



## La política de tierras y desarrollo rural:

Desafíos y oportunidades para el posconflicto.  
La experiencia del Proyecto Piloto de Tierras  
en el marco de los Nuevos Territorios de Paz

tenencia acceso ordenamiento  
sostenible paz seguridad  
territorio uso oportunidades

## La política de tierras y desarrollo rural: Desafíos y oportunidades para el posconflicto.

La experiencia del Proyecto Piloto de Tierras  
en el marco de los Nuevos Territorios de Paz



"NUEVOS TERRITORIOS DE PAZ"

# La política de tierras y desarrollo rural: Desafíos y oportunidades para el posconflicto

La experiencia del Proyecto Piloto de Tierras  
en el marco de los Nuevos Territorios de Paz

Convenio DCI-ALA/2013/334-489 financiado con recursos de donación procedentes de la Unión Europea y aportes de contrapartida del Gobierno Nacional Colombiano.

Primera edición - Agosto 2016

## Delegación de la Unión Europea

### Ana Paula Zacarías

Embajadora y Jefe de la Delegación de la Unión Europea en Colombia

### Yamil Abdala

Oficial de Sección de Cooperación de la Delegación de la Unión Europea

## Prosperidad Social

### Tatiana Orozco

Directora de Prosperidad Social

### Vanessa Spath Agamez

Coordinadora Grupo Paz, Desarrollo y Estabilización

## Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

### Alejandro Guidi

Jefe de Misión

### Kathleen Keer

Jefe de Misión Adjunta

### Fernando Calado

Director de Programas

### Eduardo Medina

Coordinador del programa Migración y Ruralidad

### Claudia Vásquez

### Anny García

### Martha Mora

Equipo técnico OIM

### Juanita Arango Restrepo

### Aura Liliana López

### Julie Stephanía Rodríguez

### Jorge Humberto Granados Rocha

Autores Consultoría OIM

©Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2016.

Misión en Colombia

<http://www.oim.org.co>

ISBN: 978-958-8977-13-3

Fotografía

### Aura Liliana López

### Fernando Moreno López

### Archivo OIM

Diseño y diagramación

### Procesos Digitales SAS.

Impreso en Colombia. Printed in Colombia

El material fotográfico publicado en este documento fue autorizado por los participantes del proyecto Piloto de Tierras.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación para fines educativos u otros fines no comerciales, siempre que se cite la fuente.

Esta publicación fue posible gracias al apoyo técnico y financiero de la Delegación de la Unión Europea, Prosperidad Social y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Sus contenidos son responsabilidad de los autores y no necesariamente refleja las opiniones de la Delegación de la Unión Europea, de Prosperidad Social o de la OIM.

# PRESENTACIÓN

Nuevos Territorios de Paz (NTP) es un programa financiado por la Unión Europea (UE) y Prosperidad Social (PS), que desde el 2011 busca hacer un aporte a los esfuerzos de construcción de paz y desarrollo que actualmente se están dando en el país, a través de la generación de metodologías, herramientas y rutas para la inclusión socioeconómica de la población más vulnerable y afectada por el conflicto armado, la promoción de la tenencia de la tierra y el ordenamiento territorial, así como la generación de condiciones de gobernanza democrática, participación y fortalecimiento de organizaciones sociales.

En este marco, el proyecto “Pilotos de Tierras de los Nuevos Territorios de Paz” buscó fortalecer las capacidades locales para el ordenamiento del territorio, ocupación y uso de la tierra, ayudando a las comunidades a generar arraigo, salvaguardar su patrimonio, alcanzar la soberanía y seguridad alimentaria y lograr autosuficiencia. La acción de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) se desarrolló en los departamentos del Atlántico, Bolívar, Magdalena, Guaviare y Caquetá. Su estrategia se centró en una apuesta donde el ordenamiento territorial es entendido como un componente esencial para la paz territorial al ser un instrumento que facilita el acceso a la tierra, su formalización, la restauración de derechos cuando han sido vulnerados, contribuyendo de esta manera a la solución de conflictos de diferentes patrones por el uso inadecuado de la tierra, así como al fortalecimiento de la institucionalidad, la gobernabilidad y la participación ciudadana.

El presente documento recoge la experiencia del Proyecto Piloto de Tierras en los pasados tres años, hace un recuento breve del contexto de política pública en el que se desarrolla, explica de manera sencilla las rutas jurídicas y la normatividad más relevante para la comprensión de los diferentes componentes, y presenta los modelos de intervención que se diseñaron e implementaron con resultados exitosos. También expone los desafíos y lecciones aprendidas que surgieron al pasar de la formulación a la realidad, y al identificar las dificultades institucionales, ambientales y prácticas para este tipo de actividades.

Por último, el documento presenta un conjunto de recomendaciones de políticas públicas con el fin de hacer un aporte concreto y práctico desde la experiencia que pueda ser útil para tomadores de decisión del nivel central y territorial para el fortalecimiento de la agenda de política pública de tierras y desarrollo rural, ahora que se reconoce como un elemento central para la construcción de paz de Colombia.

Eduardo Medina  
Coordinador programa Migración y Ruralidad

# AGRADECIMIENTOS

El equipo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) agradece a la Unión Europea, a Prosperidad Social, a los Socios Estratégicos del programa Nuevos Territorios de Paz, a las instituciones públicas nacionales y territoriales, así como a las entidades técnicas, organizaciones sociales de base, juntas de acción comunal (JAC), líderes y pobladores por su apoyo para facilitar la gestión del proyecto Piloto de Tierras en cada región. Reconoce y valora enormemente los aportes realizados en las diferentes áreas, los cuales fueron fundamentales para el desarrollo de todas las actividades encaminadas al fortalecimiento de la política de tierras y desarrollo rural en Colombia.

- Alcaldía de El Retorno, Guaviare
- Alcaldía Municipal de Candelaria, Atlántico
- Alcaldía Municipal de Cartagena del Chairá, Caquetá
- Asociación de Agricultores y Pescadores de Carreto
- Asociación de Campesinos del Corregimiento de Machado
- Asociación de Pescadores Artesanales de la Ciénaga de Machado
- Asociación de Pescadores de Campo de la Cruz
- Asociación de Usuarios del Distrito de Riego de Sato y Machado
- Asociación Municipal de Colonos del Pato (Amcop)
- Asociación Municipal de Pequeños Pescadores y Agricultores de Candelaria
- Asociaciones de Pequeños Agricultores y Ganaderos de Suan y Campo de la Cruz
- Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep)
- Comité Departamental de Ganaderos de Caquetá
- Comité departamental de Ganaderos del Huila
- Corporación Autónoma del Canal del Dique
- Corporación Autónoma Regional del Atlántico
- Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente (CDA)
- Corporación para la Investigación, el Desarrollo Sostenible y la Promoción Social (Corprogreso)

- Delegación de la Unión Europea en Colombia
- Eguapsagro Ltda.
- Eptisa
- Gobernación del Guaviare
- Incoder Dirección Territorial Atlántico
- Incoder Dirección Territorial Bolívar
- Incoder Dirección Territorial Caquetá
- Incoder Dirección Territorial Guaviare
- Incoder Dirección Técnica de Baldíos
- Incoder Dirección Técnica de Ordenamiento Productivo
- Incoder Dirección Técnica de Procesos Agrarios
- Incoder Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Subgerencia de Tierras
- Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi I(GAC)
- Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA)
- Junta de acción comunal del corregimiento de Sato
- Juntas de acción comunal de las veredas de los municipios de San Vicente del Caguán y de Cartagena del Chairá
- Juntas de acción comunal de las veredas, de las ZRC del Guaviare y ZRC Pato-Balsillas
- Personería municipal de Plato
- Personería municipal Mahates
- Procuraduría Ambiental y Agraria de Atlántico
- Procuraduría Ambiental y Agraria de Bolívar
- Prosperidad Social
- Redprodepaz
- Secretaría de Gobierno de Plato
- Socios estratégicos del Programa Nuevos Territorios de Paz
- UMATA municipio de Tenerife
- Unidad de Restitución de Tierras – Nivel central
- Unidad de Restitución de Tierras – Territorial Magdalena
- Unidad de Restitución de Tierras – Plato, Magdalena

sostenible uso seguridad  
territorio paz legalización

# LISTA DE ACRÓNIMOS

- ACCU: Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá
- ADR: Agencia de Desarrollo Rural
- AMCOP: Asociación Municipal de Colonos del Pato
- AMPECA: Asociación Municipal de Pequeños Pescadores y Agricultores de Candelaria
- ANIF: Asociación Nacional de Instituciones Financieras
- ANT: Agencia Nacional de Tierras
- ANUC: Asociación Nacional de Usuarios Campesinos
- ART: Agencia de Renovación del Territorio
- ASOPESCAR: Asociación de Pequeños Campesinos de Carreto
- AUC: Autodefensas Unidas de Colombia
- AUNAP: Autoridad Nacional de Pesca
- BCB: Bloque Central Bolívar
- CARDIQUE: Corporación Autónoma Regional del Canal de Dique
- CINEP: Centro de Investigación en Educación Popular
- CIPAV: Centro para la Investigación en Sistemas Sostenibles de Producción Agropecuaria
- CISAN: Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional
- CMDR: Consejos Municipales de Desarrollo Rural
- COLEGA: Cooperativa de Lecheros de Guatavita
- COLR: Comité Operativo Local de Restitución y Formalización de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente
- CONSEA: Consejo Seccional de Desarrollo Agropecuario
- CRA: Corporación Autónoma Regional del Atlántico
- CTJT: Comités Territoriales de Justicia Transicional
- DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística
- DIH: Derecho Internacional Humanitario
- DPS: Departamento para la Prosperidad Social
- DRET: Programa de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial
- ECA: Escuelas de Campo
- ELN: Ejército de Liberación Nacional
- ENA: Encuesta Nacional Agropecuaria
- ENSIN: Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia

tenencia acceso ordenamiento  
sostenible paz seguridad  
territorio uso oportunidades

- EPL: Ejército Popular de Liberación Nacional
- FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (por su sigla en inglés)
- FARC-EP: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del pueblo
- ICO: Índice de Capacidad Organizacional
- IDH: Índice de Desarrollo Humano
- IGAC: Instituto Geográfico Agustín Codazzi
- ILSA: Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos
- INCODER: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
- INCORA: Instituto Colombiano de Reforma Agraria
- JAC: Juntas de Acción Comunal
- MADR: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
- NTP: Nuevos Territorios de Paz
- OIM: Organización Internacional para las Migraciones
- OMS: Organización Mundial para la Salud
- ORIP: Oficina de Registro e Instrumentos Públicos
- PIB: Producto Interno Bruto
- PNSAN: Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
- POMCA: Planes de Manejo y Ordenación de Cuencas
- PPT: Proyecto Piloto de Tierras
- PPTP: Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio
- PS: Prosperidad Social
- RTDAF: Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas de Manera Forzada
- SNR: Superintendencia de Notariado y Registro
- UAEGRT: Unidad Administrativa Especial para la Gestión de la Restitución de Tierras
- UARIV: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
- UE: Unión Europea
- UMATA: Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria
- UNODC: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
- UNP: Unidad Nacional de Protección
- UPRA: Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
- URT: Unidad de Restitución de Tierras
- ZFM: Zonas de Formalización Masiva
- ZRC: Zonas de Reserva Campesina

terreno acceso ordenamiento  
sostenible USO seguridad  
uso territorio legalización

# contenido



## ANTECEDENTES..... 11

### CONTEXTO DE POLÍTICA PÚBLICA...17

La política de tierras y desarrollo rural: oportunidades y desafíos para el posconflicto **17** El sector agropecuario en Colombia: un sector de contrastes **18** Políticas públicas para un sector estratégico **20** Una nueva institucionalidad para el campo en el posconflicto **24** El Proyecto Piloto de Tierras: aprendizajes de un modelo de intervención territorial **26**

### CONTEXTO TERRITORIAL: SUBREGIÓN BAJO MAGDALENA..... 29

Caracterización productiva y uso de la tierra **30** Configuración territorial y conflicto armado **32**

### CONTEXTO TERRITORIAL SUBREGIÓN DEL CANAL DEL DIQUE Y ZONA COSTERA..... 37

Caracterización productiva y uso de la tierra **39** Configuración territorial en el marco del conflicto armado **40**

### CONTEXTO TERRITORIAL CAQUETÁ..... 43

Configuración territorial en el marco del conflicto armado **45** Caracterización productiva y de uso de la tierra **46**

### CONTEXTO TERRITORIAL GUAVIARE..... 51

Aspectos demográficos y territoriales **53** Los cultivos ilícitos y la problemática social del territorio **54** Caracterización productiva y de uso de la tierra **56**

### RESTITUCIÓN DEL DERECHO A LA TIERRA A HOGARES VÍCTIMAS DEL DESPOJO .....60

Introducción **60** Restitución de tierras: marco conceptual **61** Tipologías del despojo **63** Ley de Víctimas y Restitución de Tierras o Ley 1448 de 2011 **65** Logros de la Política **72** Logros y dificultades de los procesos de retorno **77** Resultados obtenidos **79** Desafíos para la restitución de tierras **79**

### FORMALIZACIÓN DE PREDIOS RURALES Y ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD..... 83

Introducción **83** Formalización de predios rurales y ordenamiento social de la propiedad: marco conceptual **84** Proceso de formalización de predios baldíos y bienes del Fondo Nacional Agrario **86** Proceso de formalización de predios privados **89** Modelo de intervención **91** Caquetá **96** Costa Atlántica (Mahates y Candelaria) **99** Resultados obtenidos **104** Desafíos para la formalización de la propiedad **105**



## **FORMULACIÓN DE REGLAMENTOS DE USO Y MANEJO DE TERRENOS COMUNALES EN LA REGIÓN DEL CANAL DEL DIQUE .....107**

Introducción **107** Reglamentos de uso de terrenos comunales: marco conceptual **108** Servicios y funciones ambientales, económicos y sociales de los terrenos comunales **110** Importancia de la reglamentación de uso de los terrenos comunales **111** Ruta jurídica para la implementación de los reglamentos de uso en los terrenos comunales **111** Modelo de intervención del PPT **113** Actividades preliminares a la intervención **114** Actividades de seguimiento **115** Descripción del modelo de intervención **116** Actividades de seguimiento **123** Resultados obtenidos **124** Desafíos: ¿qué sigue para que se haga efectiva la reglamentación de uso y manejo de terrenos comunales? **126**

## **RECONVERSIÓN PARA EL ORDENAMIENTO PRODUCTIVO EN ZONAS DE RESERVA CAMPESINA ..... 128**

Introducción **128** Modelo de intervención **129** Metodología para el diseño e implementación de un sistema silvopastoril intensivo en áreas seleccionadas de las Zonas de Reserva Campesina de Pato-Balsillas (Caquetá) y Guaviare **131** Actividades realizadas en el marco de la asistencia técnica **134** Capacitación con metodología Escuelas de Campo: el campo como lugar de aprendizaje **138** Giras de intercambio de experiencias **140** Resultados **142** Desafíos de cara a la implementación de modelos productivos sostenibles **145**

## **SEGURIDAD ALIMENTARIA Y BUENAS PRÁCTICAS AMBIENTALES ..... 147**

Introducción **147** Seguridad alimentaria y buenas prácticas ambientales **149** Modelo de intervención **152** Buenas prácticas ambientales **159** Resultados **160**

## **FORTALECIMIENTO DE ORGANIZACIONES SOCIALES PARA LA PARTICIPACIÓN EN INSTANCIAS LOCALES Y REGIONALES EN LA PLANIFICACIÓN Y EL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO ..... 163**

Introducción **163** Organizaciones participantes de la intervención **164** Metodología y etapas del proceso **164** Aplicación del Índice de Capacidad Organizacional (ICO) y los planes de fortalecimiento **165** La experiencia de Mahates, Canal del Dique: participación, incidencia política y empoderamiento ciudadano **168** La experiencia del Bajo Magdalena (Plato y Tenerife): movilización social y escenarios de participación **172** Consejos Municipales de Desarrollo Rural. La experiencia en el departamento del Guaviare **176** Resultados **181**



## **LECCIONES APRENDIDAS .....183**

## **RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA .....192**

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....200**



experiencia acceso ordenamiento  
sostenible **ANTECEDENTES** u  
territorio paz seguridad



**E**l desarrollo rural ha sido una de las estrategias de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en Colombia y el mundo, para abordar y dar respuesta al fenómeno de la migración. Esta estrategia busca mejorar las condiciones de los campesinos y contribuir a la generación de oportunidades sociales y económicas, con el fin de generar arraigo y hacer del campo un factor que aporte sustancialmente al desarrollo. Adicionalmente, es una herramienta efectiva que permite mitigar los efectos adversos de los conflictos internos, incidir en la pobreza estructural, la desigualdad entre el campo y las ciudades, y las consecuencias negativas del desplazamiento forzado.

En Colombia, la OIM lleva a cabo el programa Migración y Ruralidad, cuyo objetivo principal es la promoción de la transformación productiva y social de los territorios, con miras a mejorar las condiciones de vida de los pobladores del campo y contribuir a la generación de estabilidad social y económica en las zonas rurales.

La OIM concibe los territorios rurales y su desarrollo desde una perspectiva multidimensional, donde se reconocen procesos históricos de ocupación, de construcción social e institucional, dotados de una base de recursos naturales, de una cultura, formas de gobierno y de relaciones económicas, sociales y político-institucionales, tanto en su interior como en centros urbanos y otros territorios, que les otorgan una relativa homogeneidad e identidad. De esta manera, las intervenciones de la OIM se diseñan e implementan desde una visión de planificación integral del territorio, con amplia participación de sus actores, con el fin de lograr su competitividad y el bienestar de los pobladores. Esto es lo que se conoce como enfoque territorial.

## El programa se compone de tres líneas estratégicas:



Para cada una de estas líneas, la OIM viene desarrollando programas y proyectos que buscan apoyar la implementación y consolidación de estas políticas públicas, a través de asistencia técnica para la aplicación de sus rutas y procedimientos, generación de instrumentos de planificación y empoderamiento de actores beneficiarios.

Entre las acciones desarrolladas por la OIM se encuentra el apoyo al proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada (PPTP) de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, que busca "el reconocimiento y la protección de los derechos sobre

la tierra y el territorio, involucrando procesos de regularización de la tenencia, restitución y reparación de las víctimas del despojo y el abandono de tierras" (Acción Social, 2010). La OIM acompañó esta iniciativa desde su inicio en 2002 hasta su tránsito para convertirse en la Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras en 2010, que actualmente hace parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

De igual forma, la OIM brinda apoyo técnico al Programa de Formalización de Predios Rurales del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), desde su formación en 2010 para la recepción de solicitudes, análisis documental y posterior resolución de caso. Algunos de los municipios focalizados han sido Chaparral (Tolima), Buenos Aires (Cauca), Jamundí (Valle del Cauca), Leiva (Nariño) y Ramiriquí (Boyacá). Aproximadamente 4.000 campesinos de estas regiones recibieron acompañamiento para formalizar y poner en regla la situación de su propiedad<sup>1</sup>.

Con esta trayectoria y la experiencia adquirida en el programa Migración y Ruralidad, la OIM y Prosperidad Social (PS) suscribieron el Contrato de Subvención 191 del 30 de diciembre de 2013 (DCI/ALA/2013/334-489)

---

<sup>1</sup> OIM. Expertos ayudan a campesinos de comunidades apartadas a poner en regla la situación de sus tierras. Recuperado de: <http://www.oim.org.co/proyectos-destacados-myr.html>

denominado “Piloto de tierras de los Nuevos Territorios de Paz”, con el fin de “promover la tenencia, el acceso, ordenamiento y uso del territorio de manera segura, sostenible y democrática para mitigar conflictos, el desarrollo y la paz de acuerdo con el contexto y necesidades específicas de los Nuevos Territorios de Paz”<sup>2</sup>.

El contrato de subvención entre PS y la OIM hace parte a su vez del Convenio Marco de Financia-

ción firmado entre la Unión Europea y el PS bajo el nombre “Nuevos Territorios de Paz” (NTP) DCI/ALA/2010/022-248, cuyo objetivo principal es “contribuir a la construcción de paz y desarrollo en Colombia a través de la promoción de condiciones territoriales que favorezcan una cultura de paz, democracia y Estado de Derecho, y que fomenten condiciones de vida digna y oportunidades de desarrollo para todos los ciudadanos”.

## El programa Nuevos Territorios de Paz

se desarrolla en cuatro territorios del país:

- Guaviare
- Caquetá
- Canal del Dique y Zona Costera
- Bajo Magdalena



<sup>2</sup> OIM, DPS. Subvención. Contrato de Subvención 1919 de 2013 “Piloto de Tierras de los Nuevos Territorios de Paz”. DCI/ALA/2013/334-489.

Con este se busca hacer un aporte a los esfuerzos de construcción de paz y desarrollo que actualmente se adelantan en el país, a través de la generación de metodologías, herramientas y rutas para la inclusión socioeconómica de la población más vulnerable y afectada por el conflicto armado, la promoción de la tenencia de la tierra y el ordenamiento territorial, así como la generación de condiciones de gobernanza democrática, participación y fortalecimiento de organizaciones sociales.

En este marco, el proyecto Piloto de Tierras (PPT) de los Nuevos Territorios de Paz responde con especial énfasis al resultado 2 del programa NTP, el cual pretende fortalecer las capacidades locales para el ordenamiento del territorio, ocupación y uso de la tierra, ayudando a las comunidades a generar arraigo, salvaguardar su patrimonio, alcanzar la soberanía y seguridad alimentaria y lograr autosuficiencia.

La acción de la OIM se desarrolla en los departamentos del Atlántico, Bolívar, Magdalena, Guaviare y Caquetá. Su estrategia se centra en el ordenamiento territorial, entendido como un componente esencial para la paz, al ser un instrumento que facilita el acceso a la tierra, su formalización, la restauración de derechos cuando han sido vulnerados, contribuyendo a la solución de conflictos, así como al fortalecimiento de la institucionalidad, la gobernabilidad y la participación ciudadana.

Las acciones principales del proyecto de la OIM se centraron en las siguientes líneas de acción:

**Restitución** del derecho a la tierra a hogares víctimas.

**Formalización** de la propiedad sobre predios rurales a hogares campesinos vulnerables o víctimas del conflicto armado de NTP.

**Formulación** de reglamentos de uso y manejo de terrenos comunales.

De manera complementaria y desde una visión integral, se realizaron las siguientes acciones:

**Reconversión** productiva para el ordenamiento en zonas de reserva campesina.

**Implementación** de proyectos de seguridad alimentaria y de buenas prácticas ambientales.

**Fortalecimiento** de organizaciones sociales.

El programa NTP surge a partir de las experiencias y aprendizajes derivadas de procesos apoyados por la Unión Europea y el gobierno de Colombia a través de iniciativas regionales como los Laboratorios de Paz que han promovido y afianzado intervenciones donde la población civil ha tenido un rol protagónico en el marco de movimientos amplios

y participativos que, apoyados en los instrumentos propios del Estado de Derecho, han favorecido el desarrollo, la paz, la gobernanza y la construcción de región; en zonas altamente afectadas por la violencia, estos instrumentos se han constituido como mecanismos pacíficos de resistencia, protección y arraigo para la población civil.

territorio zonas ordenam

sostenible paz predios



Contexto de  
**POLÍTICA PÚBLICA**



## La política de tierras y desarrollo rural:

oportunidades y desafíos para el posconflicto

**En** los últimos años y cada vez con más fuerza, Colombia empieza a reconocer el valor y potencial del país rural, aquel del que depende la producción de alimentos y materias primas, donde se encuentran los más valiosos activos de la nación en materia de biodiversidad y recursos naturales, acervo cultural y oportunidades para el desarrollo económico y social. El país rural se ha convertido en el centro de atención y es punto cardinal en los debates a nivel técnico y político, incluyendo el proceso de negociación de La Habana, donde se ha entendido que la construcción de paz solo será posible si se hace de manera conjunta con la población de estas zonas del país y se revalúan las estrategias para su desarrollo.

En este contexto, el programa NTP surge como la apuesta conjunta del gobierno nacional, específicamente de PS y la UE, para el fortalecimiento de algunas regiones consideradas estratégicas por su potencial político, económico, social y cultural para aportar a la construcción de la paz y a la convivencia pacífica, pero a la vez por ser zonas fuertemente afectadas por la violencia, con altos índices de desplazamiento forzado, pobreza e inequidad social. El proyecto Piloto de Tierras de la OIM se inscribe en este marco; teniendo como base las políticas de tierras y desarrollo rural, orientó sus acciones a promover el ordenamiento territorial como principal herramienta de planificación para garantizar la tenencia, el acceso y el uso productivo y sostenible de la tierra. Todo esto, a través de una estrategia integral y comprehensiva que involucra el apoyo a procesos de restitución de tierras; la formalización de predios rurales, baldíos y privados; la reglamentación de uso y manejo de terrenos comunales; la reconversión productiva; la seguridad alimentaria y el fortalecimiento de organizaciones de base.

## El sector agropecuario en Colombia: un sector de contrastes

Aunque por mucho tiempo la agricultura fue central para la economía colombiana, gradualmente el modelo de desarrollo migró a uno que subordinó lo rural a lo urbano, así como la agricultura a la industria, lo que creó una brecha entre uno y otro. Este modelo llevó a un rezago significativo de la participación del sector agropecuario en el Producto Interno Bruto (PIB) nacional, pasando del 4,5% entre 1965 y 1980, a 1,5% entre 2007 y 2013<sup>3</sup>. Esta contracción pone de manifiesto una intrincada red de factores históricos y coyunturales para el análisis multicausal del rezago del desarrollo rural, que conduce a la conclusión de la necesidad de una profunda transformación social, productiva y económica para dinamizar el sector, de forma que se produzca un crecimiento que sea a su vez sostenible y socialmente inclusivo.



Gráfico 1. Fuente: Dane.  
Misión para la Transformación del Campo.

Colombia se caracteriza por su diversidad social, cultural, productiva y geográfica. No en vano es un país de regiones, que reflejan esta heterogeneidad. Esta construcción regional ha propiciado a su vez significativas diferencias de desarrollo entre una y otra región, especialmente al tomar como puntos de referencia los centros urbanos y las zonas rurales. Según cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) (2015), la pobreza multidimensional en las cabeceras municipales es de 15,4%, mientras que en las zonas rurales (centros poblados y rurales dispersos) alcanza el 44,1%. Esta diferencia contribuye a que Colombia se encuentre entre los países con mayor desigualdad en el mundo, con un Gini de 0,538, según la última medición de esta misma entidad.

No obstante estos indicadores, el país es reconocido por su enorme potencial agropecuario, siendo catalogado como una de las grandes despensas de alimentos del mundo, pese a los retos estructurales que supone el aprovechamiento de este potencial en mayor proporción. Perfetti et al., citando cifras del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Igcac) de 2012, menciona que “[...] de las 22,1 millones de hectáreas con vocación para uso agrícola, Colombia solo utiliza 5,3 millones; en otras palabras, únicamente se emplea el 24,1% del potencial. Adicionalmente, el potencial agropecuario del país se aproxima al 36,2% del territorio, comprendido por los sistemas tradicionales, en donde a la agricultura le corresponde el 19,3%; a la ganade-

<sup>3</sup> Cifras tomadas de “Misión para la Transformación del Campo. Saldar la deuda histórica con el campo”. Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo. Documento elaborado por el equipo técnico de la Misión para la Transformación del Campo. Bogotá D.C., octubre de 2014.

ría, el 13,3%, y a los integrados con el bosque, es decir, el agrosilvopastoril, el 3,55%" (2013, p. 28). En contraste con la subutilización de la tierra en materia agrícola, la ganadería tiene una tendencia a la expansión y a la sobreutilización del suelo. La vocación ganadera asciende a 8 millones de hectáreas aproximadamente, mientras la cobertura y uso (demanda social productiva) a 38 millones de hectáreas en áreas de pastos, para una actividad que en el modelo tradicional extensivo genera un importante impacto ambiental (UPRA, 2015). Estas cifras ponen en evidencia el conflicto entre uso y vocación de la tierra que se presenta en el país<sup>4</sup>.

A 2012, las cifras del Dane (Perffeti et al., 2013) mostraban que una población de 11.204.685 de habitantes vive en zonas rurales y subsiste de las actividades agropecuarias, lo que la convierte en uno de los mayores nichos de desarrollo. No obstante, el índice de subempleo de 31% demuestra la dificultad para incorporarse al mercado laboral rural, así como las oportunidades insuficientes de estudio y especialización, o de empleo directo. Esta cifra guarda relación con los altos niveles de pobreza de las zonas rurales, donde, según la Misión para la Transformación del Campo. Saludar la deuda histórica con el campo (2014), "[...] para 2013 solo el 7,3% de la población rural podía considerarse de clase media, una quinta parte de dicha proporción en las zonas urbanas (36,4%). Es decir, más del 90% de la población rural es así pobre o vulnerable, o con alta probabilidad de caer en pobreza"

---

<sup>4</sup> Hay diferencias entre distintos autores e instituciones en el número o porcentaje de hectáreas cuyo uso se dedica a la agricultura, ganadería y actividades silvopastoriles, igual que a la vocación del suelo para cada una de ellas. Para el caso de este documento, lo importante es subrayar el conflicto que se produce entre uso y vocación, tanto en agricultura como en ganadería, lo cual es presentado por todos los autores.

(p. 10). Todo esto plantea importantes desafíos si se quiere hacer una verdadera apuesta para convertir al campo en un dinamizador del desarrollo.

Ambas variables —pobreza y desempleo— también guardan una estrecha relación con otro indicador que en Colombia cobra una importancia significativa, el índice Gini, que mide la concentración de la propiedad rural y la riqueza. De acuerdo con el informe de desarrollo humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2011), *Colombia rural, razones para la esperanza*, "para el año 2009 el Gini de propietarios ascendió a 0,87, y el de tierras, a 0,86. Ambos datos son alarmantes y ubican a Colombia como uno de los países con más alta desigualdad en la propiedad rural en América Latina y el mundo".

Por otro lado, el conflicto armado que ha afectado el país por más de 50 años ha tenido en el campo colombiano una mayor incidencia, y la tierra, como activo de extrema valía, ha estado siempre en sus raíces. La violencia y el conflicto se han vivido de manera distinta en las diferentes regiones del país; no obstante, algunos de sus fenómenos más frecuentes reflejan la gravedad de la situación y el impacto en el campo colombiano. Por ejemplo, en relación con el desplazamiento forzado, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) calcula en 7.999.663 el número de personas víctimas registradas históricamente y en 6.183.105<sup>5</sup> las que son sujetas de asistencia y reparación, lo que correspondería al 16,4% de la población colombiana en el primer caso, y al 12,71% en el

---

<sup>5</sup> Cifras de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con fecha de corte del 01.04.16. Recuperado de: <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/inicio>

segundo<sup>6</sup>. Descontando el número de población víctima de desplazamiento de las grandes ciudades —1.291.253 personas—, el 83,8% de la población afectada por este fenómeno proviene y reside en zonas rurales<sup>7</sup>.

Otro fenómeno en el que se ha expresado el conflicto armado con fuerza es en el abandono o despojo forzado de tierras. Si bien no hay una cifra oficial en el país por esta causa, se estima que alrededor de 7 millones de hectáreas<sup>8</sup> podrían haber sido afectadas y, en este sentido, ser sujetas a la restitución de tierras. Tanto el desplazamiento como el despojo y el abandono han afectado de manera directa y severa las posibilidades de desarrollo de algunos territorios, contribuyendo a distorsionar las condiciones productivas y el mercado de tierras, y generado un incremento significativo de la pobreza rural y la inequidad social.

## Políticas públicas para un sector estratégico

Este panorama breve y general del campo colombiano, si bien muestra las grandes dificultades, desigualdades y riesgos que aún persisten, tam-

bién destaca el potencial y la oportunidad que hay en este momento para que se le dé al país rural el protagonismo que merece y vuelva a ser motor de la economía y desarrollo. No obstante, para que esto suceda, las políticas públicas deben realmente orientarse a resolver aspectos estructurales críticos que han incidido durante años en la configuración del orden social rural y en la estructura agraria actual.

Diversos factores llevaron en los últimos años al reconocimiento de las falencias en las políticas para el campo, las cuales no estaban generando los resultados esperados y, por el contrario, ampliaban la brecha de desigualdad y pobreza del sector rural frente al urbano, en detrimento de su desarrollo. En esta línea, la Misión para la Transformación del Campo. Saldar la deuda histórica con el campo (2014, p. 2), llevada a cabo por destacados expertos entre 2013 y 2015, señala la necesidad de “proponer políticas de Estado para que el país salde su deuda histórica con el campo como elemento esencial para construir la paz”. Esta intención ha sido reiterada en los últimos años por diferentes sectores (gobierno, gremios, academia, cooperación internacional, sociedad civil, entre otros), al reconocer que la marginalidad y el letargo del campo han facilitado también la reproducción de prácticas desfavorables en los territorios que limitan sus posibilidades de desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Prosperidad para Todos, hizo una apuesta importante por fortalecer el sector agropecuario del país, entendiendo que esto pasa por la formulación de políticas públicas innovadoras que permitan transformar su estructura agraria, así como reorganizar la institucionalidad de cara a responder a las exigencias de un mundo globalizado, competitivo y altamente tecnificado.

---

<sup>6</sup> El Dane calcula la población total de Colombia en 48.637.864 de acuerdo con su página web: <http://www.dane.gov.co/> (16 de abril de 2016).

<sup>7</sup> Este ejercicio se realizó descontando del número total de víctimas históricas registradas, la población desplazada de Bogotá, Medellín, Cartagena, Barranquilla, Popayán, Tunja, Manizales, Armenia, Pereira y Cali. Cifras tomadas de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas con corte al 01.04.16.

<sup>8</sup> Cifras tomadas del Segundo informe al Congreso de la República 2014-2015 de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448.

En este sentido, se puso en marcha una serie de políticas agrarias de carácter integral, que como en su momento lo dijo el exministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Juan Camilo Restrepo Salazar (2014), “tratan de sentar las bases para un desarrollo sostenible y justo para que las gentes del campo colombiano se acer-

quen, en cuanto a condiciones y calidad de vida, a las que prevalecen en las zonas urbanas del país” (p. 26).

Es así como las políticas agrarias de este periodo se diseñaron en una lógica de tríada articulada de la siguiente manera:

- a)** Para atender a la población víctima de desplazamiento forzado y despojo se diseñó y promulgó la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, que busca restituir el derecho a la tierra y a la propiedad, de las cuales fueron despojados muchos campesinos colombianos debido al conflicto armado.
- b)** Para abordar lo relacionado con la tenencia y la precariedad de los títulos, se promovió una política agraria centrada en la formalización como herramienta para dar seguridad y claridad jurídica a los propietarios, y facilitar el acceso a este bien de campesinos pobres y vulnerables. En esta línea, la adjudicación de baldíos continuó siendo una prioridad y parte esencial del componente de tierras, al igual que la formalización de la propiedad privada rural.
- c)** Como último pilar está el desarrollo rural, orientado hacia una perspectiva que va más allá de las actividades agrícolas y pecuarias, y comprende una mirada integral de provisión de bienes y servicios públicos en salud, educación, ciencia y tecnología, etcétera.

Durante este periodo (2010-2014) se creó la Unidad Administrativa Especial para la Gestión de la Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRT), adscrita al Ministerio de Agricultura, encargada “de diseñar y administrar el registro de tierras despojadas y abandonadas, en donde, además del predio, se inscriben las personas sujeto de restitución, su relación jurídica con la tierra y su núcleo familiar. Las solicitudes o demandas de restitución se llevan ante los jueces o magistrados de restitución de tierras, a nombre de las víctimas, y, en caso de que no sea posible la restitución, y previa orden judicial, se compensa a la víctima y a los terceros de buena fe

exentos de culpa”<sup>9</sup>. Esta política se fortalece con la creación de jueces especializados en esta materia, quienes, después de examinar a profundidad los casos, las pruebas y testimonios de las diferentes partes, emiten un fallo final.

La Política de Restitución de Tierras, en sus cinco años de implementación, ha tenido avances

---

<sup>9</sup> Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras. Recuperado de: <https://www.restitucionde-tierras.gov.co/web/guest/-quienes-somos>

significativos, si se tiene en cuenta la complejidad de la problemática. Con corte a agosto de 2016, la URT ha recibido 92.629 solicitudes de restitución de tierras presentadas por 62.308 titulares, correspondientes a 77.057 predios. 35.687 casos cuentan con trámite administrativo finalizado, 189.036 hectáreas tienen sentencia restitutiva y alrededor de 23.000 personas se han beneficiado de esta política<sup>10</sup>.

Para abordar los temas de la estructura de la propiedad agraria y la tenencia de la tierra, se han dado acciones encaminadas al fortalecimiento del programa de titulación de baldíos, con el fin de favorecer el acceso de campesinos y parceleros, reducir el fenómeno de acumulación de tierras y generar equidad en el campo<sup>11</sup>. Igualmente, se creó el programa de Formalización de Predios Rurales, que busca la clarificación, el saneamiento de la propiedad y ofrecer seguridad jurídica a los propietarios.

La administración de los baldíos de la nación ha sido por mucho tiempo un factor controversial.

Aunque existe un andamiaje normativo claro que sienta sus bases en la Ley 160 de 1994, las prácticas poco transparentes que se presentan en los territorios y en muchas entidades han facilitado la entrega de estos a personas por fuera del marco del programa de adjudicación, e incluso han sido acaparados por grupos armados y narcotraficantes que han visto en la usurpación de terrenos adjudicados una manera fácil de tomar el control del territorio.

La Ley 160 tenía como uno de sus principales objetivos “[...] reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos [orientados] a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad [rural] o su fraccionamiento antieconómico, y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos mayores de 16 años que no la posean, a los minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el gobierno nacional”<sup>12</sup>. La administración de estos bienes estuvo inicialmente a cargo del Incora (Instituto Colombiano de la Reforma Agraria) y posteriormente del Incoder (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural). Pese a que el país ha contado con instrumentos normativos para adjudicar tierras a los campesinos desde 1936, no ha existido nunca un inventario completo de baldíos que permita conocer con certeza cuáles son las tierras de la nación, en dónde se encuentran o qué capacidad productiva tienen. Esta falta de información también ha facilitado la apropiación inescrupulosa de la tierra por algunas personas, así como la confusión y falta de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

---

<sup>10</sup> Cifras con corte a agosto 2016, tomadas de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras. [www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras](http://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras)

<sup>11</sup> Un baldío se define como “bienes sobre los que no es posible acreditar propiedad privada, bien sea porque nunca han salido del patrimonio de la nación, o bien, porque pese a haber sido de un particular, su titularidad retornó a la nación por alguno de los procedimientos previstos por la Ley Agraria”. Definición del Incoder. Proyecto de inversión, vigencia 2014: Implementación programa para la recuperación de predios despojados a la nación y a las familias rurales, a nivel nacional. Recuperado de: [http://www.incoder.gov.co/documentos/A%C3%91O\\_2014/Gestion\\_Incoder/Programas\\_Proyectos/Proyectos\\_2014/16.PDF](http://www.incoder.gov.co/documentos/A%C3%91O_2014/Gestion_Incoder/Programas_Proyectos/Proyectos_2014/16.PDF)

---

<sup>12</sup> Ley 160 de 1994, artículo primero.

Sumado a lo anterior, Colombia enfrenta un serio problema de subregistro de la propiedad rural, lo cual hace que la modalidad de la tenencia sea precaria (posesiones de predios ajenos, herencias no legalizadas, ocupación indebida de baldíos, escrituras o títulos no registrados, etcétera), siendo esto un factor que incide de manera directa en los altos índices de pobreza rural. De acuerdo con el Ministerio de Agricultura, existen 1,7 millones de predios rurales sin formalizar, y 48% de los 3.718.000 predios rurales inscritos en el Catastro Nacional no tienen títulos registrados<sup>13</sup>. La informalidad en la tenencia termina por distorsionar el mercado de tierras, pone obstáculos a la producción agropecuaria al restringir las oportunidades de asistencia técnica y acceso a créditos y dificulta la tributación a partir de la información catastral, lo que disminuye la inversión pública. La formalización es entonces una oportunidad para mejorar la gobernanza de las tierras.

Por otro lado, Colombia también cuenta con un número significativo de terrenos comunales “constituidos por sabanas y playones comunales que periódicamente se inundan a consecuencia de las avenidas de los ríos, lagunas o ciénagas, sobre los que el Estado colombiano no puede adelantar programas de adquisición o adjudicación, pero que pueden ser objeto de uso y manejo por población campesina”<sup>14</sup>. Muchos de estos terrenos, debido a la falta de información y claridad en sus

linderos así como a la dificultad para implementar a cabalidad el marco normativo que las regula, han sido objeto de apropiación por diversos actores para usos productivos como la ganadería, lo que con el tiempo ha generado un impacto inmenso en estos ecosistemas, llegando incluso al punto de reducirlos o hacerlos desaparecer. Aunque existe una reglamentación clara frente al uso de estos bienes establecida en Ley 160 de 1994 y en el Acuerdo 114 de 2007, las acciones para preservarlos y hacer respetar su carácter público son aún limitadas. El impacto social y ambiental que se está generando hace urgente revisar y fortalecer los procesos e instrumentos técnicos y jurídicos relacionados con la reglamentación de los usos de bienes públicos.

Otro elemento de la tríada en las políticas del gobierno Santos es el desarrollo rural: una de las políticas más anheladas y al mismo tiempo difícil de formular e implementar en el país. Por un lado, las precarias condiciones de vida de los campesinos colombianos, la vulnerabilidad en la que se encuentran debido a los altos niveles de informalidad en lo rural y una producción poco tecnificada y moderna hacen urgente una intervención profunda en el sector que realmente promueva una transformación de la estructura agraria.

Por otra parte, la divergencia de intereses entre gremios, empresarios, institucionalidad pública, academia y la misma sociedad civil ha dificultado llegar a acuerdos básicos sobre cómo abordar el desarrollo rural. Durante el primer periodo de gobierno del presidente Santos se formuló un Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial, con una visión holística que se desmarcaba de lo estrictamente productivo para abarcar otros aspectos relevantes como la provisión de bienes públicos en general

---

<sup>13</sup> Disponible en: <https://www.minagricultura.gov.co/ministerio/programas-y-proyectos/Paginas/Programa-de-Formalizacion-de-la-Propiedad-Rural.aspx>. [19.04.16]

<sup>14</sup> Incoder, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Procomún. Asignación de uso y manejo de los terrenos comunales de la nación. Condiciones y procedimientos, Convenio 517 de 2014.

y el ordenamiento territorial como herramienta estratégica para la planificación de los territorios de manera articulada y con una visión de territorio (no exclusivo a fronteras entre municipios y gobernaciones). Este último aspecto, el territorial, se considera estratégico en esta mirada, ya que en este enfoque “se parte de reconocer las diferencias regionales como marco de referencia para formular políticas públicas y programas acordes con las características y capacidades de cada región, teniendo en cuenta las particularidades de sus diversos grupos poblacionales”<sup>15</sup>.

Aunque este proyecto de ley no llegó al Congreso de la República, marcó una pauta importante para redefinir la ruta hacia el desarrollo rural en el país y sirvió para hacer ajustes estratégicos como la reingeniería que se hizo a la mayoría de las instituciones del sector agropecuario, comenzando por el Ministerio de Agricultura, el cual reinstauró el Viceministerio de Desarrollo Rural y creó varias direcciones para el diseño de políticas en esta materia. En este marco también se creó la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (Upura) y la Autoridad Nacional de Pesca (Aunap) y se hicieron ajustes a otras entidades.

El segundo periodo de gobierno del presidente Juan Manuel Santos tiene como hoja de ruta el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Todos por un Nuevo País, el cual mantiene una línea consecuente con el anterior, haciendo énfasis en la necesidad de ordenar el territorio rural para dar un mayor acceso a la tierra, promover el uso eficiente del suelo y brindar seguridad jurídica

sobre los derechos de propiedad. Igualmente, retoma el objetivo de proveer bienes públicos como una herramienta para promover el desarrollo humano y buscar la inclusión productiva de la población rural. La restitución de tierras continúa siendo uno de los programas bandera del gobierno, y la formalización de predios rurales sigue ampliando su accionar a nuevas regiones del país. La política de desarrollo rural busca aún abrirse camino; un ejemplo de esto es el Tercer Censo Agropecuario, que se llevó a cabo en el país entre 2014 y 2015 y que proporcionó información estadística actualizada y amplia del sector agropecuario en Colombia.

Paralelo a esto, un grupo de expertos del sector encabezado por José Antonio Ocampo, conformó la Misión para la Transformación del Campo bajo el liderazgo del Departamento Nacional de Planeación (DNP), la cual propuso ajustes a las políticas públicas actuales para responder a la realidad y a las verdaderas necesidades del sector agropecuario, con miras a impulsar verdaderamente su potencial y desarrollo. Dichas propuestas y análisis se encuentran plasmadas en el conjunto de informes técnicos presentados por la Misión a manera de recomendaciones de política pública<sup>16</sup>.

## Una nueva institucionalidad para el campo en el posconflicto

Otro de los ajustes que ha vivido el sector en el segundo gobierno del presidente Santos ha sido

---

<sup>15</sup> Incoder. Estrategia de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial. Recuperado el 19 de abril de 2016 de: [http://www.incoder.gov.co/Estrategia\\_de\\_Developmento\\_Rural/Estrategia\\_de\\_Developmento\\_Rural.aspx](http://www.incoder.gov.co/Estrategia_de_Developmento_Rural/Estrategia_de_Developmento_Rural.aspx).

---

<sup>16</sup> Para ver más información sobre la Misión para la Transformación del Campo, se recomienda visitar la página: <https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/Paginas/Informes-t%C3%A9cnicos.aspx>

la liquidación del Incoder y la creación de tres nuevas entidades bajo la figura de agencias<sup>17</sup>, mediante el Decreto 2365 de 2015, que asumen los programas y temas que este tenía a su cargo, argumentando que existe “la necesidad de contar con un arreglo institucional integral y multisectorial que tenga presencia territorial, de acuerdo con las necesidades de los pobladores rurales y los atributos del territorio, que permita corregir las brechas de bienestar y oportunidades de desarrollo entre regiones rurales” (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2015). Estas entidades son:

La Agencia Nacional de Tierras (ANT), responsable de la administración de las tierras como recurso para el desarrollo rural, de la política de acceso a tierras y la gestión de la seguridad jurídica para consolidar y proteger los derechos de propiedad en el campo (Decreto 2363, 2015).

La Agencia de Desarrollo Rural (ADR), responsable de gestionar, promover y financiar el desarrollo rural y agropecuario con el fin de acercar al territorio la presencia institucional del orden nacional para la transformación del campo y adelantar programas con impacto regional (Decreto 2364, 2015).

La Agencia de Renovación del Territorio (ART), “encargada de promover la consolidación económica, social e institucional de dichos territorios, y de adelantar intervenciones integrales locales que respondan de manera estructural al limitado desarrollo de las zonas del país afectadas por el conflicto, con el fin de romper su marginalidad histórica, a través de su reactivación económica y del involucramiento en las dinámicas económicas naciona-

les, permitiendo que en el mediano y largo plazo los habitantes de estas zonas mejoren sus condiciones de vida e incrementen su movilidad social mediante el ejercicio de actividades económicas competitivas y sostenibles” (Decreto 2366, 2015).

Este es el andamiaje institucional con el que el gobierno del presidente Santos espera hacer frente a los desafíos del sector agropecuario, así como a los retos que plantea el proceso de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC- EP) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el posconflicto. Sin embargo, esta reestructuración institucional del sector agropecuario genera preguntas en torno a cómo se van a articular las recién creadas agencias con los territorios y cómo se va a superar la desconexión que por años ha existido entre el nivel central y las regiones.

En diferentes momentos, la OIM ha acompañado de cerca los cambios que se han hecho en el sector e incluso ha apoyado el desarrollo de varios programas y políticas como la restitución de tierras y la formalización de predios rurales, por ejemplo. En este momento coyuntural se encuentra haciendo aportes desde su programa de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (DRET), que desarrolla en conjunto con las gobernaciones de Cauca y Nariño. En el marco de este se han formulado mecanismos que podrían fortalecer la articulación y coordinación interinstitucional entre nación-territorio. Édgar González, consultor para la OIM, menciona que es esencial que los departamentos “cuenten con una instancia institucional capaz de recibir la oferta estatal de naturaleza multisectorial. Pero en especial, que estén en la capacidad de articular y canalizar los recursos para el desarrollo productivo, en lo que respecta a la provisión de bienes públicos relacionados con la producción (agropecuaria y no agropecuaria), agregación de

---

<sup>17</sup> Estas agencias hacen parte de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional del sector descentralizado.

valor, comercialización (centros de acopio, distritos de riego, centros de asistencia técnica, información y apoyo empresarial, etcétera) y, en general, todo lo referido a inversiones y capacidades para dinamizar la economía del territorio y para hacerla más incluyente” (OIM, 2016).

