Nacional, 2017: 115), nueve años después de los establecido por el propio PMI en sus metas trazadoras (véase la tabla 2).

Según un informe del CAEL (2018: 226-331), se establece un avance del 23,94% en los objetivos previstos de sustitución de cultivos ilícitos, porcentaje sustentado en la promulgación de todas las normas legales previstas en el PMI, pero cuyo desarrollo se encuentran sin ejecución; además, señala que «no hay conocimiento en las comunidades de cómo ejecutar la sustitución» (ibídem: 21), donde la puesta en práctica de los PNIS alcanza el 23,53% (ibídem: 226), siendo sus aspectos normativos e institucionales los que se han desarrollado según lo previsto en el PMI, pero que, con relación a la eficacia de su implementación, destaca la ausencia de reportes de sustitución de cultivos ilícitos (ibídem, 229), dificultándose así el cumplimiento de los plazos y los objetivos previstos.

Existe un auge de bandas criminales y de paramilitares en las zonas donde se iniciaron los procesos de restitución de tierras, violencia dirigida a impedir que sea efectiva la posesión real de la tierra entregada.

ción» (ibídem: 21), donde la puesta en práctica de los PNIS alcanza el 23,53% (ibídem: 226), siendo sus aspectos normativos e institucionales los que se han desarrollado según lo previsto en el PMI, pero que, con relación a la eficacia de su implementación, destaca la ausencia de reportes de sustitución de cultivos ilícitos (ibídem, 229), dificultándose así el cumplimiento de los plazos y los objetivos previstos.

Para finalizar, el Capítulo VII del Plan Marco se dedica a las salvedades expresadas por la FARC al Gobierno Nacional¹². Según la FARC, «los recursos dispuestos no dan cuenta de un esfuerzo fiscal acorde con las necesidades de la implementación» (Gobierno Nacional, 2017: 225). Esta escasez de recursos se relaciona con la temporalidad de 15 años para la implementación prevista en el PMI, no acorde con lo establecido en el artículo 3 del Decreto Ley 691 de 2017, en el que se crea el «Fondo Colombia en Paz con una duración de 10 años», lo que para la FARC deja «sin piso la administración de recursos para los últimos 5 años de la implementación» (ibídem: 226). En opinión de la FARC, ello muestra «que el Gobierno no se compromete a un esfuerzo fiscal serio que garantice recursos suficientes para la implementación [de la RRI]» (Márquez, 2017: 4).

12. Posibilidad contemplada en el artículo 6.1.1. del Acuerdo Final, en el que los integrantes de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) —como la FARC— pueden hacer salvedades o manifestar desacuerdos con el PMI.

Componente internacional de verificación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI)

Los artículos 6.1.7. y 6.3. del Acuerdo Final establecen el acompañamiento internacional a las labores de la CSIVI «con el fin de constatar el cumplimiento o no de los acuerdos» (Alto Comisionado para la Paz, 2016: 210). En el Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia se manifiesta la preocupación por la demora en el proceso de acceso a la propiedad de la tierra y se indica que «la asignación de tierras debe avanzar sin más demora» (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 2018: 7). El mencionado informe entiende como «particularmente preocupantes los ataques contra las personas que trabajan para implementar los programas gubernamentales relacionados con la sustitución de coca y restitución de tierras (...) [donde] los rasgos comunes a muchos de los líderes asesinados, es su participación en la defensa del territorio y los recursos naturales». El informe señala los retrasos en la implementación de los acuerdos «en la restitución de tierras y el retorno de desplazados y el desarrollo del enfoque territorial» (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 2018: 11).

En relación con este aspecto, el CAEL señala que existe un «auge de bandas criminales y de paramilitares en las zonas donde se iniciaron los procesos de restitución de tierras», violencia dirigida a impedir que sea efectiva la posesión real de la tierra entregada (2018: 14), a la vez que se denuncia la violencia ejercida «por grupos armados, bandas criminales y de presión por parte de las disidencias de las FARC», en las zonas de sustitución de cultivos ilícitos (ibídem: 20). De manera similar, la Comisión de Seguimiento de Cuba y Noruega observa retrasos importantes en «los temas referidos al tema de la propiedad de la tierra», con la «reincorporación socio-económica de los excombatientes» y la dispersión y falta de coordinación entre las partes en lo relativo a «la lucha contra los cultivos ilícitos», señalando la falta de cumplimiento de los aspectos relacionados con la territorialización de la agenda de paz (CSIVI, 2018).

Conclusiones

Con base en lo expuesto, se puede apreciar cómo el conflicto social y armado colombiano tiene sus raíces —entre otros aspectos— en la desigual posesión de la tierra y las consecuencias que dicha realidad ha tenido históricamente para el campesinado y las zonas rurales del país. En la actualidad, Colombia es el país más desigual en cuanto a condiciones de acceso a la tierra en toda América La-

tina y el segundo en todo el mundo (CEPAL, 2016). Este problema y la superación de la brecha entre el campo y la ciudad es, por tanto, el tema decisivo para la consolidación de la paz en el país, lo que convierte a la dimensión territorial «en crucial para entender el conflicto colombiano» (Reyes, 2009: 55).

De la importancia de la dimensión territorial y geográfica del conflicto se desprende la necesidad de zonificar y regionalizar una medida que, como la RRI, se convierte en uno de los ejes referentes de la agenda de paz y de la adopción del enfoque territorial en el Acuerdo Final. Así, la adopción del enfoque territorial en el proceso de implementación conllevaría para su éxito la adopción de dos medidas contempladas en el artículo 6.1.2.: por un lado, cumplir de manera efectiva con el mandato constitucional de la descentralización del Estado colombiano en favor de las zonas rurales y, por otro, la priorización de la dotación de

Cabe subrayar la importancia de una implementación eficaz de los aspectos relacionados con la territorialidad del conflicto para garantizar así un desarrollo exitoso de la agenda de paz para Colombia.

los recursos humanos y financieros necesarios para la puesta en práctica de los PDET. Sin embargo, a partir de los datos analizados, se aprecia una estructura de gasto no adecuada a una realidad donde las necesidades se encuentran en la periferia rural, mientras los recursos se concentran

en el Estado central. Asimismo, la RRI implica una transformación del ordenamiento territorial de Colombia, objetivo que demanda un nivel de gasto público y de inversión que implicaría alejarse de la política económica y presupuestaria procíclica prevista en el PND y los Presupuestos Generales de la Nación (PGN).

Por último, entre el Acuerdo Final y la política económica del Gobierno Nacional se plantean visiones sobre el desarrollo que, de no llevarse a cabo una política adecuada, pueden entrar en contradicción, entre un modelo de economía territorializada, de carácter autocentrado y con base en una propiedad de carácter cooperativo y comunal, y un modelo de economía exportadora, orientada al mercado mundial, con predominio de actividades extractivas, conformada por una propiedad privada intensiva en capital y no tanto en fuerza de trabajo, no adecuada para un territorio marcado por el desempleo y la economía informal, en especial, a través de la futura intensificación de la explotación del potencial minero que se encuentra en los municipios PDET. Esta circunstancia, si además se le suman posibles dilaciones en la implementación del PNIS, puede dificultar cualquier incentivo en la sustitución de las economías ilícitas derivadas del cultivo de la coca.

Los aspectos señalados, junto a otros abordados en el texto, señalan la importancia de una implementación eficaz de los aspectos relacionados con la territorialidad del conflicto para garantizar así un desarrollo exitoso de la agenda de paz para Colombia.