Esto implicaría para algunos departamentos fortalecer las secretarías de Agricultura o instancias operativas similares, con el fin de que se encarguen de la planificación y articulación entre el nivel central y el ente territorial, puedan canalizar las necesidades de sus territorios hacia el gobierno nacional y promuevan la participación ciudadana local en la toma de decisiones, entre otras funciones.

En el marco del posconflicto y frente a la nueva estructura institucional, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR), establecidos en el artículo 89 de la Ley 160 de 1994, continúan cobrando una importancia estratégica como espacio de concertación y deberían por tanto fortalecerse. Teniendo en cuenta que son el único punto de encuentro entre las autoridades locales, las comunidades rurales y las entidades públicas para la planeación del desarrollo rural, es preciso promover su conformación (en los casos en que no existan), dándoles una estructura práctica, funcional y dinámica, con una agenda específica, metas, indicadores y un sistema eficiente de información y seguimiento, de forma que cumplan con su objetivo y sean un punto estratégico para la democratización del campo colombiano.

González afirma que “es necesario construir una institucionalidad basada en principios de gobernanza participativa. En este nivel del territorio se desenvuelve la actividad vital de la sociedad rural agraria —productores y no productores—, distintas formas de economía rural, actores diversos en

juego, que deben ser fortalecidos y empoderados bajo formas de organización y liderazgo, en la definición de la visión de su propio desarrollo, en las decisiones de asignación de presupuesto y en la gestión y cogestión de recursos. El municipio, sus planes y presupuestos deben verse integrados con la gobernanza participativa” (OIM, 2016).

La nueva institucionalidad se presenta entonces como una apuesta importante para la modernización del campo y para dar respuesta a problemáticas que por años han mantenido el sector rezagado. Lo que sigue es que los cambios concebidos en el nivel nacional se integren con las realidades territoriales y se generen mecanismos de diálogo y comunicación que promuevan un verdadero trabajo mancomunado entre nación-territorio en pro del país rural para una exitosa implementación de estas políticas.

## El Proyecto Piloto de Tierras: aprendizajes de un modelo de intervención territorial

El Proyecto Piloto de Tierras (PPT) inició actividades en el año 2014. Durante el proceso de negociación, previo a la firma y aprobación por Prosperidad Social y la Unión Europea, se realizaron encuentros con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Unidad de Restitución de Tierras (URT), la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) y el Incoder, así como con las alcaldías y gobernaciones de los cuatro territorios donde este se llevaría a cabo. Esto le permitió a la OIM tener una idea clara para ese momento del estado de las políticas agropecuarias en marcha, de las necesidades institucionales y posibles apoyos requeridos para impulsar dichas políticas y de las dificultades y oportunidades presentes en

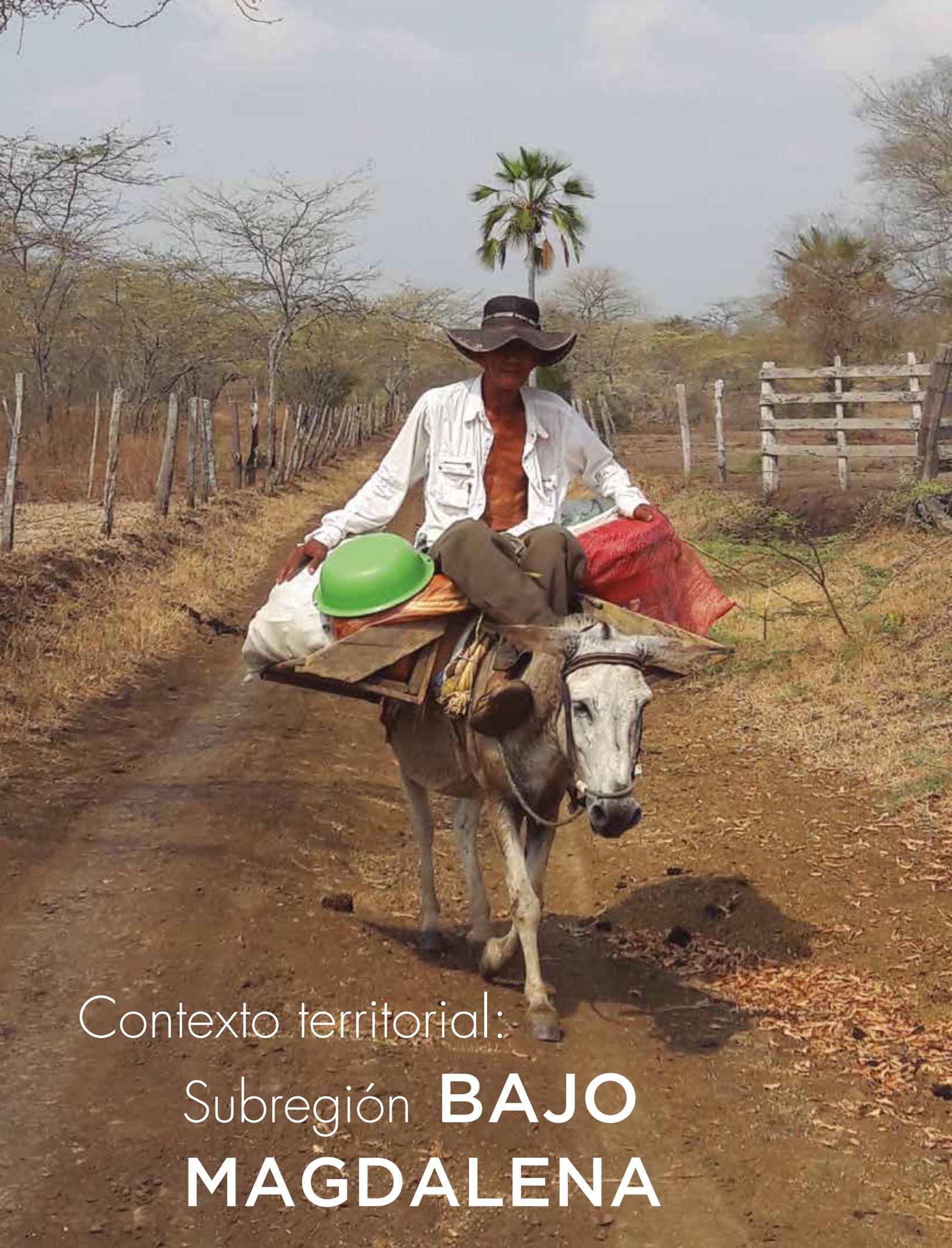
los territorios, haciendo uso de sus experiencias previas en materia de tierras, procesos agrarios y desarrollo rural para impulsar el proyecto.

Cuando el PPT inició actividades, el Incoder era la institución responsable de los programas de adjudicación de baldíos, procesos agrarios y desarrollo rural, entre otros. Ya para este entonces (enero de 2014), la Unidad Administrativa Especial de Gestión para la Restitución de Tierras llevaba al menos tres años en marcha y venía realizando su labor de recibir, analizar, sustanciar y tramitar a los jueces (cuando fuera pertinente) los casos de restitución de tierras. Por su parte, el Programa de Formalización de la Propiedad Rural, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, llevaba tres años implementándose y la política de desarrollo rural continuaba en fase de formulación y consulta. Para el desarrollo de sus actividades, la OIM estableció una serie de acuerdos, alianzas y convenios con las entidades, que facilitaron el trabajo técnico, la intervención en terreno y la transferencia de conoci-

miento y capacidad instalada a las entidades con competencias en cada área de intervención.

La transición a una nueva institucionalidad en materia de ordenamiento y desarrollo rural pone de manifiesto un escenario de grandes retos de cara al cierre de las negociaciones de paz con las Farc en La Habana y el inicio de la implementación de acuerdos en la materia. Se espera que estos ajustes estructurales sean la piedra angular para que el sector agropecuario pueda encarar los desafíos de elevar el campo al nivel de competitividad y tecnificación del mercado global, en un modelo de desarrollo equitativo e inclusivo con enfoque territorial.

Es en este contexto que el PPT, *ad portas* de terminar actividades, desea presentar su experiencia como modelo técnico de intervención, útil, práctico e integral, que amerita ser analizado como insumo para el apoyo a la implementación de políticas públicas en los territorios.



Contexto territorial:

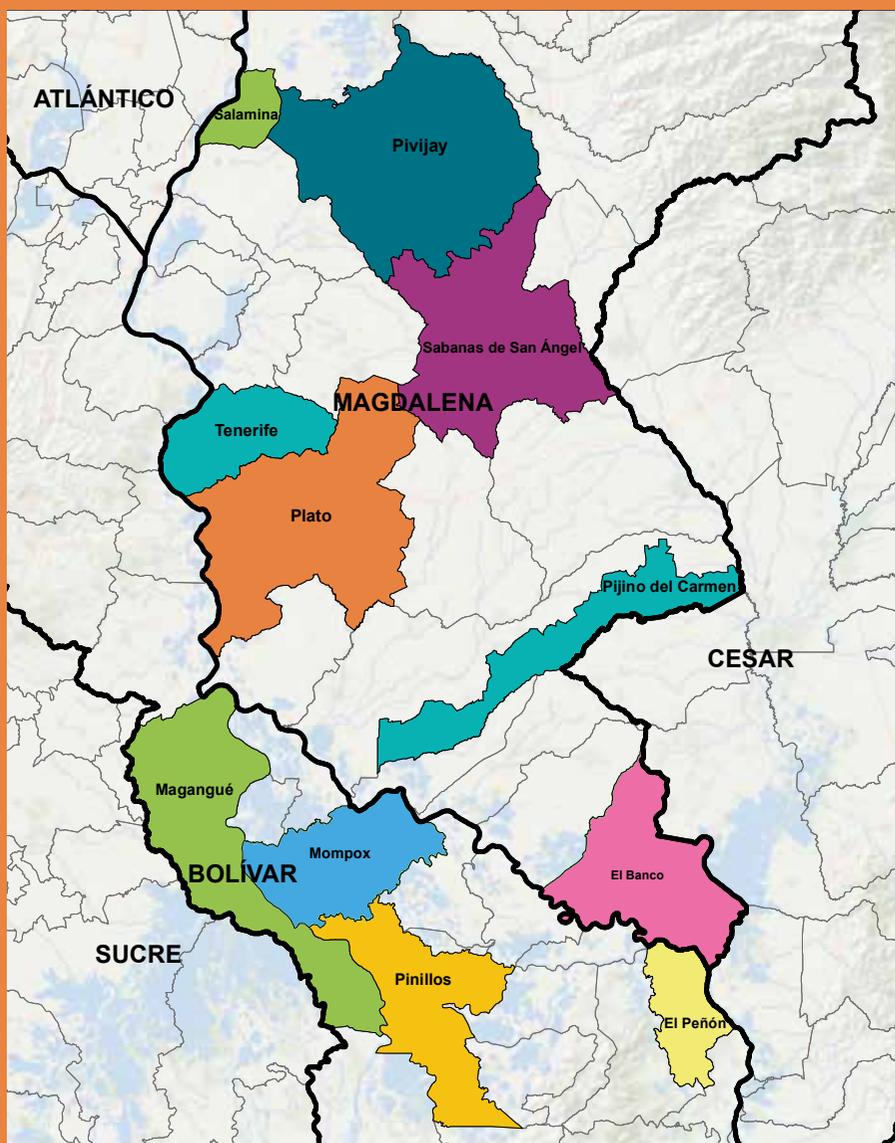
Subregión **BAJO  
MAGDALENA**

ento seguridad territorio  
uso territorio acceso  
predios paz zonas  
territorio sostenible

**E**l Bajo Magdalena es conocida por ser la tierra del hombre caimán, un personaje con cabeza de hombre y cuerpo de caimán que espía a las mujeres bellas que se bañan a orillas del río Magdalena. Es una región exuberante que se construye culturalmente alrededor de este gran afluente, así como por los otros ríos, humedales, ciénagas y zonas pantanosas que la cubren, alimentan y definen su identidad. La vida en esta región brota a partir de la conjugación de agua y tierra, así como lo reconoció Orlando Fals Borda (1980), al llamar “hombre anfibio” a quienes habitan en este territorio.

Los 34 municipios que lo conforman son Magangué, Achí, Pinillos, Santa Bárbara de Pinto, El Banco, Guamal, Chimichagua, Barranco de Loba, Hatillo de Loba, San Martín de Loba, Altos del Rosario, El Peñón, Mompo, Margarita, Talaigua, San Fernando y Cicuco (Bolívar). Santa Ana, Pijiños del Carmen, San Zenón, San Sebastián, Plato, Nueva Granada, Ariguaní, El Difícil, San Ángel, Tenerife, Chibolo, Cerro de San Antonio, Pedraza, Zapayán, Salamina, Concordia, Pivijay y Piñón (Magdalena).

El Bajo Magdalena es en gran parte un ecosistema donde se conectan ciénagas, ríos y otros cuerpos de agua que ayudan a regular los ciclos hidrológicos, siendo así zonas de amortiguación y de control de inundaciones (De la Hoz, Citado por Porras Eduardo, 2014). Las principales actividades económicas que se desarrollan en este territorio son la agricultura, la ganadería extensiva, la pesca y la minería. El río Magdalena actúa como eje articulador entre el sur y el norte del país, lo que promueve un importante intercambio comercial a lo largo de sus diferentes poblados. Es así como “el recurso hídrico es su principal activo ambiental y el eje del sostenimiento económico y cultural de las comunidades asentadas allí”, como lo menciona María Aguilera Díaz (2006).



**Municipios focalizados**  
Bajo Magdalena

## Caracterización productiva y uso de la tierra

Gracias al conjunto cenagoso y de ríos que componen esta región, la pesca es la actividad económica más importante; predomina la artesanal. Desde esta región se abastece de pescado una gran parte del caribe colombiano, teniendo entre las principales variedades que se comercializan el bocachico y el bagre, aunque también se pescan y se distribuyen otras especies como

la arenca, la corvina, la corvinata, la mojarra, la dorada y especies anfibias cazadas en las orillas de los ríos, como la hicotea, la tortuga, la babilla y la iguana. Estas últimas son especies en vía de extinción, cuya comercialización está prohibida por ley; sin embargo, el poco control de las autoridades facilita que su caza continúe hoy en día.

Infortunadamente, como consecuencia del constante vertimiento de residuos líquidos y sólidos a los ríos y demás cuerpos de agua que componen esta

región, así como a la deforestación, la ampliación de la frontera agraria y la expansión de los poblados urbanos, el proceso de sedimentación de estos ecosistemas ha impactado de forma negativa la actividad pesquera, tanto en su calidad como en el volumen del pescado que se obtiene<sup>18</sup>. Esta situación prende las alarmas frente a los riesgos económicos y sociales que puede enfrentar esta región, a menos que autoridades, centros de investigación, corporaciones ambientales, asociaciones de pescadores y pobladores definan medidas para contrarrestar las amenazas ambientales que pueden afectar esta y otras actividades productivas.

Otro de los renglones importantes en la economía de la región es la ganadería. Esta actividad es desarrollada en pequeña y gran escala por productores de la región, aunque predomina la segunda que data de la estructura agraria latifundista que se impuso desde épocas de la colonia en la zona (Porrás, 2014).

En esta zona, la trashumancia bovina es una práctica común en la que se presenta un desplazamiento cíclico de las reses de acuerdo con las temporadas de lluvias o de sequía. Esta tradición se ha convertido en una importante forma de adaptación al clima y a la geografía de este territorio<sup>19</sup>, así como en una práctica representativa de la cultura de la región.

En cuanto a la agricultura, la mayoría de los cultivos que produce el Bajo Magdalena son de pancoger, en buena parte debido a los periodos de lluvia (aproximadamente dos veces al año), que generan extensas inundaciones, al igual que el acceso limitado a la tierra de la población campesina y al uso casi exclusivo que se le da para la ganadería. En la época apta para la agricultura, los principales productos que se cultivan en la región son el maíz, el frijol, los cítricos, el plátano, el ajonjolí, el tabaco negro, el arroz, el sorgo y otros frutales.

En relación con el uso de la tierra, en Bolívar predominan el microfundio (menos de 3 hectáreas), con 21.920 predios, y el minifundio (entre 3 y 10 hectáreas), con 13.760 predios, lo que corresponde al 50% de la totalidad de los predios rurales en ese departamento (65.534 predios). En el Magdalena, el microfundio lo conforman 24.900 predios y el minifundio, 9.004, lo que corresponde al 52% de los predios rurales totales (63.273) (Upra, 2015).

Todo esto da una buena idea de la alta concentración de la tierra que enfrenta la región, donde la mediana y la gran propiedad cubren el 91% de hectáreas en el Magdalena, y 90% de hectáreas en Bolívar (Upra, 2015). Esta situación influye no

---

<sup>18</sup> De acuerdo con Juan Darío Restrepo Ángel, coordinador de la maestría de Ciencias de la Tierra en la Universidad Eafit, "la variable humana, expresada en los índices de erosión a partir de las tasas de deforestación, calculados para los 32 afluentes principales del Magdalena, explica el 32% de la erosión en el Magdalena. Una tercera parte de los sedimentos que transporta el río Magdalena hacia las partes bajas, como La Mojana y la Depresión Momposina (unos 53 millones de toneladas por año), son atribuibles a la deforestación". Recuperado el 29 de marzo de 2016 de: <http://www.propiedadpublica.com.co/los-sedimentos-del-rio-magdalena-reflejo-de-la-crisis-ambiental/>.

<sup>19</sup> Por trashumancia se entiende: "Un movimiento recurrente, pendular y funcional. La periodicidad del movimiento

---

está regulada por el ritmo cíclico de las estaciones y las actividades desarrolladas en las unidades domésticas de producción se ajustan a ellas. Esto origina un cambio temporal de asentamiento seguido por una situación de retorno que da comienzo a un nuevo ciclo". El desplazamiento involucra tanto a pobladores como al ganado, con lo cual se convierte en un "estilo de vida" que termina configurando la estructura social de la zona. Luz Mercedes Botero Arango. Trashumancia y dinámicas socioculturales. Sabanas de Magangué y Planicie Inundable de Santa Cruz de Mompos, región Caribe Colombiano. Universidad Javeriana, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, 2010.

toriamente en el desarrollo de la región, así como en las condiciones de vida de los pobladores, que, como se ha visto, dependen casi de manera exclusiva de la producción local en pesca, agricultura y ganadería. Es importante tener en cuenta que las primeras cifras corresponden a la cantidad de predios, mientras las segundas hablan de áreas de cobertura (hectáreas). Es aquí donde se ve la desproporción, al ser el microfundio y el minifundio los que mayor cantidad de predios tienen, pero la mediana y la gran propiedad, las que concentran la mayor cantidad de tierra.

En cuanto a la formalización de predios rurales, la Upra define 1.351 disponibles para formalizar en el departamento del Magdalena, lo que corresponde a un 58,4% del territorio (2015). El resto corresponde a áreas de protección ambiental, reservas o territorios étnicos, entre otros. Por su parte, en el departamento de Bolívar, el área disponible para formalización de propiedad privada es de 1.502 hectáreas, es decir, el 56% del territorio del departamento (Upra, 2015). De esta manera, si esta se materializa, facilitaría el acceso a la tierra, lo que permitiría reducir la inequidad social de la zona y promover la tecnificación y la asistencia técnica para el pequeño productor.

Con respecto a las áreas destinadas a la agricultura, se considera que en Bolívar solo el 17,1% del territorio es apto para esta actividad. No obstante, actualmente se utiliza el 19,4%. Mientras tanto, en Magdalena se presenta una subutilización, ya que el territorio tiene una capacidad del 43% de sus suelos para ser utilizados en agricultura cuando en realidad solo utilizan 17% (Upra, 2015).

En ganadería, la proporción del uso de suelos es inverso. En Magdalena, por ejemplo, mientras solo es apto el 4% del territorio, se utiliza el 46%.

En Bolívar, la situación es similar; el área disponible es del 7% del territorio y la utilización es del 24,7% (Upra, 2015). El conflicto en el uso de suelos en ambas actividades se refleja también en el fenómeno de concentración de tierras mencionado anteriormente. Es por esto que impulsar modelos económicos que den cabida y más amplia participación a los pequeños productores y propietarios se convierte en una necesidad para contrarrestar los altos índices de pobreza de la región.

Sumado al problema de la concentración de la tierra por grandes terratenientes y a la prevalencia de una agricultura ineficiente y poco tecnificada, así como a la dominación de la ganadería extensiva como principal actividad económica, se encuentra el alto grado de corrupción político-administrativa que se presenta en la región<sup>20</sup>, lo que claramente ha conducido a bajos niveles de desarrollo social en los municipios, y aumentado la pobreza, la inequidad y la desconfianza ciudadana.

## Configuración territorial y conflicto armado

En esta región se presenta una situación grave de pobreza, como lo muestra el Índice de Desarrollo

---

<sup>20</sup> De acuerdo con Seguimiento.co, citando a la Fiscalía General de la Nación, "el único departamento de la costa que figura en alerta roja por un alto número de casos por corrupción fue Magdalena". Recuperado el 2 de enero de 2016 de: <http://www.seguimiento.co/magdalena/magdalena-departamento-de-la-costa-donde-hay-mas-casos-de-corrupcion-1411>. Por su parte, el director del Departamento Nacional de Planeación, Simón Gaviria, comentó que "Bolívar es el departamento del país donde se han tenido que suspender el mayor número de recursos por regalías por casos de corrupción". Recuperado el 7 de febrero de 2016 de: [http://caracol.com.co/emisora/2016/02/06/cartagena/1454782888\\_333226.html](http://caracol.com.co/emisora/2016/02/06/cartagena/1454782888_333226.html)

Humano (IDH)<sup>21</sup>, que da cuenta de las difíciles condiciones en las que se encuentra la mayor parte de los pobladores de estos departamentos. Así, Bolívar, tenía un IDH de 0,82 para 2010, mientras que el departamento del Magdalena tenía un IDH de 0,78. Para tener un punto de referencia, el Distrito Capital de Bogotá presenta el IDH más alto del país con 0,90, mientras que La Guajira tenía el IDH más bajo con 0,69. Esta situación es confirmada por las cifras del Dane, que muestran que el 52,3% de las personas que viven en el departamento del Magdalena están en condiciones de pobreza y el 17,4%, en condiciones de pobreza extrema. En Bolívar, las personas pobres corresponden al 44,2%, y las que viven en pobreza extrema, al 13,2% (Dane, 2012).

Por otro lado, esta región se ha visto seriamente afectada por los grupos armados ilegales y el narcotráfico, que han visto en la tierra un activo para favorecer sus actividades ilícitas. Su presencia en esta región ha promovido el desplazamiento forzado y despojo de tierras.

Como lo menciona Verdad Abierta (2014), “la historia de la distribución de la tierra en el Magdalena podría ser el más claro ejemplo del pulso que por décadas han mantenido los ganaderos con los campesinos”. Inicialmente, los campesi-

nos, ubicados en pequeñas parcelas, trabajaban en las grandes haciendas y arrendaban parte de estas tierras para sembrar sus productos a cambio de sembrar pastos. Esta situación cambió al impulsarse una reforma agraria durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) con la que se buscaba mejorar el acceso a la tierra de los campesinos y fortalecer las organizaciones campesinas. Esta situación llevó a que los grandes terratenientes reaccionaran expulsando a los campesinos que por años habían vivido en sus tierras. Fue así como se llevó a cabo una contrarreforma que terminó por fortalecer los latifundios. Es en la era de Carlos Lleras que surgió la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (Anuc) como mecanismo para promover la reforma agraria.

La incursión de las Farc - EP en esta región se dio hacia principios de los años ochenta, motivada en parte por la gran inequidad en la distribución de la tierra y las condiciones de pobreza de los campesinos de la zona. Sin embargo, su *modus operandi* se mueve rápidamente hacia la extorsión y secuestro de ganaderos y agricultores de palma y banano, lo que llevó a que los hacendados se organizaran conformando grupos de seguridad que posteriormente dieron pie a grupos paramilitares que azotaron con violencia este territorio.

De acuerdo con cifras del Registro Único de Víctimas de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV, 2016), las víctimas del conflicto armado en el departamento del Magdalena corresponden a 338.744 personas, mientras que en el departamento de Bolívar hay 322.818 personas. Es importante mencionar que esta región es representativa en relación con el robo y el abandono de tierras, debido no solo al número de hectáreas afectadas por este fenómeno, sino a los diferentes tipos de despojo

---

<sup>21</sup> El Índice de Desarrollo Humano es un indicador social estadístico definido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con el que se miden tres parámetros: vida larga y saludable, educación y nivel de vida digno. Se creó para hacer hincapié en que las personas y sus capacidades —y no el crecimiento económico por sí solo— deben ser el criterio más importante para evaluar el desarrollo de un país. Human Development Reports. Recuperado de: <http://hdr.undp.org/es/content/el-%C3%ADndice-de-desarrollo-humano-idh>

que se dieron en la región. La Superintendencia de Notariado y Registro, después de un análisis exhaustivo, identificó que, además del robo de la tierra después de forzar el desplazamiento u obligar a las familias a vender a muy bajo precio, la modalidad de despojo más frecuente fue a través de la vía administrativa o jurídica, en la que se utilizaba el aparato institucional para dar la apariencia de legalidad utilizando documentos públicos para transferir ilegalmente la propiedad. “[...] De 352 títulos que el Incora entregó a los campesinos del Magdalena entre 1996 y el 2003, revocó posteriormente 214, la mayoría (132) en 2003, cuando ya los paramilitares estaban conversando con el gobierno sobre su desmovilización” (Verdad Abierta, 2014). En materia de revocatorias, Sabanas de San Ángel y Chibolo son los municipios que registran el mayor número de casos, seguidos por Pivijay, Tenerife y Pueblo Nuevo. Estos estuvieron bajo la influencia del paramilitar de alias ‘Jorge 40’.

De acuerdo con el informe de gestión de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD, 2015), con corte

a diciembre 31 de 2015, para todo el país, el total de solicitudes inscritas en el Registro de Tierras Abandonadas o Despojadas (RTDAF) fue de 87.119, de las cuales para el departamento de Bolívar corresponden al 7,1%, con 6158 solicitudes, mientras que para el departamento de Magdalena corresponden al 6,91%, con 6021 solicitudes.

El Bajo Magdalena es una región estratégica por ser corredor y zona de amortiguación del principal río del país, por donde se mueve buena parte de la economía colombiana. Su potencial se ve reflejado en las grandes oportunidades para incrementar la producción agrícola y buscar modelos de ganadería eficiente y sostenible que ayuden a preservar un ecosistema frágil pero fundamental para la vida social, cultural y económica de este territorio. Esto requiere, sin embargo, de un esfuerzo claro y decidido para contrarrestar la alta concentración de la propiedad; apoyar la organización social y campesina y ampliar su participación en espacios de poder; enfrentar con contundencia la corrupción y el clientelismo; fortalecer las instituciones, y crear alternativas productivas para disminuir la pobreza.



territorio zonas ordenam  
sostenible paz predio



Contexto territorial:  
Subregión del **CANAL**  
**DEL DIQUE Y ZONA COSTERA**

# imiento seguridad tenencia s USO acceso territorio



**E**l Canal del Dique es un territorio de la costa caribe colombiana. Se caracteriza por contar con un sistema hídrico de gran importancia regional compuesto por el río Magdalena, el conjunto de ciénagas y humedales que lo rodean y el océano Atlántico. En consecuencia, es una llanura aluvial con una riqueza hídrica y una vasta extensión de suelos inundables, lo que da como resultado un ecosistema con una gran biodiversidad de especies y vegetación acuática.

Esta subregión está conformada por municipios ubicados en tres departamentos. Por una parte, en el departamento Bolívar se encuentran Arjona, Arroyohondo, Calamar, Cartagena, Clemencia, Mahates, María La Baja, San Cristóbal, San Estanislao, Santa Catalina, Santa Rosa de Lima, Soplaviento, Turbaná y Villanueva. Por otro lado, en el departamento de Atlántico, se encuentran Barranquilla, Candelaria, Campo de la Cruz, Juan de Acosta, Luruaco, Manatí, Piojó, Puerto Colombia, Repelón, Santa Lucía, Sabana-larga, Suan, Tubará y Usiacurí. Finalmente, San Onofre, ubicado en el departamento de Sucre.

El Canal del Dique es una vía de comunicación fluvial de 113 kilómetros, que va desde el municipio de Calamar hasta la Bahía de Cartagena. Fue construido en el siglo XVI para facilitar la navegación entre Cartagena y el río Magdalena y hoy en día es una importante arteria fluvial para la navegabilidad comercial en el país. Al mismo tiempo, las aguas del canal abastecen acueductos y distritos de riego, dinamizando la vida económica y social de las comunidades aledañas.

La navegación y el transporte por el río Magdalena han sido desde siempre actividades fundamentales para la dinámica económica del país, tanto así que hoy en día ambas son consideradas un "aspecto de conveniencia nacional"<sup>22</sup>, que se confirma con los grandes volúmenes de carga que se mueven por este corredor (el 85% de la carga que se transporta por el río Magdalena se hace a través del Canal del Dique), principalmente de carbón e hidrocarburos (Duarte et al., 2007).

De acuerdo con cifras aportadas por Duarte et al. (2007, p. 119), entre 2000 y 2004, el promedio anual de carga transportada por el Canal fue de 1,7 millones de toneladas, con una proyección futura para movilizar 10 millones de toneladas, si se garantiza la navegabilidad. Esta meta, no obstante, puede verse seriamente afectada por la fuerte sequía que durante 2015 y 2016 se presentó en el país, así como por la sedimentación del río Magdalena y el secamiento de ciénagas y humedales.

Como se mencionó anteriormente, la región posee una importante infraestructura de distritos de riego que han contribuido a promover el desarro-

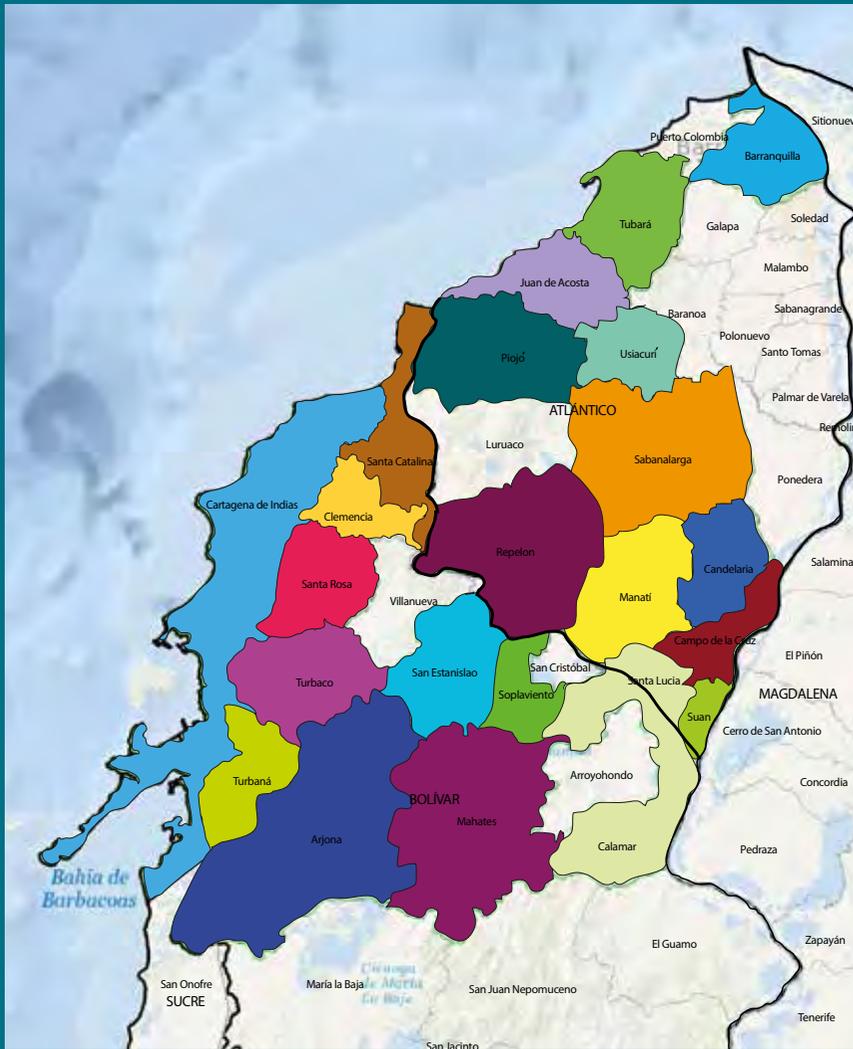
llo de la región en las últimas décadas y del cual dependen en gran parte las pequeñas y medianas parcelas de la región. El área de distritos cubre aproximadamente 64.368 hectáreas, de las cuales 56.920 son aprovechables y benefician en promedio a 3.812 usuarios, lo que corresponde a unos 4.350 predios. Los principales cultivos de la zona son de yuca, maíz, arroz, plátano, sorgo, palma africana, frutales y pastos para la ganadería. Hoy en día se encuentran en operación los distritos de Repelón y Santa Lucía, San Estanislao y Conejos (Duarte et al., 2007).

No obstante este gran potencial en materia de riego, transporte y navegabilidad que ofrece el Canal, esta región se ha visto altamente afectada por los cambios en los ecosistemas de la zona debido a la intervención antrópica, lo que hace cada vez más difícil la función natural del control y regulación de inundaciones del sistema hídrico de la región. Esto se debe a la pérdida del espejo de agua de las ciénagas del canal por secamiento y contaminación, así como al frecuente taponamiento de los corredores hidráulicos de interconexión de las ciénagas con el Canal y otros complejos cenagosos. Todo esto ha reducido la capacidad del sistema hídrico para recibir las aguas adicionales en épocas de invierno, lo que ha generado un desbalance entre los periodos de lluvia y de sequía.

Respecto a la población, según estimaciones del Dane, citadas por Reyes (2014), para 2013 "la región se encontraba poblada por 2.660.487 personas, de las cuales los habitantes del Atlántico representaban el 60,8% de la población departamental, mientras que los de Bolívar, el 58,5%", siendo en su mayoría población urbana con una alta movilidad hacia las zonas rurales para realizar actividades agropecuarias y pesqueras.

---

<sup>22</sup> Ministerio del Medio Ambiente. Resolución 0260 del 31 de marzo de 1997.



## Municipios focalizados

### Canal del Dique

## Caracterización productiva y uso de la tierra

Con respecto a las actividades económicas que se desarrollan en los municipios de la zona (excluyendo a Cartagena y Barranquilla), estas son preferentemente agropecuarias y acuícolas. La ganadería bovina<sup>23</sup> de doble propósito está entre las principales

actividades económicas de la región; no obstante, la agricultura es una de las que más empleo generan.

Buena parte de la actividad agrícola del territorio se lleva a cabo de manera artesanal y está destinada al autoabastecimiento, a excepción de la palma africana que es el segundo cultivo permanente con mayor área sembrada en esta región.

<sup>23</sup> Según la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) del 2011, casi la mitad de la producción de ganado en el departamento de Bolívar tuvo como destinación el doble propósito (47%), es decir, producción de leche y carne. Esta característica de la producción ganadera es aún más marcada en el Atlántico (58%). Lo anterior contrasta con la orientación del ganado a nivel nacional, pues el 48% existente es para carne, mientras que el 36%, para doble propósito.

De acuerdo con cifras de la Upra (2015), el departamento del Atlántico tiene 154.728 hectáreas (46,7%) disponibles para la agricultura, de las cuales solo utiliza 117.829 (33,7%); es decir, que hay una subutilización del 13% del potencial. En ganadería, por el contrario, se presenta una sobreexplotación del suelo disponible, ya que cuenta con 27.682 hectáreas (8,4%) y destina 111.481 (33,7%).

Una situación similar se presenta en el departamento de Bolívar. Aunque en agricultura la diferencia entre los suelos disponibles y los utilizados es mucho menor, el departamento tiene disponibles 455.198 hectáreas (17,1%) y utiliza 516.184 (19,4%). Sin embargo, la tendencia a la ganadería extensiva se repite, con 659.132 hectáreas (24,7%) en uso y una disponibilidad de solo 185.659 (7%) (Upra, 2015).

En general, estas cifras muestran que la estructura agraria de la zona se caracteriza por el uso ineficiente de las tierras productivas y un riesgo ambiental alto debido al peso que tiene la ganadería extensiva en la economía local. Esta situación presiona la frontera agrícola, ocasiona un progresivo deterioro ambiental y podría desencadenar otro tipo de tensiones sociales y económicas.

Con respecto a la estructura de la propiedad privada en el Canal del Dique, los datos existentes indican que prevalece la mediana propiedad sobre la pequeña y que hay un alto grado de concentración de la propiedad, reflejado en un coeficiente Gini de 0,75 para el Atlántico y 0,70 para Bolívar, para el año 2012 (Caneo et al., 2014, p. 112).

En cuanto a la formalización de la propiedad privada, el departamento del Atlántico cuenta con 306.086 hectáreas disponibles, es decir, el 92% del territorio total, de las cuales tan solo 25.074 (el 8% del territorio) cuentan con restricciones ambien-

tes, de titulación a grupos étnicos o de ordenamiento territorial urbano (Upra, 2015). Para el caso de Bolívar, el departamento cuenta con 1.502.400 hectáreas para este fin (formalización), que equivalen al 56% del territorio, de las cuales 1.163.096 (44%) cuentan con restricciones como las ya mencionadas.

Si bien la formalización de predios privados es un aspecto crítico y ambos departamentos tienen un gran potencial en este sentido, es preciso que se establezcan criterios para un uso efectivo del suelo a fin de que exista concordancia entre su vocación con el uso final, y se protejan y regulen aquellos ecosistemas vitales para la vida económica, social y cultural de la región.

## Configuración territorial en el marco del conflicto armado

La dinámica del conflicto armado, al igual que en otras regiones del país, ha marcado la configuración del territorio en sus distintas dimensiones, pese a que, como lo afirma Reyes (2014), el Canal del Dique ha sido escenario subsidiario del conflicto armado y no el centro de las disputas o de las confrontaciones armadas. Esto puede atribuirse en parte a las dificultades para su navegación en algunas partes del canal, a la existencia de corredores mucho más eficientes como la troncal de Occidente y a la pobreza relativa de sus suelos.

En total, en el periodo comprendido entre 1993 y 2012, se cometieron 31 masacres en la región del Canal del Dique que dejaron 138 víctimas directas en ambos departamentos. El mayor número de masacres ocurrió entre los años 1996 y 2001, que coinciden con el periodo de expansión de grupos de autodefensas en la región. A partir de 2000, los hechos violentos han disminuido, pero surgen nue-

vas amenazas provenientes del auge de grupos delincuenciales ligados al narcotráfico, al microtráfico y a la extorsión, que aún ven la zona como un lugar estratégico para sus actividades ilícitas.

El desplazamiento forzado ha sido en Colombia una de las consecuencias más trágicas del conflicto armado debido a su impacto en las familias, las comunidades y en el desarrollo de las regiones. El Canal del Dique no ha sido ajeno a este fenómeno y ha contribuido al 2% del total de víctimas que presenta el país, con 161.212 personas en esta situación (11.116 pertenecientes a los municipios de Atlántico; 125.701, a los de Bolívar, y 24.395, a San Onofre, Sucre) (UARIV, 2015).

El desplazamiento forzado está estrechamente relacionado con el fenómeno del abandono y el despojo de tierras en esta región. De acuerdo con el informe de gestión de la UAEGRTD de 2015, el total acumulado de solicitudes de ingreso al Sistema de Registro de Tierras Abandonadas o Despojadas entre 2011 y 2015 fue de 350, equivalentes a aproximadamente 25.000 hectáreas.

En conclusión, el Canal del Dique es una subregión con un amplio potencial de desarrollo económico y social, con base en sus activos ambientales, su capital humano y su ubicación estratégica como una de las rutas navegables y de conexión multimodal más importantes del país. Sin embargo, enfrenta complejos desafíos como la concentración de la tierra, un modelo productivo poco eficiente, la presión que aún ejercen actores armados ilegales en la zona, la informalidad la propiedad de la tierra, el deterioro ambiental y una baja gobernabilidad de la mayoría de los territorios, entre otros.

En este escenario, la construcción de paz deberá integrar en un enfoque multidimensional una estrategia que contemple estos elementos. Desde el PPT, se hicieron importantes avances en materia de formalización y reglamentación de predios, tanto privados como baldíos, entre otras acciones, no obstante se requiere que esta gestión se extienda en alcance y se sume a otras iniciativas que permitan avanzar en las demás problemáticas de forma sistemática, participativa y articulada entre las instituciones.



Contexto territorial:  
**CAQUETÁ**

# seguridad tenencia acceso territorio sostenible uso paz

**E**l departamento de Caquetá es conocido como el corazón de la Amazonía Colombiana, no solo por su ubicación, en el centro de esta importante región, sino por su potencial productivo y riqueza ambiental, social y cultural. Es uno de los departamentos megabiodiversos del país, gracias a que cuenta con una importante extensión de bosques montanos (bosques subandinos, andinos, subpáramos y páramos), una fauna característica donde predomina una gran variedad de aves, anfibios, primates, reptiles, felinos y mariposas, entre otros, y donde son representativos sus caudalosos ríos, humedales, lagunas, riachuelos, caños y arroyos, que, además de cumplir una importantísima función ambiental, han hecho parte del proceso de construcción social, territorial y cultural de esta región.

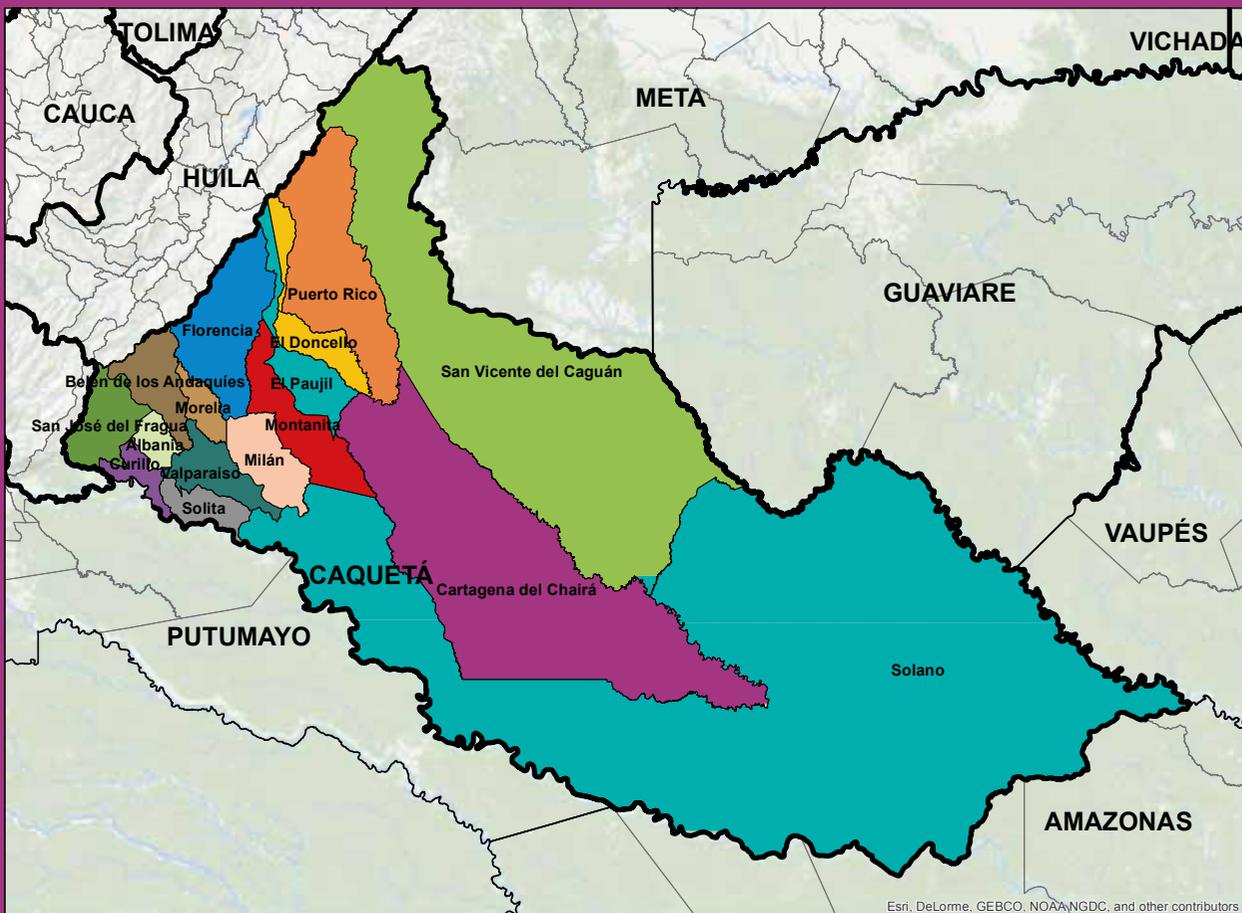
El Caquetá concentra el 86% de toda la población de la región, con un crecimiento demográfico considerable en los últimos 50 años, como resultado de una colonización marcada por la atracción de las bonanzas económicas y las dinámicas del conflicto armado interno, que ha tenido en este departamento un nivel de incidencia importante en su propia configuración. Desde sus orígenes, este departamento ha vivido oleadas migratorias producto del desplazamiento interno de personas afectadas por los conflictos sociales del interior del país (Agenda 21 para el Caquetá, 2015).

La colonización del Caquetá, como ocurrió en muchos otros lugares del país, se vio marcada por el interés que generan las actividades extractivas como la quina y el caucho; posteriormente, por la explotación de la fauna y maderas finas, y en las últimas décadas, por los cultivos ilícitos. En los años cuarenta, la colonización también se impulsó como consecuencia de la violencia partidista

de la época, lo que derivó en la conformación de muchos de los pueblos que hoy se encuentran en la cordillera oriental. Se promovió entonces una colonización “dirigida y espontánea”, que trajo consigo la construcción de vías, escuelas y puestos de salud. También llegaron a la zona algunas instituciones como la Caja Agraria, que otorgaba créditos a los campesinos, y el Incora, que inició el proceso de titulación de baldíos (Agenda 21 para el Caquetá, 2015).

En la década de los setenta, se dio un nuevo periodo de colonización motivado por la producción de marihuana inicialmente y después por el cultivo de coca. Esta bonanza atrajo población pobre del interior del país, que fue asentándose en el territorio y que paulatinamente obtuvo parcelas, lo que contribuyó al crecimiento demográfico del departamento. Para este periodo, la ganadería ya estaba ampliamente establecida como una de las actividades productivas más importantes de la región.

## Municipios focalizados departamento del Caquetá



## Configuración territorial en el marco del conflicto armado

El conflicto armado ha sido otro factor con alta incidencia en la dinámica poblacional del departamento. De acuerdo con Teófilo Vásquez (2014), consultor del PNUD, las tendencias temporales del conflicto se pueden dividir de la siguiente forma: “Entre 1990 y 1997, caracterizada por la violencia política por poder local y el estancamiento del conflicto armado; posteriormente, entre 2000 y 2006, cuando se desarrollaron los frustrados diálogos entre el gobierno de Andrés Pastrana y las Farc, que tuvieron como epicentro San Vicente del Caguán, y cuando se adelantó la ofensiva militar contra este mismo grupo, implementada por el gobierno de Álvaro Uribe, con graves consecuencias para los derechos humanos de los habitantes de Caquetá; finalmente, entre 2006 y 2012, cuando se produjo la reactivación de esta guerrilla ante el agotamiento de la Seguridad Democrática”.

Son varias las circunstancias que han llevado a que el departamento del Caquetá haya sido epicentro del conflicto armado. Por un lado, la débil presencia del Estado en este territorio, un desarrollo económico con gran potencial, pero débil y estrechamente ligado al vaivén de las bonanzas; y por el otro, la marginalidad de las poblaciones y un terreno aún selvático e inhóspito. Todo esto ha facilitado la entrada y asentamiento de diversos actores armados ilegales, que han encontrado en este lugar un nicho para el desarrollo de sus actividades ilícitas y la confrontación armada.