Referencias bibliográficas

- Alto Comisionado para la Paz. «Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera». *Gobierno de Colombia*, (24 de noviembre de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 05.05.2018] <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- CAEL-Centro de Investigaciones Altos Estudios Legislativos del Senado de la República de Colombia. *Informe Técnico de acompañamiento a la implementación del Acuerdo Final*. Presidencia del Senado y Organización de Estados Iberoamericanos. (26 de junio de 2018).
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina. *Panorama social América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2016 (en línea) [Fecha de consulta: 12.04.2018] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41598/4/S1700567_es.pdf
- Colom, Francisco y Rivero, Ángel. *El espacio político. Aproximaciones al giro espacial desde la teoría política*. Barcelona: Anthropos, 2015.
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. *Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia*. Naciones Unidas, S/2018/219 (2 de abril de 2018) (en línea) <https://undocs.org/es/S/2018/279>
- CSIVI-Comisión de Seguimiento de los Países Garantes del Acuerdo Final. *Carta de los gobiernos de Cuba y Noruega al gobierno nacional y FARC. CSIVI, República de Cuba y Reino de Noruega*. Centro de Documentación de los Movimientos Armados, (4 de enero de 2018) (en línea) <http://www.cedema.org/ver.php?id=7893>
- DNP-Departamento Nacional de Planeación. *Caracterización Territorios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)*. DNP-Grupo Proyectos Especiales, (julio de 2017) (en línea) <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Construcci%C3%B3n%20de%20Paz/Caracterizaci%C3%B3n%20PDET.pdf>
- Gilhodés, Pierre. *Las luchas agrarias en Colombia*. Bogotá: Ecoe, 1988.
- Gobierno Nacional. *Plan Marco de Implementación. Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera*. Gobierno Nacional y CSIVI, (2 de diciembre de 2017) (en línea) [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20\(PMI\).pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20(PMI).pdf)
- Harto de Vera, Fernando. «Proceso de paz y desafíos regionales en Colombia». *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, vol. 20, n.º 39 (2018), p. 341-363.

- LeGrand, Catherine. *Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1988.
- LeGrand, Catherine. «Los antecedentes agrarios de la violencia: el conflicto social en la frontera colombiana, 1850-1936». En: Sánchez, Gonzalo y Peñaranda, Ricardo (comps.). *Pasado y presente de la violencia en Colombia*. Bogotá: CEREC, 1992, p. 87-110.
- Pécaut, Daniel. «Hacia la desterritorialización de la guerra y de la resistencia a la guerra», en: VV.AA. *Dimensiones territoriales de la guerra y la paz*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2004, p. 23-36.
- Pizarro, Eduardo. *Las FARC (1949-2011). De guerrilla campesina a máquina de guerra*. Bogotá: Norma editorial, 2011.
- PND-Plan Nacional de Desarrollo. *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país Tomos 1 y 2*. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 2015 (en línea) [Fecha de consulta: 15.05.2018] <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf>
- Reyes Posada, Alejandro. *Guerreros y campesinos: el despojo de la tierra en Colombia*, Grupo Editorial Norma, Bogotá, 2009.
- Ríos, Jerónimo. «La narcotización del activismo guerrillero de las FARC y el ELN, 1998-2012». *Revista UNISCI*, n.º 41 (2016), p. 205-234 (en línea) [Fecha de consulta: 11.05.2018] <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-83486/UNISCIDP41-9RIOS.pdf>
- Sánchez Iglesias, Eduardo y Sánchez Jiménez, Vicente. «La paz y la solución al problema del campo en Colombia: un análisis comparado entre el Acuerdo de Paz y el Plan Nacional de Desarrollo». *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, vol. 20, n.º 39 (2018), p. 365-387.
- Soja, Edward. *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid: Traficantes de Sueños, 2008.
- Soja, Edward. «Taking space personally». En: Warf Barney y Arias, Santa (eds.). *The Spatial Turn. Interdisciplinary perspectives*, Nueva York: Routledge, 2009.
- Vargas del Valle, Ricardo. «El desarrollo rural en Colombia (1961-1993)». En: VV.AA. *El agro y la cuestión social*. Bogotá: Tercer Mundo editores, 1994, p. 269-288.
- Warf, Barney and Arias, Santa. *The Spatial Turn. Interdisciplinary perspectives*. Nueva York: Routledge, 2009.