Las Farc han hecho presencia en el territorio desde 1964. La entrada y crecimiento de esta guerrilla en la zona está vinculada estrechamente con los procesos de colonización de mediados de siglo XX, así como con el desplazamiento

generado por la violencia política de los años cincuenta. Según un testimonio recogido por el sitio web de opinión Verdad Abierta (s.f.), los primeros asentamientos campesinos guerrilleros no llegaron a la zona como columnas militares, sino como comunidades organizadas con motivaciones políticas, que buscaban establecer fincas al tiempo que ampliaban su incidencia en el territorio. En la década de los setenta y comienzos de los ochenta, con un nuevo proceso de colonización cocalera y la inserción del grupo armado en esta actividad, las Farc afianzaron su presencia y autoridad en la zona, al tiempo que aumentaron su poder económico y militar. El narcotráfico añadió entonces un ingrediente nuevo al conflicto, lo que generó más violencia: la inseguridad y la radicalización en el territorio.

En la década de los noventa, más precisamente en 1996, ocurrieron las marchas cocaleras en las que los campesinos se oponían a la designación de sus tierras como zonas especiales de orden público y a las fumigaciones a las plantaciones de coca. La respuesta del ejército para evitar que los campesinos pudieran llegar a Florencia consistió en la imposición de la fuerza, lo que dejó como resultado un alto número de muertos y heridos, especialmente de los manifestantes, y ahondó aún más el distanciamiento y la prevención entre los dos grupos (Verdad Abierta, s.f.).

Paralelo al proceso de expansión de la guerrilla de las Farc, se dio el ingreso de los grupos paramilitares desde finales de la década de los ochenta. De acuerdo con el Centro de Memoria Histórica (2013), la incursión paramilitar se sucedió en tres oleadas: “En primer lugar, un grupo irrumpió en la zona, impulsado por el narcotráfico en los años 1987 y 1989. En segundo lugar operaron las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU), quienes conformaron el Frente Caquetá,

que hizo presencia entre 1997 y 2001. El tercer momento lo marcó la incursión del Bloque Sur de los Andaquíes, entre 2001 y 2006, el cual hizo parte del Bloque Central Bolívar (BCB) de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)".

La incursión de los paramilitares en el territorio deterioró aún más la situación de seguridad de la zona, aumentó el número de asesinatos, torturas y prácticas de desaparición forzada, así como otros actos terroristas que resultaron en muchos casos en desplazamientos masivos de la población. También debilitaron la gobernabilidad local, que permeó la clase política, las administraciones municipales y las instituciones locales, que actuaron en complicidad con miembros de la fuerza pública y ejercieron de manera progresiva el control del narcotráfico.

De acuerdo con cifras oficiales, desde 1991 se han registrado 362.210 víctimas del conflicto armado en el Caquetá. De este número, 46.513 son consideradas víctimas directas de desaparición forzada, homicidio, fallecidos y no activos para la atención. De igual forma, desde esta fecha se han presentado 928 incidentes de minas antipersonal en este territorio, dando como resultado 184 heridos y 29 víctimas mortales civiles, 633 heridos y 82 víctimas mortales de las fuerzas armadas (UARIV, 2016).

En 1998, durante el periodo presidencial de Andrés Pastrana, se iniciaron nuevos diálogos de paz entre el gobierno y las Farc, cuyo centro de negociación fue el municipio de San Vicente del Caguán, en el Caquetá<sup>24</sup>. Estos diálogos se caracterizaron

por una negociación en medio de la confrontación militar (a excepción de la zona de despeje); la definición de la "Agenda común por el cambio hacia una nueva Colombia", que incluyó temas como el empleo, los derechos humanos, la política agraria, los recursos naturales, el modelo de desarrollo económico y social, la reforma a la justicia y al Estado, las relaciones internacionales, entre otros; la realización de "audiencias públicas", transmitidas por televisión, en las que participaron más de 25.000 delegados y en las que se presentaban propuestas de distintos grupos y sectores sociales; la participación en calidad de observadores y facilitadores de representantes de gobiernos europeos y americanos (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014). Después de tres años de negociación, el 21 de febrero de 2002, el presidente Pastrana abolió la zona de distensión y ordenó a las fuerzas militares retomar el control de la zona, dando fin al proceso.

En todos los periodos presidenciales, desde Julio César Turbay hasta Juan Manuel Santos, ha habido intentos de establecer acercamientos para la paz con los diferentes grupos guerrilleros presentes en el país (Farc, M-19, ELN, el grupo indigenista Quintín Lame, el EPL y el Partido Revolucionario de los Trabajadores), algunos con logros importantes como desmovilizaciones y reinserción de combatientes, y otros fallidos (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013). Actualmente se desarrolla un nuevo proceso de paz entre el gobierno de Juan Manuel Santos y la guerrilla de las Farc, cuya característica principal ha sido negociar en el marco del conflicto.

## Caracterización productiva y de uso de la tierra

La manera como se ha configurado este territorio también tiene estrecha relación con la tenencia de la

---

<sup>24</sup> Durante las negociaciones entre las Farc y el gobierno de Andrés Pastrana se acordó la creación de una zona de distensión o zona de despeje, en la cual se concentraría la guerrilla en el marco del proceso. Los municipios que hicieron parte de esta zona fueron La Uribe, Mesetas, La Macarena, Vista Hermosa, en el departamento del Meta, y San Vicente del Caguán, en el Caquetá.

tierra<sup>25</sup>. De acuerdo con la Upra (2015), el departamento del Caquetá tiene un área de 9.010.823 hectáreas, lo que corresponde al 7,9% del territorio nacional, así como una población total de 420.337 habitantes, de los cuales 189.135 corresponden a población rural. En cuanto a la vocación del suelo, se ha identificado que el 1% de estos deberían estar dedicados a la agricultura; 0,1%, a la ganadería; 0,003%, a la producción forestal, y 3,6%, a lo agroforestal. No obstante, el uso que se les da a los suelos es muy diferente: 4% se utiliza para la agricultura; 13%, para áreas de pastoreo para la ganadería, y 0%, para la producción forestal. Esta situación se refleja en el conflicto de uso de zonas diferentes a las áreas naturales, donde el 39,9% de los suelos es utilizado adecuadamente; 58,5%, sobreutilizado, y 1,6%, subutilizado.

En materia de formalización de la propiedad social, el Caquetá cuenta con 2.070.966 hectáreas sin restricción para formalizar (23% del territorio) y otras 6.938.863 (77% del territorio) con restricciones. De estas, 6.306.278 hectáreas corresponden a áreas ambientales protegidas y 387.096, (4% del territorio) a áreas étnicas y zonas urbanas (Upra, 2015). En este tema también es importante mencionar que la mayor parte del departamento no cuenta con formación catastral, lo que dificulta los procesos de adju-

dicación de baldíos, formalización de predios privados, así como procesos intrínsecos al ordenamiento territorial.

Aunque la agricultura es una de las actividades productivas representativas de la zona, sus suelos han sido aprovechados especialmente para la ganadería. Desde la producción agrícola se puede hablar de dos tendencias: la agricultura lícita tradicional típica de la colonización (frijol, café, maíz, cacao, arazá, copoazú y frutas amazónicas, entre otros) más algunos cultivos comerciales promovidos por el Estado (palma africana y caucho, por ejemplo) y la producción de la coca, que por muchos años estuvo en los primeros renglones de la economía de la región (Arcila et al., 2002).

Por otro lado, está la ganadería, actividad económica principal del departamento, de carácter extensivo y de poco nivel tecnológico. Según la Secretaría de Agricultura del departamento del Caquetá, para el año 2013 se calculaban 2.052.459 de hectáreas dedicadas a la actividad ganadera bovina, con 660.476 establecidas en praderas tecnificadas y 1.342.546 en praderas tradicionales distribuidas en los 16 municipios que conforman el Caquetá (Beltrán y Torrijos, 2013). Es importante mencionar que la producción de leche y carne, la explotación de la madera y la producción de coca son las actividades económicas que más impactos negativos ejercen sobre el medioambiente.

El gran potencial en la oferta de servicios ambientales es otro aspecto que se destaca como una oportunidad económica para el departamento. No obstante, el rápido proceso de deforestación puede amenazar esta alternativa, así como poner en riesgo la misma sostenibilidad de sus ecosistemas y de sus poblaciones. De acuerdo con la

---

<sup>25</sup> La FAO define la tenencia de la tierra como la relación, definida en forma jurídica o consuetudinaria, entre personas, en cuanto a individuos o grupos, con respecto a la tierra. Las reglas sobre la tenencia definen de qué manera pueden asignarse dentro de las sociedades los derechos de propiedad de la tierra. En otras palabras, los sistemas de tenencia de la tierra determinan quién puede utilizar qué recursos, durante cuánto tiempo y bajo qué circunstancias. Recuperado el 12 de marzo de 2016 de: <http://www.fao.org/docrep/005/y4307s/y4307s05.htm>.

Universidad Nacional, el departamento del Caquetá “es el segundo lugar de América Latina más deforestado (después de la provincia del Chaco, en Paraguay), con 21.440 hectáreas perdidas (214 kilómetros cuadrados) en lo corrido del año” (UN Periódico, 2012).

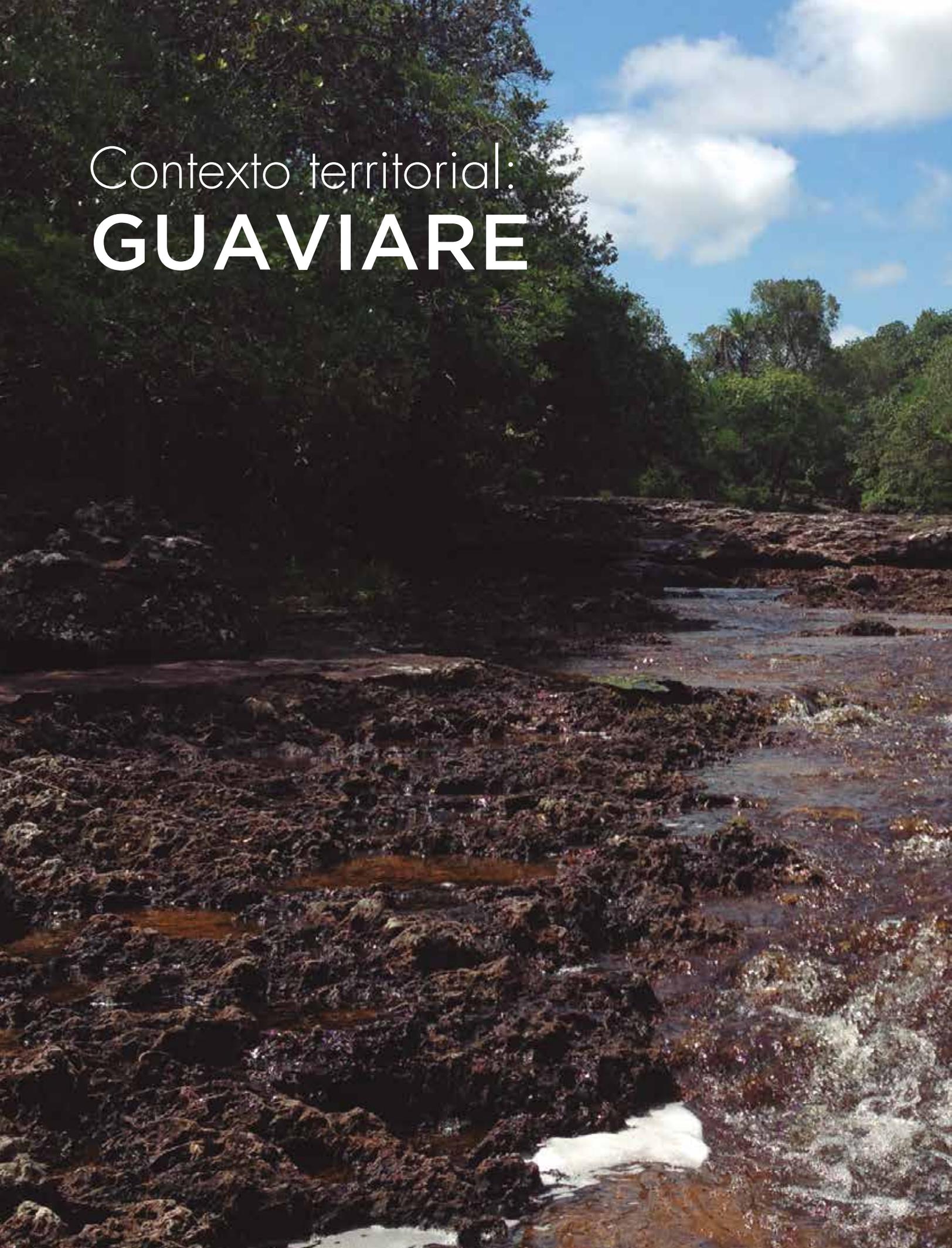
Actualmente, una porción del departamento del Caquetá hace parte de la Zona de Reserva Forestal de la Amazonía, creada en 1959 por medio de la Ley 2. El objetivo de estas zonas es promover el desarrollo de la economía forestal y la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre en el territorio colombiano. Igualmente, existen en el departamento 1.313.199 hectáreas constituidas en parques nacionales naturales bajo la jurisdicción de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. También convergen entre las diferentes figuras jurídicas 47 resguardos indígenas que cubren un área

aproximada de 684.708 hectáreas, así como la Zona de Reserva Campesina (ZRC) del Pato-Balsillas, en el municipio de San Vicente del Caguán, con una extensión aproximada de 145.155 hectáreas. La ZRC fue creada por la junta directiva del Incora, según la Resolución 055 de diciembre de 1997 (Corpoamazonía, 2012).

El panorama jurídico presentado anteriormente muestra la intención del Estado de crear condiciones para la protección de los ecosistemas ambientales y sociales del departamento (parques naturales y ZRC). No obstante, la forma como se han dado tradicionalmente los procesos de poblamiento en el territorio —motivados en gran medida por las bonanzas extractivas y el uso de modelos productivos de impacto ambiental basados en la ampliación de la frontera agrícola—, en conjunto con la dificultad para hacer efectivas las medidas de protección, han puesto en riesgo su potencial ambiental.



Contexto territorial:  
**GUAVIARE**





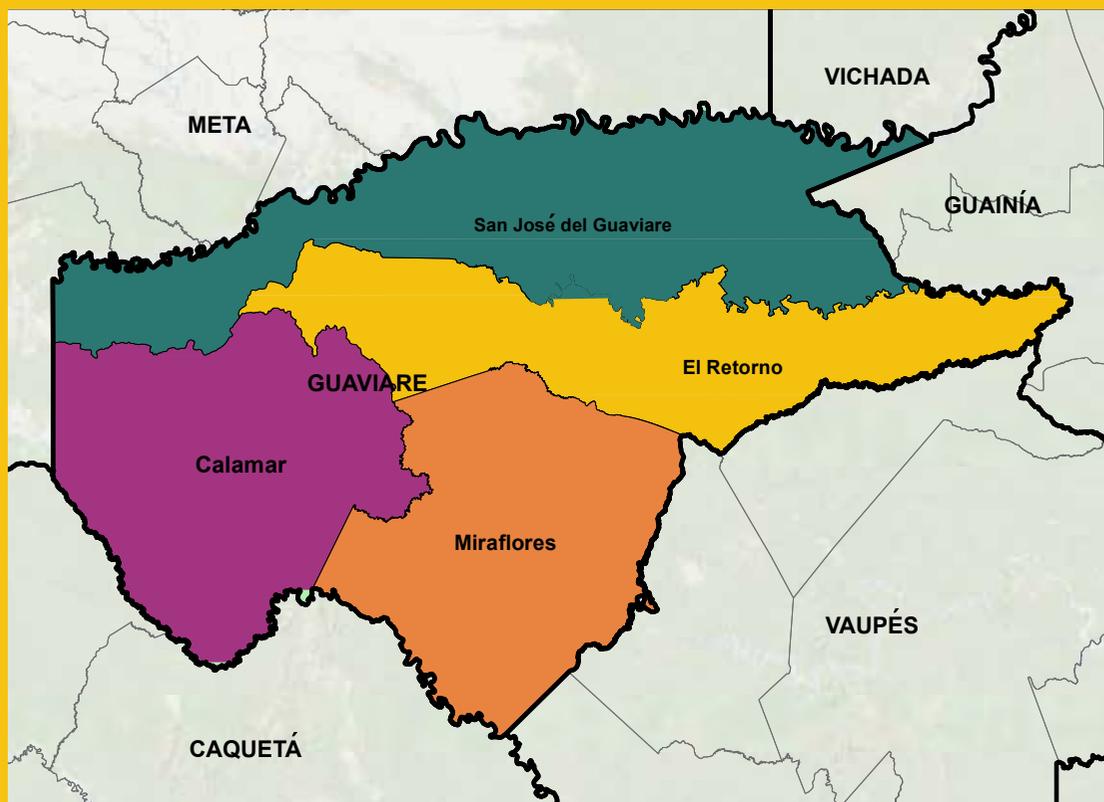
**E**l departamento del Guaviare es conocido como “la puerta a la tierra prometida” debido a sus recursos naturales, su gran diversidad de flora, fauna y recursos hídricos y por ser la entrada a la Amazonía colombiana desde los Llanos Orientales. Limita al norte con la Orinoquía<sup>26</sup>, con los departamentos del Meta y Vichada; al oriente, con los departamentos del Vaupés y Guainía, y al sur, con los departamentos del Vaupés y Caquetá. Abarca una superficie de 52.927 kilómetros cuadrados, de los cuales la mayor parte se encuentran cubiertos por vegetación boscosa (50.563 kilómetros cuadrados, de acuerdo con cifras del Instituto Sinchi)<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> La Orinoquía colombiana está compuesta por llanuras de los departamentos del Vichada, Meta, Arauca y Casanare.

<sup>27</sup> Instituto Sinchi. El corto camino a la deforestación. Recuperado el 16 de marzo de 2016 de: <http://www.sinchi.org.co/index.php/historial/775-el-corto-camino-a-la-deforestacion>.

## Municipios focalizados departamento del Guaviare



Con la promulgación de la Ley 2 de 1959 se le dio el estatus de Zona de Reserva Forestal o Bosque de Interés General, con lo cual se buscaba proteger los suelos, las aguas y la vida silvestre, y promover una economía forestal orientada al cuidado del medioambiente como bien público<sup>28</sup>.

Entre 1971 y 1988 se llevaron a cabo cuatro sustracciones, con el fin de cubrir los poblados de colonos que llegaron a la región a mediados del siglo XX<sup>29</sup>, para un total de 486.000 hectáreas, de

las 5.552.727 de la superficie total del territorio departamental (Tarazona, 2007). En la actualidad, 2.383.498 hectáreas aún hacen parte de la figura de reserva forestal, mientras que las restantes 2.683.229 se encuentran repartidas entre las figuras de parques nacionales naturales y resguardos indígenas (2007). El 4 de julio de 1991, la nueva Constitución Política de Colombia dio vida jurídica al departamento. Previo a esto, era considerado una comisaría, que en otra época perteneció a la comisaría del Vaupés, de la cual se separó en 1977.

---

<sup>28</sup> Ley 2 de 1959. Recuperado de: <https://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/pdf/ley2de1959.pdf>

<sup>29</sup> Áreas de sustracción: Acuerdo 21 de 1971, Acuerdo 31 de 1987, Resolución 128 de 1987 del Inderena y Resolución 521 de 1998 del Minambiente.

## Aspectos demográficos y territoriales

La diversidad étnica y cultural de la población del Guaviare es una de las riquezas más valiosas de este departamento. Entre los grupos étnicos de la región se encuentran los nukak maku, los jiw o guayaberos, y los tukano. Todas estas poblaciones nativas están en permanente tránsito por el territorio, como los nukak maku, cuyo nomadismo los mantuvo aislados hasta finales del siglo XX. Los nukak hacen parte de la familia lingüística maku puinave, “conformada por los habitantes más antiguos del noroeste de la Amazonía colombiana” (Ministerio de Cultura). Entre los años 2003 y 2005 se vieron fuertemente afectados por el conflicto armado en el departamento, lo que obligó a un gran número de ellos a desplazarse a San José del Guaviare y otros destinos, y modificó radicalmente su relación con el territorio, con los recursos naturales y con su modo de vida.

Los jiw, también conocidos como guayaberos, son el pueblo con mayor número de habitantes indígenas del departamento del Guaviare. Igualmente, se encuentran los tukano, con rasgos más sedentarios. Ambos grupos se han visto afectados en los últimos años por los efectos del conflicto armado, debido al asesinato de varios de sus líderes y al desplazamiento forzado de gran parte de su población en varias ocasiones.

Las cifras del último censo nacional (Dane, 2005) muestran que la población indígena del departamento está compuesta por aproximadamente 2.117 habitantes, lo que corresponde al 4,30% del total; la población afrocolombiana está conformada por 2.883 personas, es decir, el 5,85%, y quienes no se reconocen parte de ninguna etnia corresponden al 89,85% restante.

La configuración territorial del Guaviare, como la mayoría de los departamentos de la Amazonía colombiana, se ha generado en el marco de la acción colonizadora de los últimos 50 años. Como lo explica Jorge Iván Marín Taborda (2002), en Colombia “la colonización ha sido el resultado de los problemas agrarios, como la falta de una verdadera reforma, de la cual se ha convertido prácticamente en su sustituto; los desequilibrios entre la agricultura empresarial o comercial, y la economía campesina; las condiciones de atraso y pobreza del agro, y el papel asignado al agro en el modelo de desarrollo durante la segunda mitad del siglo XX”.

Las primeras olas de colonización del departamento se dieron hacia finales del siglo XIX, a raíz del interés que despertó la explotación del caucho y, posteriormente, la caza de especies exóticas, como el tigrillo. En la época de la Violencia, entre 1948 y 1957, el conflicto político agudizó el desplazamiento forzado de numerosas personas que llegaron al Guaviare. José Jairo González, citado por Marín Taborda (2002), menciona que las guerrillas liberales de los llanos vieron en esta zona un área de refugio y abastecimiento y, posterior a la desmovilización, permanecieron en el territorio en busca de nuevas alternativas de vida.

Con la introducción de la marihuana y la coca a finales de los setenta, se dio una nueva ola migratoria que continuó en los ochenta y noventa y acentuó los procesos de poblamiento de los cuatro municipios: San José del Guaviare, Calamar, Retorno y Miraflores. Los cultivos de coca en el departamento del Guaviare han liderado la producción ilícita de drogas en las últimas décadas, con un periodo corto de aproximadamente tres años, en el que se presentó la bonanza marimbera (marihuana), que, aunque

generó ingresos importantes a los productores, rezagó la producción agrícola para el autoabastecimiento y terminó generando una crisis social. Cuando esta bonanza finalizó hacia finales de los años setenta, los campesinos introdujeron la coca, motivados en buena parte por el precio promovido por los narcotraficantes. Esta fue la posibilidad de generar grandes ingresos para la economía campesina, lo que favoreció la expansión del cultivo de esta planta (Marín, 2012). Si bien en los 30 años que han transcurrido desde que inició la producción del alcaloide en el departamento han ocurrido varias crisis debido a la volatilidad del precio del producto y a la sobreproducción, la coca ha logrado mantener su importancia en la economía local.

## Los cultivos ilícitos y la problemática social del territorio

De acuerdo con la la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (Marín, 2002): “En 2001, los cultivos de coca en Guaviare representaban un 18% del total nacional, ocupando el segundo lugar detrás del Putumayo. En 2002 se produjo un aumento significativo que llevó al departamento a ocupar el primer lugar en área sembrada, concentrando un 27% del total de hectáreas a nivel nacional, con 27.380. En 2012 se identificaron 3.851 hectáreas, el valor mínimo registrado durante la serie histórica, con una representación nacional del 8%, que reflejó una reducción del área en 44% respecto a 2011. Sin embargo, en 2013 se apreció un aumento del 23% respecto a 2012, con 4.725 hectáreas identificadas, que representaron un 10% del total nacional” (p. 35).

Colombia implementa desde hace 30 años<sup>30</sup> una política de drogas que busca enfrentar esta problemática en una estrategia integrada por varios programas: fumigación con glifosato, erradicación manual (forzada o voluntaria), programas de desarrollo alternativo y restitución de cultivos ilícitos, destrucción de la infraestructura de producción, control de sustancias químicas, control del tráfico nacional e internacional y desmantelamiento de las redes de narcotráfico (Marín, p. 44). Esta política, si bien se ha mantenido relativamente estable y con pocos cambios, ha sido sometida en los últimos años a una revisión de su efectividad e impacto. Como resultado, se han tomado decisiones trascendentales como la suspensión de las fumigaciones con glifosato en 2015 (de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), puede causar daños a la salud), aunque aún deben analizarse los efectos de la anterior decisión con respecto al aumento o reducción de los cultivos ilícitos en el país.

Según Ministerio de Justicia - UNODC, un 31% del territorio de Guaviare presenta áreas afectadas constantemente por cultivos de coca (p. 34). Todas estas zonas de concentración de la producción se encuentran en límites o dentro de parques nacionales y las áreas declaradas como reserva forestal, lo que ha generado un impacto negativo en ecosistemas vitales y estratégicos para el país.

---

<sup>30</sup> La Ley 30 de 1986, conocida también como el Estatuto Nacional de Estupefacientes, creó la arquitectura institucional y dio vida al Consejo Nacional de Estupefacientes como máxima instancia del tema de drogas en el país.

La situación jurídica del territorio del Guaviare ha favorecido el desarrollo de actividades ilícitas, así como la confluencia de grupos armados ilegales, que ven en la alta informalidad de la propiedad y en el traslape de las diferentes figuras jurídicas del territorio, una oportunidad para ejercer presión sobre la tierra y la población. Al respecto, Édgar Cipagauta, profesional del Incoder de la Oficina Territorial del Guaviare, comenta que el contexto jurídico territorial del departamento es muy complejo. Para comenzar, menciona que hay diferencias en las cifras sobre el área real del departamento, una definición esencial para facilitar el ordenamiento territorial. Añade que a esto se suma que el departamento tampoco cuenta con una cartografía completa, lo que dificulta identificar con claridad los límites de las diferentes figuras y se presta para confusiones.

Cipagauta explica que inicialmente todo el departamento estaba inmerso en la Reserva Forestal de Ley 2 de 1959; sin embargo, desde 1971 hasta 1988 fueron sustraídas 486.000 hectáreas, aproximadamente, para legalizar la propiedad de los colonos. En 1989 se zonificó el Área de Manejo Especial de La Macarena, de la cual el departamento hizo parte con la Zona de Recuperación para la Producción Sur, que cobijó parte de lo que era la Zona de Reserva Forestal. Se dio entonces el primer traslape con tres figuras diferentes: Zona de Reserva forestal, Zona Sustraída y Zona de Recuperación para la Producción Sur. Para hacer efectiva esta última área, la autoridad ambiental debía presentar el plan de manejo ambiental, con el fin de orientar la titulación de baldíos. Sin embargo, esto se realizó hasta finales de 2015 (casi 30 años después) cuando fue elaborado por la CDA con el

apoyo del Incoder<sup>31</sup>. Por varios años, se debieron suspender todo tipo de actividades (especialmente acciones de formalización) e inversión debido a la ausencia de dicho plan.

Dados los conflictos con los cocaleros en los años noventa, se dio la necesidad de implementar la figura de Zona de Reserva Campesina, creada con la Resolución 054 de 1998. Esta es la ZRC más grande del país y comprende la Zona de Recuperación para la Producción Sur y la Zona de Reserva Forestal. De acuerdo con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, los objetivos principales de las ZRC son: "Controlar la expansión inadecuada de la frontera agropecuaria del país; evitar y corregir los fenómenos de concentración inequitativa; crear las condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo sostenible de la economía campesina, regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos o colonos de escasos recursos; crear y construir una propuesta integral de desarrollo humano sostenible, de ordenamiento territorial y de gestión política; facilitar la ejecución integral de las políticas de desarrollo rural, y fortalecer los espacios de concertación social, política, ambiental y cultural entre el Estado y las comunidades rurales" (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2015).

De acuerdo con Cardoza (2015), entre los aspectos positivos que han generado las ZRC en el país, se cuentan el fortalecimiento de

---

<sup>31</sup> Entrevista realizada al señor Édgar Cipagauta, profesional técnico del Incoder de la Oficina Territorial del Guaviare, el 5 de febrero de 2016.

capacidades de gestión para manejar recursos económicos, el fortalecimiento del capital social y el fortalecimiento de procesos organizativos, de asociatividad y resolución de conflictos en algunas zonas (p. 5). La mayor parte de estas acciones se han llevado a cabo a nivel interno por las mismas organizaciones sociales de las zonas.

De la misma forma, entre las dificultades y falencias, se encuentran la fuerte estigmatización y persecución que enfrentaron los pobladores de las ZRC, especialmente entre los años 2002 y 2010; los pobres resultados económicos frente a las expectativas generadas para esta figura y los planes de desarrollo sostenible que no pudieron llevarse a cabo por falta de financiación e inversión de la nación, entre otros aspectos (pp. 6-8).

La figura de la ZRC del Guaviare se ha desdibujado, entonces, en buena parte por la dificultad para concretarla a través de inversión y acciones reales para su sostenibilidad, así como por la transposición con las otras figuras jurídicas y de ordenamiento territorial que existen en el departamento. Por otro lado, la falta de claridad en los límites de las diferentes zonificaciones, la dificultad para formalizar y regular la propiedad, así como la tensión entre el modelo de producción y la necesidad de conservación ambiental, generan confusión y dificultan las acciones que propenden por el desarrollo del departamento, a la vez que favorecen la ampliación improvisada de la frontera agrícola y las actividades ilegales.

## Caracterización productiva y de uso de la tierra

La economía de la zona gira en torno a la agricultura y la ganadería extensiva. Debido a su condi-

ción de departamento amazónico, su producción debe orientarse con una perspectiva de sostenibilidad ambiental, de viabilidad económica y aceptabilidad social, lo cual ha contribuido a que las principales apuestas productivas sean el caucho, el cacao, el ecoturismo, los frutales amazónicos, los servicios ambientales y la ganadería sostenible.

De acuerdo con cifras de 2009 de la Secretaría del Sector Agropecuario del departamento del Guaviare (2009), el uso del suelo en las diversas actividades productivas se distribuye así: la ganadería, 430.000 hectáreas (88,4% del área sustraída en 1988); los cultivos permanentes de caucho y cacao, 1.504 hectáreas; los cultivos intermedios de plátano y caña, 5.477 hectáreas, y los cultivos transitorios de yuca, maíz, frijol y arroz, 8.000 hectáreas. En total, 15.000 hectáreas se destinan a cultivos agrícolas.

La ganadería es la principal actividad económica del departamento. Sin embargo, se caracteriza por ser de tipo extensivo, poco eficiente y de gran impacto ambiental. El promedio de uso del suelo por hectárea en esta actividad es de media cabeza de ganado, en suelos ácidos y poco oxigenados. Para 2009 se calculaba una población de 225.000 cabezas de ganado en un área de 430.000 hectáreas (Secretaría del Sector Agropecuario, Guaviare).

El departamento del Guaviare se ha visto fuertemente afectado en los últimos años por la deforestación a causa de la expansión de la ganadería extensiva y el arraigo de los cultivos ilícitos. Según el Instituto Sinchi (2014), entre 2002 y 2012, el Guaviare perdió más de 220.000 hectáreas de bosques. Hoy en día, el gobierno nacional, el gobierno departamental y las instituciones ambientales hacen un gran esfuerzo por detener la acelerada pérdida de bosque. Sin embargo, como se mencionó

anteriormente, la región enfrenta grandes desafíos debido a la informalidad de la propiedad, la falta de claridad en las limitaciones jurídicas del territorio y la permanencia de los cultivos ilícitos como alternativa para la economía campesina.

El Guaviare es un Nuevo Territorio de Paz debido al gran potencial económico, social y cultural

que ofrece como departamento amazónico, que en los últimos años ha logrado un avance importante en infraestructura, indicadores sociales y económicos, pese a los desafíos actuales en materia ambiental, de tenencia de tierras y gobernabilidad. Teniendo en cuenta este cúmulo de factores, apostarle al Guaviare es, sin duda, una apuesta a la paz y al desarrollo.



# Proyecto Piloto de Tierras





# RESTITUCIÓN del derecho a la tierra a hogares víctimas del despojo<sup>32</sup>

## Introducción

El conflicto armado que ha azotado este país por más de 50 años ha tenido en el campo colombiano su mayor expresión, y la tierra, como activo de extrema valía, ha estado siempre en sus profundas raíces. La violencia y el conflicto se han vivido de manera distinta en las diferentes regiones del país; no obstante, algunos fenómenos como el desplazamiento forzado y el despojo de tierra reflejan la gravedad

---

<sup>32</sup> La OIM y el equipo de sistematización agradecen la contribución de Raúl Guzmán, Coordinador de la Unidad de Restitución de Tierras en Plato, Magdalena, por sus aportes a la elaboración de este documento.

de la situación y el impacto en el campo. Más de 8 millones de víctimas (UARIV, 2016) y aproximadamente 7 millones de hectáreas (Comisión de seguimiento, 2014-2015) de tierras despojadas o abandonadas muestran cómo el conflicto armado terminó por reconfigurar los territorios, generar nuevos patrones de ocupación y poblamiento, romper dinámicas de desarrollo productivo y elevar los índices de violencia y pobreza en todo el país.

Con la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras o Ley 1448 de 2011, el gobierno nacional reconoce el impacto que ha tenido el conflicto en la población colombiana y la necesidad de brindar atención integral, reparación y justicia a las víctimas de la violencia. El despojo y abandono forzado de tierras se consideran entonces hechos victimizantes, por lo cual desde el Estado se crean los instrumentos normativos e institucionales para enfrentar estos fenómenos, garantizar los derechos sobre la propiedad de la tierra, mejorar las condiciones de vida y crear oportunidades dignas para las víctimas.

La OIM ha apoyado de manera activa el desarrollo de la política desde sus inicios, primero, al brindar asistencia técnica, administrativa y financiera al Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio, dirigido por Acción Social —antecedente técnico de la política— y, posteriormente, con la creación de la Unidad Administrativa Especial para la Gestión de Restitución de Tierras, entidad responsable de impulsar su desarrollo. En el marco del programa NTP, la OIM apoyó la puesta en marcha de una sede adscrita a la Dirección Territorial de Restitución de Tierras de Magdalena, ubicada en el municipio de Plato y cuya oficina principal se encuentra en la ciudad de Santa Marta. El Plato y la región que cubre esta oficina es una zona representativa en cuanto a despojo y abandono forzado de tierras.

El apoyo de la OIM consistió especialmente en ayudar con el montaje de la oficina, así como en el establecimiento de un equipo técnico para respaldar la labor de sustanciación de casos en la fase administrativa del proceso. El objetivo específico de este componente fue “documentar y tramitar 300 solicitudes de ingreso al registro de tierras despojadas al finalizar octubre de 2015” (Proyecto Piloto de Tierras).

A continuación se presenta un contexto breve del marco normativo de la restitución de tierras y se describen las acciones realizadas por el PPT en el marco de este componente. Igualmente se presentan los logros, desafíos, y lecciones aprendidas que surgen de este ejercicio.

## Restitución de tierras: marco conceptual

La política de restitución de tierras lleva aproximadamente cinco años de implementación, y aunque en cifras el volumen de fallos sigue siendo pequeño, su avance resulta significativo al demostrar que sí es posible promover una acción integral coordinada por el Estado para la restitución y protección de los derechos de las víctimas. En el marco del proceso de paz y del posconflicto, esta política es fundamental para contribuir a crear las condiciones que se requieren para promover el desarrollo en el campo, generar arraigo y ayudar a reconstruir el tejido social.

Además de esto, como lo manifiesta la Unidad de Restitución de Tierras (2014), “la política de restitución también cumple un papel fundamental de fortalecimiento en los dos elementos esenciales para la consolidación democrática del país: la resolución institucional de los conflictos a través

de la administración de justicia y el imperio de la ley. Y la recuperación de la presencia del Estado en las regiones antes olvidadas, con la creación de los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras”.

En Colombia, el conflicto armado ha estado estrechamente entrelazado con el conflicto agrario, constituyéndose lo que el informe de desarrollo humano del PNUD de 2011, *Colombia rural, razones para la esperanza*, denomina “conflicto rural mayor”, en el que la concentración de la tierra, las dinámicas tradicionales de ocupación y la violencia como mecanismo para ejercer presión sobre la población y resolver disputas muestran cómo lo rural ha sido siempre el centro del conflicto y la tierra, una de sus principales raíces.

El fenómeno de la concentración de la tierra es uno de los factores más importantes en la generación de pobreza, inequidad y violencia. El índice Gini, con el cual es posible medir el grado de concentración de la propiedad rural y de los ingresos, muestra a Colombia como uno de los países con más alta desigualdad en América Latina y en el mundo. De acuerdo al PNUD “para el año 2009, el Gini de propietarios ascendió a 0,87 y el de tierras, a 0,86” (PNUD, 2011 p. 47).

La concentración de la tierra no es un fenómeno reciente en Colombia; por el contrario, refleja la manera tradicional como se han moldeado las relaciones de poder desde la Colonia, favoreciendo intereses particulares y marginando o excluyendo la participación de campesinos, indígenas y población pobre en general. Esto ha contribuido a configurar una estructura agraria inequitativa, poco flexible y generadora de tensiones sociales, pobreza y mucha violencia.

Por otro lado, el conflicto armado ha tenido un efecto devastador en el campo, donde el desplazamiento forzado fue utilizado como arma de guerra para obtener el control de los territorios; las masacres fueron usadas para despoblar zonas enteras y el asesinato selectivo de líderes, para destruir el tejido social. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2016) calcula en 7.999.663 el número de personas víctimas registradas históricamente y en 6.183.105 las que son sujetas de asistencia y reparación, lo que correspondería al 16,4% de la población colombiana, en el primer caso, y al 12,71%, en el segundo<sup>33</sup>. Descontando el número de población víctima de desplazamiento de las grandes ciudades (1.291.253 personas), el 83,8% de la población afectada por este fenómeno proviene y reside en zonas rurales<sup>34</sup>.

Otro fenómeno en el que se ha expresado el conflicto armado con fuerza es en el abandono o despojo forzado de tierras. Si bien no hay una cifra oficial se estima que alrededor de 7 millones de hectáreas (Comisión de seguimiento, 2014-2015) podrían haber sido afectadas por este fenómeno y, por lo tanto, ser sujetas a la restitución de tierras. El desplazamiento así como el despojo y abandono han afectado de manera directa y severa las posibilidades de desarrollo

---

<sup>33</sup> El Dane calcula la población total de Colombia en 48.637.864. Corte abril de 2016.

<sup>34</sup> Este ejercicio se realizó descontando del número total de víctimas históricas registradas, la población desplazada de Bogotá, Medellín, Cartagena, Barranquilla, Popayán, Tunja, Manizales, Armenia, Pereira y Cali (Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, con corte del 01.04.16).

de los territorios, han contribuido a distorsionar las condiciones productivas y el mercado de tierras y han generado un incremento significativo de la pobreza rural y la inequidad social.

## Tipologías del despojo

El despojo se ha presentado de diferentes formas a lo largo del país. Básicamente se traduce en “la acción por medio de la cual, aprovechándose de la situación de violencia, se priva arbitrariamente a una persona de su propiedad, posesión u ocupación, ya sea de hecho, mediante negocio jurídico, acto administrativo, sentencia o mediante la comisión de delitos asociados a la situación de violencia” (Ley 1448 de 2001, artículo 74). El despojo de un bien se configura cuando se da: (i) una situación de violencia, (ii) una relación jurídica de propiedad, posesión u ocupación, y (iii) una privación arbitraria de aquella como consecuencia de la primera”.

En muchos casos, como lo explica el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el despojo se ha facilitado por la anuencia y colaboración de funcionarios públicos de los territorios, quienes, a través de negocios jurídicos, actos administrativos, sentencias y otros delitos como la falsificación de documentos y firmas, transfieren el bien a los actores armados, a sus testaferros o a terceros, que aprovecharon la situación de violencia para acaparar tierras.

Este a su vez ocurre cuando las personas se ven obligadas a vender a precios muy bajos debido a las circunstancias de violencia o por presiones. Otro caso común de despojo se presentó cuando el Incoder (liquidado mediante Decreto 2365 del

7 de diciembre de 2015), antes Incora, después de adjudicar un terreno baldío a una persona y presumiendo que ésta dejó abandonado el predio, aplicó la figura de caducidad administrativa y lo adjudicó a otra persona (MADR, 2016).

De acuerdo con la Superintendencia de Notariado y Registro y a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras (2014), se han detectado por lo menos **15** formas ilegales de despojo de tierras:

- 1. Ventas forzadas:** aquellas que de manera obligada realiza el dueño de un predio; es decir, ventas realizadas bajo presión.
- 2. Ventas por un precio injustamente menor al de la cosa que se compra:** suceden cuando se adquiere un predio por un valor muy inferior a su avalúo comercial o catastral, aprovechando la situación de vulnerabilidad del vendedor. La Ley 1448 de 2011, en su artículo 77, numeral 2, literal D, la consigna como una presunción de hecho que admite prueba en contrario, cuando se presume la ausencia de consentimiento o causa lícita en los contratos.
- 3. Suplantación:** ocurre cuando una persona que finge ser el vendedor suscribe una escritura de transferencia de dominio.
- 4. Falsedad en documento público:** una alteración en las declaraciones que contiene un documento de transferencia de dominio, o en los documentos que se requieren para la correspondiente transferencia.

- 5. Despojo masivo por transferencia de dominio:** una misma persona jurídica adquiere para sí gran cantidad de predios rurales ubicados en zona de desplazamiento forzado, sin la autorización para enajenar del respectivo comité.
- 6. Titulación indebida de predios:** el Incora adjudica un baldío o un predio del Fondo Nacional Agrario a un campesino; posteriormente le revoca la adjudicación y le adjudica al mismo tiempo el predio a un testaferro de un grupo al margen de la ley.
- 7. Oficinas paralelas Incoder, Incora e Igac:** un grupo de personas organiza oficinas donde se expiden de manera fraudulenta resoluciones presuntamente expedidas por el Incora, el Incoder o el Igac.
- 8. Actualización de linderos en baldíos de la nación:** mediante actualización de áreas de predios vecinos, se apropian de predios baldíos que colindan con las fincas objeto de actualización.
- 9. Concentración de la propiedad con predios provenientes de los baldíos:** una misma persona natural o jurídica adquiere una cantidad de predios provenientes de adjudicación de baldíos, superando con ellos el área establecida para la UAF de esa región.
- 10. Ampliación del área a través de declaraciones extrajuicio:** el propietario del predio, a través de declaraciones ante notario o ante juez, aumenta sin fundamento jurídico ni respaldo de la entidad competente el área del predio inicialmente referida en el primer título con el cual adquirió la propiedad o derecho.
- 11. Predios con falsa tradición con código registral 600:** sucede cuando se adquiere un predio sin su pleno dominio. Se debe inscribir en la Orip con el código registral 600 (falsa tradición); con el paso del tiempo, sin que haya habido plena adquisición del dominio, la Orip inscribe los actos posteriores con el código registral 100 (pleno dominio).
- 12. Aumento de área a través de venta de personas que ocupan terrenos baldíos con folio de matrícula de mejoras:** inicialmente se registran mejoras en terrenos baldíos de la nación sobre un área determinada y a medida que se va haciendo la transferencia de derechos de cuota se va aumentando arbitrariamente el área del predio.
- 13. Aumento de áreas a través de compraventas de los titulares del predio:** se presenta cuando el título con el cual se adquiere inicialmente el dominio tiene un área determinada que se va aumentando a través de las ventas que se efectúan.
- 14. Aumento del área en predios baldíos través de la figura de accesión, aluvión, etcétera:** cuando el cauce de un río cambia o se seca, se pretende por escritura pública apropiarse de esas áreas utilizando dichas figuras.
- 15. Destrucción de títulos adquisitivos de dominio:** con ello se pretende borrar la historia jurídica del predio consagrada en los folios de matrícula inmobiliaria.

La Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras complementa esta tipología con los tres siguientes casos:

**16. Creación de folios paralelos de matrículas inmobiliarias:** va acompañado de cierres de los folios de matrícula inmobiliarios verdaderos.

**17. Despojo material o de hecho:** cuando simplemente expulsan de sus tierras a los campesinos y se apoderan de ellas sin realizar ninguna acción jurídica.

**18. Despojo judicial:** cuando, aprovechándose del abandono del predio, inician sobre él acciones judiciales y generalmente impiden el acceso a la justicia de los campesinos desplazados, adquiriendo la propiedad del inmueble a través de sentencia judicial. Las sentencias más frecuentes son declaración de pertenencia y remates por acciones ejecutivas.

Por su parte, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2016) define el abandono forzado como “la situación temporal o permanente a la que se ve abocada una persona forzada a desplazarse, razón por la cual se ve impedida para ejercer la administración, explotación y contacto directo con los predios que debió desatender en su desplazamiento”.

## Ley de Víctimas y Restitución de Tierras o Ley 1448 de 2011

La Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras fue aprobada por el Congreso y sancionada por el presidente Juan Manuel Santos el 10 de junio de

2011. Es una herramienta legal orientada al reconocimiento de las víctimas, así como a garantizar la reparación y restablecimiento de todos los derechos que les fueron vulnerados por causa del conflicto armado interno.

Entre los antecedentes de la Ley 1448 se encuentra la Sentencia T-025 de 2004, mediante la cual se advirtió la lamentable situación en la que se encontraba la población desplazada por la violencia en los lugares de recepción a lo largo y ancho del país, lo que llevó a la Corte Constitucional a declarar la existencia de un estado de cosas inconstitucionales en todo lo relacionado con dicha situación de vulnerabilidad de esta población.

Dicho fallo se convirtió en un aspecto fundamental en materia de política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia, pues con este se inició un proceso en el cual se realiza un seguimiento más riguroso y sistemático a todas las entidades implicadas en la atención a dicha población víctima del conflicto armado.

Como segundo antecedente, se encuentra el Auto 008 de 26 de enero de 2009, emitido por la Corte Constitucional, por medio del cual se describe el balance que realizó la Corte respecto al grado de cumplimiento de la política pública de atención integral a la población desplazada, que concluyó con la necesidad de replanteamiento total de algunos componentes de la política, así como la complementación y avances en otros. Al respecto, la Corte estableció que el componente de tierras es uno de los que necesitaban replantearse en su totalidad, por lo cual ordenó al Ministerio del Interior y de Justicia, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al entonces director de Acción Social y al Departamento Nacional de Planeación que reformularán la política de tierras teniendo en

cuenta algunas características mínimas del contenido que debería tener dicha política<sup>35</sup>.

Con el fin de dar cumplimiento a las órdenes de la Corte Constitucional, el gobierno expidió la Ley 1448 de 2011, con la cual propone un mecanismo especial para recibir, tramitar y resolver las reclamaciones sobre restitución de tierras.

De acuerdo con la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRT) (2015), la restitución de tierras es un procedimiento mixto que se compone de una etapa administrativa (inscripción en el registro de tierras despojadas) y de un recurso judicial (acción de restitución). Para su adecuado desarrollo se requiere de un alto compromiso de las entidades con funciones y responsabilidades en los temas concernientes a los derechos sobre la tierra, con el fin de garantizar la articulación y el intercambio fluido y en tiempo real de información con la UAEGRT.

En este sentido, participan en el nivel central y en el territorial, la Superintendencia de Notariado y Registro, el Incoder (liquidado mediante Decreto 2365 del 7 de diciembre de 2015 y remplazado por la Agencia Nacional de Tierras, instituida mediante Decreto 2363 del 7 de diciembre de 2015) y el Igac, entre otras entidades. Estas con-

forman el llamado Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), que se define como el conjunto de entidades públicas, en los órdenes nacional y territorial, encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas tendientes a la atención y reparación integral a las víctimas, y que de acuerdo con sus funciones, apoyan el desarrollo de este proceso en sus distintas etapas: administrativa, judicial y postfallo.

Su principal objetivo, consiste en participar en la formulación e implementación de la política integral de atención, asistencia y reparación a las víctimas, integrando esfuerzos públicos y privados para la adecuada atención integral, garantía de los derechos humanos y de la aplicación del Derecho Internacional Humanitario (DIH), que les asisten a las víctimas. Para esto, debe garantizar de manera oportuna y eficiente la canalización de los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para el cumplimiento de la política (Ley 1448, artículo 161).

En igual sentido, el SNARIV debe garantizar una coordinación interinstitucional permanente, la articulación de su oferta con otros sectores, así como la programación, asignación, focalización y ejecución de recursos y la provisión de bienes y servicios públicos de acuerdo con las soluciones definidas. Igualmente, debe realizar el monitoreo, seguimiento y evaluación del cumplimiento de las responsabilidades asignadas por la Ley 1448 de 2011, por lo cual debe apoyar la implementación de una plataforma de información que permita integrar, desarrollar y consolidar los datos de las diferentes entidades que hacen parte de este Sistema.

La restitución se ha convertido entonces en una política de Estado respaldada por la Ley 1448 e

---

<sup>35</sup> Informe de auditoría a la Unidad Administrativa Especial De Gestión para la Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) "Auditoría a la política pública para la restitución de tierras despojadas y a la Unidad Administrativa Especial de Gestión para la Restitución de Tierras Despojadas" (Vigencia fiscal 2012) CGR-CDSA junio de 2013. Recuperado de: [www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/176635901/INFORME+AUDITORIA+UAEGRTD+2012.pdf/a748ff46-5f5c-4d4e-8681-210994c7c91d?version=1.0](http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/176635901/INFORME+AUDITORIA+UAEGRTD+2012.pdf/a748ff46-5f5c-4d4e-8681-210994c7c91d?version=1.0)

implementada desde el año 2011, en especial por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, con la cual el gobierno nacional busca responder a la difícil situación que vive la población desplazada y víctima del conflicto armado, en particular aquellos que tengan vínculos jurídicos de propiedad, posesión y ocupación con algún predio y que hayan sido obligados a abandonarlo o despojados de estos en ocasión al conflicto armado y con posterioridad a 1991.

Esta Unidad, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se especializa en la ejecución de la fase administrativa del proceso restitutivo y representa judicialmente, ante los jueces y magistrados de restitución, a las víctimas que lo soliciten. También realiza las gestiones y el monitoreo para dar cumplimiento a las sentencias de restitución (posfallo). De acuerdo con la Ley 1448, está encargada “de diseñar y administrar el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas, en donde además del predio, se inscribirán las personas sujeto de restitución, su relación jurídica con la tierra y su núcleo familiar. La UAEGRT compila el acervo probatorio, sustancia y presenta las demandas de restitución ante los jueces o magistrados de restitución de tierras, representando a las víctimas. Por su parte los jueces y magistrados especializados de restitución de tierras —jurisdicción creada igualmente por la Ley 1448 de 2011— ordenan la restitución y entrega material y jurídica de los bienes; en el caso que no sea posible la restitución, compensan a la víctima y exentan de culpa a los terceros de buena fe”.

La Ley 1448 también establece “la creación de cargos de jueces civiles del Circuito y magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial de la Sala Civil, especializados en restitución de tierras, para resolver las solicitudes en escenarios de

justicia. Estos también tienen bajo su responsabilidad tomar las decisiones de fondo sobre las reclamaciones y pretensiones conexas en el marco de la reparación integral. Deciden los procesos en única instancia y de manera definitiva conservan la competencia hasta tanto se garantice la restitución material del bien despojado; esto es, el goce efectivo del derecho restituido. La sentencia constituirá pleno título de propiedad”.

En cuanto a los beneficiarios de este proceso, de acuerdo con la Ley 1448, tienen derecho a la restitución de tierras todos aquellos propietarios o poseedores de predios o explotadores de baldíos susceptibles de adjudicación que hayan sido o sean víctimas del despojo o abandono forzado de sus tierras a causa del conflicto armado, desde el 1 de enero de 1991 hasta el 10 de junio de 2011. Sin embargo, es importante precisar que cuando se habla de propietarios, la Ley se refiere a aquellas personas que tienen una escritura pública, una resolución del Incoder o del Incora o una sentencia de un juez que posteriormente fue registrada ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP) correspondiente. Esto significa que para que una persona sea considerada propietaria, debe cumplir dos requisitos: tener un título y registrarlo. Los poseedores, quienes también son beneficiarios del proceso, son las personas que se “creen y actúan como dueñas de un predio, y por tanto lo usan, explotan o incluso arriendan a otros, pero no tienen el título de propiedad y/o el registro del título ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos”. Los ocupantes a su vez son las personas que viven o explotan directamente un terreno baldío.

Por otro lado, las personas que adquirieron los predios de buena fe y que no tuvieron conocimiento de hechos violentos detrás de la venta original tienen derecho a presentar un recurso de

reposición a través del cual se realizan nuevas pruebas y se determina si deben o no ser compensados y el predio, restituído. Este aspecto de la política ha mostrado ser de gran complejidad y de difícil abordaje en la práctica, ya que requiere de una atención diferente y especializada, que parta de una caracterización completa de las familias que se encuentran en dicha situación, así como de recursos técnicos y presupuestales con el

fin de no desmejorar sus condiciones de vida una vez se dicta la sentencia final del proceso y se realiza la restitución del predio. El 11 de marzo de 2016 se expidió el Decreto 440, con el cual se busca apoyar y favorecer a través de asesorías e indemnizaciones, cuando así se requiera, a campesinos que compraron tierras de manera legal que se han visto involucrados en procesos de restitución de tierras.

# 1. Ruta

para acceder a la restitución de tierras

La restitución de tierras es un procedimiento mixto que se desarrolla en dos etapas claramente definidas en la ley. En la primera, de carácter administrativo, se realiza todo el análisis documental de la solicitud y se lleva a cabo el proceso de inclusión de los predios en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF), lo cual es requisito de procedibilidad para continuar con la siguiente etapa. Esta primera fase de la ruta es adelantada por la UAEGRTD y se conoce como la ruta administrativa del proceso. La segunda etapa es la judicial, en la cual los jueces y los magistrados especializados en restitución de tierras adelantan los procesos y fallan de fondo sobre las pretensiones de las solicitudes de las mismas.

# i. Focalización

Previo al comienzo de la ruta administrativa, la Unidad de Restitución de Tierras debe definir las zonas geográficas donde se llevarán a cabo sus acciones, proceso que se denomina focalización. Este es un prerrequisito para esta primera etapa así como para el posfallo.

La macrofocalización o la definición de amplias áreas geográficas para la restitución se define de manera conjunta por el Ministro de Defensa Nacional y el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o sus delegados; este último cuenta con el acompañamiento del director general de la UAEGRTD o su delegado. La microfocalización o la definición específica de municipios, veredas y corregimientos que cumplen los requisitos para restituir es asumida por la UAEGRTD, para lo cual de manera previa se convoca al Comité Operativo Local de Restitución y Formalización de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (COLR).

De acuerdo con el informe de gestión de la UAEGRT de 2015 con corte a diciembre 31, se estableció un total de 17 macro regiones y 358 resoluciones de microfocalización en 18 departamentos. Estas últimas cubren un territorio de 181 municipios, 5 zonas urbanas, 428 corregimientos, 1.344 veredas, 70 inspecciones de policía y 165 predios de mayor extensión.

## Solicitud

1. Recepción de las solicitudes del titular, de oficio o por remisión de otras autoridades.
2. Individualización del predio e identificación del solicitante.
3. Establecimiento de la relación jurídica con el predio.

## Análisis previo

1. Examen de procedibilidad de la petición.
2. Da paso al estudio formal o lo excluye. La decisión se notifica al solicitante, y procede el recurso de reposición.

## Estudio formal de caso

**Análisis previo:** Priorización de los sujetos de protección.

1. Resolución de apertura, medida de protección del predio, orden de inscripción folio de matrícula inmobiliario o apertura de este.
2. Comunicación a los terceros que residen en el predio, sobre el inicio formal de una solicitud de inscripción en el registro de tierras.
3. Georeferenciación de los predios.
4. Etapa probatoria. Tiene un término a 30 más, prorrogables hasta por 30 días. Con la modificación del Decreto 1071 de 2015, a través del Decreto 440 de 2016, esta etapa probatoria ya no existe. Al contrario, se pueden pedir pruebas en cualquier momento del proceso administrativo.

# ii.

## Etapa administrativa

El proceso de restitución de tierras se puede resumir en cuatro etapas básicas:

## Registro

1. Resolución de inclusión en el registro. Notificación al solicitante (siempre garantizando el derecho al debido proceso administrativo —Sentencia T653 de 2006).
2. Procede recurso de reposición.
3. Finaliza fase administrativa. Da paso a la presentación de la demanda.



## Etapa judicial

Una vez finaliza la etapa administrativa, la Unidad o un abogado de confianza, dependiendo de lo que el solicitante decida, lleva las solicitudes o demandas de restitución de tierras ante los jueces y magistrados para el fallo judicial final.

La etapa judicial está conformada por las siguientes fases:

### Presentación de la demanda

La UAEGRTD presenta la demanda individual bajo criterios de priorización o colectiva.

El titular de la acción puede presentarla por sí mismo o a través de un apoderado.

### Admisión y traslado

Un auto de admisión dispone inscripción de la solicitud en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

Se dan las notificaciones y traslados que sean al caso.

Se establecen medidas cautelares, acumulación procesal y reconocimiento de opositores, una vez estos presentan sus oposiciones; el juez se pronuncia al respecto.

### Periodo probatorio

Se practican las pruebas solicitadas y decretadas en el proceso.

Se da un término de 30 días para practicarlas.

### Fallo

El fallo favorable ordena la restitución y acciones complementarias.

Un fallo desfavorable admite grado de consulta. Procede recurso extraordinario de revisión.

De acuerdo con el artículo 91 de la Ley 1448, “la sentencia se pronunciará de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda y decretará las compensaciones a que hubiera lugar, a favor de los opositores que probaron buena fe exenta de culpa dentro del proceso. Por lo tanto, la sentencia constituye título de propiedad suficiente”. Posterior a la decisión del juez por medio de sentencia, la restitución de tierras pasa a la etapa de posfallo, con la cual se busca que la entrega del predio se acompañe de otras acciones complementarias que permitan generar las condiciones de vida necesarias para facilitar el regreso de los campesinos a sus tierras. Esta etapa se desarrolla de manera coordinada con el SNARIV. El juez de restitución mantiene la competencia para proteger la restitución adelantada. La sentencia constituye un título de propiedad suficiente.

Es posible interponer un recurso de revisión, de acuerdo con el artículo 92 de la Ley 1448, ante la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en los términos del artículo 379 y siguientes del Código de Procedimiento Civil. La Corte proferirá los autos interlocutorios en un término no mayor de diez días y tomará una decisión en un término máximo de dos meses.

## iv.

### Etapa posfallo

Es importante mencionar que la ley y otros instrumentos normativos que han surgido desde 2011 también contemplan la compensación y atención de aquellos opositores o segundos ocupantes que demostraron buena fe exenta de culpa dentro del proceso, pero que debido al fallo, pierden su relación con el predio. Le corresponde entonces a la Unidad de Restitución de Tierras, “establecer el reglamento para el cumplimiento de las medidas judiciales que se ordenen a favor de los segundos ocupantes dentro del marco de la acción de restitución con el fin de garantizar la sostenibilidad y efectividad de la restitución, prevenir la conflictividad social que pueda suscitar el fallo de restitución entre los beneficiarios de restitución y los segundos ocupantes; garantizar, en el transcurso de la acción de restitución, la protección e integridad de las partes involucradas; promover las condiciones para que la restitución de tierras contribuya a la superación de las condiciones históricas de vulnerabilidad que enfrentan las comunidades involucradas, e identificar las problemáticas más urgentes de las comunidades en el proceso de restitución para priorizar acciones interinstitucionales encaminadas a la intervención y superación de las mismas” (UAEGRTD, Acuerdo 21 de 2015).

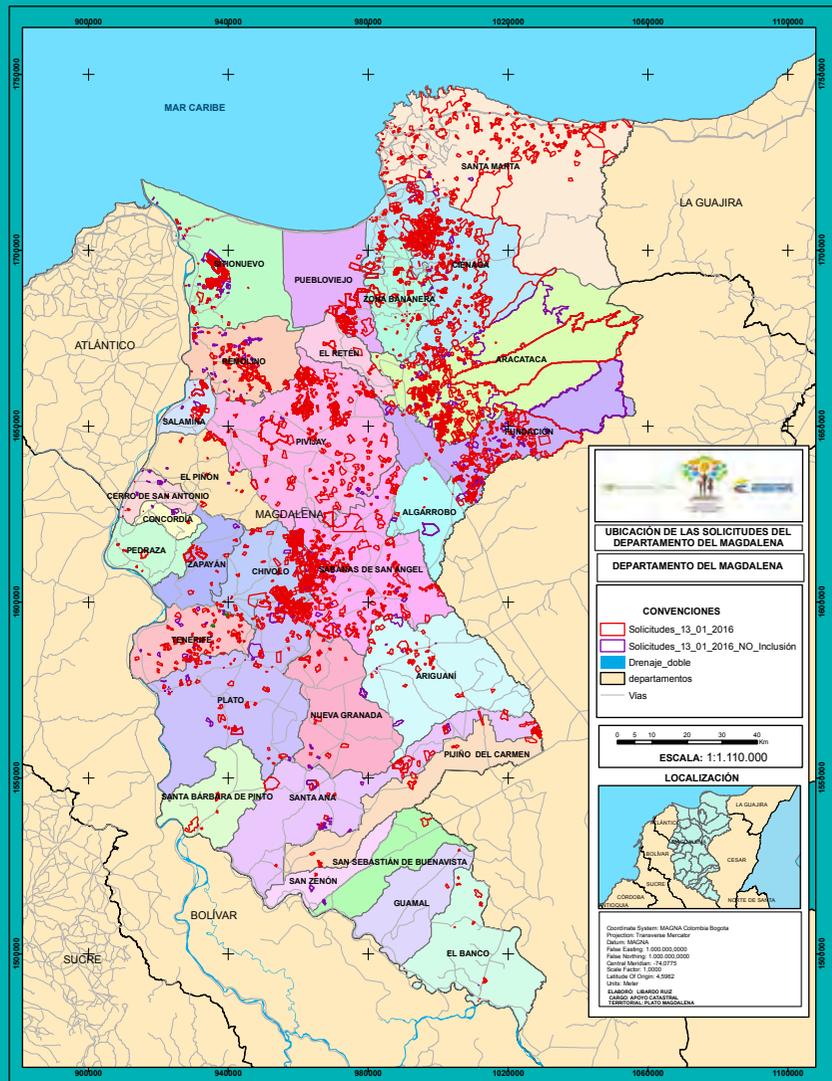
## Logros de la Política

Respecto a las solicitudes presentadas para inclusión en el Registro de Tierras Abandonadas o Despojadas (RTDAF), el total fue de 87.119 de acuerdo con el informe de gestión de la UAEGRTD de 2015. El mayor número de estas se registró en el departamento de Antioquia representando el 19%, seguidamente por los departamentos de Bolívar (7,1%), Cesar (6,94%), Magdalena (6,91%), Tolima (6,72%) y Meta (6,56%). De estas solicitudes, 42.079 se hallan en zonas

microfocalizadas. Aquellas incluidas en el RTDAF llegaron a 14.931 para 31 de diciembre de 2015. Las incluidas en el RTDAF para restitución a esa misma fecha fueron 11.374, igualmente se registraron 618 sentencias y 1.308 resoluciones, que corresponden a 17 departamentos. Las hectáreas con orden de restitución son 179.502; los predios con orden de restitución en sentencia, 2.529 y los núcleos familiares beneficiarios de las órdenes de restitución, 4.445.

# 2. Rol

del Proyecto Piloto de Tierras en el proceso



El Bajo Magdalena no ha sido una región ajena a la problemática del despojo. Por muchos años, sus pobladores han vivido en medio del conflicto y presionados por los diferentes grupos armados, como paramilitares, guerrillas y hoy en día bandas criminales, y se han visto muchas veces obligados a desplazarse de manera forzada con el fin de proteger su vida y la de su familia, por lo cual dejaron de explotar, dominar y usufructuar sus tierras. Otros se han visto obligados a vender por bajos precios sus propiedades, desmejorando así su calidad de vida, afectando el desarrollo económico y social de estos territorios e incrementando la pobreza en la zona.

Son conocidos los casos de despojos emblemáticos en los municipios de Chibolo, Sabanas de

San Ángel, Plato y Tenerife, donde los paramilitares, particularmente, actuaron con la anuencia y colaboración de funcionarios públicos que facilitaron la titulación ilegal de muchas de estas tierras, llevando a lo que se conoce como “despojo por vía administrativa”.

En este territorio, la Unidad de Restitución de Tierras microfocalizó las siguientes zonas de intervención en materia de restitución: Plato, Chibolo, Ciénaga, Sabanas de San Ángel, Fundación, Aracataca, Zona Bananera, Pivijay, Sitionuevo, Remolino, Pueblviejo, Ariguaní, El Piñón, Santa Marta, Cerro San Antonio, El Banco, Santa Ana, Pijiño del Carmen, Nueva Granada, Algarrobo, San Sebastián de Buenavista, Guamal, San Zenón, Tenerife, Santa Bárbara de Pinto, Zapayán, El Retén.

De estos municipios, los siguientes corresponden al programa NTP: Plato, Chibolo, Sabanas de San Ángel, Pivijay, Sitionuevo, El Piñón, El Banco, Santa Ana, Pijiño del Carmen y Tenerife.

Es en este escenario regional donde intervino la OIM a través del PPT en su componente de restitución, el cual tuvo como principal objetivo apoyar la fase administrativa del proceso de restitución del derecho a la tierra a hogares víctimas de despojo. Con esto se contribuyó a reparar por vía judicial a víctimas del conflicto armado interno, respecto de los derechos de propiedad que les fueron vulnerados.

En ese sentido, se planteó la necesidad de crear una oficina satélite de la Unidad de Restitución de Tierras, que dentro de los territorios intervenidos por NTP pudiera colaborar en este objetivo, puntualmente en los temas que corresponden a la creación de procesos locales de desarrollo territorial integral, generación de arraigo de las personas en condición desplazada por la violencia que desean retornar, recuperación del tejido social, fortalecimiento de las organizaciones y estabilización socioeconómica de las comunidades. Estos resultados a su vez crean condiciones de gobernabilidad democrática en los territorios que viabilizan su desarrollo integral y sientan bases para la construcción de paz.

Durante los dos años de implementación del proyecto, el PPT apoyó el montaje y la operación de una oficina satélite de la UAEGRT en el municipio de Plato, así como la instalación y operación del equipo técnico humano que se encargó de documentar las solicitudes de restitución de las víctimas. Lo que se buscó con la implementación de esta oficina fue contribuir a la reparación integral de las víctimas del

conflicto armado en la zona centro y sur del departamento de Magdalena, especialmente a quienes resultaron vulnerados en sus derechos de propiedad, posesión u ocupación, con una expectativa de atención de alrededor de 1.100 familias, haciendo de la restitución de tierras uno de los ejes centrales de la reconciliación y de la construcción de NTP.

La sede inicialmente tenía como único objetivo impulsar los procesos administrativos encomendados por la Dirección Territorial, empezando por el análisis de aproximadamente 75 solicitudes de inscripción en el registro de tierras, que recaían sobre predios ubicados en la vereda Oceanía, municipio de Sabanas de San Ángel. Sin embargo, para el año 2015, la Unidad de Restitución de Tierras definió una estrategia de barrido. Como mecanismo para ampliar su acción. Su objetivo era focalizar los esfuerzos en ciertas zonas del país, entre las que se escogió el Magdalena, uno de los departamentos donde se presentaron más casos de restitución de restitución; de ahí que fuera necesario robustecer el equipo de trabajo con contratistas de todas las áreas.

Vale la pena señalar que la sede inició con siete colaboradores. Sin embargo, en la actualidad la oficina cuenta con una coordinación y un número superior a 25 contratistas, por lo cual pasó de ser una microunidad a extender su acción a otros municipios.

La oficina inició como parte del componente de restitución de tierras del PPT, pero su alcance tomó mayor dimensión en respuesta a los requerimientos de la estrategia regional de la URT. En el radio de acción de la oficina hay 13 municipios (centro y sur del Magdalena, con 1.100 casos aproximadamente). Inicialmente en el marco del proyecto se buscaba resolver solicitudes en cinco municipios con un alcance de 300 casos de los NTP.



Esto suponía una dualidad en la implementación, lo cual obligó a replantear el plan de acción llevando a ampliar la cobertura a una zona geográfica más amplia y a incrementar el recurso humano y técnico de la oficina.

Uno de los retos fue y sigue siendo la incidencia política de las personas que actualmente están en los predios frente al proceso. Esto se relaciona con la compleja problemática de los segundos ocupantes. En el tema de tierras se mueven intereses económicos y políticos que han dificultado el avance de los procesos de restitución.

El conflicto armado generó fenómenos como el desplazamiento forzado y abandono de los predios de cientos de familias. A inicios de los noventa, el Incora compró grandes extensiones de

tierra que fueron adjudicadas entre campesinos como parte de una "reforma agraria". Con la llegada de los grupos paramilitares entre 1996 y 1997 al departamento del Magdalena, se dio el despojo de quienes habían recibido la tierra por esta vía, asociando a estas dinámicas sociales campesinas a la guerrilla. Esto derivó en desplazamientos masivos, ocupación ilegal de predios, testaferrato, modificación del uso del suelo, entre otros fenómenos. Durante la década que duró la presencia de este grupo en la zona, se crearon alianzas con las autoridades y grupos económicos locales que dieron lugar a nuevas adjudicaciones ilegales y a reformas al ordenamiento territorial para favorecer a los ocupantes de estas tierras. Por esta razón, el Magdalena es uno de los departamentos con más casos de restitución, después del Cesar.

Todo este fenómeno hace que la restitución sea muy compleja en esta zona; encontrar el histórico de los predios en relación a la propiedad no es tarea fácil. Es claro que existen segundos ocupantes de buena fe, que no incidieron en los eventos de despojo y que también son vulnerables en el proceso de restitución, con riesgo de convertirse en víctimas. Sin embargo, actualmente se presenta una situación difícil debido a que muchos terratenientes, testaferros y despojadores directos, aprovechando esta figura, buscan incidir en la política de restitución y obstaculizar los procesos, constituyéndose en grupos de presión que pretenden estigmatizar a los reclamantes y polarizar el proceso.

En varias regiones del país se han presentado incidentes de seguridad que han puesto en riesgo la vida e integridad de los líderes de víctimas que apoyan el proceso. En el caso del Bajo Magdalena se tiene conocimiento de menos de 1% de solicitantes amenazados, ante lo cual se activan los protocolos de seguridad.

La URT tiene un área llamada de prevención y protección, que conoce de estas amenazas, mas no asigna las medidas de protección. Ante cualquier evento del que se tenga conocimiento, esta llena un formulario que se envía a los enlaces UNP, quienes a su vez realizan el estudio de seguridad y asignan las medidas de protección a que haya lugar. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, los casos de los que se tiene conocimiento son muy pocos.

La política pública de restitución funciona de manera microfocalizada, teniendo en cuenta los siguientes puntos:

- Densidad histórica del despojo

- Condiciones de seguridad para los funcionarios
- Condiciones para el retorno de las víctimas

En este sentido, la estrategia para agosto de 2016 de la URT buscaba resolver con mayor celeridad las solicitudes, por lo cual se microfocalizó toda la zona del Magdalena, lo que implicaba realizar un estudio de casos colectivo. De esta microfocalización, la URT de Plato actúa en 13 municipios. Sin embargo, desde el punto de vista catastral y técnico, tramitar este volumen de casos es mucho más complejo. Desde lo social y jurídico son menos arduos estos procedimientos. Desde lo catastral, la georreferenciación de cada predio se debe hacer de forma individual; ahí a que el esfuerzo sea mucho mas grande. Esa ha sido sin duda una de las dificultades: obtener los insumos desde lo catastral.

La apuesta que hizo la Unidad ha mostrado ser adecuada ya que a la fecha se han podido definir la situación de fondo de más de la mitad de los casos que había en el departamento, para que pasen a los jueces y magistrados especializados de restitución.

Actualmente existen cuatro casos de sentencias de restitución jurídica material de parcelas dentro de predios de mayor extensión: La Pola, en Chibolo; Villa Luz y Las Planadas I y II, veredas de Plato. Estos fueron de los primeros predios microfocalizados y en este momento están en fase de retorno. Estos procesos fueron los pilotos tramitados inicialmente desde la territorial Magdalena y son considerados como sitios emblemáticos de despojo. Luego pasaron a la oficina de Plato para culminar el proceso. Con estas sentencias se beneficia un número importante de familias, así:

Municipio	Vereda	Predio	N.º familias
Chibolo	La Pola	El Radio	14
		Las Tolúas	6
		Santa Rosa	11
Plato	Las Planadas I		12
	Villa Luz		6
Sabanas de San Ángel	Planadas II		1

A la Unidad le corresponde adelantar la materialización de las órdenes de las sentencias en el posfallo. Esto incluye proyectos productivos y monitoreo al cumplimiento de otras disposiciones, de mejoramiento o construcción de vivienda rural nueva; igualmente proveer alivios de pasivos, brindar asistencia y reparación integral a las víctimas en materia de salud, educación, empleo, atención psicosocial, etcétera, como se estipula en el rol de a URT para cada etapa del proceso:

- Administrativa (URT)
- Judicial (como representantes judiciales de las víctimas en algunos casos)
- Posfallo (URT y otras entidades, según lo asigne la sentencia)

## Logros y dificultades de los procesos de retorno

El abandono de los predios hace que el arraigo se pierda, y recuperarlo es un proceso complejo. En este sentido, es un reto tanto para las familias como para la URT ayudarles a reconstruir el proyecto de vida y elaborar un plan para el uso del proyecto.

Uno de los logros es precisamente ese, que las personas recuperen su sentido de pertenencia y arraigo por su tierra, es decir, reparar el tejido social. En La Pola ya se tienen procesos organizativos que contribuyen a este resultado.

Si bien se está en una etapa transicional en el marco del proceso de paz, aún existe conflicto. El reto principal es llegar a donde no se ha podido: lugares que aún representan riesgos para la seguridad de los funcionarios y las víctimas, especialmente en el zonas del sur del país (Caquetá, algunas zonas de Nariño, Putumayo, Meta, oriente antioqueño, Chocó, algunas zonas de Norte de Santander, entre otras). El reto está en consolidar la seguridad en estas zonas para que se den todas las garantías que posibiliten la restitución, así como superar las divisiones y oposiciones donde se mueven intereses contrarios al proceso.

Gracias a la implementación progresiva de la estrategia 2015 de la URT y al apoyo del PPT en los NTP, la oficina Plato tiene injerencia en 13 municipios del centro y sur del departamento de Magdalena (Chibolo, Sabanas de San Ángel, Tenerife, Plato, Nueva Granada, Ariguaní, Santa Bárbara de Pinto, Santa Ana, Pijiño del Carmen, San Zenón, San Sebastián de Buenavista, Guamal y El Banco), todos ya microfocalizados y con solicitudes en trámite administrativo. A la fecha se tienen los siguientes resultados:

## Logros del proyecto

**597**

Total de solicitudes recibidas

MUNICIPIOS

**El Banco, Plato, Sabanas de San Ángel y Tenerife**

**385**

Casos documentados

**212**

casos en etapa administrativa

análisis del precio e inicio de estudio

Solicitudes con decisión de fondo

**171**

en estudio previo

**99**

inscritas en el registro de tierras

con solicitud de fondo

**214**

Solicitudes presentadas ante los jueces

**61**

Cifras de la URT de Plato, Magdalena a agosto del 2016

Aunque en el componente de restitución de tierras el PPT tuvo una orientación más técnica-administrativa, es fundamental tener presente siempre que detrás de cada caso o solicitud se encuentran familias benefi-

ciarias y que el proceso tiene un impacto concreto en los territorios donde se busca que la claridad de los derechos sobre la tierra y sobre la propiedad rural contribuya a generar desarrollo, paz y equidad.

Esto significa que la Oficina de Restitución de Tierras recibió 597 solicitudes desde su apertura a principios de 2015 hasta Agosto de 2016. De esas, 212 se encuentran en etapa administrativa, es decir, aquella en que se hace una primera revisión de cumplimiento de las condiciones para iniciar la ruta (calidad jurídica del solicitante, tiempo en que se produjo el despojo o abandono y causa). Por otro lado, 385 fueron documentadas, de las cuales 214 ya cuentan con decisión de fondo. Esto significa que ya fueron estudiadas y se tomó una decisión administrativa, de éstas, 99 se encuentran inscritas en el registro de tierras y 61 fueron presentadas como solicitudes de restitución ante los jueces. 171 se encuentran en proceso de recaudación de pruebas y se encuentran próximas a decidir de fondo.

**“Un sentimiento** muy grande y a la vez una gran alegría regresar a la tierra donde nacieron los hijos. Llegar de nuevo a trabajar. Ese es el sueño”. Testimonio de un solicitante de restitución de tierras. Documental sobre la restitución de tierras. Unidad de Gestión de Restitución.

## Resultados obtenidos

La política de Restitución de Tierras ha demostrado en los pasados cinco años que es posible llevar a cabo acciones dirigidas al restablecimiento de derechos, al fortalecimiento de la institucionalidad y a la prevalencia de la norma, aun en condiciones donde está vigente el conflicto armado y la presencia del Estado es precaria. Uno de sus principales

logros es abrirse paso en medio de contextos de gran dificultad y poco a poco crear rutas, metodologías e instrumentos normativos y pedagógicos que van fortaleciendo su acción en los territorios.

Desde el marco del PPT, uno de los principales logros fue haber apoyado de manera directa la implementación de una política pública que reviste gran importancia para el contexto actual del país y con la que se espera abonar el terreno para la paz y el posconflicto. Al haber dado respuesta a una necesidad concreta de la Unidad de Restitución de Tierras a través del apoyo financiero y técnico para la implementación de la oficina de Plato, se pudo intervenir en una zona de alta influencia en materia de despojo y abandono forzado de tierras, donde se encuentran varios de los casos más representativos de despojo. Igualmente, se contribuyó a fortalecer la presencia del Estado en zonas que anteriormente estaban marginadas y bajo el control de actores armados, así como a regresarle la importancia a la ley y a la norma como mecanismos legítimos para la resolución de conflictos.

Por otro lado, con esta intervención se contribuyó a ampliar el espectro de acción de la UAEGRT en el sur del departamento del Magdalena. Se logró que la comunidad conociera la entidad, se familiarizara con sus procedimientos y accediera a información sobre la ruta para la restitución del tierras.

## Desafíos para la restitución de tierras

La política de restitución de tierras enfrenta grandes retos y dificultades; por un lado, aumentar el volumen de fallos, que si bien es significativo para tan poco tiempo, sigue siendo pequeño. Teniendo en cuenta la importancia de este tema para el

contexto actual, impulsar y dinamizar el proceso es urgente para generar confianza institucional y demostrar que es viable como instrumento para la apuesta por la paz y el posconflicto.

En relación con este tema, cabe mencionar que aunque los tiempos están claramente establecidos en la ruta administrativa, los fallos judiciales no se están generando en el tiempo previsto. Esto básicamente sucede porque el proceso judicial de restitución se encuentra definido mas no reglamentado, lo que influye en un menor compromiso de los jueces, pues debido a la falta de tiempo y a sus múltiples obligaciones no dan celeridad a los procesos.

Por otro lado, desde la experiencia del PPT se evidenció una falta de articulación entre el gobierno nacional y los gobiernos locales; igualmente falta articulación interinstitucional en el desarrollo de este proceso, pues a pesar de que la ley estableció criterios en tiempos, formas y procedimientos para un trabajo articulado, en la práctica esto ha sido difícil de cumplir. En este sentido, la necesidad de fortalecer los mecanismos para el intercambio de información interinstitucional continúa siendo fundamental para que la ruta administrativa de la restitución pueda llevarse a cabo plena-

mente. Además, en el territorio se presenta una falla frecuente relacionada con la participación de las entidades acompañantes del proceso, lo que genera retrasos y dificulta el proceso en general. Un ejemplo de esto es el acompañamiento de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (Umatas), que por falta de recursos a nivel territorial muchas veces no pueden acompañar las visitas de campo donde se recoge la información social y técnica de los predios, actividad que se requiere para el proceso.

Otro desafío importante es lograr un apoyo y sostenido de la comunidad. Aunque en muchas de las zonas su participación es muy buena, en otras sigue estando dominada por algunos grupos de interés, excluyendo población clave para lograr una buena implementación del proceso.

Para finalizar, la seguridad sigue siendo un asunto de total importancia. A pesar de los esfuerzos por neutralizar a los actores armados, aún persisten zonas donde las autoridades muchas veces se encuentran limitadas por la presencia de grupos al margen de la ley, y donde líderes comunitarios son amenazados constantemente por trabajar en favor de la restitución de tierras.





# FORMALIZACIÓN

de predios rurales y ordenamiento  
social de la propiedad

territorio zonas ordenami  
sostenible paz predios



## Introducción

La informalidad de la tenencia de la tierra en Colombia ha sido una constante en la dinámica de ocupación del territorio y ha incidido en acentuar la pobreza rural, al ser un factor de exclusión y de inequidad social. También ha sido vista como una ventaja por actores del conflicto armado y oportunistas para usurpar las tierras de pequeños campesinos, lo que ha generado

violencia, desolación y atraso en los territorios. En el marco de un acuerdo de paz y con una perspectiva de posconflicto, la formalización de predios es una necesidad urgente, así como una oportunidad para ordenar el territorio, mejorar la capacidad de inversión de los entes regionales y locales, generar confianza y arraigo y propender por el desarrollo humano y social del campo rural.

La OIM viene apoyando los procesos de formalización desde hace varios años, a través de la asistencia técnica brindada de manera directa al Incoder y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, así como del acompañamiento en campo a experiencias específicas en formalización. El Proyecto Piloto de Tierras, en el marco del programa Nuevos Territorios de Paz (NTP), recoge estas experiencias, y de forma articulada con ambas entidades y otras instancias locales ha desarrollado un modelo de intervención que propone rutas, instrumentos y metodologías para contribuir a la formalización de predios rurales baldíos y privados.

Inicialmente, el objetivo del resultado de formalización era “apoyar financiera, jurídica y técnicamente, entre otros asuntos, en el trámite de algunos de sus procesos administrativos agrarios, con el objetivo de formalizar 1.100 predios a hogares campesinos vulnerables o víctimas del conflicto, en las regiones definidas por el programa NTP”. Con el fin de ajustarse a tiempos, cambios internos de las entidades, así como a funciones y sus competencias exclusivas, a mediados de la intervención este objetivo se modificó pasando a ser “acompañamiento para la formalización de la propiedad a favor de hogares campesinos vulnerables o víctimas del conflicto en los NTP”.

Es así como el apoyo del Proyecto Piloto de Tierras consistió en un proceso de acompañamiento al Incoder, a través del cual se suministró asistencia técnica para la ejecución de las actividades que facilitarían la toma de decisiones de carácter administrativo de la entidad en los procesos agrarios de titulación baldíos. En una segunda fase, el trabajo se direccionó al acompañamiento a los hogares vulnerables o víctimas del conflicto armado para la formalización de predios rurales.

A continuación se describe el proceso de la acción, comenzando por un marco conceptual que contextualiza la problemática de la informalidad en la propiedad rural en Colombia. Posteriormente se explica cómo se diseñaron las actividades, qué elementos estratégicos se tuvieron en cuenta para alcanzar los objetivos propuestos, cómo se llevaron a cabo las actividades y los logros (qué funcionó bien), dificultades (qué no funcionó tan bien), aprendizajes y recomendaciones para próximas intervenciones en este tema.

## Formalización de predios rurales y ordenamiento social de la propiedad:

### marco conceptual

De acuerdo con cifras del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2016), aproximadamente 1,7 millones de predios rurales se encuentran sin formalizar y 48% de los 3.718.000 predios rurales inscritos en el Catastro Nacional no tienen títulos registrados. Esta informalidad en la tenencia de la tierra, “entendida como la ausencia de títulos de dominio válidamente registrados, presente en su mayor parte en predios de particulares y algunas zonas en terrenos baldíos de la nación”, tiene una incidencia importante en el desarrollo del campo y profundiza la brecha de la pobreza. Por su parte, la Misión para la Transformación del Campo (2015) acepta que “el atraso en materia de formalización de los predios es muy grande, pues solamente 71 municipios (6%) tienen un nivel de formalidad mayor al 75%” (p. 16).

Es importante mencionar que en el medio rural colombiano es una tradición la prevalencia de los arreglos informales sobre los derechos de propiedad de la tierra, por lo que pocos pequeños campesinos

poseen títulos formales, y el acceso a la tierra se concentra, por lo general, en la posesión —en muchos casos sin legalizar—, la ocupación y la tenencia. Incluso, el arrendamiento de tierras y la aparcería se rigen por contratos de palabra, y los arreglos formales son poco frecuentes (Helo et al., 2008).

Sumado a esta situación, en Colombia se presenta una “dinámica de ocupación perversa”, como lo evidencia la Misión Rural (2013), en la cual la especulación con la tierra y su alto costo alrededor de centros poblados hacen que los productores agrícolas se ubiquen en zonas apartadas, de baja densidad poblacional y, por lo tanto, con difícil acceso a bienes públicos.

En consecuencia, el pequeño productor se ve limitado en sus posibilidades de vender y hacer transacciones con su propiedad, carece de oportunidades de crédito y de acceso a asistencia técnica, lo que reduce las posibilidades de mejorar el volumen y la calidad de sus productos, además de encontrarse en un alto grado de vulnerabilidad por la inseguridad jurídica alrededor de la propiedad.

Hay numerosas causas para la informalidad en Colombia. El Banco Mundial en su documento *Mejora de la gobernanza de la tierra en Colombia* (2013) menciona entre las principales causas las siguientes:

- a. El alto grado de desconocimiento de la población rural acerca de los diferentes tipos de derechos que existen sobre la tierra.
- b. La falta de tramitación de las sucesiones en las que la titulación queda a nombre del propietario fallecido, requiriéndose la adjudicación a los herederos. Además, los altos costos que conlleva el trámite notarial o

el proceso de sucesión judicial, el pago de honorarios a quien la tramita y los impuestos que genera son aspectos que desestiman la formalización de los predios rurales.

- c. Costos, falta de conocimiento y trámites relacionados con los procedimientos de registro.
- d. La costumbre de acudir a documentos informales como las cartas-ventas y documentos privados para comprar y vender predios. Esta práctica contribuye a que el sistema legal estatal sea visto como algo alejado e inaplicable y, por lo tanto, se genere un subregistro.

A lo anterior hay que añadir otras razones para la informalidad en la tenencia de los bienes inmuebles rurales, como la dispersión en las funciones de las entidades responsables de la formalización, los trámites administrativos complejos, la falta de una jurisprudencia agraria, pocos jueces experimentados en este tipo de procesos, así como la carencia de incentivos para formalizar.

Existen diferentes tipos de informalidad. La ruta y los procedimientos para la formalización dependen gran parte de la identificación de esta situación. Los tipos de informalidad que se identifican en la actualidad son (Programa de Formalización de la Propiedad Rural, 2016):

- 1. Títulos no registrados:** cuando se tiene una escritura pública, una sentencia de un juez o una resolución de adjudicación del antiguo Incora o el actual Incoder, pero no se la ha registrado en la Oficina de Registro.
- 2. Bienes baldíos no adjudicados:** cuando sus ocupantes cumplen con las condiciones y requisitos establecidos por la ley.

- 3. Posesiones:** que han cumplido con los requisitos y condiciones para solicitar la declaración de prescripción adquisitiva de dominio a su favor, que no se han formalizado por vía judicial conforme las normas legales vigentes en la materia.
- 4. Falsa tradición:** inscripción realizada en el folio que se hace a favor de una persona a quien otra que carece de dominio sobre el bien o el derecho vendido le ha hecho un acto de transferencia.
- 5. Sucesiones ilíquidas:** predios cuyo propietario falleció y no se ha llevado a cabo la liquidación de su herencia.
- 6.** Predios cuyos actos no se han protocolizado en debida forma.

La formalización de la propiedad rural se presenta entonces como la mejor opción para contrarrestar los efectos de la informalidad, así como para promover el desarrollo en el campo y fortalecer la gobernabilidad en los territorios.

Teniendo en cuenta esta necesidad y los importantes beneficios de la formalización para el desarrollo rural, el gobierno nacional la convirtió en política pública y creó el programa de Formalización de la Propiedad Rural, con el propósito de “hacer propietarios de pleno derecho a quienes ocupan o poseen de manera informal los predios rurales para promover una mayor seguridad jurídica en los derechos sobre la tierra, propiciar un funcionamiento más ágil de la justicia en lo relacionado con derechos de propiedad, impulsar el desarrollo agrario sostenible, prevenir el despojo y facilitar la protección de los predios abandonados o en riesgo de abandono forzado” (Programa de Formalización de la Propiedad Rura, 2016).

Con esta política se busca “estimular el desarrollo rural y mejorar la calidad de vida de los campesinos, convirtiendo en patrimonio la tierra que ocupan y trabajan, desarrollando un mercado de tierras rurales con seguridad jurídica, que funcione en forma abierta, ágil y transparente”. El programa está diseñado para llevarse a cabo en un periodo de diez años, con cobertura nacional. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural fijó las metas del programa en 110.000 familias atendidas entre 2012 y 2021.

Al respecto, es importante precisar que existen dos modalidades de formalización:

- 1.** Formalización de predios baldíos de la nación y del Fondo Nacional Agrario, cuya responsabilidad correspondía al Incoder (liquidado mediante el Decreto 2365 del 7 de diciembre de 2015), y que en adelante sería la Agencia Nacional de Tierras (ANT, instituida mediante el Decreto 2363 de la misma fecha) la que se encargó de esta labor.
- 2.** Formalización de predios rurales privados, programa que actualmente es coordinado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

## Proceso de formalización de predios baldíos y bienes del Fondo Nacional Agrario

La Constitución de 1991 dispuso en cabeza del Estado el deber de promover el acceso a la propiedad de la tierra por los pequeños productores, en forma individual o asociativa, además de proveer otros bienes y servicios con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos colombianos.

Al respecto, la misma Constitución de 1991 aclara que los bienes públicos que forman parte del territorio, dentro de los cuales se encuentran las tierras baldías, pertenecen a la nación. Esto significa que esta ostenta el dominio sobre estos bienes y al mismo tiempo ejerce soberanía sobre ellos.

De acuerdo con la Corte Constitucional en la Sentencia C-595 del 7 de diciembre de 1995, los bienes públicos se clasifican de la siguiente forma:

- 1.** Fiscales propiamente dichos: aquellos que poseen las entidades de derecho público y sobre los cuales ejercen un dominio pleno, esto es, igual al que ejercen los particulares respecto de sus propios bienes. En otras palabras, todos aquellos bienes de la nación cuyo uso le pertenece a esta.
- 2.** Bienes de uso público: destinados al uso común de los habitantes.
- 3.** Bienes fiscales adjudicables: aquellos que tiene la nación para traspasarlos a los particulares que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley.

La Ley 160 de 1994 creó el Sistema Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, que estableció un subsidio para la adquisición de tierras y reformó el Incora, entre otras cosas. En esta se incorporó un capítulo especial respecto de los “bienes nacionales” (XII, artículos 65 al 78), refiriéndose a los baldíos adjudicables, que solo pueden adquirirse a través de un título de dominio otorgado directamente por el Estado<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Artículo 65, inciso primero. Ley 160 de 1994.

Los predios baldíos solo pueden otorgarse cuando se ha verificado la ocupación previa de tierras con aptitud agropecuaria que estén siendo explotadas de acuerdo con las normas sobre protección ambiental. La titulación se hace en favor de personas naturales, empresas comunitarias y cooperativas campesinas, en las extensiones y condiciones designadas para cada municipio o región del país<sup>37</sup>.

Para solicitar la adjudicación de un predio baldío, el Incoder, y actualmente la Agencia Nacional de Tierras, debe verificar que los solicitantes cumplan con los requisitos para ser adjudicatarios. Estos son<sup>38</sup>:

- 1.** Ocupación previa de tierras con aptitud agropecuaria o forestal, que se estén utilizando productivamente, no inferior a cinco años. La ocupación anterior de persona distinta del peticionario no es transferible a terceros (artículo 8, Ley 160 de 1994).
- 2.** Patrimonio neto no superior a 1.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes. Cuando se trate de empresas comunitarias y de cooperativas campesinas, para efectos de la prohibición anterior, deberá tenerse en cuenta, además, la suma de los patrimonios netos de los socios cuando estos superen el patrimonio

---

<sup>37</sup> Lo dispuesto por la Ley 160, respecto de la adjudicación de baldíos a campesinos, de forma individual, se encuentra reglamentado actualmente por el Decreto Único Reglamentario 1071 de 2015, título 10, capítulos 1 al 5 (antes Decreto 2664 de 1994, capítulos 1 al 5). Adicionalmente, lo referente a las Unidades Agrícolas Familiares, las cuales constituyen los límites máximos y mínimos sobre los que se puede adjudicar, está reglamentado en la Resolución 041 de 1996, inciso 5.

<sup>38</sup> Incoder. Titulación de Baldíos. Recuperado de: <http://www.INCODER.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=869&conID=292>

neto de la sociedad (artículo 69, Ley 160 de 1994, y artículo 8, Decreto 2664 de 1994).

- 3.** Demostrar que tiene bajo producción económica las dos terceras partes de la superficie cuya adjudicación solicita y que la utilización adelantada corresponde a la aptitud del suelo establecida en la inspección ocular (artículo 69, Ley 160 de 1994, y artículo 8, Decreto 2664 de 1994).

Si los solicitantes cumplen con dichos requisitos, se inicia la ruta de adjudicación que consta de las siguientes etapas:

- a.** Se expide un acto administrativo, que para el efecto es un auto, en el cual se acepta la solicitud y se realiza un procedimiento de comunicación a las autoridades pertinentes (procurador agrario, autoridades ambientales municipales, etcétera) y a los colindantes.
- b.** Publicación de la solicitud mediante un aviso público.
- c.** Inspección ocular del predio en el que se identifican beneficiarios, el predio solicitado, las condiciones en las que se encuentra (nombre del predio y ubicación exacta con sus linderos, uso, explotación y ocupación). En esta diligencia también se reciben los testimonios y pruebas aportadas de los colindantes o de cualquier persona que se oponga a la adjudicación. Al finalizar, se deja constancia en un acta, en la cual se indicarán las personas que intervinieron, los hechos y casos examinados y se incorporan los testimonios, documentos, constancias y oposiciones que se formulen. Todas las partes participantes deben firmarla.
- d.** Publicación de un aviso mediante el cual se dan tres días hábiles para solicitar cualquier aclaración con relación a la inspección ocular.
- e.** Una vez vencido este plazo, se fija nuevamente otro aviso por cinco días hábiles para presentar cualquier oposición.
- f.** Si no se presenta oposición o si esta es extemporánea o resuelta de manera desfavorable, y cumplidos todos los requisitos contemplados en las leyes vigentes, se expide la resolución de adjudicación del terreno baldío correspondiente.
- g.** En caso de alguna oposición, para esta etapa del proceso se permite usar un recurso de reposición, el cual debe interponerse dentro de los cinco días siguientes a la notificación de la resolución.
- h.** Una vez surtido este trámite, se procede a la inscripción del predio en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. El registrador devuelve al Incoder (ahora ANT) el original y una copia de la resolución, con la correspondiente anotación de su registro.

Los predios del Fondo Nacional Agrario corresponden al “conjunto de bienes y recursos destinados a realizar la inversión social del Estado colombiano en materia de reforma agraria”<sup>39</sup>. Fue creado por la Ley 135 de 1961 y en su momento administrado por el Incora, posteriormente por el Incoder y ahora por la ANT. Este fondo también busca dotar de tierras a hombres y mujeres campesinas de escasos recur-

---

<sup>39</sup> Incoder. Fondo Nacional Agrario. Recuperado de: <http://www.incoder.gov.co/metasformalizacion/fna.aspx>.

sos y a pequeños y medianos productores rurales, a través de la adjudicación regulada por la constitución de Unidades Agrícolas Familiares (UAF) que promuevan su uso eficiente, racional y sostenible.

## Proceso de formalización de predios privados

En 2010, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, mediante la Resolución 452 de ese mismo año, creó el programa de Formalización de la Propiedad Rural, con la finalidad de lograr la reducción de la informalidad en la tenencia de la tierra por la población rural, garantizar y facilitar el acceso a la tierra, así como a los servicios públicos y privados a los campesinos.

Por medio de la Resolución 181 de 2013, el programa de Formalización fue reestructurado con base en la expedición de la Ley 1561 de 2012, a través de la cual se creó el proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica y sanear así la falsa tradición. A partir de esta reestructuración, se crearon también las Zonas de Formalización Masiva (ZFM), las cuales son áreas del territorio nacional definidas por el Ministerio de Agricultura para llevar a cabo los proyectos de formalización, teniendo en cuenta los criterios y lineamientos definidos por la Upra.

El proceso de formalización masiva comprende diez pasos:

1. Establecer la ZFM.
2. Crear y organizar el Grupo Técnico de Formalización (GTF).

3. Realizar el inventario inicial de la información disponible en la ZFM.
4. Comunicar el programa a las autoridades locales y a la comunidad.
5. Recibir y clasificar las solicitudes.
6. Programar y ejecutar las visitas de campo y consolidar la información recogida.
7. Estudiar las solicitudes y preparar los documentos para la legalización de la tenencia.
8. Exponer públicamente los resultados a través de las jornadas de "exposición pública de resultados preliminares".
9. Direccionar e impulsar los procedimientos de formalización.
10. Registrar y realizar el acompañamiento local.

El 7 diciembre de 2015, a través del Decreto Presidencial 2365, la Presidencia de la República liquidó el Incoder y creó la Agencia Nacional de Tierras (ANT), "responsable de la administración de las tierras como recurso para el desarrollo rural, de la política de acceso a tierras y la gestión de la seguridad jurídica para consolidar y proteger los derechos de propiedad en el campo"<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Decreto 2363 del 7 de diciembre de 2015, por el cual se suprime el Incoder, se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones. Recuperado de: <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Decretos/2365-2015.pdf>



Esta agencia sería entonces la responsable de continuar los procesos de ordenamiento social de la propiedad, ejecutar los programas de acceso a tierras y adjudicación de baldíos, e implementar las acciones de formalización de predios rurales; igualmente, de articular acciones y propender por una adecuada coordinación y gestión de información con otras entidades del Estado con competencia en estos temas.

En este momento no se conoce a profundidad la nueva estructura institucional para el sector agropecuario. Sin embargo, es posible vislumbrar algunos retos y posibles riesgos, como la necesidad de dar continuidad a los procesos de adjudicación de baldíos que anteriormente llevaba el Incoder, hacer una buena gestión de información que permita que los casos puedan tener respuesta en tiempos adecuados, así como identificar rá-

pidamente mecanismos de articulación con los territorios que faciliten el flujo de información y el desarrollo de actividades en campo.

## Modelo de intervención

Aunque existe una ruta definida desde la institucionalidad pública para la formalización de predios rurales, la experiencia del PPT muestra que es en los detalles donde está el éxito o la falla del proceso. Es decir, que aunque el camino jurídico y administrativo estén claros y definidos, así como los criterios para presentar las solicitudes y los tiempos para las respuestas, los retos se encuentran en las realidades de los territorios, ya que es allí donde se expresan la falta de articulación institucional, las prácticas tradicionales de transacciones de bienes, la ausencia de información, entre otros aspectos clave para adelantar estos procesos. El PPT busca hacer un aporte concreto a través de su experiencia en campo y su modelo de intervención para la formalización de predios rurales, el cual puede dar luces de aquellos elementos estratégicos que deben tenerse en cuenta para ampliar y escalar estos programas, así como de las dificultades que se pueden enfrentar y algunas apuestas realizadas para superarlas.

A continuación se describen los elementos claves del modelo de intervención del PPT:

### I. Alianzas interinstitucionales

El programa Migración y Ruralidad de la OIM ha tenido como una de sus apuestas, apoyar a la institucionalidad pública colombiana en el desarrollo de sus programas y políticas para el sector rural y el fortalecimiento de capacidades.

Por esto, un elemento estratégico en la intervención fue el establecimiento de alianzas en las que las entidades y la OIM aunaron esfuerzos para un objetivo común. En casos como este, es fundamental establecer vínculos que puedan permanecer en el tiempo, más allá de los cambios institucionales que puedan presentarse, cuyos compromisos y recursos financieros y técnicos estén respaldados por un convenio formal que pueda soportar la acción durante toda su ejecución. No obstante, es importante tener en cuenta que el tiempo que toma establecer la alianza y firmar el convenio puede ser significativo de forma que se incorpore como un aspecto clave en la elaboración del plan de acción.

Para este resultado del proyecto, durante la fase de negociación y formulación, la OIM hizo un primer contacto con el Incoder, que era la institución responsable de los programas de adjudicación de baldíos, procesos agrarios y desarrollo rural, entre otros. Una vez socializada la propuesta, se identificó la manera como esta se articularía con la política y los programas institucionales en marcha y se exploraron las implicaciones de un trabajo conjunto. Este convenio contó con recursos técnicos y financieros de ambas partes, lo que implicó también una serie de procedimientos internos dentro del Incoder para asegurar la contrapartida.

Una vez firmado el convenio de financiación, la OIM estableció una serie de acuerdos específicos o reglas de juego con las entidades involucradas, que facilitaron el trabajo técnico y su intervención en terreno. Para formalizar la alianza con el Incoder, el 3 de diciembre de 2014, las dos entidades firmaron el Convenio de Cooperación 892, en el cual se estableció el objetivo de “aunar esfuerzos para apoyar las labores en materia de formalización a través de recursos financieros, administrativos y técnicos”.

Durante la ejecución de este resultado, gran parte de las dificultades que enfrentó estuvieron asociadas a los cambios institucionales que vivió el sector rural en el marco de dos años (2013-2015), que incluyeron varios relevos en los ministros de Agricultura y Desarrollo Rural, los gerentes del Incoder, así como de funcionarios del nivel directivo. Esto llevó a una especie de “reinicio”, ya que se debió socializar el proyecto cada vez que entraba un nuevo funcionario, explicar alcances y compromisos, construir relaciones de confianza y poner en marcha nuevamente los mecanismos de trabajo operativo y de seguimiento. Más allá de la existencia de un convenio firmado entre las partes, la voluntad de las organizaciones es esencial para que las acciones realmente puedan llevarse a cabo.

Al respecto de este tema, una de las asesoras técnicas del PPT dice: “El proyecto se tuvo que adaptar a las situaciones particulares de las instituciones públicas, debido a los cambios internos. Además, los tiempos que toman las cosas y la voluntad política en general han hecho más retador el acceso a la información y el trabajo articulado con ellos. Sin embargo, funcionó bien que a través de una concertación constante, la realización de reuniones periódicas y la formalización del trabajo a través de convenios y protocolos se logra avanzar en varios temas operativos”<sup>41</sup>.

En este sentido, uno de los aprendizajes más importantes que arrojó el proyecto en relación con el trabajo directo con la institucionalidad pública se centra en la necesidad de establecer desde el inicio mecanismos de coordinación claros (eficientes y operativos) que permitan abordar las

dificultades intrínsecas a este tipo de intervenciones. Sin embargo, aunque estas condiciones y mecanismos se establezcan, el trabajo con la institucionalidad pública implica un margen de riesgo asociado a factores de coyuntura política y la itinerancia observada en los cargos operativos y de toma de decisiones.

## II. Mecanismo de seguimiento y evaluación

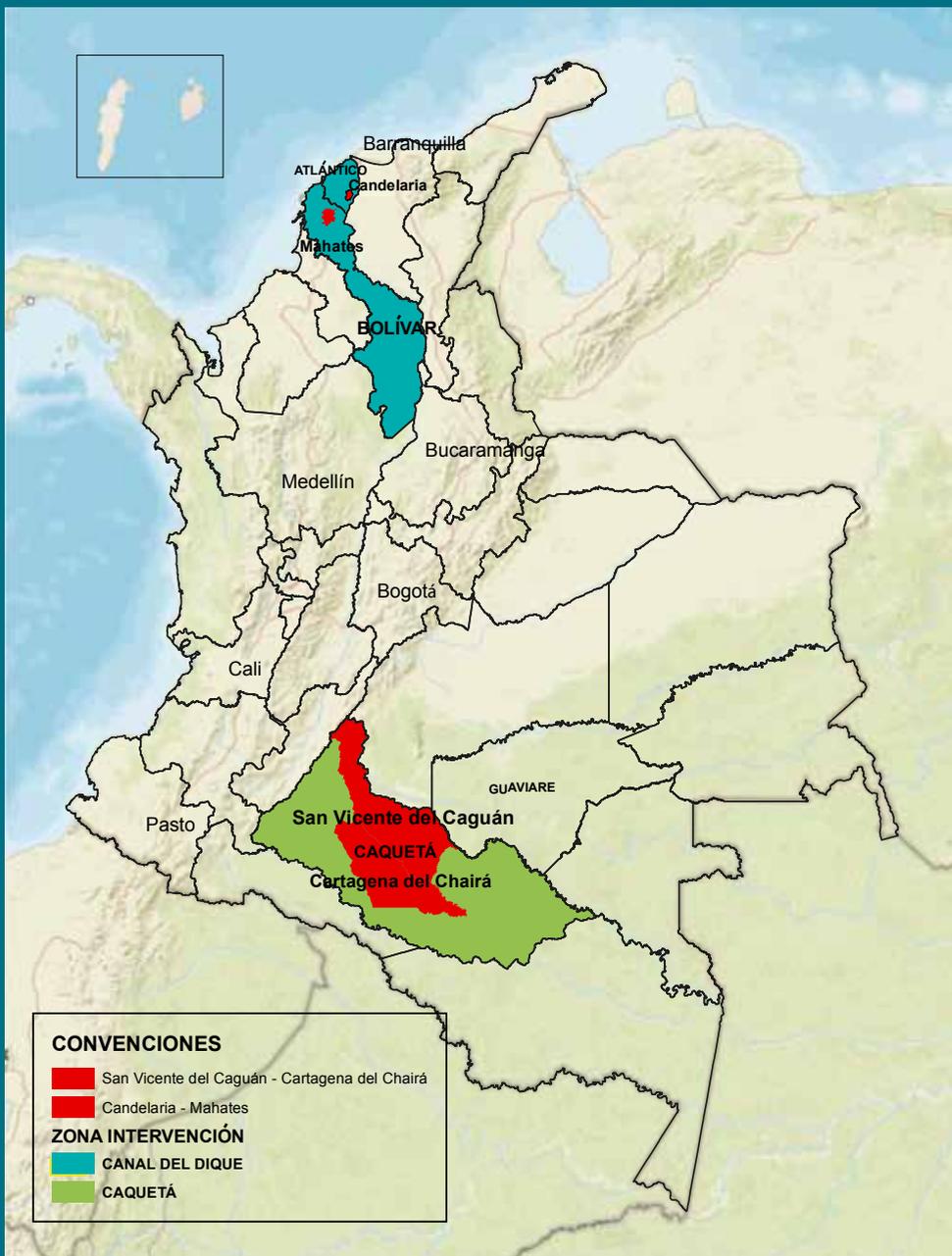
Un aspecto esencial para el desarrollo del convenio con el Incoder fue la puesta en marcha de un mecanismo de seguimiento que se llevó a cabo a través de mesas técnicas en las cuales se revisaron los avances en las gestiones operativas y se estudiaron las dificultades administrativas para el avance en los objetivos. Desde mayo hasta noviembre de 2015, se realizaron seis mesas técnicas de evaluación y seguimiento.

En estas mesas se construyó el plan de acción, se acordaron los mecanismos para la focalización de los municipios por intervenir, se identificaron los primeros posibles beneficiarios del proyecto y se cruzó información para realizar ajustes en las metas y replantear algunas acciones para avanzar en el logro de los objetivos durante la ejecución. El resultado de las mesas se consignó en actas de cada reunión, en las que se registraron los avances y dificultades del proceso.

Sin duda, las mesas técnicas posibilitaron el diálogo entre las instituciones y la OIM, por lo cual se considera importante establecer este tipo de espacios como mecanismos para la coordinación interinstitucional de programas territoriales.

---

<sup>41</sup> Entrevista a Ledys Patricia Lara Rodelo, profesional de formalización de predios rurales.



## Municipios focalizados

Formalización de predios rurales

### III. Focalización de la intervención

Focalizar la población objeto de la intervención fue parte de la ruta crítica de la intervención. Para asegurar que esta focalización fuera pertinente, el proyecto trabajó con personas que se encontraban en la base de datos del Incoder, preseleccionados por esta entidad como posibles adjudicatarios. Esto facilitó la caracterización y georreferenciación de los solicitantes, lo que hizo más ágil el proceso en esta etapa inicial.

Con esta información inicial, facilitada por la entidad al inicio del convenio, se llevó a cabo un primer cruce de información con los municipios de intervención del programa NTP, y de esta forma se estableció la población sujeto de las acciones de acompañamiento a la formalización, como parte de la meta trazada para ese momento de 1.100 predios formalizados en las regiones focalizadas.

Las dos entidades acordaron que el trabajo se concentraría específicamente en Caquetá y en la costa Atlántica (Bolívar, Magdalena y Atlántico),

regiones con un alto grado de probabilidad para la adjudicación efectiva de predios baldíos. No se incluyó al Guaviare debido a que el departamento se encuentra dentro del Área de Manejo Especial de La Macarena y parte de este también se encuentra dentro de la Zona de Reserva Ambiental de Ley 2 de 1959. En este sentido, se acordó establecer una meta global de 550 solicitudes para atender en las regiones de Canal del Dique y Bajo Magdalena. Una cifra igual se estableció para el departamento de Caquetá.

El departamento de Caquetá fue focalizado por solicitud del Incoder, priorizando Cartagena del Chairá y la ZRC ubicada en San Vicente del Caguán, teniendo en cuenta que las comunidades asentadas en esos territorios han sufrido con la presencia de grupos al margen de la ley y de procesos relativamente recientes de colonización, sumado a una baja oferta institucional de programas de titulación de baldíos.

Una vez firmado el convenio, se estableció comunicación entre el equipo técnico del PPT y las direcciones territoriales del Incoder, a fin de revisar las acciones conjuntas para la implementación del plan de acción. Durante visitas iniciales de aprestamiento, el equipo técnico contrastó la información suministrada por el nivel central con la que se encontraba en las oficinas regionales, e identificó diferencias en el número de solicitudes registradas por una y otras. Como resultado de este cotejo quedaron dos bases de datos finales, con un total de 140 solicitudes en Cartagena del Chairá y 162 en la ZRC de Pato-Balsillas, del municipio de San Vicente del Caguán. Por otro lado, en la zona norte, se identificaron 277 solicitudes viables de revisión remitidas por la Dirección Territorial de Bolívar. Esto redujo de manera importante el

número inicialmente acordado para revisión en materia de adjudicación de baldíos.

A partir de esto, se puede hablar de dos momentos de la focalización. El inicial, mencionado anteriormente, y una segunda etapa que ocurre hacia finales de 2015, en la que se requiere un replanteamiento de la acción que permita ampliar el número de solicitudes, para lo cual se tomó la decisión de incluir la ruta para la formalización de predios privados.

Esta decisión implicó varios ajustes a la intervención. Por un lado, se definió que la formalización de predios baldíos se concentraría exclusivamente en el Caquetá (San Vicente del Caguán y Cartagena del Chairá), desarrollándose a partir de los acuerdos establecidos en el convenio con el Incoder. Por otra parte, la formalización de predios privados se concentraría en la costa Atlántica, donde existe una gran informalidad en la tenencia de la tierra y, más que procesos de adjudicación de baldíos, se presenta un gran número de predios privados no saneados.

Conforme a los criterios planteados para esta nueva focalización en el Canal del Dique, el PPT procedió a realizar el cruce de la información cartográfica, en el cual se determinó que a excepción de Cartagena de Indias y Mahates, todos los municipios de los NTP en Bolívar se encuentran microfocalizados por la Unidad de Restitución de Tierras, lo que los excluye de una posible intervención en formalización de predios rurales. De la misma manera, en el departamento del Atlántico, Repelón, Sabanalarga, Manatí y Piojó presentan zonas microfocalizadas por esta entidad.

Con la información clara y depurada, se realizó una primera visita a Santa Catalina, Santa Rosa,

Mahates y Turbaná (en el departamento de Bolívar), y Piojó, Usiacurí, Sabanalarga y Candelaria (en el departamento del Atlántico), con la finalidad de presentar el PPT-NTP, el equipo de trabajo y las acciones y resultados esperados relacionados con la formalización de tierras. De igual forma, se estableció contacto con las autoridades locales (Secretaría de Planeación, Umata, Tesorería, Secretaría de Gobierno, etcétera) y se solicitaron los esquemas de ordenamiento territorial con planos. Este proceso se hizo de manera paralela a la convocatoria de los líderes campesinos para asegurar la participación e inclusión de la comunidad en el proceso desde el primer momento.

En el caso de Candelaria, Atlántico (donde el PPT estaba trabajando en el proceso de reglamento de uso y manejo de la ciénaga de Sábalo) y Mahates, Bolívar (donde el PPT estaba trabajando el proceso de fortalecimiento a organizaciones sociales), la convocatoria fue exitosa y se evidenció el interés de la comunidad en el programa. Por consiguiente, estos se definieron como los municipios focalizados en el departamento de Bolívar.

Como se puede ver, la focalización es una etapa crítica en el desarrollo de la acción y debe prepararse desde la etapa de formulación, a fin de prever imprevistos y mitigar riesgos que puedan afectar los resultados de la intervención. Si bien es importante contar con información sobre la georreferenciación y datos de los solicitantes con que cuentan las entidades públicas, antes de definir metas y establecer la acción con base en dicha información, es importante hacer una primera revisión de esta en terreno que permita corroborar si en efecto coincide con la realidad local para definir el alcance del proyecto.

En relación con esto, para el caso de formalización de predios baldíos de la nación que se desarrolló en el Caquetá, Misael Guependo (2016), presidente de la Asociación Municipal de Colonos del Pato (Amcop), manifestó que “aunque el proyecto llegó con una base de datos del Inco der con los beneficiarios listos, la realidad mostró que esa información estaba desactualizada, no era clara y tenía muchos vacíos. Esto hizo que el acompañamiento de la comunidad en terreno fuera muy importante para saber realmente quiénes podían ser objeto de formalización y quiénes no”.

Finalmente, la focalización requiere el apoyo de numerosas entidades, del nivel nacional y territorial, con el fin de obtener información precisa, actualizada y oportuna en materia catastral, predial y técnica; por lo tanto, una buena articulación institucional y cooperación es vital.

#### IV. Desarrollo de las acciones en los territorios focalizados

El enfoque territorial es la clave en los procesos de formalización de predios rurales. Es allí donde es posible adquirir información de fuentes primarias, donde las autoridades y pobladores pueden dar cuenta de lo que ha sucedido en los últimos años en materia de tenencia y donde la ruta administrativa establecida es puesta a prueba. Las dinámicas territoriales orientan las acciones, pues solo la comprensión y el ajuste a los contextos hacen que las intervenciones sean viables en términos de eficacia, eficiencia, pertinencia y resultado.

Como se mencionó en el punto anterior, la intervención se llevó a cabo en dos territorios: Caquetá y la costa Atlántica (Mahates y Candelaria).

## Caquetá

En el departamento del Caquetá se trabajó en el municipio de San Vicente del Caguán, en la ZRC del Pato-Balsillas y en Cartagena del Chairá. Para el inicio de las acciones en estos lugares, se contó con el apoyo de los líderes de la zona, en este caso, los directivos de la Amcop y los presidentes de las juntas de acción comunal, quienes acogieron la propuesta, la socializaron con la comunidad e hicieron seguimiento a las diferentes actividades realizadas, lo que contribuyó significativamente a la transparencia y construcción de confianza.

Por otro lado, el acompañamiento de la oficina territorial del Incoder, ubicada en Florencia, también facilitó en gran medida el desarrollo del proyecto; brindó la información inicial para llevar a cabo la focalización y aportó la documentación con la que se contaba de los diferentes casos. También se mantuvo contacto y comunicación frecuente con las alcaldías de San Vicente del Caguán y Cartagena del Chairá, y la Gobernación del Caquetá.

### a. Análisis de información

La información resultante de la identificación de las solicitudes se registró en una base de datos para el análisis y la verificación del cumplimiento de los requerimientos establecidos en el artículo 11 del Decreto 2664 de 1994<sup>42</sup> (actualmente ar-

tículo 2.14.10.5.1 del Decreto 1071 de 2015), para la adjudicación de baldíos. Con esta información se descartaron las solicitudes de inmuebles ubicados en áreas de influencia de la ZRF, establecida por la Ley 2 de 1992. Así mismo, se contrastó la información de los predios con la información geográfica disponible, que en este caso correspondió a mapas veredales desactualizados (de años anteriores), suministrados por la Dirección Territorial del Incoder, y al mapa de cobertura de la Ley 2 de 1959, disponible en la página web del Ministerio de Ambiente.

Para descartar las veredas ubicadas en zona de Ley 2, se contó con la circular de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (Corpoamazonía), la cual, infortunadamente, también presentaba un sistema de veredas desactualizado. Por otro lado, se identificaron las zonas de parques nacionales naturales, aquellas donde se adelantan explotaciones de recursos naturales no renovables, y las establecidas como zona de expansión urbana, con el fin de descartar las veredas y municipios susceptibles de presentar conflictos para la adjudicación de predios. Como resultado del análisis de esta información, se identificó que el número de solicitudes finales para la región de Caquetá fue de 302: 140 en Cartagena del Chairá y 162 en Pato-Balsillas, San Vicente del Caguán.

### b. Levantamiento de la información predial y estudio de solicitudes individuales

Una vez finalizada la etapa de análisis documental, se llevó a cabo el estudio de solicitudes individuales. Para esto se hizo el levantamiento

---

<sup>42</sup> Decreto 2664 de 1994 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por el cual se reglamenta el capítulo XII de la Ley 160 de 1994 y se dictan los procedimientos para la adjudicación de terrenos baldíos y su recuperación. Recuperado de: [http://www2.igac.gov.co/igac\\_web/normograma\\_files/DECRETO\\_2664\\_DE\\_1994.pdf](http://www2.igac.gov.co/igac_web/normograma_files/DECRETO_2664_DE_1994.pdf)

topográfico de los predios<sup>43</sup>, actividades en terreno para su identificación real y la caracterización de los beneficiarios. De manera paralela se avanzó en la creación de los expedientes físicos para cada solicitud, a la vez que se realizó la verificación de la información básica suministrada por los solicitantes y la de su cónyuge o compañero permanente. Así mismo, se apoyó a la Dirección Técnica de Baldíos, en el comparativo preliminar de cada predio identificado, cruzando la información geográfica del Incoder y la información de catastro del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Igac), con el fin de obtener un concepto que permitiera establecer si los predios se encontraban en zonas adjudicables<sup>44</sup>.

Finalmente, una vez se contó con los usuarios filtrados en el aplicativo y el protocolo guía para la ejecución de las actividades ante la Dirección Territorial Caquetá del Incoder, se procedió a completar el estudio de la información de los solicitantes y sus cónyuges con la información que suministra el sistema del Incoder, con base en sus archivos y los del extinto Incora, en concordancia con el artículo 2.14.10.5.3., del Decreto 1071 de 2015<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> El levantamiento topográfico consiste en llevar a cabo la descripción de un terreno en concreto realizando el escrutinio de una superficie, incluyendo tanto las características naturales de esa superficie como las que haya hecho el ser humano. Con los datos obtenidos se pueden trazar mapas o planos en los que también se describen las diferencias de altura de los relieves o de los elementos que se encuentran en el lugar donde se realiza el levantamiento. Definición tomada de: <https://topografiacartografia.wordpress.com/2014/04/03/levantamiento-topografico-2/>.

<sup>44</sup> Artículo 2.14.10.4.2. Decreto 1071 de 2015 (antes Decreto 2664 de 1994, artículo 9).

<sup>45</sup> Antes Decreto 2664 de 1994, artículo 13, modificado por el Decreto 982 de 1996, artículo 3, párrafo 2 adicionado por el Decreto 2333 de 2014, artículo 11.

### c. Autos, comunicaciones, avisos y publicaciones

Con base en los resultados del cruce de información de predios y el estudio de la información de los solicitantes y sus cónyuges, se proyectaron actos administrativos por los cuales el Incoder, aceptó o negó la solicitud. Posteriormente, se notificó de la decisión al solicitante en cumplimiento de lo establecido por la ley. Vale la pena señalar que durante el transcurso del procedimiento de titulación de baldíos se archivaron algunos procesos, teniendo en cuenta que se advirtieron incumplimientos de los requisitos de ley que los hacían inviables. En estos casos, igualmente se notificó personalmente a cada solicitante.

Como se mencionó en la ruta, los actos administrativos se deben difundir mediante aviso tanto en entidades públicas como a través de emisoras radiales o medios masivos de difusión. Esta actividad se llevó a cabo bajo la supervisión de la Dirección Territorial de Caquetá de la entidad.

### d. Inspecciones oculares

Con base en los planos y el expediente conformado, se realizaron las inspecciones oculares a los predios, actividad que consiste en que el inspector realiza un examen y reconocimiento físico para verificar la información aportada por el solicitante, y comprueba y conceptúa acerca de su explotación económica, uso adecuado y ocupación (Ministerio de Agricultura, 2013). Durante las visitas se advirtió la necesidad de realizar ajustes en algunos planos de los levantamientos topográficos, específicamente en relación con los nombres de los colindantes. Una vez realizadas las modificaciones, se continuó con la solicitud

de numeración de estos ante el funcionario correspondiente de la Dirección Territorial Caquetá, y se procedió a archivarlos en los expedientes específicos, acompañados de las redacciones técnicas de linderos. Finalmente, con los planos debidamente numerados, se ingresaron y validaron los conceptos de las inspecciones oculares en el aplicativo de baldíos del Incoder.

#### e. Presentación de los resultados a los participantes y entrega de resoluciones finales

Aunque el proceso de formalización consiste en su mayoría de recolección y análisis de información documental y procedimientos técnicos relacionados con la verificación de las condiciones de los predios, es importante reconocer que detrás de las formalidades de este mecanismo técnico-jurídico están las familias solicitantes de la adjudicación, a quienes la formalización les otorga

seguridad jurídica sobre su propiedad y libertad para tomar decisiones sobre este.

En el caso del proyecto, la comunidad fue fundamental durante todo el proceso. Inicialmente, en la etapa de socialización, se requirió el apoyo de los líderes para explicar de qué trataría el proyecto y cuál sería su alcance. Durante la recolección de información, cada solicitante debía aportar la mayor cantidad de documentos posible, que facilitara determinar el estado del predio, en las visitas a campo que se realizaron para los levantamientos topográficos y las visitas oculares.

**“Yo no** entiendo mucho de eso de formalización, pero sé que es para revisar mi predio y si soy o no su dueño. Eso es importante, porque si tengo el título nadie me lo puede quitar”. Odilia Celada. Zona de Reserva Campesina de Pato-Balsillas (entrevista para la sistematización).



Por otro lado, el apoyo de los solicitantes y la comunidad fue esencial para identificar la historia de los predios, los diferentes ocupantes, los colindantes, así como los cambios físicos que se hubieran podido producir a lo largo del tiempo (nuevas carreteras, construcciones, infraestructura, etcétera). Este es tal vez el mayor valor agregado del modelo de intervención: un trabajo mancomunado con los beneficiarios que aporte con claridades al análisis de los predios, al mismo tiempo que la comunidad se involucra, comprende la ruta y los procedimientos, y se empodera frente al tema.

Es importante mencionar que debido a la finalización del convenio con el Incoder a finales de noviembre del 2015 y la liquidación de la entidad en diciembre del mismo año, el proceso de formalización de las solicitudes de adjudicación de baldíos no pudo llegar hasta la etapa de resolución, como se hubiera deseado. Para diciembre de 2015 se tramitaron 530 solicitudes de adjudicación con levantamiento topográfico, de las cuales aproximadamente 200 se acompañaron hasta la realización de la diligencia de inspección ocular.

Esta información fue socializada en el territorio con los beneficiarios, a quienes se les explicó la situación y se les animó a continuar con el proceso, estando atentos a los cambios institucionales que se estaban llevando a cabo con la creación de la nueva ANT, que asumió la competencia de expedición de las resoluciones finales y el Programa de Adjudicación de Tierras.

## Costa Atlántica (Mahates y Candelaria)

Como se ha mencionado, el componente de formalización del PPT estaba enfocado en predios

baldíos inicialmente. Sin embargo, para el caso de la costa Atlántica, en la etapa de focalización se identificó una brecha importante en la información institucional, lo que no permitía tener mayor certeza del estado real de la tenencia en la zona, con lo cual se corría alto riesgo de estar frente a un porcentaje significativo de predios de propiedad privada y pocas opciones para la adjudicación de baldíos de la nación. Sumado a esto se dieron condiciones institucionales que en el curso de 2014 y 2015 no permitieron el inicio de la intervención de forma coordinada con el Incoder en la zona, tal como se hizo en el Caquetá.

Por otro lado, es importante tener en cuenta que esta región ha sido objeto de procesos de colonización muy antiguos, así como de numerosas intervenciones del Estado y programas de reforma agraria para dotación de tierras, por lo cual era indispensable la consulta institucional que permitiera tener claridad de la situación real de la tenencia de la tierra en la zona. Esta información fue requerida por la OIM al Igac desde el mes de enero del año 2015, pero no se obtuvo respuesta.

Debido a la necesidad de contar con esta información para dar continuidad al estudio de las solicitudes, y teniendo en cuenta que el alcance del proyecto estaba delimitado en el marco del acompañamiento y contribución al análisis técnico de los procesos, fue preciso realizar un ajuste al marco lógico del proyecto para adaptar dicho alcance a la coyuntura institucional y a la disponibilidad de información, considerando que las competencias en la gestión de la información y las resoluciones sobre las solicitudes recaen específicamente en las instituciones competentes. Por consiguiente, se redefinió este componente como el “acompañamiento para la formalización de la propiedad a favor de hogares campesinos

vulnerables o víctimas del conflicto en los NTP". Esto clarificó que el trabajo de intervención del PPT no se encontraría ligado a la entrega de las resoluciones de adjudicación, competencia exclusiva del Incoder, o de la formalización de predios privados, sino a un acompañamiento a los solicitantes para la presentación de sus casos a las entidades competentes.

Con este panorama y teniendo en cuenta que el número de solicitudes identificadas como viables en Caquetá también se había reducido, en septiembre de 2015 el equipo técnico del PPT diseñó un plan de acción que permitiera el logro de objetivos precisos en los plazos pactados para la ejecución del programa NTP.

En la reorientación de la ruta de acción se plantearon los siguientes objetivos:

- 1.** Realizar la caracterización jurídica de la tenencia de los inmuebles rurales, formulando la ruta jurídica de saneamiento o regularización conforme a la normatividad agraria vigente.
- 2.** Realizar la caracterización socioeconómica de las familias participantes.
- 3.** Realizar la caracterización agrológica, productiva y ambiental de los bienes objeto del programa identificando su uso y vocación.
- 4.** Realizar la caracterización predial y el levantamiento topográfico para la producción de insumos técnicos en las rutas de formalización de la propiedad rural.

En ese orden de ideas, para llevar a cabo la focalización en las posibles áreas de intervención en la costa Atlántica, fue necesario precisar el alcance de las actividades en relación con los tipos de casos que podían ser atendidos. En este sentido, se determinó que podrían ser acompañados no solamente los solicitantes que presentaran casos de adjudicación de baldíos de la nación, sino los casos de predios que implicaran situaciones irregulares en la tenencia de la tierra, y en los que el acompañamiento pudiera generar insumos técnicos y jurídicos para impulsar los trámites necesarios que contribuyeran al saneamiento o regularización. Las situaciones que podían ser objeto de intervención fueron entonces las siguientes:

- ✓ Proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles rurales de pequeña entidad económica y saneamiento de la falsa tradición dispuesto en la Ley 1561 de 2012.
- ✓ Proceso ordinario de declaración de pertenencia conforme a lo dispuesto en el artículo 375 del Código General del Proceso cuando recaiga sobre inmuebles rurales y sus beneficiarios sean sujetos vulnerables.
- ✓ Impulso para el procedimiento de adjudicación de bienes baldíos o bienes fiscales conforme a las disposiciones y requisitos de la Ley 160 de 1994.
- ✓ Protocolización de actuaciones sobre bienes rurales de propiedad privada y ruta de registro para la adecuada formalización del pleno dominio.

- ✓ Registro de títulos eficaces para perfeccionamiento del modo, conforme a las normas vigentes en materia de registro.
- ✓ Impulso de proceso de conciliación cuyo objeto recae sobre bienes inmuebles rurales.
- ✓ Ruta para la resolución de sucesiones ilíquidas.
- ✓ Rutas colectivas para la formalización de la tenencia en bienes de ocupación colectiva permitida por la Ley Agraria.
- ✓ Gestión inmobiliaria
- ✓ Levantamiento topográfico
- ✓ Caracterización agrotécnica
- ✓ Ruta jurídica en cada caso
- ✓ Minutas
- ✓ Acta de devolución del expediente

Una vez finalizado el proceso de reorientación de la focalización y los protocolos de acción en la nueva ruta, los pasos definidos fueron:

- 1.** Socialización del alcance y objetivo de la intervención a las comunidades. Esto se hizo de manera participativa, con el apoyo de los líderes y presidentes de las juntas de acción comunal.
- 2.** Jornada de recepción de solicitudes, en la cual se prestó la asesoría social, jurídica, topográfica-catastral y agronómica-productiva en relación con sus predios. De manera previa a la jornada y contando con el apoyo de los líderes en todos los casos, se hizo una convocatoria pública en los diferentes municipios para asegurar la mayor participación posible.
- 3.** Conformación del expediente por cada caso, el cual contiene:
  - ✓ Formatos de recepción de solicitud
  - ✓ Documentos suministrados por el solicitante

Una vez recibidos los documentos y consolidado el caso, se revisa desde una perspectiva técnica en materia jurídica, agrofísica y topográfica.

Entrega del expediente al solicitante y el acompañamiento individual, presentando la ruta administrativa a seguir para la formalización de predio.

En virtud de lo anterior, se organizaron seis jornadas de recepción de solicitudes entre noviembre y diciembre de 2015. Para mayo de 2016 se recibieron en total 576. Cabe señalar que de este número 25 no fueron viables.

Una vez revisados los expedientes, se identificó una insuficiencia en los aportes documentales de los solicitantes. La falta de información y soportes fue un gran desafío para el proceso. En su gran mayoría, las solicitudes solo se soportaban con copia del documento de identidad tomada por el proyecto o por las declaraciones de posesión o 'carta-venta', pero al final no permitían la identificación completa del predio. Por esta razón, para el desarrollo del análisis jurídico, se hizo necesaria la georreferenciación de estos con el fin de tener la identificación catastral y así indagar en los antecedentes de registro.

**“Mi familia** ha sido dueña de la finca desde mis abuelos, pero con la ola invernal perdí todos los papeles y ahora lo único que tengo es la copia de la cédula. ¿Será que con eso se puede mirar si existe el título? Eso está seco ahora, pero lo poco que gano lo saco de esa tierra”.  
Asdrúbal Hernández, solicitante.  
Candelaria, Atlántico. Jornada de recepción de solicitudes.

en general información sobre el avance y el estado de los estudios técnico-jurídicos.

Finalmente, en febrero se realizó el contacto con universidades ubicadas en las zonas de intervención, para que a través de los consultorios jurídicos se continúe con el acompañamiento a los solicitantes en todo el proceso hasta su culminación. Se buscó establecer relación con la Universidad del Norte, la Universidad de Cartagena y la Universidad de San Buenaventura, con las que se espera dar continuidad al acompañamiento técnico una vez finalice la intervención del PPT.

Para el estudio catastral, se partió de la información presentada de forma pública por el Igac en el Geoportal, realizando a partir de ella un estudio de gestión inmobiliaria que permitió identificar la información de registro asociada. De esta manera se obtuvieron los folios de matrícula inmobiliaria requeridos para los análisis, que se sumaron al conjunto de documentos aportados por los solicitantes.

Paralelamente, en diciembre y enero fueron radicadas en el Incoder (en liquidación) comunicaciones dirigidas a indagar por resoluciones de adjudicación asociadas a las solicitudes, entre otra información relacionada. La entidad respondió indicando la existencia o no de dichas resoluciones, pero no se obtuvieron las copias solicitadas, por lo que no fue posible analizar estas actuaciones. Con la información disponible se continuó en la formulación de las rutas jurídicas. En enero de 2016, los equipos territoriales de la OIM se desplazaron a los corregimientos intervenidos, con el objeto de presentar a los solicitantes y a la comunidad



## Logros del proyecto

**CAQUETÁ**

Baldíos

**530**

solicitudes

200 hasta inspección ocular

Canal del Dique  
**ZONA COSTERA**

Predios privados

**576**

solicitudes

25 no viables

TOTAL de  
solicitudes  
recibidas y  
estudiadas

**1.106**



Aunque no pudo firmarse un convenio formal con las universidades en el marco del proyecto, esta opción se considera como una excelente alternativa para dar continuidad a las acciones jurídicas en la ruta de formalización de predios rurales.

## Resultados obtenidos

En primera instancia, es importante destacar como un importante resultado del proyecto el diseño y la puesta en marcha de un modelo de intervención para la formalización de predios rurales, en el que se articulan tres aspectos estratégicos para la implementación de las rutas en los territorios: institucional (niveles nacional y territorial), trabajo técnico-jurídico y el trabajo conjunto con la comunidad. Aunque se presentan numerosos desafíos en la implementación de ambas rutas, la coordinación interinstitucional y la participación activa de la población pueden ayudar a mitigar los riesgos de atrasos y otros obstáculos. De igual forma, el trabajo técnico integral, de alta calidad y estructurado, permite avanzar en aspectos fundamentales de la ruta, lo que constituye un aporte significativo para la implementación de este tipo de programas.

Por otro lado, el PPT contribuyó a garantizar los derechos de los campesinos, en la medida en que permitió a los solicitantes tener claridad sobre la situación jurídica de sus predios, identificando sus derechos sobre estos, así como las rutas para hacerlos efectivos. Esto constituye una forma de empoderamiento y fortalecimiento de la autogestión como elemento esencial de la gobernanza sobre la tierra. De otra parte, la entrega de información técnica, en particular de los planos, supone una herramienta fundamental de gestión para las familias atendidas ante las autoridades administrativas y judiciales.

El proyecto también hizo un aporte importante en la articulación de la institucionalidad del nivel central y territorial al promover un diálogo enfocado en casos y objetivos precisos, a partir de lo cual se evidenció que existen discrepancias y vacíos en la información que ambos tienen, lo que se convierte en un desafío para responder en tiempos a las solicitudes de adjudicación o formalización. También se comprobó en terreno como una necesidad urgente, el enlace entre diferentes entidades nacionales con competencia en el tema, que cuentan con sistemas de información desarticulados y desactualizados. Sin la formación catastral rural, la articulación del catastro y el registro, y la concordancia de las bases de datos de beneficiarios, el proceso general de adjudicación y formalización tendrá siempre obstáculos que harán difícil llevarlo a la escala que se requiere en el marco del posconflicto.

Como lo manifestó José del Carmen Silvera, uno de los beneficiarios entrevistados en Candelaria, el principal logro es el impacto que han tenido las acciones del PPT en la vida de las familias que participan en este proceso, pues “les dio los insumos para conocer sus derechos, así como la ruta normativa para acceder a la formalización de sus predios”. Debido a la complejidad técnica de este tema, la socialización de una manera sencilla y pedagógica a los campesinos contribuye en gran medida a reducir la falta de información y el temor que genera realizar un trámite de este tipo.

El trabajo en formalización también aportó al fortalecimiento de las capacidades locales para el ordenamiento del territorio, ocupación y uso de la tierra, a través de una buena gestión de la información, socialización de las acciones y formación general en las rutas

administrativas, lo que contribuye a generar arraigo, salvaguardar el patrimonio y tener más herramientas para estar protegidos en el marco de la regulación existente.

Para finalizar, se debe presentar como un resultado importante la existencia en Caquetá de 530 solicitudes de adjudicación con levantamiento topográfico, de las cuales aproximadamente 200 se trabajaron hasta la realización de la diligencia de inspección ocular, así como 576 en la costa Atlántica, para un total de 1.106 solicitudes acompañadas en el marco del proyecto.

## Desafíos para la formalización de la propiedad

La mayor dificultad a la que se enfrenta quien emprende las acciones para la formalización de derechos de tierras rurales es la definición de la situación jurídica de tenencia en la que se encuentran los predios que se intervienen. Esto se da por diversas razones: por un lado, la desactualización del catastro y la disociación entre este y la información del registro. Por otro lado, la falta de documentación aportada por los solicitantes debido en parte a la informalidad con la que se manejan en las zonas rurales las transacciones de compra-venta de predios. La poca información suministrada por los solicitantes en muchas ocasiones no fue clara o precisa y en su gran mayoría carecía de soportes documentales.

Otro desafío crítico se relaciona con la alta inestabilidad administrativa producto del constante cambio de funcionarios directivos, así como quienes están a cargo de los procesos de forma directa. Los ritmos, cambios constantes y las dificultades intrínsecas de las instituciones para avanzar con procedimientos administrativos, contractuales y financieros generaron retrasos que impidieron lograr los objetivos en los tiempos propuestos. Por otro lado, el tránsito a la nueva institucionalidad en materia de tierras tiene los procesos suspendidos desde diciembre de 2015, lo que ha dificultado avanzar en aspectos clave de estos.

A lo anterior, se suma otro aspecto que se observa como limitante a la eficacia y eficiencia de las actuaciones de los funcionarios, y se relaciona con su falta de experiencia en temas relacionados con el sector agrario. La complejidad de la normatividad, los contextos y las rutas jurídicas y administrativas de actuación requiere que se den procesos especiales de formación de funcionarios en la materia, y se asegure que el acompañamiento a los solicitantes parte del conocimiento profundo de todo lo que estos procesos comprenden.

Para finalizar, la reforma del sector agropecuario decretada el 7 de diciembre de 2015 genera inquietudes con respecto a los casos pendientes de resolución o que se encuentran en revisión, así como a los mecanismos que se van a utilizar para que las políticas y los programas tengan un enfoque territorial con todo lo que esto implica, teniendo en cuenta la necesidad de fortalecer la institucionalidad territorial y la articulación nación-territorio.

# FORMULACIÓN

de reglamentos de uso y  
manejo de terrenos comunales en la  
región del Canal del Dique





# territorio paz acceso seguridad

## Introducción

Colombia cuenta con una valiosa riqueza hídrica representada en una extensa red superficial de aguas que cubre el país a través de ríos, quebradas, canales, así como numerosos lagos, pantanos y humedales. Todos estos importantes ecosistemas se consideran bienes de uso público que cumplen funciones sociales prioritarias para la sociedad en general y en particular para las comunidades aledañas.

Los playones y sabanas comunales tradicionalmente objeto de explotación agrícola por las comunidades locales han sido definidos por la Ley 160 de 1994 como terrenos comunales, propiedad de la nación y reserva territorial, cuyo uso puede ser reglamentado con el fin de fortalecer la economía de subsistencia, así como garantizar usos adecuados dirigidos a la preservación de la función ecológica de los ecosistemas de los que hacen parte.

Los terrenos comunales, al igual que las tierras baldías de la nación, se han visto fuertemente afectados por la falta de un inventario actualizado, el alto grado de informalidad en la tenencia y la poca efectividad de la normatividad relacionada con su uso y ocupación. Todo esto ha terminado por facilitar su apropiación indebida por particulares, ha promovido el uso irracional e inadecuado de los recursos naturales y ha contribuido a aumentar la inequidad en el acceso de los campesinos a los factores productivos.

Fortalecer los procedimientos de reglamentación de uso y manejo de los terrenos comunales se convierte entonces en una gran necesidad para promover un ordenamiento adecuado del uso del suelo rural de acuerdo con su vocación natural, generar mecanismos para la convivencia pacífica en el territorio y facilitar condiciones que permitan el aprovechamiento económico del suelo en condiciones de productividad, competitividad y sostenibilidad ambiental (Incoder, Convenio 517 de 2014), elementos esenciales en el contexto de la firma de los acuerdos de paz y del posconflicto.

En el marco del programa NTP, financiado por la Unión Europea y Prosperidad Social, el PPT apoyó este tema a través de la elaboración de tres reglamentos de uso y manejo en baldíos no adjudicables (terrenos comunales) deslindados en la región del canal del dique y la zona costera. Los casos que se abordaron fueron la Ciénagas de Sato y Machado (Calamar y Arroyohondo, Bolívar), y la Ciénaga de Sábalo (Candelaria, Atlántico).

A continuación se presenta un contexto del marco normativo de la reglamentación de uso de terrenos comunales, y se describen el modelo de intervención y las acciones realizadas por el PPT, en el marco de este componente. Igualmente se presentan los logros y desafíos derivados de este ejercicio.

## Reglamentos de uso de terrenos comunales: marco conceptual

La reglamentación de uso y manejo es un proceso de ordenamiento del territorio que se orienta a la satisfacción de dos bienes jurídicos de relevancia constitucional: por un lado, garantizar un ambien-

te sano, como derecho colectivo, que involucra a todos los asociados, materializado en acciones preventivas, de mitigación o reparación de los efectos adversos al ambiente. De otro lado, asegurar la seguridad alimentaria, como derecho de especial incidencia en el mejoramiento de la calidad de vida de la población campesina, contenido en los artículos 64 y 65 de la Constitución Política, orientada a la protección de las actividades agropecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, con el apoyo estatal en su ejercicio mediante la promoción de la investigación y transferencia de tecnología para tal fin.

Es un procedimiento que recae sobre bienes de características especiales cuya ordenación requiere la intervención de autoridades como el Incoder, ente facultado en el adelanto de la actuación administrativa; la autoridad ambiental, como ejecutor de la política ambiental; la Procuraduría Delegada en Asuntos Ambientales y Agrarios, en calidad de garante de los derechos humanos en el territorio, y las autoridades locales, considerando su papel activo en el proceso de selección de usuarios y vigilante de los compromisos adquiridos por estas instituciones (Incoder y corporaciones ambientales), en torno al aprovechamiento adecuado del terreno comunal y a la formulación de las políticas públicas en beneficio del campesinado.

En la legislación agraria colombiana se establecen claramente los procesos de administración y regulación de los predios rurales que son propiedad de la nación, como la adjudicación de baldíos, y de predios del Fondo Nacional Agrario, así como las herramientas que permiten aplicar las sanciones en los casos que se presenten violaciones a estos o en los que no se cumpla con la función social y ecológica de la propiedad. Esto también aplica a las islas, playones, madre viejas

y humedales que conforman estos bienes públicos o bienes de dominio, acceso y uso común, los cuales, de acuerdo con la ley, son inembargables, imprescriptibles e inalienables.

Estos elementos se observan en los terrenos comunales intervenidos en el marco del PPT en la zona del Canal del Dique. Por su naturaleza jurídica, su uso tradicional pertenece a todos los habitantes, y el interés colectivo predomina en su regulación y funcionamiento, de ahí la importancia socioeconómica de su reglamentación.

La ocupación y utilización de estos bienes requieren la definición de estrategias que aseguren el mantenimiento de los bienes colectivos, conciliando la oferta ambiental y su uso. Igualmente, demandan la actuación técnica especializada de las entidades responsables de la gobernanza de estos territorios, así como de entidades especializadas que participen en el ejercicio de su administración.

Al respecto, el Código de los Recursos Naturales y del Medioambiente, vigente desde 1974, en su artículo 181<sup>46</sup> reconoce la existencia de playones y sabanas comunales de dominio público como terrenos constituyentes del suelo agrícola sobre los cuales la “administración reglamentará su utilización”<sup>47</sup>. Posteriormente, la Ley 160 de 1994,

en desarrollo de los principios constitucionales en particular, de los preceptos respecto de la función social y ecológica de la propiedad<sup>48</sup> y de las funciones de regulación del aprovechamiento y ocupación de las tierras rurales, y reconociendo la tradición de las comunidades locales, estableció una protección especial a los terrenos comunales conformados por tierras inundables que tradicionalmente han sido explotadas por campesinos al constituirlos, en reserva territorial del Estado.

En consecuencia, el artículo 69 de la Ley 160 de 1994 dispone:

“(…) En las sabanas y playones comunales que periódicamente se inundan a consecuencia de las avenidas de los ríos, lagunas o ciénagas, no se adelantarán programas de adquisición de tierras. En las reglamentaciones que dicte el Instituto sobre uso y manejo de las sabanas y playones comunales, deberán determinarse las áreas que pueden ser objeto de ocupación individual, pero solo para fines de explotación con cultivos de pancoger. Los playones y sabanas comunales constituyen reserva territorial del Estado y son imprescriptibles. No podrán ser objeto de cerramientos que tiendan a impedir el aprovechamiento de dichas tierras por los vecinos del lugar. (...)”.

Como se mencionó anteriormente, estos terrenos comunales tienen la calidad de ser inalienables, inembargables e imprescriptibles, de acuerdo con

---

<sup>46</sup> “(...) administrar y reglamentar la conveniente utilización de las sabanas y playones comunales e islas de dominio público (...)”.

<sup>47</sup> Decreto 2811 de 1974 (18 de diciembre), reglamentado por el Decreto Nacional 1608 de 1978, reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 1715 de 1978, reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 704 de 1986, reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 305 de 1988, reglamentado por el Decreto Nacional 4688 de 2005, reglamentado por el Decreto Nacional 2372 de 2010 ordenado por el Decreto 2333 de 2014, artículo 11.

<sup>48</sup> Constitución Política de Colombia, artículo 58, reformado por el artículo 1 del Acto Legislativo 01 del 30 de julio de 1999: “(...) La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. (...)”.

lo establecido en el artículo 63 de la Constitución Política<sup>49</sup>, ya que reúnen condiciones de bienes de uso público que gozan de especial protección y regulación a través de las autoridades competentes, pero admiten actividades compatibles con la preservación y protección de los recursos naturales, lo que contribuye a mejorar las condiciones de vida de las comunidades que hacen uso de estos.

Es allí donde entra en juego el proceso de reglamentación de uso del suelo de terrenos comunales de sabanas y playones. Este es un proceso administrativo y jurídico mediante el cual se definen el uso y las condiciones de manejo adecuado (sostenible) de los terrenos comunales para quienes la ley establece como usuarios, determinando la cantidad de campesinos o pescadores que pueden hacer uso del terreno, así como los deberes y derechos —individuales o colectivos— para su uso (Convenio 517 de 2014).

En ese sentido, los reglamentos de uso y manejo de estos terrenos comunales constituyen un importante instrumento para el ordenamiento territorial y ambiental, que por sus condiciones de bienes de uso público se erigen como un valiosísimo patrimonio. Su formulación permite el reconocimiento de las actividades campesinas tradicionales como motor productivo de los territorios, lo que promueve y fortalece la relación de sus actividades con la conservación y protección de ecosistemas claves para la región, como los complejos de humedales de donde emergen los playones y sabanas comunales.

Igualmente, a través de los reglamentos de uso y de manejo, se fortalece el ordenamiento para el acceso, ocupación y utilización del factor productivo del suelo y de los recursos hidrobiológicos asociados a estas zonas comunales, y se contribuye a minimizar los conflictos sociales por ocupación y uso de la tierra y sus recursos vinculados para mejorar los ingresos de estos hogares, mitigar su afectación por inundaciones y, lo más importante, conservar y aprovechar de forma sostenible las Ciénagas y playones de uso colectivo.

Estos procedimientos se enmarcan en los planes de ordenamiento territorial formulados por los municipios, y en los de manejo y gestión ambiental diseñados y ejecutados por las autoridades ambientales regionales (Corporaciones Autónomas Regionales).

## Servicios y funciones ambientales, económicas y sociales de los terrenos comunales

Los terrenos comunales tienen tres características importantes que determinan su regulación y uso:

1. Son bienes baldíos de la nación que deben disponerse para el cumplimiento de los principios constitucionales y legales, con el fin de servir a los trabajadores agrarios cuya ocupación debe regularse conforme a lo dispuesto en la Ley 160 de 1994 y sus normas reglamentarias.
2. Son bienes de uso público de alta importancia ambiental, que por sus condiciones y características naturales cumplen funciones ecosistémicas relevantes, y su utilización ade-

---

<sup>49</sup> “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la nación y los demás bienes que determine la ley son inalienables, imprescriptibles e inembargables”.

cuada garantiza la conservación de importantes recursos. No existe en el ordenamiento jurídico prohibición alguna relacionada con el uso de estos bienes.

3. Son bienes que han sido utilizados por comunidades altamente vulnerables para garantizar su seguridad alimentaria; de allí la importancia de una regulación que asegure que estos no sean objeto de apropiación y cerramiento indebidos, y garantice el acceso y uso de manera regulada. Por ello, el procedimiento para el establecimiento de los reglamentos de uso y manejo requiere de la participación comunitaria y de la constante articulación institucional de las entidades que participan en el desarrollo y ejecución de este proceso, buscando asegurar la colaboración armónica de las autoridades administrativas.

## Importancia de la reglamentación de uso de los terrenos comunales

Mediante la reglamentación del uso y la asignación de terrenos comunales (Incoder, 2015), se promueven:

- (a) El ordenamiento del uso del suelo rural y de los ecosistemas de los que hace parte, de acuerdo con su vocación natural, con las posibilidades técnico-productivas disponibles del terreno comunal y obviamente con los derechos y necesidades de la población que serán los usuarios de estos terrenos.
- (b) Se generan mecanismos conducentes a una convivencia pacífica en el territorio, de acuerdo con el uso y aprovechamiento que se

da a estos terrenos comunales, su vocación, y las condiciones de competitividad, productividad y sostenibilidad ambiental.

(c) Se dan características que permiten el aprovechamiento económico de estos ecosistemas que se encuentran en altas condiciones de productividad y sostenibilidad ambiental, logrando con ello una integración a la cultura local y un claro mejoramiento de las condiciones de vida de la población beneficiaria.

(d) Finalmente, la implementación de estos procesos contribuye a promover mecanismos de participación ciudadana, que se encuentra informada y en condiciones de tomar decisiones sobre el uso productivo de estos ecosistemas, como ya se mencionó, altamente productivos, pero a su vez, frágiles y vulnerables.

## Ruta jurídica para la implementación de los reglamentos de uso en los terrenos comunales

El marco jurídico para adelantar estos procesos data de 1994 con el artículo 69 de la Ley 160 y el Acuerdo 114 de 2007. Sin embargo, por capacidades técnicas del Incoder, posterior a la expedición de este acuerdo no se habían adelantado estos procesos, hasta que hace pocos años la entidad retomó el tema.

El Acuerdo 114 de 2007, expedido por la Junta Directiva del Incoder (ahora Agencia Nacional de Tierras), regula el procedimiento de reglamentación de uso de los terrenos comunales, con el objeto de “contribuir a la solución de los conflictos que se presentan y de procurar el ordenamiento

del territorio y la defensa de las tierras de la nación”. A través de este procedimiento se establecen criterios de elegibilidad, registro y selección de usuarios, y espacios participativos para las comunidades, donde se vincule a las autoridades locales para garantizar el desarrollo y la ejecución transparentes del proceso (Constitución Política, artículo 113). Las autoridades con competencia en el tema son el Ministerio Público, las alcaldías, el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Incoder, entre otros (OIM, 2015).

En el Acuerdo 114 de 2007 se establecen tres componentes claves en el proceso de regulación y uso de los terrenos comunales:



Adaptado del acuerdo 114 de 2007 por parte de la OIM en el marco del proyecto PPT

Para iniciar el proceso de reglamentación, es necesario haber adelantado en su totalidad el correspondiente proceso de deslinde<sup>50</sup>, esto es, la delimitación formal del

bien público por las autoridades competentes en el tema. Una vez culminada esta fase, se inicia el proceso de reglamentación de uso y manejo, ordenado en la Ley 160 de 1994 y desarrollado por el Acuerdo 114 de 2007. La responsabilidad institucional para adelantar estos procesos de deslinde y reglamentación de uso correspondía al Incoder, ahora Agencia Nacional de Tierras.

Por otro lado, el numeral 5 del artículo 3 de la Ley 99 de 1993 asigna como función a las Corporaciones Autónomas Regionales participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción en los procesos de planificación y ordenamiento territorial, con el fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten.

Los beneficiarios del proceso son definidos con base en unos principios y fines esenciales en materia agraria: fomentar el acceso progresivo a la tierra de los campesinos de bajos recursos; elevar su calidad de vida; promover su mejoramiento económico, social y cultural estimulando su participación, y generar su seguridad alimentaria. En consecuencia, son beneficiarios los “campesinos o pescadores de escasos recursos económicos que reúnen los requisitos previstos en el reglamento, que al ser seleccionados, se les permite el uso de los terrenos comunales, en forma

<sup>50</sup> Artículo 2.14.19.7.1. del Decreto 1071 de 2015. Título 19 Procedimientos administrativos especiales agrarios de clarificación de la propiedad, delimitación o deslinde de las tierras de la nación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados, reversión de baldíos adjudicados y se dictan otras disposiciones. Capítulo 7: “Deslinde de tierras de la nación”. Objeto. “[...] El objeto de este procedimiento es deslindar las tierras de propiedad de la nación, en especial los baldíos y los bienes de uso público, para delimitarlas de aquellas que le son colindantes [...]”.

individual o colectiva, con el compromiso de cumplir los deberes de conservación y demás que el reglamento les exija, pero solamente como meros tenedores de los mismos”<sup>51</sup>. Cabe señalar, que al momento de la expedición del reglamento se debe dar prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar<sup>52</sup> y al aspirante que se encontrara en estado de desprotección social y económica por causa de violencia, abandono o viudez.

## Modelo de intervención del PPT

Como se mencionó en la introducción, la intervención del PPT consistió en la realización de actividades técnicas para contribuir a reglamentar el uso y manejo productivo en tres baldíos no adjudicables (terrenos comunales) deslindados en la región del Canal del Dique y en zona costera. Para este caso se focalizaron la ciénaga de Sábalo, en el municipio de Candelaria (Atlántico), y las ciénagas de Sato y Machado, en los municipios de Calamar y Arroyohondo (Bolívar). Estas ciénagas fueron priorizadas, ya que son las únicas que han sido deslindadas por el Incoder en los municipios focalizados y que, por lo tanto, cumplen con las condiciones

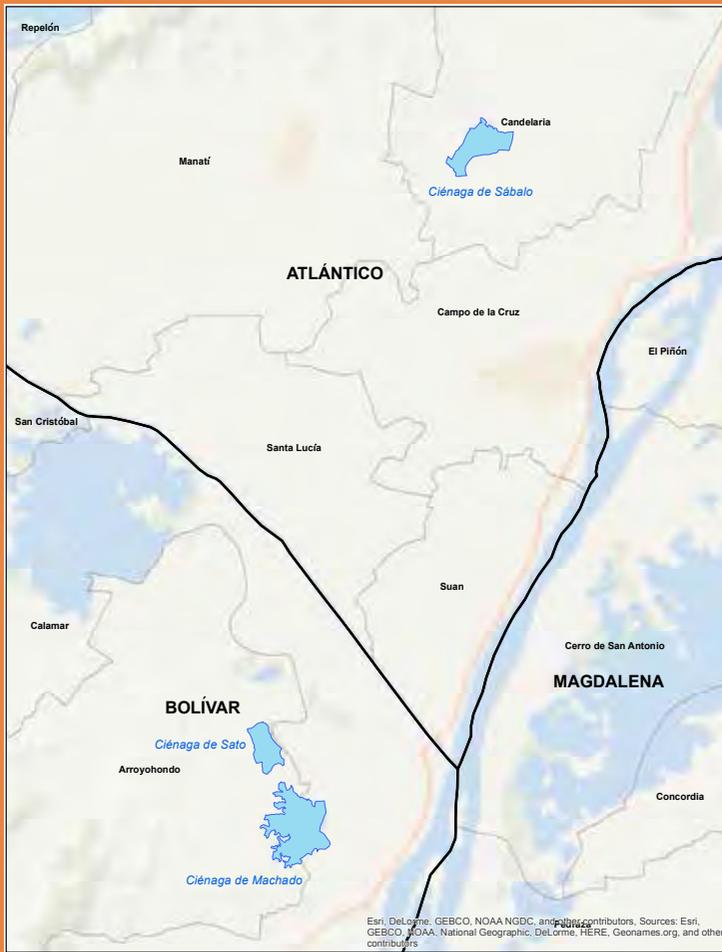
para la formulación de su reglamentación. Adicional a estas tres ciénagas, el PPT contribuyó al estudio técnico para el procedimiento administrativo de deslinde de tierras de la nación para la Ciénaga Real, ubicada entre los municipios de Suan y Campo de la Cruz (Atlántico).

Es importante mencionar que en los últimos años las ciénagas de la región se han visto fuertemente afectadas por la sedimentación, la contaminación, el secamiento y la apropiación de terrenos para la agricultura y la ganadería. En este sentido, la intervención en estos ecosistemas resulta de valioso interés para las comunidades, quienes dependen de ellos como sustento de trabajo.

**“Hace 40 o 50 años,** mi papá pescaba en la ciénaga de Sábalo; mi mamá y yo recibíamos los peces y los llevábamos al mercado en Candelaria. Había hasta caimanes, era una belleza de ciénaga. Las canoas salían en la madrugada a pescar y regresaban al final de la mañana. Hoy da lástima ver cómo la ciénaga se ha disminuido. En 1999 se comenzó a bajar el agua. Ahora, los arroyos traen basura que poco a poco se ha ido sedimentando. Hoy en día nos hemos quedado sin la ciénaga. Nos sentimos mal. La vida que teníamos nos la daba ella. Era nuestra fuente de trabajo”. José Manuel Uribe, representante legal de Asopescar.

<sup>51</sup> Es pertinente resaltar que los usuarios de los terrenos comunales solo adquieren calidad de tenedores, es decir, se benefician únicamente de un uso mas no de su propiedad, dado su carácter imprescriptible, inembargable e inalienable otorgado por el artículo 63 de la Constitución Política.

<sup>52</sup> Esta condición se entiende en virtud de lo consignado en el artículo 102 de la Ley 160 de 1994, que establece: “Para todos los efectos previstos en esta ley, se entiende por jefe de hogar al hombre o mujer campesino pobre que carezca de tierra propia o suficiente, de quien dependan una o varias personas unidas a él por vínculos de sangre, de afinidad o de parentesco civil”.



## Ciénagas intervenidas en el proyecto

- a. Focalización de las ciénagas por intervenir
- b. Consecución y sistematización de información secundaria
- c. Estudio multitemporal de imágenes satelitales de las ciénagas
- d. Diagnóstico de los terrenos comunales

### 5. Aprestamiento administrativo

- a. Socialización y concertación de la propuesta de intervención con entidades del nivel nacional, regional y local.
- b. Socialización del marco normativo de la intervención (Acuerdo 114 de 2007).
- c. Convocatoria a participar en los cronogramas de la intervención a las instituciones.

### 6. Aprestamiento social

- a. Socialización del alcance de la intervención con las comunidades de las ciénagas.
- b. Caracterización de las organizaciones sociales de las ciénagas.

El modelo de intervención aplicado por la OIM consistió en los siguientes componentes:

## ACTIVIDADES preliminares a la intervención:

1. Establecimiento de alianzas institucionales
2. Mecanismos de seguimiento y evaluación
3. Coordinación interinstitucional en el nivel local, regional y nacional
4. Aprestamiento técnico

## Caracterización agronómica, topográfica, ambiental y productiva del territorio, y socioeconómica de las familias del área de influencia del terreno comunal

Durante la intervención, los diferentes componentes se llevan a cabo de manera simultánea:

### 1. Componente técnico

- a. Caracterización topográfica del terreno comunal (verificación estudio multitemporal vs. relieve del territorio).
- b. Caracterización catastral del terreno comunal (identificación de la ocupación del terreno comunal).
- c. Caracterización agronómica y productiva del terreno comunal (verificación de los usos actuales y análisis de suelos).
- d. Caracterización ambiental del terreno comunal (identificación de la flora y fauna propia del terreno comunal y análisis del agua).
- e. Caracterización socioeconómica.

### 2. Componente administrativo

- a. Socialización de avances técnicos y resultados específicos de la intervención con las instituciones.

- b. Socialización y presentación de resultados del proyecto a las instituciones.

### 3. Componente social

- a. Desarrollo de talleres de socialización y empoderamiento para las comunidades en los siguientes temas:
  - i. Cartografía social y acercamiento a la cartografía técnica realizada por el equipo de OIM.
  - ii. Reglamentos de uso y manejo de playones y sabanas comunales (Acuerdo 114 de 2007 del Incoder).
  - iii. Gestión de los recursos y actividades productivas sostenibles.
  - iv. Entrega de resultados finales y presentación de elementos de exigibilidad de derechos para la conservación del terreno comunal y preservación del reglamento de uso y manejo.

## ACTIVIDADES de seguimiento

### 1. Seguimiento técnico

- a. Seguimiento al concepto de la autoridad ambiental.

### 2. Seguimiento administrativo

- a. Seguimiento al inicio del proceso de convocatoria e inscripción por el Incoder, ahora Agencia Nacional de Tierras. (Esta actividad no alcanzó a realizarse en el marco del proyecto).

## DESCRIPCIÓN del modelo de intervención

Fases previas al trabajo en campo

### 1. Establecimiento de alianzas institucionales

Como fase previa al inicio de la intervención, se llevó a cabo una etapa importante de concertación entre el Incoder como entidad competente y la OIM. Una vez se presentó y aprobó la propuesta de trabajo y sus alcances, se definieron el apoyo técnico y los compromisos financieros de las partes, se hizo una preidentificación de posibles zonas de intervención, y se establecieron los mecanismos de trabajo conjunto.

Para formalizar este acuerdo, se firmó el Convenio de Cooperación 892, en el cual se estableció el objetivo de “aunar esfuerzos para apoyar las labores en materia de formalización a través de recursos financieros, administrativos y técnicos”. Este contó con recursos técnicos y financieros de ambas partes, lo que implicó también una serie de procedimientos internos dentro del Incoder para asegurar la contrapartida.

Cabe mencionar que en buena parte los retrasos y dificultades que enfrentó el proyecto se debieron a los cambios institucionales que vivió el sector rural entre 2013 y 2015, especialmente con ministros de Agricultura y Desarrollo Rural, gerentes del Incoder, así como de funcionarios del nivel directivo.

En este sentido, varios de los aprendizajes que arroja el proyecto en relación con el trabajo directo con la institucionalidad pública se centran en la necesidad de establecer desde

el principio mecanismos de coordinación claros (eficientes y operativos) que permitan abordar las dificultades intrínsecas a este tipo de intervenciones. Igual, es importante mencionar que a pesar de que estos mecanismos existan, la comunicación entre las entidades debe ser fluida y debe haber claridad en las acciones y responsabilidades. El trabajo con la institucionalidad pública implica un margen de riesgo, debido a que esta depende de los cambios políticos y coyunturales del momento.

### 2. Mecanismo de seguimiento y evaluación

Un aspecto esencial para el desarrollo del convenio con el Incoder fue la puesta en marcha de un mecanismo de seguimiento que se llevó a cabo a través de mesas técnicas en las cuales se revisaban los avances en las gestiones operativas y se estudiaban las dificultades administrativas para el avance en los objetivos. Desde mayo hasta noviembre se realizaron seis mesas técnicas de evaluación y seguimiento, en las que se construyó el plan de acción, se acordaron los mecanismos para hacer la focalización de los municipios por intervenir, se identificaron los primeros posibles beneficiarios del proyecto y, durante la operación, se cruzó información para realizar ajustes en las metas y replantear algunas acciones para avanzar en el logro de los objetivos.

Este mecanismo de seguimiento mostró ser esencial en el desarrollo del proyecto; fue la instancia operativa a través de la cual también se pudo canalizar y dar a conocer algunas de sus dificultades durante la ejecución.

### 3. Coordinación interinstitucional en el nivel local y regional

Las entidades y dependencias territoriales asociadas a la reglamentación de uso y manejo de terrenos comunales fueron la Dirección Técnica de Procesos Agrarios del nivel central del Incoder, las Direcciones Territoriales de Bolívar y Atlántico de esta misma entidad, la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique y las Procuradurías Ambientales y Agrarias de Bolívar y Atlántico.

En el marco del proceso de concertación institucional, el PPT realizó nueve mesas técnicas territoriales (cinco en Atlántico y cuatro en Bolívar) a las entidades anteriormente mencionadas, así como al Igac y a la Corporación de Paz y Desarrollo del Canal del Dique. El objetivo de estas mesas era concertar la intervención en terreno, presentar los avances del proceso y generar acuerdos de acción interinstitucional para realizar acciones coordinadas.

Este proceso de concertación institucional ha constituido un importante instrumento para que las entidades se apropien del procedimiento y articulen acciones que les permitan realizar mejor sus funciones y competencias institucionales para apoyar la formulación de procesos integrales que transformen los territorios.

**“Para nosotros** fue muy importante el trabajo que se realizó, porque nos permitió conocer de primera mano el estado actual de estas ciénagas, cómo venían las comunidades aledañas trabajando alrededor de estas, cómo les servían.

Nos sirvió también para tener un paralelo con la información que tenía la Corporación... Para la Corporación queda un trabajo positivo con la comunidad que nos va a permitir a futuro mejorar nuestra intervención en esa zona”.  
Amira Mejía Barandica, abogada de la Gerencia de Gestión Ambiental de la Corporación Autónoma Regional del Atlántico.

Es importante mencionar que aunque el proyecto hizo un esfuerzo valioso por promover la coordinación interinstitucional y esto se vio reflejado en resultados concretos en las comunidades y en los procesos, se pudo observar la falta de articulación entre las dependencias del orden central y las del orden territorial; cada entidad tiene organizados su presupuesto y su plan de acción, y trabaja de manera independiente. Este es un aspecto importante que debería tenerse en cuenta en el marco del fortalecimiento institucional por el que pasa el sector agropecuario actualmente.

Por otra parte, en el marco de la coordinación interinstitucional, se realizó un ejercicio de socialización del proceso ante la nueva administración municipal de Candelaria, con el fin de presentar las acciones en el marco del PPT en esta zona, escuchar a los representantes de las comunidades y alcanzar compromisos para el acompañamiento de las mismas en su interés por continuar impulsando los procesos de reglamentación de uso y manejo de los terrenos comunales. También se trabajó con la Alcaldía de Candelaria en la elaboración de un derecho de petición dirigido al Incoder, con el fin de solicitar

la remisión formal del informe técnico elaborado por el PPT a la autoridad ambiental, para que esta (la Corporación Regional del Atlántico) se pronunciara respecto al mismo y se continuara con el proceso para reglamentar el uso y manejo de estos terrenos comunales.

#### 4. Aprestamiento técnico

- a. Focalización de las ciénagas por intervenir.
- b. Consecución y sistematización de información secundaria.
- c. Estudio multitemporal de imágenes de satélite de las ciénagas.

#### d. Diagnóstico de los terrenos comunales.

Esta etapa consistió en una revisión detallada de los expedientes de deslinde que ya contaban con decisión de fondo en lo concerniente a la delimitación de las tierras de la nación (ciénagas) en el área de intervención del PPT de los NTP, a partir de la información reportada por el Incoder.

Para este primer momento, se realizó un primer filtro aplicando los requisitos de procedibilidad establecidos por el Acuerdo 114 de 2007 al área definida para la intervención, encontrando cuatro ciénagas cuyos playones podrían ser objeto de reglamentación, ya que fueron previamente deslindados por el Incoder y contaban con decisión de fondo. Estas ciénagas son:

TERRENOS COMUNALES							
Bien/ predio	Departamento	Municipio	Ha	M <sup>2</sup>	Estado	Resolución final deslinde	Fecha
Ciénaga de Sábalo	Atlántico	Candelaria	75		Ejecutoriada	362	10/12/2004
Ciénaga El Hobo	Bolívar	Calamar	3048	8642	Resolución final notificada	111	10/03/2009
Placita o Sato	Bolívar	Calamar	118	400	Notificación de la decisión final	168	08/02/2013
Machado	Bolívar	Arroyohondo	360	360	Ejecutoriada	2166	31/10/2012

En el marco de la identificación de los predios referidos, se solicitó al Incoder precisar si la ciénaga El Hobo se encontraba dentro del área de influencia del proceso de titulación colectiva del Consejo Comunitario de Hato Viejo, lo que impediría la formulación del reglamento de la ciénaga. Esta situación fue confirmada por la entidad.

Al respecto, vale la pena precisar que la titulación colectiva de territorios habitados por comunidades negras, conforme a lo previsto en la Ley 70 de 1993, implica el reconocimiento legal de los usos sobre determinados bienes públicos cuando en ellos se llevan a cabo prácticas tradicionales para su explotación. Es por esto que hasta que no se resuelva el proceso administrativo para adjudicar los bienes baldíos ocupados por el Consejo Comunitario, no es viable realizar el proceso de reglamentación de uso de este terreno comunal. Esto llevó a que se iniciara el estudio de otros expedientes de deslinde dentro del área de cobertura para desarrollar la intervención sobre un cuarto terreno comunal conforme a las condiciones de operación definidas en el plan de acción. Como resultado se encontró que el Incoder no tenía procedimientos de deslinde que hayan finalizado y cumplan las condiciones jurídicas necesarias para adelantar el procedimiento dispuesto por el Acuerdo 114 de 2007.

No obstante, a solicitud de la autoridad ambiental y de la Procuraduría Ambiental y Agraria del departamento del Atlántico se revisó la situación de la Ciénaga Real, ubicada en los municipios de Swan y Campo de la Cruz, que también hacen parte del Programa NTP. Una vez identificada el área por el equipo técnico de la OIM, se precisó que este bien de uso público no había sido objeto del procedimiento agrario de deslinde por el Incoder. Por esta razón, se entregó la información técnica

recolectada a esta última entidad, que inició las diligencias pertinentes para determinar si había lugar al inicio de alguno de los procedimientos agrarios de la Ley 160 de 1994. Este procedimiento de análisis se encuentra aún en curso.

Durante esta etapa, el equipo técnico de la OIM elaboró el primer informe técnico sobre sistematización de información secundaria, que presenta un diagnóstico de las ciénagas, de acuerdo con las consultas que se pudieron llevar a cabo con información de los esquemas de ordenamiento territorial, los registros catastrales del Igac, los planes de ordenación y manejo ambiental de cuenca hidrográfica (Pomca), entre otros.

## 5. Aprestamiento administrativo

- a. Socialización y concertación de la propuesta de intervención con entidades del nivel nacional, regional y local.
- b. Socialización del marco normativo de la intervención (Acuerdo 114 de 2007).
- c. Acompañamiento a la convocatoria a participar en los cronogramas de la intervención a las instituciones. (Esta actividad es competencia del Incoder).

Esta etapa consistió en la articulación y posterior alineación de las instituciones frente a la intervención en el tema. De igual forma, se buscó fortalecer las capacidades de las instituciones en relación con sus roles dentro del procedimientos para la reglamentación de uso y manejo de los terrenos comunales. En el marco del aprestamiento administrativo también se socializó el marco normativo de la intervención (Acuerdo 114 de

2007) con las autoridades territoriales en ejercicio, así como con las autoridades electas para el periodo 2016-2020 y se elaboró un cronograma de trabajo y visitas a terreno, de manera que las instituciones pudieran participar en las diferentes actividades técnicas organizadas con las comunidades alrededor de las ciénagas.

## 6. Aprestamiento social

- a. Socialización del alcance de la intervención con las comunidades de las ciénagas.
- b. Caracterización de las organizaciones sociales de las ciénagas.

En el aprestamiento social se presentó la propuesta a los pobladores, quienes conocieron con más detalle los aspectos jurídicos y administrativos que regulaban el uso y el manejo de las ciénagas, así como la propuesta de trabajo para su reglamentación. En estas reuniones pudieron mostrar su posición al respecto, aclarar dudas que tuvieran frente al tema, retroalimentar la propuesta con su experiencia y conocimiento práctico en el terreno, así como organizarse para participar de manera directa en el desarrollo de las actividades relacionadas con el tema de formulación de reglamentos de uso y manejo de terrenos comunales.

Debido a que en varias de las ciénagas existía un grupo de juntas de acción comunal y organizaciones de pescadores y campesinos productores, también se consideró pertinente la caracterizarlas, con el fin de articularlas al proceso y empoderarlas como defensoras de los terrenos comunales.

Acerca del proceso de fortalecimiento de organizaciones y formulación de reglamentos de uso y manejo de terrenos comunales, Juan Manuel Bolívar Marriaga, representante legal de Ampeca (Asociación Municipal de Pescadores de Candelaria), manifiesta: "Ha sido muy bueno porque nos ha permitido conocer más sobre lo que debemos hacer para la recuperación y dragado de la ciénaga. También sabemos dónde y a quién nos debemos dirigir para exigir nuestros derechos como pescadores. Ya sabemos hacia dónde vamos como organización".

Caracterización agronómica, topográfica, ambiental y productiva del territorio, y socioeconómica de las familias del área de influencia del terreno comunal

Durante la intervención, los diferentes componentes se llevan a cabo de manera simultánea:

### 1. Componente técnico

- a. Caracterización topográfica del terreno comunal (verificación estudio multitemporal vs. relieve del territorio).
- b. Caracterización catastral del terreno comunal (identificación de la ocupación del terreno comunal).
- c. Caracterización agronómica y productiva del terreno comunal (verificación de los usos actuales y análisis de suelos).
- d. Caracterización ambiental del terreno comunal (identificación de la flora y la fauna propia del terreno comunal y análisis del agua).

#### e. Caracterización socioeconómica.

Una vez finalizada la etapa de aprestamiento técnico y elaborado el primer informe técnico sobre sistematización de información secundaria sobre las ciénagas, se adelantó la caracterización agronómica, topográfica, ambiental y productiva del territorio, y socioeconómica de las familias del área de influencia del terreno comunal en las ciénagas previamente deslindadas de Placita, Machado y Sábalo. Este trabajo consistió en verificar las condiciones de las ciénagas, sus pobladores, sus actividades económicas y sociales, así como sus condiciones ambientales.

Las principales preguntas que lideraron la caracterización fueron:

- ¿Cuál es el estado de la tenencia de la tierra al interior de las ciénagas?
- ¿Cuál es en realidad el tamaño de las ciénagas? ¿Cuáles son sus linderos?
- ¿Hay población dentro de las ciénagas? ¿En qué condiciones se encuentra?
- ¿Qué actividades se realizan en ellas?
- ¿Cuál es la calidad de los suelos de las ciénagas y para qué se pueden utilizar?
- ¿Cuál es la calidad del agua y para qué sirve?

De este ejercicio se produjo como resultado un documento titulado "Segundo informe técnico sobre la caracterización agronómica, topográfica, ambiental y productiva del territorio, y sobre las características socioeconómicas de las familias del área de

influencia del terreno comunal". Este informe, que presenta toda la información primaria y secundaria relacionada con las áreas de intervención, así como la propuesta de zonificación del área, la determinación del número de usuarios por ciénaga y los usos permitidos en las mismas, fue entregado a la Dirección Técnica de Procesos Agrarios del Incoder sede central, a la Dirección Territorial de Bolívar y a la Dirección Territorial del Atlántico.

## 2. Componente administrativo

- a. Socialización de avances técnicos y resultados específicos de la intervención con las instituciones.
- b. Socialización y presentación de resultados del proyecto a las instituciones.

Durante toda la implementación del proyecto, las instituciones del nivel nacional, regional y local estuvieron involucradas y participaron activamente no solo en la revisión de los avances y resultados técnicos, sino apoyando las acciones en terreno. Esto les permitió acercarse a las comunidades, conocer de primera mano las realidades de la zona y fortalecer su gestión en asuntos relacionados con los reglamentos de uso y manejo de terrenos comunales.

## 3. Componente social

- a. Desarrollo de talleres de socialización y empoderamiento para las comunidades en los siguientes temas:
- i. Cartografía social y acercamiento a la cartografía técnica realizada por el equipo de OIM.

- ii. Reglamentos de uso y manejo de playones y sabanas comunales (Acuerdo 114 de 2007 del Incoder).
- iii. Gestión de los recursos y actividades productivas sostenibles.
- iv. Resultados finales y presentación de elementos de exigibilidad de derechos para la conservación del terreno comunal y preservación del reglamento de uso y manejo.

Este componente se llevó a cabo de manera paralela al técnico y al administrativo. Consistió en la socialización, concertación y difusión comunitaria e institucional para los acuerdos sobre reglamentos de uso y manejo de terrenos comunales.

Como inicio del proceso en el terreno, el programa realizó un diagnóstico rural participativo, con el fin de conocer más a fondo las condiciones de las comunidades. Por otra parte, se contrató al Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativo (Ilsa), que se encargó de realizar los talleres de empoderamiento comunitario con los pobladores de las ciénagas. De manera general, en estos talleres se dio a conocer el objetivo del proceso de formulación de reglamentos de uso y manejo de terrenos comunales, sus características, sus posibles resultados, entre otros aspectos. Con ello se buscaba que los pobladores pudieran impulsar con más insumos sus actividades sociales, económicas y políticas, para mejorar su calidad de vida y capacidad de incidencia.

La participación consciente e informada en la toma de decisiones y la mediación de las organizaciones de la sociedad local fueron esenciales para el

acompañamiento técnico y la construcción de la ruta de la reglamentación. En la ciénaga de Sábalo se contó con el apoyo de Ampeca, asociación campesina de la zona. En Carreto se trabajó con Asopescar (Asociación de Pequeños Campesinos de Carreto) ; en Machado, con la Asociación Campesina de Machado y con la Asociación de Usuarios del Distrito de Riego de Machado; en Sato, con la junta de acción comunal de Sato.

También se llevaron a cabo tres capacitaciones sobre el Acuerdo 114 de 2007 y la ruta jurídica del proceso de reglamentación de uso de bienes públicos, en las que participaron las entidades que intervienen en el proceso y las comunidades. Adicionalmente, en estas se firmaron actas en las cuales se incluyeron los compromisos para cada una de estas entidades, y se entregó copia de los proyectos de los autos que dan apertura al proceso y de las resoluciones de reglamentos de uso las cuales ya habían sido remitidas al Incoder.

Finalmente, se realizaron dos mesas técnicas en las cuales se socializó el segundo informe técnico con el Incoder (territorial), las Corporaciones Autónomas Regionales, las Procuradurías Agrarias y Ambientales regionales y los representantes de la comunidad. Igualmente se entregó copia de este informe a todos los asistentes.

Las Juntas de Defensa de los Terrenos Comunales son convocadas directamente por el Incoder (ahora ANT) una vez inicie el proceso de reglamentación de la ciénaga. En este caso, el PPT contribuyó en la generación de capacidades y al fortalecimiento de las asociaciones campesinas y pesqueras para ayudar en la construcción de juntas empoderadas, una vez inicie el proceso por parte de la agencia.

Vale la pena señalar que los pobladores han entendido la reglamentación como una herramienta para organizar la actividad productiva, y rescatar este recurso que ellos mismos llaman “la vida”, teniendo en cuenta que la pesca es su principal actividad productiva, seguida de la cría de caprinos, la porcicultura y la ganadería.

**“Aquí no** permitimos que se agarren los bocachicos pequeños. Esperamos que el pez crezca para sacarlo. Así podemos vivir toditos. De la ciénaga vivimos 75 familias, más o menos. La ciénaga es la empresa de este pueblo, por esta razón la cuidamos. Si la ciénaga se acaba, no sé qué va a pasar con la gente. Aquí no quedaría nada que brindar. Si no hay agua, no hay peces ni trabajo”. José V. Ortiz, pescador de la ciénaga de Machado.

En ese sentido, sienten que en este escenario adverso, el acompañamiento del PPT ha sido fundamental para mejorar la comprensión acerca de la dimensión del daño y de otros aspectos relacionados con las restricciones de estos ecosistemas, los linderos de la ciénaga y playones, al igual que los elementos normativos referentes a la reglamentación.

**“Cuando** vimos lo que era antes la ciénaga y lo que es ahora, quedamos sorprendidos. Hemos acabado con nuestra fuente de trabajo”. “[...] Estamos dispuestos, si es necesario, a aprender nuevas formas de trabajo para que no se acabe la ciénaga y se aplique la reglamentación”. Representantes de la comunidad de la ciénaga de Machado, Arroyohondo.

## ACTIVIDADES de seguimiento

### 1. Seguimiento técnico

- a. Seguimiento al concepto de la autoridad ambiental

Una vez concluidas las actividades de este componente del proyecto y elaborados los productos técnicos que se esperaban, la OIM hizo la entrega formal a las instituciones con competencia en el tema, con el fin de que procedieran a su revisión, a la elaboración de los elementos técnicos y al establecimiento de los procedimientos para la aprobación final de la reglamentación de uso y manejo de los terrenos comunales intervenidos.

Los productos entregados fueron:

- Primer informe de sistematización de la información secundaria, en el que se presentó, entre otros, un estudio multitemporal de imágenes de satélite de las ciénagas y un diagnóstico de los terrenos comunales.
- Segundo informe técnico sobre la caracterización agronómica, topográfica, ambiental y productiva del territorio, y socioeconómica de las familias del área de influencia del terreno comunal.

En el momento, se espera la respuesta de las autoridades ambientales en relación con los hallazgos y recomendaciones de estos informes, y la ruta a seguir.



## 2. Seguimiento administrativo

- a. Seguimiento al inicio del proceso de convocatoria e inscripción por el Incoder.

Al igual que se hizo con las autoridades ambientales, locales y regionales, los resultados técnicos del proyecto para este tema fueron entregados a la Subdirección de Procesos Agrarios del Incoder, con el fin de que la entidad revisara los documentos y continuara el proceso de reglamentación de uso y manejo de terrenos comunales. Aún no ha habido respuesta de la entidad, que entró en liquidación en diciembre de 2015 y cuyas acciones están en tránsito hacia la Agencia Nacional del Tierras.

## Resultados obtenidos

El mayor logro del proyecto en el componente de reglamentación de uso de terrenos comunales fue la apropiación de la metodología y del instrumento por las entidades territoriales, las agencias del Estado en el orden nacional y local,

y por las comunidades. Igualmente, la conciencia generada en los territorios sobre la importancia social, productiva y ambiental de las ciénagas y la necesidad de formular reglamentos de uso y manejo para permitir la recuperación, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los terrenos comunales.

Del mismo modo, una contribución importante fueron los estudios multitemporales realizados por el equipo técnico de la OIM, que contaron con profesionales de varias disciplinas, lo que permitió darles a los informes un enfoque integral y multidisciplinario. Estos estudios contienen la argumentación técnica para los procedimientos de deslinde y evitan que este se lleve a cabo solo basado en información desactualizada o en testimonios que pueden resultar poco objetivos y que se presten para malas interpretaciones. Por otro lado, la metodología y los resultados de los informes técnicos son una importante herramienta para los procesos de ordenamiento, ya que permiten a las autoridades de las entidades territoriales, así como a las autoridades ambientales, contar con elementos técnicos que determinen con mayor certeza el comportamiento de los humedales y ciénagas como ecosistemas estratégicos para el territorio.

## Logros del proyecto

### Ciénagas intervenidas

3

Sato y Machado (Bolívar) Sábalo (Atlántico)

### Productos específicos:

- Informe técnico (estudio multitemporal de imágenes satelitales)
- Segundo informe técnico sobre la caracterización de las ciénagas

3

### Capacitaciones a la comunidad en:

Ruta jurídica del proceso de reglamentación de uso y manejo de terrenos comunales Ciénagas

Teniendo en cuenta que promover una ordenación adecuada para los terrenos objeto de intervención es una acción coherente con las metas y objetivos trazados por el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Todos por un Nuevo País, la reglamentación de uso y manejo de terrenos comunales fomenta la producción sostenible, a la par que se recuperan los bienes de uso público y los servicios ecosistémicos que prestan, elevando la calidad de vida de los habitantes.

De este proceso también se destaca la importancia de los espacios de diálogo y concertación entre las diferentes entidades, que generó un mayor interés de las instituciones territoriales en la recuperación y protección efectiva de las ciénagas, y contribuyó al acercamiento y generación de confianza con los pobladores.

Por otro lado, la comunidad adquirió una clara comprensión de todo lo relacionado con la reglamentación de uso y manejo de los terrenos comunales y la importancia de la regularización del uso, bien sea en la actividad agrícola o pesquera. Igualmente estuvo de acuerdo con la creación de un marco de actuación que los incluya en la conservación de este bien, que establezca normas y

sanciones y que les oriente sobre las mejores prácticas para su uso sostenible y sustentable.

Los participantes también destacaron el conocimiento técnico adquirido acerca del comportamiento biológico y ambiental de la ciénaga y la importancia de los estudios realizados para establecer linderos, áreas de ocupación y grado de deterioro medioambiental. En esta misma línea, se han apropiado de la importancia del documento técnico, y lo identifican como una herramienta para el diálogo, concertación y negociación directa con las autoridades ambientales, como la Corporación Autónoma Regional del Canal de Dique (Cardique) y la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, a las que constantemente hacen referencia porque consideran que tiene la mayor incidencia en la resolución del problema que las aqueja en relación con la ciénaga.

**“Estamos** muy agradecidos con OIM, porque gracias a ellos tenemos este documento, y ya con eso nosotros no vamos a pelear, sino que tenemos los elementos para decirles, miren, esto es lo que hay que hacer”. Representantes de la comunidad de la ciénaga de Machado, Arroyohondo.

Por su parte, la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios manifestó que el desarrollo del proyecto ha contribuido a mejorar el desempeño de esta oficina en este tema específico. Esto en gran parte se debe a dos factores: 1) El trabajo investigativo plasmado en el informe técnico del estudio sobre las ciénagas, que sirvió de insumo para la realización de otras acciones dentro de la institución, así como para la ejecución de procesos similares. 2) Se fortaleció la relación entre la Procuraduría y las comunidades, y entre esta y otras entidades que participan en el proceso.

## **DESAFÍOS: ¿qué sigue para que se haga efectiva la reglamentación de uso y manejo de terrenos comunales?**

Los desafíos identificados de cara a lograr una efectiva implementación de la ruta de la reglamentación pueden articularse en tres componentes:

### **a. Desafíos institucionales**

El desafío central está en que la nueva institucionalidad pueda hacer una efectiva articulación con los territorios, lleve a cabo una planeación armonizada que tenga en cuenta las realidades y retos de las áreas rurales, implemente mecanismos que promuevan la participación de las comunidades, e integre la comunicación como elemento estratégico para una adecuada gestión de tierras y desarrollo rural.

Debido a que la nueva institucionalidad aún está en proceso de configurar su operación, surgen va-

rias preguntas claves para los procesos agrarios en general: ¿cómo va a llegar la nueva institucionalidad a los territorios? ¿Cómo se va a promover la equidad social en la gestión de las tierras rurales? ¿Cómo se va a continuar con los casos vigentes de procesos agrarios y deslinde tierras de la nación?

Frente al proceso de reglamentación de uso y manejo de terrenos comunales, el reto es que cada una de las instituciones que intervienen en su desarrollo y ejecución cumplan efectivamente, de manera armónica y coordinada, con las funciones que les competen, y que se ejecuten desde el territorio, no desde el nivel central; la realidad casi nunca coincide con la visión macro que el gobierno nacional tiene de estos.



Por otro lado, es fundamental realizar una delimitación precisa y exacta de todos los terrenos comunales (identificar plenamente estos terrenos y deslindarlos), para que no sean objeto de procesos que vayan en contravía de su naturaleza de bienes inembargables, imprescriptibles e inalienables. La delimitación debe realizarse a través de la elaboración de estudios multitemporales de imágenes satelitales con una verificación posterior de campo, con apoyo de los estudios de suelo y la comunidad, que juega un rol estratégico al tener la memoria histórica de los cambios que han tenido las ciénagas.

También es fundamental fortalecer el conocimiento de los funcionarios en todo lo relacionado con la normatividad, procedimientos e instrumentos

para la reglamentación de uso y manejo de terrenos comunales. Para esto es preciso que se realicen capacitaciones y procesos de formación de manera regular en el tema agrario a todos los profesionales que trabajan en entidades del sector.

Otro desafío importante es la sostenibilidad del proceso de recuperación ambiental de la ciénaga, el cual requiere la participación activa de las comunidades, así como de acuerdos entre la autoridad ambiental, el gobierno local, e incluso el departamental; se deben direccionar esfuerzos técnicos y presupuestales para tal fin, y trabajar en un plan de corto, mediano y largo plazo en donde se dé una garantía de abastecimiento de agua y de la conservación y uso sostenible de los complejos cenagosos.





# RECONVERSIÓN para el ordenamiento productivo en Zonas de Reserva Campesina

## Introducción

El sector agropecuario tiene un peso importante en la economía colombiana, a la cual contribuye aproximadamente con el 8,5% del PIB nacional, siendo la ganadería el subsector con la participación más alta: 1,6% del PIB nacional, el 20% del PIB agropecuario y el 53% del PIB pecuario. La ganadería colombiana dobla y triplica a otros sectores como el avícola, el cafetero y el floricultor (Vergara, 2010). Adicionalmente, es un alto generador de empleos al aportar más del 25% de total de puestos de trabajo en el sector agrícola y aproximadamente el 7% del total de la economía del país (Profesionales de Bolsa, 2011). No obstante, a pesar de su importante desempeño económico, la ganadería es un subsector controversial en la medida en que el modelo tradicional predominante —la ganadería extensiva— es poco eficiente e insostenible.

De acuerdo con cifras del Dane de 2013, Colombia dedicaba 30 millones de hectáreas aproximadamente para la producción de los diferentes tipos de ganado para 2012, mientras solo utilizaba 2,75 millones de hectáreas para la siembra de productos agropecuarios, con una reducción de 2,96 millones de hectáreas en los últimos años (Portafolio, 2014).

Esta situación no es nueva. Según la Upra (2015), la vocación ganadera asciende a 15 millones de hectáreas aproximadamente, mientras la cobertura y uso (demanda social productiva) en ganadería asciende a 38 millones de hectáreas (33% del área total) en pastos y herbazales, de los cuales solo 5 millones están cubiertos con pastos mejorados. Esta circunstancia genera conflictos de uso con repercusiones sociales, económicas y ambientales.

En opinión de distintos investigadores y ambientalistas, la ganadería representa una gran amenaza para los ecosistemas y agroecosistemas por el desgaste, la erosión, la degradación y compactación de los suelos que esta genera, sumado a la contaminación del agua y las emisiones de gases de efecto invernadero producidas por la quema de combustibles fósiles durante el transporte terrestre y fluvial de animales vivos o sus productos (Murgueitio, 2003). Además, genera una gran afectación de bosques tropicales y páramos al impulsar la expansión de la frontera agrícola.

Es conocido también que el modelo tradicional de ganadería extensiva se sustenta en una excesiva concentración de la tierra, donde la mayor parte de esta es propiedad de los grandes hacendados, lo cual genera pobreza, exclusión social y conflictos sociales asociados a estos modelos productivos. Frente a este panorama se vienen impulsando nuevas alternativas de ganadería sostenible o de bajo impacto ecológico, que busquen

la eficiencia, la productividad y, en especial, el mejoramiento y enriquecimiento de la oferta ambiental. En el marco de la paz y el posconflicto, son prioridad la protección y la sostenibilidad del medioambiente, por lo cual este tipo de modelos resultan de gran valor y referentes para replicarse en diferentes áreas del país.

## Modelo de intervención

El PPT, liderado por la OIM en el marco del programa NTP, financiado por la Unión Europea y Prosperidad Social, impulsó el establecimiento de sistemas silvopastoriles en Caquetá y Guaviare, con los que se busca contrarrestar los efectos desfavorables de los sistemas de producción de ganadería extensiva, así como promover experiencias piloto dirigidas a incrementar la oferta de servicios ambientales en estos sistemas productivos.

Los modelos de reconversión productiva a partir de sistemas silvopastoriles, o agrosilvopastoriles, han sido reconocidos por "contribuir a la protección de fuentes de agua (nacimientos, humedales, y cauces de los ríos y quebradas); incrementar la cobertura arbórea y proteger el suelo; reducir la erosión y el ingreso de sedimentos y nutrientes a los cauces; mejorar el suministro de agua de buena calidad para consumo humano y proteger la diversidad de organismos acuáticos" (Cipav, 2011).

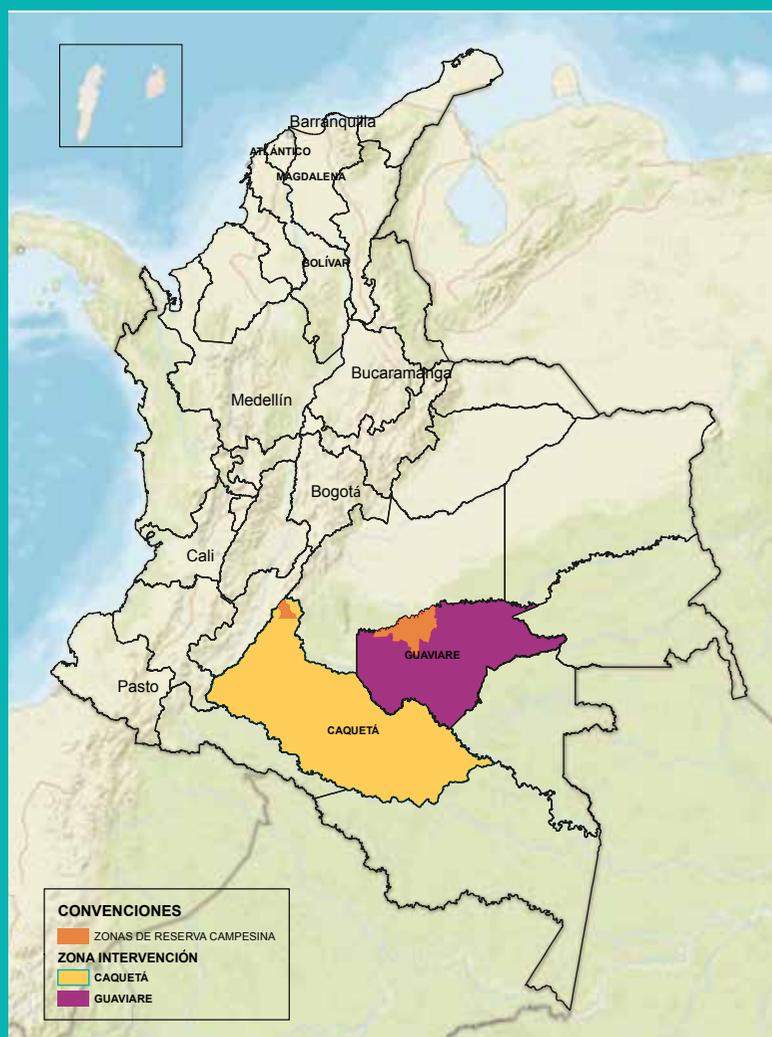
De igual forma, este tipo de modelo contribuye en buena medida a mitigar los efectos del cambio climático a través de la siembra de cobertura arbórea y el incremento de materia orgánica en el suelo para así capturar y almacenar dióxido de carbono (CO<sup>2</sup>). También contribuye a reducir las emisiones de gas invernadero al evitar las quemaduras y la deforestación (Cipav, 2011).

# Municipios focalizados

Reconversión productiva

“Los proyectos de reconversión productiva no son nuevos en el país. Sin embargo, no había antecedentes de proyectos de este tipo en las dos zonas. Este fue un trabajo integral, porque los participantes pusieron su mano de obra y su disposición para aprender y cumplir con los compromisos de cada capacitación.

El proyecto brindó insumos, asistencia técnica, capacitación y acompañamiento para llevar a buen término toda la actividad. Es un éxito compartido”.  
Hernán Darío Peñalosa, líder reconversión productiva, equipo técnico OIM.



Las metas iniciales se dirigieron a apoyar 140 familias con proyectos de reconversión productiva en los municipios de San José del Guaviare y El Retorno, Guaviare, y 100 familias con proyectos de reconversión productiva en la Zona de Reserva Campesina de Pato-Balsillas, Caquetá.

El proyecto inició actividades en septiembre de 2014. Para concertar su implementación en la región del Pato-Balsillas, fue necesario hacerlo a través de la Asociación Municipal de Campesinos de Pato (Amcop), que apoyó la socialización del proyecto a través de 27 juntas de acción comunal que hacen parte de la asociación. En el Guaviare se trabajó con el apoyo del Incoder regional, así como con los presidentes de las juntas de acción comunal de San José del Guaviare y El Retorno. Es importante anotar que en ninguno de los dos territorios había antecedentes de este tipo de modelos alternativos de reconversión productiva.

Se implementaron sistemas silvopastoriles y se acordó con las comunidades que las acciones se llevarían a cabo en mínimo 2 hectáreas de terreno con divisiones de lotes para la rotación del ganado. En la ZRC de Pato-Balsillas, el modelo consistió en cercas vivas flexibles, mientras en Guaviare se trató de cercas vivas, más media hectárea de banco de proteínas.

En ambos territorios, la ganadería representa una de las actividades económicas más importantes para las familias, así como para los municipios y la región, a pesar de que el modelo tradicional de ganadería extensiva genera un gran impacto ambiental, propicia conflictos en el uso de la tierra, dinamiza la ampliación de la frontera agrícola y ocasiona fenómenos de compactación del suelo, entre otros problemas asociados a este patrón productivo.

**“Los campesinos** venimos de tumbar el monte por muchos años, así se ha hecho siempre. ¿Quiere tener más vacas? ¿quiere ganar más? Tumbé más monte. Cuando el proyecto llegó y nos dijeron que podíamos tener más vacas por hectárea, tener mejores pastos en menos tierra y ganar más, no creímos; así no es como se hace. Pero nos explicaron y nos mostraron cómo hacerlo. La verdad es que la tierra está agotada y el monte no da más. Tenemos que cambiar, y el proyecto nos mostró que sí es posible”. Pedro Hernández, presidente de la Junta de Acción Comunal vereda Chaparral Medio, El Retorno, Guaviare.

En general, el sistema silvopastoril (forestal-ganadería) diseñado e implementado consistió en las siguientes combinaciones y estratos:



Aporte de Biomasa

Es preciso advertir que este es un proyecto de largo plazo, cuyo ciclo biológico permite obtener su sostenibilidad a 20 años.

## Metodología para el diseño e implementación de un sistema silvopastoril intensivo en áreas seleccionadas de las Zonas de Reserva Campesina de Pato-Balsillas (Caquetá) y Guaviare

Para la puesta en marcha de un sistema silvopastoril en la ZRC de Pato-Balsillas y en la de Guaviare, el equipo técnico de la OIM definió las siguientes fases con sus respectivas actividades:

## I. Investigación sobre el contexto regional por intervenir

En esta etapa se realizó un acercamiento a las características sociales y productivas de las zonas objeto de intervención por el PPT. Como insumo para esta etapa se consultaron los Planes de Desarrollo Municipal, los esquemas de ordenamiento territorial, e información del Incoder y otras instituciones públicas. A su vez, se realizaron acercamientos con autoridades locales y se hizo una identificación inicial del grupo de productores beneficiarios del proyecto. Igualmente se realizaron acercamientos con las organizaciones campesinas (Amcop en el Caquetá) o juntas de acción comunal de los territorios por intervenir, con el fin de promover el diálogo con la comunidad, facilitar la implementación del proyecto y acompañar el proceso.

## II. Selección de beneficiarios

Para comenzar la definición de beneficiarios, los técnicos de la OIM solicitaron información al Incoder y a las alcaldías sobre proyectos similares que se hubieran llevado a cabo en la región. Igualmente, se cruzó información con las organizaciones de la zona y con las juntas de acción comunal. Una vez se tuvo un listado inicial de potenciales beneficiarios del proyecto, se establecieron criterios de selección con el fin de elegir aquellos que dispusieran de predios y contaran con las características idóneas para su implementación. En este caso se plantearon tres criterios generales de selección:

- a) Los predios por elegir debían estar nucleados, es decir, que no presentaran una dispersión en su localización en el territorio seleccionado.
  - b) Los ocupantes de los predios debían vivir en él o por lo menos en los centros poblados dentro de las ZRC.
  - c) Los beneficiarios debían demostrar que sus ingresos económicos dependían de las actividades agropecuarias que realizan en el predio.
- En cuanto a la selección de beneficiarios, se usaron diversos criterios y variables, como se describe a continuación:
- **Área:** el predio del participante debía tener una extensión mínima de 2 hectáreas con condiciones agroecológicas óptimas (agua y suelo) para implementar el sistema silvopastoril.
  - **Condiciones técnicas del área:** el área debía corresponder a potreros ya establecidos para las actividades de ganadería. No eran aceptables actividades como tala y quema con el propósito de incorporar áreas nuevas para ganadería.
  - **Conservación de los sistemas productivos:** los beneficiarios debían comprometerse a dar continuidad a las labores realizadas durante el acompañamiento técnico.
  - **Insumos:** los beneficiarios debían comprometerse a dar buen uso a todos los insumos y materiales entregados para el establecimiento y mantenimiento del sistema silvopastoril.
  - **Beneficiarios:** la familia beneficiaria debía habitar en el predio o en los centros poblados en el marco de las ZRC.
  - **Vocación de los beneficiarios:** Tener vocación para ejercer las actividades propias de la

ganadería, como manejo de pasturas, manejo animal y uso eficiente de los recursos naturales.

- **Aporte de los beneficiarios:** representado en mano de obra para el desarrollo de las diferentes actividades que requiere el establecimiento y mantenimiento del sistema productivo.
- **Disponibilidad de tiempo:** es el compromiso de los hogares beneficiarios para participar en las jornadas de capacitación y para atender visitas de asistencia técnica previamente programadas.

Todos estos criterios se definieron en conjunto con las organizaciones representativas de la región haciendo el proceso abierto y participativo.

“La OIM y los técnicos del proyecto llegaron primero a Amcop, que reúne a todas las juntas de acción comunal de la zona. Allí nosotros, que conocemos las necesidades de la comunidad y sabemos quiénes son las personas trabajadoras y comprometidas que pueden aprovechar mejor el proyecto, propusimos a algunas familias que podían ser tenidas en cuenta. Ellos nos escucharon y el proyecto salió muy bien. La gente respondió”. Misael Güependo, presidente de Amcop, ZRC del Pato-Balsillas, Caquetá.

### III. Socialización del proyecto

En esta etapa, una vez identificado el grupo de potenciales beneficiarios y revisadas las condi-

ciones agroecológicas y socioeconómicas de las zonas de trabajo, se hizo una convocatoria a la comunidad seleccionada para darle a conocer el alcance del proyecto. En esta fase se privilegió la participación ciudadana en el diagnóstico buscando corroborar la información secundaria obtenida previamente. Igualmente, mediante metodologías de “lluvia de ideas”, los potenciales beneficiarios realizaron sus observaciones y dieron a conocer sus perspectivas de la ejecución del proyecto. En esta etapa se tomaron decisiones conjuntas y compromisos entre los operadores y el grupo de beneficiarios para el correcto desarrollo del proyecto, los cuales quedaron consignados en actas y formatos que permitieran el seguimiento.

### IV. Asistencia técnica y transferencia de tecnología

La asistencia técnica consiste en el acompañamiento que presta a los productores una institución determinada, oficial o privada, con el fin de mejorar sus conocimientos, tecnología y modelos de producción para actividades agropecuarias más efectivas y eficientes. Busca la transferencia tecnológica y garantizar el proceso de adopción de nuevas tecnologías para el mejoramiento de la producción, en un diálogo conducente al aprendizaje mutuo.

De acuerdo con el literal A del artículo 3 de la Ley 607 de 2000, el servicio de asistencia técnica directa rural se entiende como “la atención integral, articulada, regular y continua a los productores agrícolas, pecuarios, forestales y acuícolas o pesqueros”, en los siguientes aspectos:

- a. Aptitud de los suelos, selección del tipo de actividad por desarrollar y planificación de las explotaciones.

- b.** Aplicación y uso de tecnologías y recursos adecuados a la naturaleza de la actividad productiva.
- c.** Posibilidades y procedimientos para acceder al financiamiento de la inversión.
- d.** Mercadeo apropiado de los bienes producidos.
- e.** Promoción de las formas de organización de los productores.

Para la implementación de los modelos silvopastoriles que impulsó el PPT, la asistencia técnica fue esencial para alcanzar los objetivos previstos en este componente. Este acompañamiento consistió en realizar visitas predio a predio para asesorar, realizar, seguimiento y verificar las actividades ejecutadas entre cada encuentro, es decir, un acompañamiento personalizado orientado al fortalecimiento de capacidades técnicas y productivas del agricultor.

Para la ejecución de este componente, la OIM, a través de una convocatoria pública, contrató organizaciones técnicas con presencia en los diferentes territorios y con amplia experiencia en este tipo de proyectos. Para el Caquetá, la organización que apoyó este componente fue el Comité de Ganaderos del Huila, y para el Guaviare, Eguapsagro Ltda. Los profesionales escogidos por ambas organizaciones para el desarrollo de las actividades eran técnicos en las áreas de las ciencias agrarias, oriundos de las dos regiones y conocedores de la idiosincrasia, la cultura y la geografía de los dos territorios intervenidos.

Para el desarrollo de las diferentes actividades de la asistencia técnica se elaboró un cronograma de visitas según el recorrido y la distancia

de las fincas para asegurar el cumplimiento de los compromisos y registrar la duración de cada visita. Igualmente se contó con una bitácora de la asistencia técnica, en el cual se consignó la situación inicial del predio, se dieron recomendaciones al productor y se establecieron los compromisos para la siguiente visita. De esta manera se dispuso una carpeta (archivo) por predio, en la que se consignaron todos los memorandos de las reuniones realizadas, el material didáctico trabajado y demás documentos que permitían realizar la trazabilidad de la ejecución del proyecto por cada familia participante.

Cada predio debía recibir como mínimo una visita técnica de acompañamiento al mes; sin embargo, esto quedó supeditado a que se dieran condiciones favorables para acceder a los predios, como estado de las vías, clima, y que el participante o un delegado atendiera la visita y el orden público en la zona.

## Actividades realizadas en el marco de la asistencia técnica

Como fase inicial de la asistencia, se realizó una caracterización de cada uno de los predios que participarían en el proyecto, en la cual se indagaron y verificaron las condiciones de la finca con los siguientes requisitos:

- Verificación de las condiciones biofísicas del predio y el territorio: clima, altitud, localización, disponibilidad de agua, entre otros.
- Revisión de aspectos económicos: actividades agropecuarias ejercidas en el predio.

- Análisis de aspectos ambientales: determinar si existen conflictos en el uso del suelo o mal uso de los recursos naturales.
- Toma de muestra de suelo: actividad para determinar propiedades químicas del suelo y ser insumo para decidir la aplicación de enmiendas o fertilizantes.
- Comprobación de la tenencia de la tierra: acercamiento para ver la relación entre los ocupantes y la situación jurídica del predio.

Una vez realizada la caracterización del predio de manera conjunta, los técnicos y productores procedieron a seleccionar 2 hectáreas para ser usadas en el proyecto de reconversión productiva. Posteriormente se procedió a la adecuación del terreno, en la cual se efectuó rocería, apilado y recolección de residuos presentes en el terreno<sup>53</sup>. Esta actividad dependió del tipo de vegetación presente en el lote.

**“En mi caso,** escogí 2 hectáreas de mi finca y lo dividí en 17 lotes, cada uno de 20x50 metros. En estos ocho meses del proyecto he aprendido mucho en esas 2 hectáreas, por ejemplo, a utilizar mejor la boñiga, porque ya no la tengo regada por toda la finca; a usarla para fertilizar la tierra; a controlar el ganado y a hacer rotación de lotes. Me va mucho mejor así”. Alfonso Franco, ZRC de Pato-Balsillas, Caquetá.

Dado que en algunos predios había importantes condiciones de compactación del suelo debido a las prácticas pecuarias tradicionales, por ejemplo, en el caso de las fincas de la ZRC del Guaviare, se buscó apoyo de las alcaldías para realizar arado mecanizado del suelo y así oxigenarlo y facilitar la rocería. En estos mismos predios se realizó la aplicación de enmiendas<sup>54</sup> con cal dolomita y roca fosfórica. En la ZRC de Pato-Balsillas no se aplicaron enmiendas, ya que los suelos se encontraban en mejores condiciones orgánicas.

Una vez finalizado el proceso de adecuación de los predios, se continuó con el establecimiento del cercado eléctrico con el fin de aislar y realizar un mejor control sobre el material vegetal por sembrar y el posterior uso de los potreros. Esta actividad consistió en instalar una cerca eléctrica en todo el perímetro del lote seleccionado. Se contempló la ubicación de estantillos, tendido del alambre y del panel solar, y las conexiones de los dispositivos utilizados en este tipo de cerramiento (batería, impulsores, aisladores, pararrayos, entre otros).

Como complemento el modelo silvopastoril, se establecieron viveros locales para la propagación del material vegetal y alimentación de las cercas vivas o los bancos de proteínas. Para la implementación de estos se requería que el terreno escogido estuviera cerca de la vivienda del cuidador, del sitio de plantación (modelo silvopastoril) y de una fuente de agua, protegido del viento, que no tuviera demasiada sombra y que contara con buen drenaje.

Una vez seleccionado el vivero en las fincas, se procedió a la siembra de semillas adquiridas con

<sup>53</sup> Procedimiento de limpieza de maleza o especies invasoras de especies vegetales.

<sup>54</sup> Procedimientos para mejorar la oxigenación del terreno.

proveedores certificados. En otros casos, se utilizó la siembra por estacas, las cuales se obtuvieron de árboles o arbustos sanos presentes en la región. Un vivero eficiente y productivo requiere de seguimiento y mantenimiento permanente, para lo cual se debe realizar de manera periódica control de plagas, riego, fertilización, control de arvenses (maleza) y limpieza de calles y sendas.

La selección de combinaciones de especies se adecuó a las condiciones agroecológicas de las zonas y al conocimiento de los participantes del proyecto, unidas a las recomendaciones de los técnicos.

**“Sembramos** botón de oro, eucalipto, sauce, sauco, arboloco, chaforuto, acacias y urapán. Las vacas también tienen derecho a sombra y antes no les habíamos dejado ni un arbolito”. Jaime Cotrino, ZRC de Pato-Balsillas, Caquetá.

En el caso de la ZRC de Guaviare, todo el material vegetal fue adquirido en viveros comerciales localizados en el departamento, los cuales contaban con certificación en sus procesos de producción de material vegetal. Una vez realizada la actividad de mecanización y aplicación de enmiendas en los lotes seleccionados por los beneficiarios del proyecto, se procedió a la siembra de pastos mejorados cuyas semillas fueron adquiridas con proveedores especializados.

En la ZRC de Pato-Balsillas (salvo casos especiales) no se realizó siembra de pastos mejorados; allí se procedió a hacer una recuperación de las praderas mediante el establecimiento de

un plan de fertilización, para lo cual se le entregó a las familias un fertilizante recomendado para el manejo de pasturas.

Es importante mencionar que en ambas zonas el periodo invernal se prolongó por dos meses más de lo normal y esto llevó a que la gente no sembrara cuando estaba planeado. No obstante, se logró cumplir con los tiempos establecidos.

Para la siembra del material vegetal producido en los viveros en cada finca (caso ZRC de Pato-Balsillas) o el adquirido en los viveros comerciales (ZRC de Guaviare), se procedió a realizar las siguientes actividades:

- Selección de material vegetal por altura y estado fitosanitario
- Transporte al sitio definitivo
- Plateo del sitio donde se sembrará cada planta
- Ahoyado
- Siembra
- Fertilización

Para la fertilización, en el caso de la ZRC de Guaviare, se aplicaron correctivos una vez mecanizado el lote seleccionado. Posteriormente, se realizó la aplicación de abono orgánico después de sembrado el material vegetal. En la ZRC de Pato-Balsillas se elaboró un plan de fertilización para la recuperación de praderas y para aplicar al material vegetal sembrado. Para esta fertilización se tuvieron en cuenta los resultados obtenidos en el análisis de suelos, realizado en la caracterización de predios en la que se identificó

la necesidad de hacer control de arvenses para prevenir el “enmalezamiento” de las praderas. Sobre este aspecto, los técnicos del proyecto hicieron recomendaciones a los participantes para el manejo de estas plantas invasivas, de forma mecánica o manual.

**“La mayoría** de las tierras de El Retorno están compactadas por la presión que ha ejercido el ganado a lo largo de muchos años. Eso hace que sembrar pastos nuevos y de buena calidad sea muy difícil. Con el proyecto, la Alcaldía aportó maquinaria para ayudar en el proceso de descompactación de los suelos. En este nuevo periodo vamos a replicar el proyecto silvopastoril porque lo vemos muy útil”. Óscar Ospina Ortiz, alcalde de El Retorno.

En el caso de la ZRC de Guaviare, se utilizó un herbicida sistémico con el cual se controlaron las arvenses y se evitó la competencia con las semillas de pasto mejorado sembradas; en este caso se hicieron las respectivas recomendaciones a los participantes sobre el uso adecuado de este tipo de agroquímico y cómo se debe realizar la disposición final de envases utilizados. También se hicieron podas y recomendaciones sobre este tipo de prácticas para proteger el material vegetal sembrado, como maderables y arbustos forrajeros.

Como parte de los insumos requeridos para la implementación de los modelos silvopastoriles, el proyecto entregó material para el establecimiento de cercas eléctricas para la parte perimetral de los lotes seleccionados, al igual que material para

establecer la división de potreros. Entre los elementos entregados se cuenta con alambre, aisladores, panel solar y batería, varillas Copperwell, cable, entre otros. También se entregaron tanques bebederos, mangueras plásticas, tijeras podadoras, martillo diablo (mantenimiento cerca) y una fumigadora manual de espalda, como herramientas indispensables para un buen manejo y mantenimiento de las 2 hectáreas del proyecto.

Es importante mencionar que la definición del paquete tecnológico fue concertada con los participantes, quienes dieron a conocer sus experiencias y expectativas para el diseño del modelo técnico por implementar, los insumos por entregar —en este caso solo se entregaron las herramientas y el material vegetal, que respondieran al diagnóstico, a las necesidades productivas del predio y al interés del productor—, y los lugares y fechas en las que se debían realizar las visitas y capacitaciones. Fue así como se tomó la decisión de modificar algunos insumos del paquete tecnológico original y hacer un aporte que tuviera un impacto amplio en las familias. Esto ocurrió particularmente en la vereda Morras del municipio de San Vicente del Caguán, donde se entregaron baterías solares que no solo cubrieron las cercas de los sistemas agrosilvopastoriles, sino que alcanzan para dar energía las casas de los participantes.

Esta manera concertada y participativa de desarrollar el componente de reconversión en ambas zonas fue un elemento estratégico para el éxito y los logros alcanzados en esta actividad. Los participantes se sintieron involucrados, y sus aportes, tenidos en cuenta. Esto también contribuyó en gran manera a la apropiación de las actividades y al éxito en la transferencia de conocimientos y tecnología.

La asistencia técnica se constituyó en un elemento estratégico para el desarrollo de los modelos silvopastoriles. Este acompañamiento permitió a los participantes un mejor conocimiento de su predio, su topografía, su vocación productiva, así como de maneras más eficientes para el uso de las fuentes hídricas y de los bosques y árboles presentes en su área. Esto fue de gran importancia, teniendo en cuenta que al iniciar el proyecto ninguna de estas familias había establecido un sistema silvopastoril en su predio ni manejaba los conceptos de rotación de potreros, mejoramiento de pasturas y otras prácticas agropecuarias fundamentales para una ganadería sostenible.

## Capacitación con metodología Escuelas de Campo: el campo como lugar de aprendizaje

Como complemento a la asistencia técnica predial, se establecieron jornadas de capacitación grupal llevadas a cabo en parcelas seleccionadas de consenso entre el grupo técnico del proyecto y los beneficiarios en las fincas de los participantes. Esta metodología se conoce como Escuelas de Campo (Ecas) y se caracteriza por ser participativa y vivencial, y estar basada en principios de aprender, experimentar y descubrir, para lograr una mejor toma de decisiones en el nivel productivo. Las Ecas, al igual que la asistencia técnica, fueron desarrolladas por el Comité de Ganaderos del Huila en el Caquetá y Eguapsagro Ltda., en el Guaviare.

En su implementación, las Ecas utilizan los principios de la educación informal de adultos, en la cual se considera que los productores participantes tienen un conocimiento valioso que han desarrollado desde su

experiencia. Por lo tanto, en la educación a través de las Ecas no se trata de llenar de recomendaciones técnicas a las personas, sino de provocar cambios en lo que hacen, respetando lo que la gente sabe y hace bien en razón de su práctica (FAO, 2011).

Para el desarrollo del aprendizaje en las Ecas se plantea el uso de diferentes herramientas de enseñanza, el análisis agroecológico y experimentos, que generan los escenarios para la observación y el análisis de la realidad vivida, lo que lleva a la aplicación práctica del conocimiento en la toma de decisiones para resolver problemas específicos. Por su efectividad, las Ecas son una metodología de extensión útil para fortalecer las capacidades, promover el empoderamiento, los liderazgos locales y facilitar el desarrollo de las comunidades.

Al promover el intercambio de saberes, esta metodología aprovecha la experiencia de las personas, estimula el aprendizaje práctico, facilita cambios de actitud, genera confianza en los conocimientos adquiridos y presenta resultados concretos y evidentes en el modelo productivo de las fincas.

**“A mí** me gustó mucho la metodología de las Ecas, porque es como aprender a través de un espejo. Aprendo de mis vecinos y ellos aprenden de mí. Finalmente, todos somos del campo y siempre hemos trabajado en las fincas. A mí me conviene conocer qué está haciendo mi vecino de arriba, qué cosas nuevas tiene, de eso me puedo aprovechar, él también de mí”. José Eleázar, ZRC de Pato-Balsillas, Caquetá.

Todas las jornadas de las Ecas se desarrollaron en núcleos veredales buscando lugares equidistantes para facilitar la participación y el intercambio de todos los participantes. En la primera jornada de capacitación se convocó la comunidad por medio del presidente de la junta de acción comunal de cada una de las veredas y se explicaron los objetivos de las capacitaciones y la metodología de trabajo.

En cada sesión de capacitación se realizaban dinámicas rompehielos y de integración para iniciar las jornadas. Posteriormente, el técnico presentaba el tema, y los participantes compartían sus experiencias sobre el mismo. Este espacio servía para aclarar dudas, precisar aspectos técnicos, dar orientación y recomendaciones. Antes de fi-

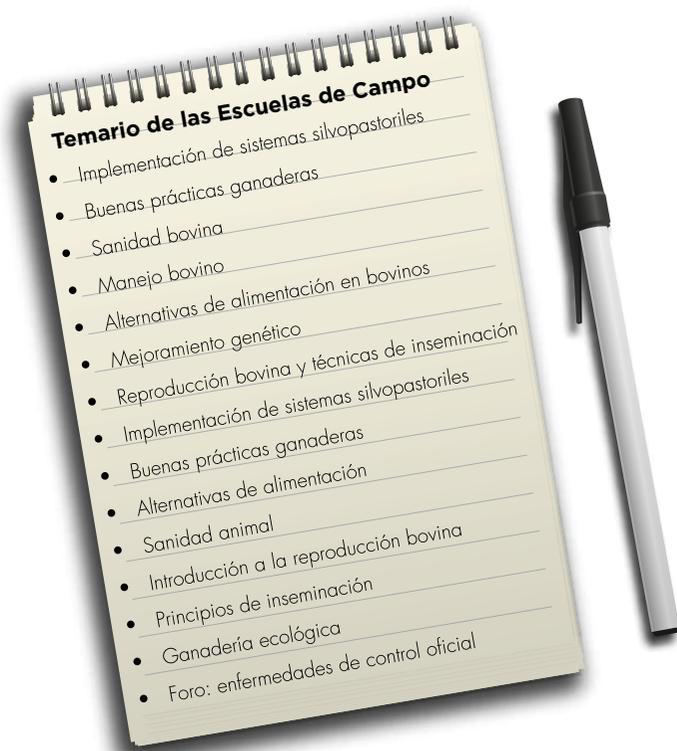
nalizar, se revisaba la comprensión del tema por medio de preguntas con el fin de afianzar los conceptos y darle claridad al tema de las Ecas.

Una vez finalizada la jornada, se concertaba con todos los participantes el sitio para la siguiente capacitación. Es importante destacar que este tipo de metodología, al tiempo que ayuda a afianzar el conocimiento desde la experiencia y el trabajo práctico, es flexible al permitir que si un participante no podía estar presente en alguna de las sesiones fuera remplazado por algún miembro de su núcleo familiar. Todas las personas que participaran en las Ecas tenían el compromiso de replicar con su familia lo aprendido en las diferentes jornadas.

**“En las Ecas** participamos todos: niños, niñas, señores, señoras. En una reunión anterior se escogía el lugar y entre todos organizábamos la comida. Aprendí mucho porque podía ver lo que el vecino estaba haciendo y me copiaba. Además, para que no nos atrasáramos con las tareas, como vivo sola, los vecinos me ayudaron mucho. Ahora tengo el ganado mejor alimentado y más sano”.

Ana Tulia, El Retorno, vereda Santa Bárbara.

Durante las Ecas se suministraba un refrigerio y almuerzo a cada participante, ya que las jornadas de capacitación eran extensas. Por otro lado, con el fin de brindar la mejor orientación y asesoría, para cada módulo de capacitación se buscaba llevar un experto diferente, lo que también ayudó a mantener la motivación de los participantes y evitar la deserción.



## Giras de intercambio de experiencias

La metodología diseñada incluyó giras técnicas con algunos de los participantes del proyecto a otros municipios o departamentos con condiciones similares a las de sus predios, con el propósito de afianzar los conocimientos sobre la implementación y manejo de sistemas silvopastoriles y, especialmente, motivar a los participantes a continuar con esta transferencia de tecnología y transmitir lo aprendido a otros participantes del proyecto o a sus vecinos.

Los sitios donde se llevaban a cabo debían cumplir con unas condiciones mínimas para que sirvieran como vitrina a los productores del proyecto. Por un lado, debían ser novedosos, demostrativos y que mostraran cambios positivos en los procesos productivos; por el otro, que sirvieran de ejemplo para replicar en los predios de los participantes del proyecto.

Para la selección de las personas que representarían a las familias en la gira técnica, se tuvo en cuenta que los participantes escogidos sobresalieran por su compromiso, tuvieran una participación activa en las Ecas, ejecutaran a tiempo las recomendaciones hechas por el equipo técnico, hicieran un buen uso y manejo de los insumos entregados y sembraran de manera apropiada el material vegetativo, además de contar con la disponibilidad y actitud para compartir y aprender. La escogencia se hizo de manera compartida con el grupo de participantes, lo que dio transparencia y generó confianza en el proceso.

Con las giras técnicas se buscaba que los participantes pudieran identificar la importancia del sistema silvopastoril en la altillanura colombiana como alternativa a la deforestación de la Amazonía, tanto en el Caquetá como en

Guaviare. También se pretendía dar a conocer diferentes modelos silvopastoriles implementados en otros contextos, mostrar la distancia de siembra, fertilizaciones y ciclos del cultivo.

Las giras también permitieron reconocer las diferentes especies forrajeras existentes, sus características principales, sus ventajas y desventajas. También sirvieron para observar la articulación entre los bancos energéticos y proteicos utilizados en la granja y para incentivar el conocimiento de los pequeños productores, mostrando alternativas que pudieran ser puestas en funcionamiento de manera práctica por los participantes del proyecto.

La primera gira técnica se llevó a cabo en mayo de 2015, en los municipios de Facatativá y Guatavita, Cundinamarca. Esta experiencia se enfocó en los participantes del sector de Alto Pato (ZRC de Pato-Balsillas), que por las condiciones biofísicas de su territorio ejercen una ganadería de leche en clima frío y sus condiciones de producción eran similares a las de las regiones escogidas en el departamento de Cundinamarca.

Durante esta gira, se visitó el predio Megaleche en Facatativá, Cundinamarca, donde los participantes pudieron ver un sistema silvopastoril para el manejo de ganadería de leche, que cuenta con mejoramiento genético, donde se implementan buenas prácticas ganaderas, se da un manejo semiestabulado del ganado<sup>55</sup> y es un buen ejemplo de un adecuado manejo administrativo de una finca ganadera.

---

<sup>55</sup> El manejo estabulado del ganado se refiere a mantener el ganado en un establecimiento o lugar donde pasan la mayor parte de su tiempo. Un manejo semiestabulado se refiere a la práctica de mantener el ganado parte del tiempo en establos o lugares cerrados y la otra parte en el campo.

En la visita al municipio de Guatavita, específicamente a la Cooperativa de Lecheros de Guatavita Colega, los participantes pudieron conocer y apreciar las prácticas, métodos, normas y circunstancias aplicadas por esta, especialmente en sus aspectos asociativos, tecnológicos, empresariales y de servicios, y el impacto generado para la comunidad en términos de desarrollo social, mejoramiento de la calidad de vida y de convivencia. A esta gira asistieron 25 participantes.

**“Cuando** estuvimos en Colega, nos dimos cuenta de que hay mucho que debemos hacer para prepararnos para los efectos del Tratado de Libre Comercio y que si no mejoramos la calidad de la leche nos vamos a quedar atrás. Tenemos que mejorar en buenas prácticas ambientales, mejor uso de establos, en algún momento comprar máquinas de ordeño, poner a funcionar la cooperativa para reactivar la cadena de frío. En fin, el proyecto fue muy bueno, pero fue solo el comienzo”. Jaime Cotrino, ZRC de Pato-Balsillas, Caquetá.

La segunda gira tuvo como destino el departamento del Tolima, tomando como referencia el Centro de investigación Nataima de Corpoica. Sin embargo, al igual que en la gira anterior, se aprovechó el recorrido para visitar la Finca La Brasilia, en el municipio de Alvarado. Esta finca está vinculada al Programa de Ganadería Colombiana Sostenible y es pionera en modelos de ganadería sostenible para zonas secas. En ambas fincas se destacan, entre otros, el uso de tecnologías silvopastoriles eficientes, la diversificación forrajera, la

cosecha de aguas lluvia, el registro de información de desempeño productivo de la ganadería, el manejo sanitario y el bienestar animal.

En el Centro de Investigación Nataima de Corpoica se conocieron casos exitosos de manejo de ganadería doble propósito con tecnologías silvopastoriles a través de plantas nativas así como el establecimiento de bancos mixtos forrajeros; también fue posible visitar una colección de plantas forrajeras de zonas secas y ver el manejo de sorgo forrajero y otros. A esta gira asistieron 34 participantes.

Los participantes del componente de reconversión productiva en el Guaviare también participaron de dos giras de intercambio de experiencias. En la primera visitaron la Granja Integral Agrovida, ubicada en el departamento del Guaviare. Allí se logró observar el manejo de la ganadería tecnificada a través del uso de sistemas silvopastoriles, bancos de proteína y energéticos. Igualmente, esta gira fue importante para ver cómo en el mismo departamento del Guaviare se hacía un aprovechamiento del suelo con tecnologías eficientes y autosostenibles.

Esta visita dejó una experiencia enriquecedora en los asistentes, ya que en solo 4 hectáreas de terreno se encontró un manejo de una gran variedad de cultivos como plátano, cítricos, cacao, maíz, pastos de corte, caña, especies forrajeras para la ganadería y otras especies nativas con un alto valor nutricional. Aquí fue posible ver cómo cada uno de los componentes de la granja son indispensables para la producción orgánica y sostenible. A este intercambio asistieron 22 participantes.

La segunda gira en la que participaron los beneficiarios del componente de reconversión productiva de la ZRC de Guaviare fue la sede de Corpoica La Libertad, en Puerto López, Meta.

La Libertad es un centro de investigación situado a 17 kilómetros de la vía a Puerto López, en el municipio de Guamal, Meta. Dentro del centro se visitó la finca Buenavista, donde los participantes tuvieron la oportunidad de conocer y observar los beneficios que trae la implementación de un sistema silvopastoril; por ejemplo, pudieron medir la capacidad de carga por hectárea, la utilidad de la creación de potreros pequeños, la manera como se puede implementar una rotación adecuada de praderas y cómo mejorar la alimentación de los animales a través de los bancos de proteína.

**“Lo que** más me gustó del proyecto fue la gira técnica, porque pude conocer otras partes del país.

Además pude ver cómo era un sistema silvopastoril como el que estamos montando aquí pero que lleva más años. Sacan de todo de un área muy pequeña. Y nosotros aquí con estas extensiones, las estamos desaprovechando”.

Eberardo López, vereda Santa Bárbara, El Retorno, Guaviare.

Así mismo, tuvieron la oportunidad de visitar otro predio, la finca El Diamante, situado en Guamal, Meta, donde se observaron las diferentes implementaciones de sistemas silvopastoriles con árboles nativos y el manejo del cultivo de maíz forrajero, entre otros temas.

El centro de investigación Corpoica, además de llevar una investigación constante en la implementación de especies nativas y arbóreas para el uso del sistema silvopastoril, cuenta con un pie de cría de ganado criollo san martinero,

una raza que se formó en el piedemonte llanero, con grandes bondades en rusticidad, tolerante a ectoparásitos y a condiciones extremas de temperatura y humedad, gran capacidad de vivir en grandes extensiones donde los forrajes son escasos, constituyéndose así en patrimonio biológico y económico para la provisión eficiente de alimentos. A esta gira asistieron 30 participantes.

## Logros del proyecto

CAQUETÁ  
(Pato-Balsillas)

100  
Familias  
total 240

200  
hectáreas  
total 480 ha  
aprox.

1200  
Visitas técnicas

GUAVIARE  
(San José  
y El Retorno)

140  
Familias  
total 240

280  
hectáreas  
total 480 ha  
aprox.

1680  
Visitas técnicas

64

Encuentros  
ECAS

4

Giras  
técnicas

2

por cada  
región

## Resultados

El principal logro del proyecto de la OIM en el componente de reconversión productiva fue persuadir a los productores acerca de las bondades que obtendrían para su predio a través de la adaptación de alternativas silvopastoriles frente al modelo tradicional de ganadería extensiva. Teniendo



en cuenta que los campesinos llevaban años de estas prácticas tradicionales, que aprendieron de sus padres y estos de sus abuelos, la transformación cultural y la aceptación y adopción de nuevas tecnologías se convierte en un logro de gran valor para estas comunidades.

De igual manera se destaca el modelo pedagógico utilizado, que contribuyó a la socialización exitosa de la idea, al trabajo participativo y consensuado y al logro de los objetivos planteados. Los participantes conceden alto valor al acompañamiento realizado (al menos diez meses de seguimiento) y la transparencia de la oferta técnica. Igualmente, la recuperación de la confianza y credibilidad fueron importantes factores de éxito para el establecimiento de los modelos de reconversión productiva.

Otro aspecto remarcable del proyecto fue el control participativo de las comunidades de la inversión de los recursos del proyecto. En la ZRC de Pato-

Balsillas, por ejemplo, aunque la idea inició con la conformación de un comité veedor que hiciera seguimiento a la ejecución de los recursos, por razones internas de las organizaciones este no se implementó. Sin embargo, los beneficiarios estuvieron haciendo un seguimiento cercano de la planeación y ejecución general de las actividades con el apoyo de las juntas de acción comunal. Esto contribuyó a que los agricultores mostraran confianza en la oferta técnica propuesta por el proyecto, al igual que en la transparencia de los procedimientos de gestión de recursos.

Por otro lado, el PPT contribuyó a demostrar que a través de los modelos silvopastoriles es posible incrementar la productividad ganadera, al lograr que todos los campesinos participantes que implementaron el proyecto hasta el final pasaran a tener de seis a ocho cabezas de ganado por hectárea, cuando el sistema tradicional extensivo solo permitía una capacidad de carga de 0,5 cabezas de ganado por hectárea.

Estos evidentes logros del modelo silvopastoril llevaron a que varias familias, por iniciativa propia, hayan ido más allá, ampliando el área de cobertura con al menos media hectárea más de la acordada en el diseño inicial. Otros productores han optado por incluir nuevos bebederos para los animales.

En cuanto a la metodología utilizada para la implementación del proyecto, los campesinos consideran que las Ecas fueron otro aspecto clave para el éxito de las acciones de reconversión productiva, así como el acompañamiento técnico continuo y el cumplimiento de los compromisos por la OIM y la organización acompañante.

En relación con la asistencia técnica, durante la implementación del proyecto de reconversión productiva se realizaron 1.680 visitas a los 140 participantes de la ZRC de Guaviare, y 1.200 visitas de asistencia técnica en la ZRC de Patobalsillas. Al finalizar el proyecto, para la ZRC de Guaviare, los 140 participantes establecieron una división de cuatro potreros en el lote seleccionado, lo que facilitó su manejo y una rotación que permite contar con alimento disponible en cualquier época del año.

La metodología de las Ecas también generó un efecto positivo en las ZRC, ya que los recursos técnicos utilizados, las charlas orientadas a la práctica, los espacios de integración y la motivación que se buscó en todas las capacitaciones hicieron que las familias participantes mostraran un alto grado de compromiso al poner en práctica lo aprendido en las Ecas en cada uno de sus predios. Esta metodología y el conjunto del proyecto en general permitieron influenciar positivamente a varias familias circunvecinas que iniciaron el proceso de adopción y de la reconversión de la producción ganadera en sus predios y con sus

propios recursos a través de la implementación de los sistemas silvopastoriles.

Las visitas de intercambio de conocimiento y experiencias, también fueron un componente estratégico para complementar el proceso de aprendizaje de las Ecas, el cual debería ser tenido en cuenta por las entidades públicas o privadas que realizan proyectos en el sector rural, puesto que con ello, se motiva al campesino a continuar las actividades que están implementando y se logra demostrar que la transferencia de tecnología es posible, no solo para el mediano o gran productor. A su vez, se convierte en una demostración práctica sobre los temas por tratar en un proyecto.

Las temáticas y metodología utilizadas en las dos ZRC para las capacitaciones fueron de interés para los participantes. Esto se demuestra en el porcentaje de asistencia, que estuvo por encima del 80% (OIM, 2015). De esto es necesario aclarar que el porcentaje más bajo se dio en el primer módulo dictado. Se capacitó a 240 familias participantes del proyecto mediante la metodología Ecas, en un total de 64 encuentros. Con estas actividades de capacitación y giras técnicas se motivó al campesino a innovar en su finca, y así contribuir no solo a la generación de ingresos, sino a un mejor ordenamiento del predio, lo cual repercute en el mejoramiento de la calidad de vida del campesino y sus familias y en el buen uso de los recursos naturales.

Con respecto a este último punto, de acuerdo con las encuestas realizadas a participantes del componente de reconversión productiva de Caquetá y Guaviare, el 80,7% (21 de 26 encuestados) respondió que sentía que hacer parte del PPT había mejorado en forma positiva sus condiciones de vida. Igualmente, el 85% (23 de

26) consideró que su trabajo y conocimientos sobre su actividad productiva habían mejorado gracias al trabajo realizado en el marco del proyecto<sup>56</sup>.

## Desafíos de cara a la implementación de modelos productivos sostenibles

La situación de seguridad y la prevalencia de los cultivos ilícitos son aún un desafío para la implementación de alternativas innovadoras para la producción agropecuaria. Infortunadamente, la rentabilidad que genera la coca no se compara con la de otras alternativas de producción, y este cultivo, aunque ha disminuido considerablemente en ambos territorios, aún se mantiene en algunos sectores, especialmente en el Guaviare. Esto, sumado a la decisión de detener las fumigaciones aéreas con glifosato, ha hecho que los cultivos de coca vuelvan a crecer. Esta situación se convierte en un desafío para mantener a los campesinos entusiastas y enfocados en los modelos silvopastoriles, así como para garantizar su sostenibilidad.

En Caquetá, la mayor dificultad que se ve aún es el pago de vacunas que deben hacer los campesinos a la guerrilla que hace presencia en la zona, pues esto desestimula el interés por mejorar la producción lechera. Con los acuerdos de paz

y la perspectiva del posconflicto, hay expectativa en que esta situación mejore y los campesinos puedan mejorar, ampliar y tecnificar sus modelos productivos sin este tipo de preocupaciones.

Otra dificultad que empieza a ser notoria en la zona es la falta de relevo generacional de los productores debido a la alta migración de los jóvenes a las ciudades y a la presión ejercida por el conflicto, que obligó a muchas familias a abandonar sus predios y desplazarse a nuevos territorios. Este aspecto, si no se aborda con políticas claras para la generación de empleo, arraigo y buenas condiciones de los campesinos en las zonas rurales, puede llevar a importantes desafíos más adelante para mantener los niveles de producción del país.

Por otro lado, se encuentran las amenazas de clima cada vez menos predecible y de extremos, una de las grandes problemáticas que enfrentó el proyecto de manera directa. El periodo invernal se prolongó por dos meses más de lo normal y esto llevó a que la gente no sembrara cuando estaba planeado, por lo que hubo un retraso en las actividades. Para mejores resultados, es importante que los proyectos tengan en cuenta los periodos de invierno, verano, altas lluvias y sequías y se cuente con flexibilidad para ajustar las acciones, si se requiere, con el fin de conseguir los objetivos propuestos.

---

<sup>56</sup> Encuesta diligenciada por 26 participantes del proceso de reconversión productiva en el marco de la sistematización del PPT. Enero-febrero 2016, Caquetá y Guaviare.



**SEGURIDAD** alimentaria  
y buenas prácticas ambientales



## Introducción

Desde hace varios años, Colombia ha venido haciendo un gran esfuerzo para disminuir los niveles de pobreza e indigencia del país a través de programas sociales de alto impacto que apuntan a generar mejores condiciones de vida de la población vulnerable a través de la provisión de bienes y servicios. De acuerdo con cifras aportadas por la Anif (Dinero, 2014), los datos de pobreza absoluta registraron “un esperanzador valor del 29,3% de la población total a mediados de 2014 frente al 32,2% de 2013 o el 39% de 2010”.

De otra parte, de acuerdo con datos del Dane, la pobreza multidimensional, otra forma de medir la pobreza que combina indicadores de educación, salud y trabajo, entre otros, también bajó de “24,8% en 2013 a 21,9% en 2014. Esto significa que de 11.564.000 personas en situación de pobreza en 2013 se pasó en 2014 a 10.336.000, es decir, 1.228.000 menos” (*El Tiempo*, 2015). En este contexto, la seguridad alimentaria<sup>57</sup> juega un rol clave en las políticas públicas de reducción de la pobreza extrema por ser un aspecto que incide de manera directa en el desarrollo del potencial humano y, por lo tanto, de su crecimiento social y económico.

---

<sup>57</sup> Según la definición de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 2009, “existe seguridad alimentaria y nutricional cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a alimentos inocuos, cuyo consumo es suficiente en términos de cantidad y calidad para satisfacer sus necesidades y preferencias alimentarias, y se sustenta en un marco de saneamiento, servicios sanitarios y cuidados adecuados que les permiten llevar una vida activa y sana”. Documento técnico de la situación en seguridad alimentaria y nutricional (SAN). Ministerio de Salud FAO, 2013, p. 19. Igualmente se acepta la existencia de cuatro dimensiones en la seguridad alimentaria: (a) garantizar la disponibilidad de alimentos, en condiciones de variedad, cantidad y calidad; (b) el aprovechamiento nutricional de los mismos debido a buenas prácticas de salud y alimentación; (c) el acceso económico a estos, y (d) el acceso continuo en el tiempo (estabilidad). FAO. La seguridad alimentaria: información para tomadores de decisiones. Guía práctica. Recuperado de: <http://www.fao.org/docrep/014/al936s/al936s00.pdf>.

Actualmente, Colombia cuenta con un importante marco de política pública, planes y programas orientados a asegurar a la población el acceso a los alimentos en forma oportuna, adecuada y de calidad, y lograr la integración, articulación y coordinación de las diferentes intervenciones intersectoriales e interinstitucionales. En consecuencia, publicó el documento Conpes Social 113 de marzo de 2008, con el cual estableció y puso en marcha el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012–2019 (PNSAN) y creó el Comité Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Cisan).

De igual forma se han priorizado los programas de desarrollo rural y de fomento al campo, reconociendo la inversión en la agricultura como una fuente importante para la generación de crecimiento económico, para el abastecimiento de alimentos, la creación de empleo y, en general, para mejorar las condiciones de vida de la población rural.

No obstante, debido a la vulnerabilidad del sector agrario colombiano, resultado de la combinación de múltiples factores externos e internos como el incremento en la devaluación del peso frente al dólar, la caída de los precios y rentas minero-energéticas, la dependencia de las importaciones de productos agrícolas e insumos básicos, una mayor inflación, el aumento en el precio de insumos y combustibles, desastres naturales, el cambio climático, entre otros factores limitantes, se hace necesario continuar con los esfuerzos por garantizar la seguridad alimentaria.

La situación de la seguridad alimentaria en Colombia muestra que aún existe un alto porcentaje de la población que no tiene acceso adecuado a alimentos, lo que repercute de manera directa en el desarrollo económico y social del país. En este

sentido, las cifras de la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia (Ensin 2010) presentan los siguientes datos generales (Asociación de Bancos de Alimentos en Colombia, 2014):

- ✓ El 42,7% de los hogares se encuentra en inseguridad alimentaria, lo cual significa que no pueden acceder a la cantidad y calidad de los alimentos que requieren para llevar una vida sana. Solo el 28,1% de la población entre 5 y 64 años consume diariamente verduras.
- ✓ El 17,5% de la población entre 5 y 17 años y el 51,2% de la población entre 18 y 64 años están en sobrepeso u obesidad, lo cual aumenta el riesgo de otros problemas de salud que puede disminuir su capacidad productiva y calidad de vida.
- ✓ El 13,3% de la población menor de 5 años y el 10% de la población entre 5 y 17 años están en desnutrición crónica o tienen un retraso en su talla para la edad, siendo más severo en los hijos de mujeres sin educación.
- ✓ El 60% de niños y niñas entre 6 y 11 meses tiene prevalencia de anemia, lo que condiciona de manera negativa el adecuado y suficiente desarrollo.
- ✓ En Colombia, los departamentos que presentan mayores índices de inseguridad alimentaria son Nariño (67,7%), Chocó (64,2%), Sucre (62,9%), Bolívar (61,7%) y Magdalena (61,4%).

Los territorios donde intervino el PPT a través de este componente presentan índices de pobreza e inseguridad alimentaria altos. El Caquetá, por ejemplo, de acuerdo con cifras del Dane, para

2014 el porcentaje de personas en situación de pobreza fue de 39% (Gobernación del Caquetá, 2012). El departamento del Guaviare, por su lado, tenía un índice de pobreza multidimensional del 75% en 2005, cuando el porcentaje para el país era de 49% para la misma fecha. En los departamentos del Atlántico y Bolívar, los índices de pobreza en 2013 fueron de 32,4% para el primero y de 41,8% para el segundo (DNP, 2015).

En un escenario de posconflicto como al que se acerca Colombia, en el cual se espera dar soluciones estructurales a problemas que han exacerbado la pobreza y la violencia, el fortalecimiento de los procesos de ordenamiento territorial, el acceso a la tierra, la formalización de la propiedad rural y los incentivos para la tecnificación y la productividad son fundamentales para hacer del campo un verdadero motor de desarrollo. En igual medida, la seguridad alimentaria juega un rol clave para asegurar las condiciones de la población campesina, generar arraigo e inclusión y brindar un espacio para la integración y la reconciliación.

“La paz empieza en el campo, y no habrá paz sin seguridad alimentaria ni seguridad alimentaria sin paz”, de acuerdo con Graziano da Silva, director general de la FAO. Teniendo en cuenta que el conflicto armado afecta especialmente las zonas rurales, y en ellas, a los pequeños productores y campesinos más vulnerables, en el marco del posconflicto es importante orientar las acciones para aumentar la inversión, fomentar el empleo, generar oportunidades para los jóvenes, articular mercados y acercar las ciudades al campo. En este sentido, la seguridad alimentaria es un aspecto clave para promover el desarrollo y evitar la prolongación de la desigualdad y de las causas que llevaron al conflicto.

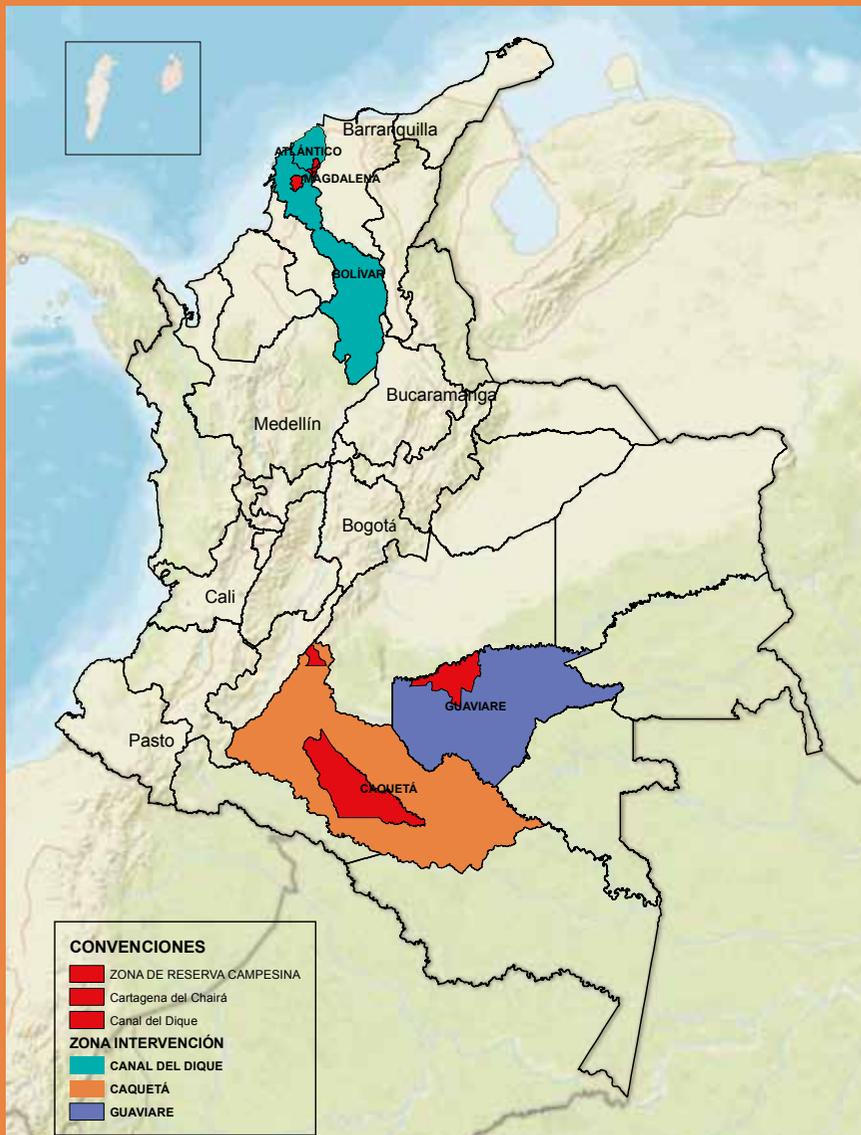
## Seguridad alimentaria y buenas prácticas ambientales

Es en este marco de política pública en que se inscribe el PPT. Desde la estrategia de intervención regional abordada por el proyecto, el ordenamiento territorial es visto como el eje central para la promoción del desarrollo del campo, siendo el ordenamiento productivo y ambiental un aspecto estratégico que favorece la productividad agropecuaria, la seguridad alimentaria y la competitividad local.

Con el componente de seguridad alimentaria, el proyecto buscó asegurar la producción de bienes agrícolas orientados a la buena nutrición y al consumo familiar. De igual manera, se propendió por mejorar las prácticas de alimentación en las familias, así como la comercialización de sus excedentes. Con esto se buscaba finalmente la sostenibilidad familiar, la generación de arraigo y el cumplimiento de la función social de las tierras baldías rurales<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> De acuerdo con la Corte Constitucional de Colombia, la función social de las tierras baldías se “traduce en la obligación de explotarla económicamente y destinarla exclusivamente a actividades agrícolas, en no explotar el terreno si está destinado a la reserva o conservación de recursos naturales renovables, etcétera; en otras palabras, la función social consiste en que el derecho de propiedad debe ser ejercido en forma tal que no perjudique sino que beneficie a la sociedad, dándole la destinación o uso acorde con las necesidades colectivas y respetando los derechos de los demás”. Corte Constitucional, Sentencia C-595/95. Recuperado de: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-595-95.htm>



## Seguridad alimentaria y buenas prácticas ambientales

“La seguridad alimentaria es tan importante que ya la mayoría de nosotros estamos evitando comprar las verduras y demás hortalizas, porque las estamos produciendo. Además, antes no comíamos mucho de esas cosas, pero ahora que nosotros mismos las cultivamos en la casa, es más fácil. Además, nada sobra ni se daña, porque si no lo consumimos nosotros, se lo damos a los animales”. Édgar Zuluaga, ZRC de Pato-Balsillas.

Para llevar a cabo la operación de las actividades de seguridad alimentaria en los territorios de Guaviare, Caquetá y el Canal del Dique, la OIM adelantó una licitación pública que fue otorgada a la Asociación de Municipios del Pato-Balsillas (Amcop), para la ZRC del Caquetá; Corporación

para la Investigación, el Desarrollo Sostenible y la Promoción Social (Corprogreso), para la zona de Cartagena del Chairá, y Epsuagro Ltda., para el Guaviare. A finales de 2015, las acciones se extendieron al Canal del Dique con el apoyo de Prodesarrollo Ltda.

Al iniciar la intervención, el trabajo se centró en la ZRC de Caquetá en Pato-Balsillas y en el municipio de Cartagena del Chairá. Esta ZRC cuenta con un plan de desarrollo sostenible en el cual se da prioridad a la planificación de modelos productivos<sup>59</sup> que permitan la generación de ingresos, fortalezcan los aspectos de conservación y restauración y promuevan la seguridad alimentaria, siendo a su vez sustentables, lo que implica:

- ✓ Asegurar el acceso de alimentos requerido por la unidad familiar durante todo el año.
- ✓ Planificar de manera escalonada en el tiempo la oferta en cantidades suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de la unidad familiar, al tiempo que se aportan alimentos para la cría de especies pecuarias.
- ✓ Diversificar las especies para contribuir al mejoramiento nutricional de las familias.
- ✓ Tener en cuenta los hábitos alimentarios de las familias para definir las especies.
- ✓ Buscar la recuperación de especies tradicionales y ancestrales usadas para autoconsumo y para usos medicinales y culturales.

- ✓ Cría de especies menores domésticas.
- ✓ Hacer un uso sostenible de la biodiversidad de fauna y flora.
- ✓ Establecer tecnologías para la producción, preparación y conservación de alimentos.
- ✓ Contribuir a la generación de excedentes para la venta o el intercambio familiar, de tal modo que ayude a asegurar la oferta de alimentos en lo local, pero de manera colectiva (autosuficiencia alimentaria colectiva).

Para el caso del Canal del Dique, la seguridad alimentaria es un elemento que se incorpora en los planes de desarrollo de los departamentos y municipios desde la dimensión social y a la que se le da prioridad para enfrentar los altos índices de pobreza que enfrenta la región y que afectan directamente las posibilidades de desarrollo.

Es así como el PPT diseñó las actividades de seguridad alimentaria —huerta doméstica y buenas prácticas ambientales—, buscando responder a los lineamientos de dichos planes. En total se atendieron 992 familias distribuidas de la siguiente manera:

---

<sup>59</sup> Teniendo en cuenta que el tamaño de los predios tiene una relación importante con los sistemas de producción, la Unidad Agrícola Familiar (UAF), establecida actualmente para la ZRC del Caquetá, tiene un rango entre 58 a 78 hectáreas. En el caso del Guaviare, la UAF varía dependiendo de las zonas; en Calamar, comprende una extensión de 163 a 220 hectáreas; en el municipio de El Retorno, entre 75 y 101 hectáreas; en San José del Guaviare, entre 52 y 71 hectáreas en tierra firme; en la vega del río Guayabero, entre 130 y 175 hectáreas, y en la vega inundable del río Guaviare, entre 101 y 137 hectáreas. Resolución 041 de 1996.

## Logros del proyecto

Amcop  
ejecutor

ZRC Pato-Balsillas

124  
familias

## Corpogreso ejecutor

Morelia, Valparaíso,  
Albania y Florencia

**115**  
familias

Municipio Cartagena  
del Chairá (Caquetá)

**327**  
familias

Canal del Dique

**276**  
familias

Prodesarrollo Ltda.  
ejecutor

Eguapsagro Ltda.  
ejecutor

ZRC Guaviare

**150**  
familias

total familias **992**

Inicialmente, el componente de seguridad alimentaria se diseñó de manera articulada al de formalización de predios rurales, de manera que la población campesina que participara en este proceso, de forma paralela a la revisión a su solicitud

de legalización de su propiedad, fuera acompañada y recibiera apoyo técnico e insumos para la producción de alimentos para el consumo doméstico a través del desarrollo de huertas familiares. Esto fue posible parcialmente debido a las dificultades institucionales asociadas al proceso de titulación de predios baldíos, que limitó en alguna medida los alcances del componente de formalización. Teniendo en cuenta esta situación, se decidió ampliar las actividades del componente a los territorios del Guaviare y de Canal del Dique.

## Modelo de intervención

Para empezar, los socios ejecutores realizaron la caracterización general de las regiones y microregiones preseleccionadas con base en información primaria y secundaria obtenida a través de diversas fuentes, como los planes de desarrollo municipales y departamentales, así como de estudios socioeconómicos llevados a cabo en dicho territorio. Para esto se utilizaron documentos del Incoder (solicitudes de adjudicación y actas de inspección ocular) y experiencias de implementación de proyectos similares en las regiones. Esta actividad se puso en marcha en todas los territorios donde se intervino con este componente.

## FASE I.

## FASE II.

Posteriormente se escogieron las familias que participarían de la actividad, lo cual se hizo de manera concertada con la comunidad y con el apoyo de los presidentes de las juntas de acción comunal. Los criterios para escoger las familias fueron:

- i.** Para el caso de Caquetá, que fueran familias campesinas sujetos de reforma agraria.
- ii.** Que tuvieran condición de asalariado rural, fueran minifundistas o tenedores de la tierra.
- iii.** Que fueran familias cuyo patrimonio fuera inferior a 1.000 salarios mínimos mensuales.
- iv.** Que no fueran propietarios o poseedores de otros predios rurales en el territorio nacional.
- v.** Aquellos que habiendo sido adjudicatarios de tierras no hubieran vendido dentro de los 15 años siguientes a la adjudicación.
- vi.** Que explotaran productivamente y de manera directa el predio.
- vii.** Que el predio rural dispusiera de un área mínima de 400 metros cuadrados de terreno de vocación agrícola para la implementación del proyecto de seguridad alimentaria.
- viii.** Que manifestaran un compromiso familiar de participar en las diferentes actividades definidas para la implementación de las actividades.

Gran parte de los criterios anteriores corresponden a los propios del proceso de solicitud de titulación de baldíos, que, como se mencionó anteriormente, era la actividad principal a la cual se articulaba la seguridad alimentaria. No obstante, en su mayoría también fueron asumidos para la selección de los beneficiarios del Guaviare y del Canal del Dique.

Al respecto de este proceso, Pedro Hernández, presidente de la Junta de Acción Comunal de la vereda Chaparral de El Retorno, Guaviare, manifiesta: “El rol de las juntas de acción comunal en el proceso de identificar las familias para la actividad fue muy importante, ya que nosotros somos los que sabemos cuáles son las necesidades de la comunidad y las personas trabajadoras que más lo van a aprovechar. Esto ayudó a que las cosas salieran bien o mejor de lo que hubieran resultado si no se hubiera dado ese filtro”.

## FASE III.



Una vez escogidas las familias, se realizó un diagnóstico rápido participativo o diagnóstico familiar y predial asociado a la seguridad alimentaria y buenas prácticas ambientales, en el caso del Canal del Dique, que se llevó a cabo a través de grupos focales y entrevistas a actores claves de cada una de las áreas de implementación. Con esto se buscaba determinar la situación actual de las familias participantes y sus predios, y permitir un entendimiento común sobre las situaciones que se querían modificar.

Para el caso de Pato-Balsillas, el diagnóstico arrojó que la agricultura es la actividad principal de los pobladores de la zona y solo el 15% tiene la ganadería como actividad complementaria. También se evidenció que el 80% tienen ingresos inferiores a un salario mínimo y que el 80% tiene huerta casera, de las cuales el 45% está en regular estado, el 25% en mal estado y solo el 5% en buen estado. El área promedio de la huerta o parcela de seguridad alimentaria para la ZRC del Caquetá es de 45,8 metros cuadrados (Amcop, 2015).

En el caso de las familias beneficiarias de Cartagena del Chairá, a través del diagnóstico se encontró que el 70% no cuenta con huertas o cultivos necesarios para una seguridad alimentaria adecuada y que solo en algunos casos (30%) los participantes cuentan con una huerta pequeña en aceptables condiciones para producir alimentos para su seguridad alimentaria (Corprogreso, 2015). Por otro lado, el diagnóstico también sirvió para identificar que los principales alimentos consumidos en estas regiones son granos, cereales, arroz, plátano, yuca, frijol, azúcar, panela y maíz, en su mayoría, comprados por las familias para el consumo del hogar.

Para las 115 familias participantes en los municipios de Morelia, Valparaíso, Albania y Florencia, se evidenció en el diagnóstico que los principales cultivos que tienen en sus fincas son plátano, yuca y maíz, caña y frijol, los cuales en promedio se encuentran de 0,5 ha a 1 ha, en regulares condiciones, ya que no se utilizan técnicas adecuadas en la siembra, manejo y cosecha de dichos productos, por lo tanto lo producido es para el auto consumo y como alimento para algunos animales. Se puede evidenciar que en estos municipios al igual que el resto del departamento de Caquetá la ganadería sigue siendo una de las principales actividades económicas en las familias campesinas, lo cual ha generado impactos a nivel ambiental especialmente en temas de deforestación para ampliar la frontera agropecuaria.

En el caso del departamento del Guaviare, las 150 familias seleccionadas viven dentro del área que comprende la ZRC, y la actividad económica princi-

pal de la que dependen está relacionada con prácticas agropecuarias, especialmente la ganadería y cultivos de pancoger. En esta zona, el 100% de las familias vive en sus predios y a la hora de la visita de diagnóstico, menos del 30% tenía o había tenido recientemente una huerta, a causa de la temporada seca que se presentó a finales del año 2015, cuando se inició la intervención en este departamento.

Para la zona del Canal del Dique, la intervención se focalizó en cinco municipios; en Bolívar se centralizaron actividades en Mahates; en Atlántico se focalizaron en Candelaria, Campo de la Cruz, Suan y Santa Lucía.

El inicio de actividades se realizó a finales de 2015, lo que evidenció las consecuencias de la extensa temporada de sequía que duró alrededor de nueve meses en la región del Caribe colombiano, y que solo a mediados de mayo de 2016 dio inicio a una temporada de lluvias. De acuerdo con esto, se registraron fuertes problemas de seguridad alimentaria en esta zona del país, al punto que prácticamente el 100% de los predios visitados no contaba con actividades agrícolas. Así mismo, las familias que manejaban algún tipo de ganadería en la zona en el momento de la visita de diagnóstico estaban siendo apoyadas por programas de alimentación para el ganado bovino con recursos del Estado, los cuales fueron un paliativo, ya que no se podía asegurar la disponibilidad de alimento para el ganado debido a la fuerte sequía que prácticamente agotó los pastos que crecen en estos territorios.

**“Este** verano ha sido muy fuerte; nos estamos secando todos, hasta los animales. Aquí nos abastecemos del arroyo, pero ahora es un hilito nomás. Nos toca comprar agua en el pueblo para la casa. Necesitamos urgente un acueducto para toda la zona, pero no ha habido poder humano para que los políticos se comprometan a construirlo”. Celedonio Rincón Guerrero, El Retorno, vereda Santa Bárbara.

Con respecto a la infraestructura, el servicio de conexión eléctrica es casi inexistente en la ZRC del Caquetá, mientras la prestación del servicio mejora en Cartagena del Chairá, en Guaviare, Atlántico y Bolívar. No obstante, en términos de alcantarillado, acueducto y recolección de basuras o tratamiento de residuos sanitarios, las cuatro regiones se encuentran en condiciones muy precarias, lo que pone en alto riesgo la salud de las familias. Por otro lado, las condiciones de vivienda en todas las regiones presentan alto grado de deterioro y precariedad, y en su mayoría, sin servicios sanitarios adecuados. Para el caso de los beneficiarios del Canal del Dique, aún son perceptibles los estragos de la ola invernal de 2010, en la que el 20% de población todavía no cuenta con una vivienda en mínimas condiciones.

## FASE IV.

Una vez concluido el diagnóstico y recuperada toda la información que este ejercicio produjo, las organizaciones ejecutoras, en conjunto con los participantes, elaboraron los planes de mejoramiento, con los cuales se identificaron aquellos aspectos que cada familia podía optimizar en términos de seguridad alimentaria y buenas prácticas ambientales. Fue así como se realizó un trabajo comprometido por ellas para incrementar o mejorar la producción de hortalizas, frutales y especies menores; buscar la diversificación de la alimentación en el hogar para una mejor nutrición, y hacer un manejo adecuado de los residuos sólidos.

El establecimiento de las huertas domésticas siguió las etapas descritas a continuación:

- i.** Encerramiento
- ii.** Preparación del terreno
- iii.** Elaboración de eras o sitio de cultivo
- iv.** Siembra de material vegetal
- v.** Seguimiento permanente: control de plagas y enfermedades, aplicación de abonos, elaboración de compost<sup>60</sup> y biopreparados<sup>61</sup> y manejo de arvenses (maleza)

Durante el proceso se promovió el uso de semillas de zanahoria, cebolla cabezona, cilantro, tomate de mesa, acelga, repollo, lechuga batavia, pimentón, pepino cohombro, espinaca, remolacha, cebolla larga y lechuga cresspa. En relación con los árboles frutales se sembró arazá, tomate de árbol, naranja tangelo y mandarina arrayana. Mientras los primeros son cultivos transitorios de producción rápida, los segundos tomarán de dos en tres años en crecer y dar fruto. Sin embargo, con buen cuidado y mantenimiento, la huerta puede ser sostenible a largo plazo.

Es importante anotar que la siembra de las semillas de hortalizas y árboles frutales se hizo de acuerdo con las características agrológicas de cada una de las zonas; es decir, que los participantes solo sembraron aquellas especies y variedades que respondieran adecuadamente a las condiciones de sus predios.

---

<sup>60</sup> El compostaje se define como el proceso de descomposición biológica aeróbica de la materia orgánica, contenida en los residuos, en condiciones de temperatura, pH, aireación y humedad controladas, y que tiene como objeto su transformación en un producto orgánico (abono) utilizable para la mejora de suelos en agricultura.

<sup>61</sup> Un biopreparado es una combinación o mezcla de sustancias que tiene propiedades nutritivas para las plantas y repelentes o atrayentes de insectos, así como para el control de diferentes enfermedades.

**“Lo que** más siembro es cebolla, porque aquí se da muy bien, pero con el proyecto empecé a sembrar otras cosas y todas están respondiendo.

Ahora siembro arracacha, zanahoria, varios tipos de lechuga, tomate, espinaca. Las ensaladas en mi casa ahora son muy variadas y eso como que les gusta”. Odilia Celada, vereda Las Morras, Pato-Balsillas, San Vicente del Caguán, Caquetá.

En el caso de la zona del Canal del Dique, el modelo de seguridad alimentaria hizo énfasis en la siembra de semillas de plátano, no solo como opción para la alimentación, sino para que las familias pudieran proyectarse en el establecimiento de un cultivo que les genere ingresos a mediano plazo y de fácil comercialización en la región.

## FASE V.

Las Ecas son una metodología ampliamente usada en diferentes partes del mundo, donde el aprendizaje se basa en los principios de valoración del conocimiento y experiencia de los participantes, en el intercambio de saberes y en el aprender haciendo. Las capacitaciones dirigidas a fortalecer la huerta doméstica se orientaron en proveer de herramientas a las familias para su mantenimiento y sostenibilidad.

Entre los temas que se abordaron en las capacitaciones están la planificación de la finca, el papel del huerto, el manejo integral de la parcela familiar, la siembra de frutales, la lombricultura, la extracción y conservación de semillas, las buenas prácticas ambientales, el de residuos sólidos orgánicos e inorgánicos, entre otros.

**“Todo** el proceso de seguridad alimentaria fue muy interesante, y los talleres pedagógicos, muy exitosos, porque los campesinos hemos aprendido de lo que les vimos hacer a nuestros papás. Cuando hay un fortalecimiento del conocimiento con metodología, material pedagógico y material visual, eso mejora las técnicas de siembra y de producción”.

Misael Güependo, presidente de Amcop.

## FASE VI.

Por otro lado, como complemento a las capacitaciones y con el fin de afianzar el aprendizaje, se llevaron a cabo giras técnicas a fincas demostrativas que fueran ejemplos exitosos de modelos productivos fácilmente replicables. En el caso de la ZRC Pato-Balsillas y de Cartagena del Chairá, los participantes visitaron el Centro Educativo Piloto Agroecológico (Cepa), de la Fundación Viracocha, ubicada en San Agustín, Huila. En este caso, fue posible observar un modelo eficiente que combinaba el aspecto agropecuario con el forestal, en condiciones similares a las del territorio de los participantes. Las giras también ayudaron a que los asistentes pudieran conocer temas innovadores que pueden ser útiles y fáciles de implementar en sus pro-



pías fincas, como los biodigestores o alternativas de saneamiento básico, como las letrinas secas familiares, entre otras.

**“Otro** tema muy importante fue el intercambio de experiencias.

Vinieron con ideas nuevas para implementar. Fueron a San Agustín, a la Fundación Viracocha. Allá lo que hay es un sistema de manejo de suelo muy interesante. Nosotros deshierbamos y quemamos; en cambio allá deshieran y los desechos se dejan sobre el suelo para que haya sombra y no se pierda la humedad, lo que termina alimentando el suelo”. Participante de una de las giras.

Es importante anotar que si bien en las diferentes zonas del proyecto se acostumbra que las familias tengan huertas caseras, modalidad tradicionalmente utilizada por los sistemas productivos de las economías familiares o campesinas, lo que se detectó en el PPT es que estas no siempre están en buen estado, hay desconocimiento sobre cómo darles un mantenimiento adecuado, y en épocas de verano o invierno, frecuentemente son abandonadas debido a climas extremos. Todas estas circunstancias fueron abordadas por el proyecto, buscando realzar el valor de las huertas para proveer de alimentos sanos, orgánicos y de fácil producción.

Por otro lado, con la promoción de las huertas domésticas y de las buenas prácticas ambientales, se logró la vinculación activa de los diferentes miembros de las familias, buscando que todos se apropiaran de este espacio, lo aprendieran a cuidar y a proteger, al tiempo que transformaran conductas y crearan ambientes más sanos. Fue así como las mujeres lideraron el desarrollo de

esta actividad, no solo a través del cuidado de la huerta, sino incorporando los diferentes alimentos en la preparación de las comidas.

“Antes no comíamos acelga, ni apio ni ahuyama, ahora ya la estamos comiendo y le estamos echando al caldo y hasta regalamos. Antes pensábamos que era algo solo para purgar, pero ya lo estamos comiendo y ya nos acostumbramos. Nos dimos cuenta de que no es comida para conejos”. Édgar Zuluaga, ZRC de Pato-Balsillas.

## Buenas prácticas ambientales

De otro lado, se realizaron diversas acciones para mejorar las condiciones sanitarias de varias de las viviendas de los participantes, según la priorización hecha previamente, dando prelación al cambio de los fogones de leña tradicionales por las cocinas ecoeficientes, consiguiendo un mayor rendimiento a través de un menor consumo de combustible. Con esto se buscaba un efecto positivo en la salud de las mujeres, niños y de la familia en general, así como la disminución de la exposición a focos de contaminación.

En el componente de buenas prácticas ambientales, el proyecto promovió el uso de la estufa ecoeficiente, mesones, alacenas y armarios paneleros, todos estos elementos esenciales para mejorar los espacios de preparación y manipulación de los alimentos.

La estufa ecoeficiente favorece el rendimiento energético, reduciendo hasta en un 50% los tiempos de cocción, ahorrando al menos 60% de leña, generando menos humo y menos hollín, y, por ende, disminuyendo la contaminación; tienen un diseño resistente, durable y de fácil manejo.

**“Me ha** encantado la estufa nueva.

Calienta muy bien, no consume tanta madera, además puedo asar plátanos y tortas, y algo buenísimo es que no tengo que estar pendiente de ella; puedo dejar la olla ahí mientras estoy haciendo otras cosas y no se quema la comida. La cocina ahora no se llena de humo. El cambio fue muy bueno”. Ernestina Pedraza, vereda Las Morras, Pato-Balsillas, San Vicente del Caguán. Caquetá.

Las estufas fueron entregadas a los núcleos familiares que participaron en la actividad de seguridad alimentaria, no obstante, en el caso del Canal del Dique, debido a que las condiciones de vivienda de algunas fincas no era óptima para su conservación, se decidió entregar cubiertas o techos, teniendo en cuenta que esta era una necesidad apremiante para la zona. Fue así como 56 familias se favorecieron con esta alternativa.

Para el manejo de residuos sólidos orgánicos e inorgánicos se dispuso de un espacio para la elaboración del compost (en aquellas fincas donde esta área aún no estaba identificada) y otro diferente para depositar los desechos inorgánicos. Esta práctica contribuye a cerrar el ciclo de energía y materiales en el predio. Para complementar las actividades de montaje de la huerta casera y de buenas prácticas ambientales, se realizaron capacitaciones con la metodología de Ecas, con el fin de motivar en las familias el desarrollo de una agricultura sana y amigable con el medioambiente.

## Resultados

La seguridad alimentaria es un componente estratégico del ordenamiento productivo que contribuye no solo al acceso y disponibilidad continua de alimentos para la familia, sino a la promoción de la productividad agropecuaria de los territorios. Las regiones donde se llevó a cabo esta actividad son importantes productores de alimentos y tienen un gran potencial para convertirse en abastecedores de productos para zonas cercanas y otras partes del país.

Promover acciones de seguridad alimentaria impulsa el desarrollo rural territorial al mejorar las condiciones de vida de los pobladores. La población tiene más acceso a alimentos ricos, nutritivos y sanos, gracias a la implementación de las huertas domésticas; además, cuentan con el conocimiento y las herramientas para su cuidado y mantenimiento, con lo cual pueden disponer de este tipo de alimentos de manera continua.

Por otro lado, si bien el proyecto no contó con herramientas que facilitaran la evaluación o medición de los cambios logrados en la transformación de las dietas de las familias, a través del diálogo con los usuarios para el proceso de sistematización es posible evidenciar que hubo un aumento en el consumo de hortalizas y verduras frescas adecuadamente producidas.

Adicionalmente, se promovió la siembra de hortalizas y árboles frutales correspondientes a las características de cada zona y a los hábitos de consumo de alimentos de los pobladores, lo que favoreció la recuperación de especies y plantas tradicionales de los diferentes lugares. Se promovió la siembra del pepino común o alchucha, frijol cache, maní, maíz común, pimentón común, cocona (lulo amazónico),

diferentes variedades de yuca y plátano, especies aromáticas y medicinales, bore, borjón, badea, piña amazónica y arazá, entre otros. Igualmente se impulsó el uso de tecnologías ecológicas e innovadoras que contribuyeran a la sostenibilidad de las huertas y sirviera para la elaboración de compost, bocashi, insecticidas y fungicidas orgánicos, entre otros.

Aunque dado el alcance de la sistematización no es posible cuantificar el ahorro de una familia al consumir sus propias hortalizas y verduras, es claro que los usuarios en su narrativa asocian este proyecto con una reducción ostensible en la compra de estos productos en el mercado o, incluso, la posibilidad de tener un excedente de alimentos para compartirlos con sus vecinos. Es importante mencionar que las acciones de seguridad alimentaria se orientaron a población en condiciones de vida precarias y muy bajos ingresos, con lo cual se pretendía contribuir al mejoramiento del bienestar y calidad de vida de las familias beneficiarias.

La metodología Ecas y las giras técnicas aportaron al éxito de las acciones de seguridad alimentaria, pues se valoraron el conocimiento y la experiencia de los participantes, se estimuló el intercambio de saberes y se afianzó el aprendizaje a través de la práctica. En este proceso se reafirma, además, a la mujer y la familia en general como un apoyo importante para las actividades productivas, siendo la huerta casera un espacio ideal para el intercambio de saberes entre padres e hijos y transferencia de valores y conductas.

También es importante considerar la participación de la comunidad en el diseño de la actividad en sus diferentes fases: definición de los beneficiarios, implementación de la huerta y desarrollo de las capacitaciones, con lo cual se facilitó la

acogida y apropiación del proyecto. Fue evidente que un trabajo mancomunado con las juntas de acción comunal ayuda a que las actividades se orienten realmente a las necesidades de la población y se cuente con el apoyo de los beneficiarios. Cabe resaltar el apoyo que brindaron las administraciones locales en la zona del Canal del Dique y en el Guaviare, para lo cual, en ocasiones, funcionarios de la Alcaldía (Umata) participaron en las jornadas de capacitación o colaboraron con información o recomendaciones para el trabajo en los territorios.

En cuanto a la implementación de la huerta, se encontró que preparar, adecuar el terreno y sembrar en los tiempos correctos es esencial para conseguir una buena producción de alimentos. No tener en cuenta los ciclos estacionales puede

llevar a que esta actividad fracase y aumente el riesgo en seguridad alimentaria.

De la experiencia se destaca la importancia de que este tipo de proyectos también provean de infraestructura mínima complementaria que ayude a la protección de la huerta en épocas de invierno y verano; por ejemplo, plásticos para invernadero para proteger del exceso de agua, o malla polisombra para proteger del exceso de radiación solar.

Para finalizar, se debe tener en cuenta que los cambios en patrones y conductas para mejorar las condiciones de vida en temas de higiene y medioambiente no son fáciles de generar y se requiere de acompañamiento y orientación regular que ayuden a arraigar estos nuevos patrones.



# FORTALECIMIENTO

de organizaciones sociales para la participación en instancias locales y regionales en la planificación y el ordenamiento del territorio

## Introducción

Una sociedad civil activa, participativa, empoderada y responsable, es clave en el proceso de fortalecer la gestión del desarrollo local en aras de la construcción de la paz en los territorios. En el escenario previsible de posconflicto (posacuerdos) que se aproxima para Colombia, generar alternativas sostenibles de reconstrucción de tejido social y fortalecer el rol de la sociedad civil en los asuntos públicos se convierte en una apuesta estratégica para crear mecanismos eficaces conducentes a la transformación y la cohesión social, la recuperación de la confianza, la solidaridad y la superación de las heridas generadas por el conflicto armado interno.

La construcción de paz se encuentra entre los objetivos estratégicos previstos en el Plan Indicativo de Trabajo de la OIM en Colombia 2015-2019. Desde allí, articulado con el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 en su componente de movilidad social, establece la necesidad de identificar y fortalecer experiencias exitosas de organización solidaria e inclusión social para la construcción o reconstrucción del tejido social. En el mismo sentido, desde los resultados espe-

rados y estrategias del Plan Indicativo se estableció como prioridad apoyar la divulgación de instrumentos y metodologías para facilitar el acceso de las víctimas a sus derechos, a los beneficios del proceso de atención, asistencia y reparación integral, así como a la oferta institucional.

En este contexto, el PPT considera el fortalecimiento de organizaciones sociales y las expresiones organizativas comunitarias un proceso inherente a la puesta en marcha de los acuerdos del proceso de negociación en La Habana, así como la implementación de las políticas públicas de tierras y desarrollo rural. En consonancia, en el marco del resultado 5 del PPT, denominado "Fortalecimiento de Organizaciones sociales para la participación en instancias locales y regionales en la planificación y el ordenamiento", se diseñó una estrategia para trabajar con líderes comunitarios y organizaciones sociales en la construcción de capacidades para incidir de forma efectiva en el planteamiento de políticas públicas, con conocimiento de los mecanismos, normas y leyes que guardan relación con el contexto y la problemática de sus comunidades y grupos de interés.

De igual forma, desde el PPT se apoyó el fortalecimiento de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR), en particular el de San José del Guaviare y El Retorno, como espacios valiosos de concertación y de diálogo para la promoción del sector agropecuario y el desarrollo territorial.

Este capítulo recoge ambas experiencias, el fortalecimiento de organizaciones sociales de base y de los CMDR como espacios de representación del sector público, del privado y de la sociedad civil.

## Organizaciones participantes de la intervención

Las acciones de fortalecimiento iniciaron con la identificación y el diagnóstico de las condiciones de las organizaciones y asociaciones en los territorios. Como resultado, posterior al proceso de socialización de la propuesta de fortalecimiento, fueron identificadas 20 asociaciones (Ver listado al final de este capítulo) en tres municipios de Magdalena y de Bolívar: Plato y Tenerife (Bajo Magdalena), y Mahates (Canal del Dique). Adicionalmente, debido a la importancia de las acciones de fortalecimiento, estas se extendieron a organizaciones comunitarias que participaron en el componente de reglamentación de uso y manejo de terrenos comunales, en los casos de las ciénagas de Sato y Machado (Calamar y Arroyohondo, Bolívar) y de la ciénaga de Sábalo (Candelaria, Atlántico), experiencia que se menciona en un aparte posterior de este capítulo.

El proceso de selección no fue sencillo, debido en parte a la desconfianza de muchas de las organizaciones con respecto a la efectividad de este tipo de intervenciones y a la apatía que existe hacia la participación en espacios de articulación con auto-

ridades locales e instituciones. A esto se suma que la mayor parte de las zonas intervenidas se vieron altamente afectadas por la violencia y acciones armadas en el marco del conflicto, lo que generó el miedo de sus habitantes durante décadas.

La gran mayoría de las organizaciones surgieron en medio de la necesidad de unirse para dar respuesta a problemáticas compartidas por el colectivo, por lo cual algunas eran relativamente nuevas o venían funcionando informalmente, con baja o ninguna organización administrativa, y algunas sin registro formal. Estos vacíos limitaban su capacidad de acción e incidencia, por cuanto muchos de estos aspectos son corresponsarios para acceder a la oferta institucional. En este sentido, el proceso formativo se orientó a apoyarlas en la formalización, consolidación de su estructura organizativa, procedimientos internos, visión de desarrollo y aspectos organizativos y administrativos en general, a la par con los talleres sobre marco normativo y empoderamiento político. En este proceso, la OIM contó con el Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativo (Ilsa) como socio estratégico, cuyo equipo diseñó la ruta pedagógica y metodológica para este componente.

## Metodología y etapas del proceso

La propuesta pedagógica y metodológica para el acompañamiento tuvo en consideración el resultado de los diagnósticos de las organizaciones, las condiciones de cada territorio y aquellos temas de política pública particularmente sensibles para la intervención en materia de desarrollo y ordenamiento territorial, según la caracterización de la población y el territorio.

Teniendo en cuenta este contexto, el equipo técnico de la OIM e Ilsa diseñó un plan de trabajo orientado a la formación de las organizaciones en cuatro, temas desarrollados en igual número de talleres, cada uno con una duración de dos días, así:



## Aplicación del Índice de Capacidad Organizacional (ICO) y los planes de fortalecimiento

Ilsa y los profesionales de la OIM aplicaron las encuestas de Índice de Capacidad Organizacional (ICO), instrumento diseñado por el Departamento para la Prosperidad Social

(actualmente Prosperidad Social). Estos insumos permitieron la construcción de los planes de fortalecimiento organizativo como instrumento de hoja de ruta para la consolidación de las organizaciones campesinas, y fueron entregados a las asociaciones.

Los planes de fortalecimiento tuvieron la siguiente estructura:

- 1.** Presentación
- 2.** Sobre la relación entre asociación y organización
- 3.** La importancia de las asociaciones en los contextos rurales
- 4.** El entorno de la asociación
- 5.** La asociación:
  - a.** Diagnóstico de necesidades
  - b.** Plan de fortalecimiento organizativo
  - c.** Estrategias de seguimiento al plan de fortalecimiento
- 6.** Recomendaciones generales para el fortalecimiento de las asociaciones rurales
  - a.** Problemas más frecuentes de las asociaciones en los contextos rurales

Según el Ilsa (2015), “[...] los planes permitirán a las organizaciones ampliar su conocimiento sobre el entorno en el que se desenvuelven, tener una mirada hacia adentro de sus propios procesos e identificar elementos pertinentes para la planificación de su trabajo a futuro, en aras de que los procesos asociativos se configuren como organizaciones sociales fortalecidas. De igual forma, los planes permiten a las asociaciones conocer su entorno más próximo, así como tener elementos de contexto para la interlocución con autoridades locales”.

Finalmente, se espera también que los planes sirvan para una consolidación orgánica que les permita posteriormente a las asociaciones la ejecución de propuestas económicas y proyectos productivos en sus áreas de interés.

El objetivo era que las comunidades identificaran fortalezas, debilidades y oportunidades. Este ejercicio fue muy útil para las organizaciones para consolidar objetivos, misión, visión, su propia estructura orgánica, así como para formalizar procesos y procedimientos administrativos esenciales en la gestión institucional.

La metodología del proceso de formación se caracterizó por ser participativa y por invitar a la acción desde el primer momento. Fue así como a la par que se iban llevando a cabo los talleres, se fueron realizando actividades de incidencia en los diferentes municipios como la promoción de reuniones de rendición de cuentas de las alcaldías salientes, exposición de propuestas políticas de los candidatos a alcaldías, entre otras. De esta manera se buscó activar los CMDR<sup>62</sup>, los CTJT<sup>63</sup>

y se promovió una relación más estrecha con las oficinas territoriales de la Unidad de Víctimas y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

También se buscó vincular desde el principio a los jóvenes y a las mujeres, con el fin de hacer un proceso incluyente, que diera fuerza y animara a la acción a grupos poblacionales generalmente

---

dirigidos al desarrollo de los territorios rurales. En este sentido, facilitan la participación de los habitantes rurales en la toma de decisiones que les afectan, pero además son un espacio para el ejercicio de una ciudadanía comprometida en la gestión, ejecución, seguimiento y control del desarrollo rural en los municipios. Definición tomada de la Corporación Latinoamericana Misión Rural, del proyecto Consejos Municipales de Desarrollo Rural realizado en conjunto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Recuperado de: [http://www.misionrural.net/experiencia/consejos/secciones/que\\_son/index.htm](http://www.misionrural.net/experiencia/consejos/secciones/que_son/index.htm).

<sup>63</sup> Los comités territoriales de justicia transicional (CTJT) son la máxima instancia de coordinación, articulación y diseño de política pública en el departamento, municipio o distrito, presididos por el gobernador o alcalde, respectivamente (artículo 173 de la Ley 1448/11). Son los encargados de elaborar los planes de acción en el marco de los planes de desarrollo, a fin de lograr la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas; coordinar las acciones con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en los niveles departamental, distrital y municipal; articular la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación; materializar las garantías de no repetición; coordinar las actividades en materia de inclusión e inversión social para la población vulnerable, y adoptar las medidas conducentes a concretar la política, los planes, los programas y las estrategias en materia de desarme, desmovilización y reintegración. Guía para la conformación y funcionamiento de Comités Territoriales de Justicia Transicional. Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y del Derecho y la Unidad para la Atención y Reparación Integral para Víctimas. Recuperado de: [http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/guia\\_para\\_conformacion\\_y\\_funcionamiento\\_de\\_comites.pdf](http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/guia_para_conformacion_y_funcionamiento_de_comites.pdf).

---

<sup>62</sup> Los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR) son espacios de participación creados por la Ley 101 de 1993 para la concertación de las políticas y programas

marginados. Fue un logro importante del proyecto la permanencia y la participación activa de los jóvenes durante todo el proceso de formación.

Como herramienta pedagógica que resultó del proceso de fortalecimiento, se diseñó una caja de herramientas que lleva por título "La participación política de las comunidades rurales: eje de construcción de los Nuevos Territorios de Paz", compuesta por cuatro módulos:

- 1.** La Ley 1448 de 2011 y la restitución de las tierras campesinas. Guía básica sobre el restablecimiento de los derechos de las víctimas del despojo y el abandono forzado en Colombia
- 2.** Los Comités Municipales de Justicia Transicional (CMJT): un escenario de incidencia política y participación efectiva de las víctimas del conflicto armado en Colombia
- 3.** La participación y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR)
- 4.** Adjudicación de predios baldíos: mecanismo para el acceso a la tierra

Adicionalmente, producto de los planes de fortalecimiento y posterior a los talleres, se llevaron a cabo dos jornadas de capacitación, las cuales tenían un carácter interno para las organizaciones. Estas fueron:

- ✓ Teorías organizativas y dinámicas de las organizaciones rurales
- ✓ Formulación de proyectos rurales en el marco de la economía solidaria

Inicialmente, se pensó en estas herramientas para ser usadas como apoyo del proceso formativo, pero luego se acordó que fueran resultado del trabajo con las comunidades, y que su diseño contemplara los elementos de contexto y caracterización de las asociaciones. De esta forma, se entregó el compendio de cuatro módulos a cada uno de los participantes una vez finalizados los talleres, quienes habiendo apropiado el conocimiento en las distintas áreas podrán usar estos manuales como herramienta para hacer réplicas o adelantar acciones de incidencia posteriores al proceso de formación.

Fortalecer, empoderar, construir capacidad son con frecuencia conceptos que adquieren un valor nominal al ser usados como parte de procesos que tienen un inicio y final en el cual no es posible verificar las condiciones posteriores a las intervenciones para identificar transformaciones en el entorno, en los procesos y en las personas sujeto de la intervención. En aras de profundizar en estos cambios, se entabló un diálogo con participantes del proceso de fortalecimiento durante la sistematización de la experiencia, indagando sobre su valoración de cómo este había modificado su realidad.

Si bien en todos los lugares se siguió la ruta trazada para la formación en los cuatro ejes, cada experiencia fue única por el cúmulo de elementos diferenciadores de los territorios. En el marco de este diálogo, se conocieron sus apreciaciones, anécdotas, resultados vistos desde la aplicación de los conocimientos adquiridos y sus expectativas en torno a cómo este conocimiento puede generar cambios a futuro. A continuación, se presentan algunos elementos del análisis de estos diálogos de las comunidades de Mahates, en el Canal del Dique (Bolívar), y de Plato y Tenerife, en el Bajo Magdalena.

## La experiencia de Mahates, Canal del Dique: participación, incidencia política y empoderamiento ciudadano

Según Velásquez (1986), la participación es entendida como un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder. Es, en suma, “un proceso en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política” (p. 22).

Este concepto “implica además que la participación no es solo un problema de eficacia del sistema político; es, centralmente, una práctica de la democracia que queremos, en la que son indispensables los más amplios procesos de participación, para que el pueblo soberano concilie de forma pacífica sus conflictos y guíe a través de su deliberación activa los principales destinos de la nación y del Estado” (p. 22). En este sentido, construir democracia solo es posible con ciudadanía activa y consciente, y la participación es una herramienta formativa de primer orden para este propósito.

Lo anterior se refleja en el estudio del caso de la comunidad de Mahates (Bolívar), donde a partir del proceso de fortalecimiento se produjo un cambio en la forma que los líderes y sus organizaciones asumen los procesos de participación ciudadana e incidencia política, y se perciben como sujetos activos del cambio que demandan,

corresponsables como individuos y como colectivo en las decisiones que toman los gobernantes. Para los representantes de las organizaciones, las acciones de fortalecimiento han cambiado su percepción de su rol como líderes en sus organizaciones, adoptando una postura que implica pensar en el corto, mediano y largo plazo en forma más cohesiva, planificada y en consenso con su grupo comunitario.

**“Ojalá** la vida me hubiera dado la oportunidad de conocer antes lo que conozco ahora, porque yo del tema de leyes manejaba muy poquito y las cosas que hacía quedaban inconclusas. Eso que tiene que ver con incidencia política; yo no sabía qué era eso. Andaba a ciegas. Cosas como esas me han fortalecido como persona, y a los miembros de la asociación, muchos de los cuales ahora manejan el tema. Somos cinco los que estuvimos en este proceso”. Participante de Mahates.

La apropiación de las herramientas normativas y el conocimiento de los mecanismos de participación han dado lugar no solo al fortalecimiento de las organizaciones ya constituidas, sino que han promovido la articulación de las asociaciones más allá del trabajo centrado en sus territorios o grupos de población objetivo, para tener mayor incidencia y ejercer el “poder ciudadano”. Es así como, por ejemplo, resurge el capítulo local de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (Anuc), en la cual converge buena parte de las organizaciones de este territorio, y que sirve como punto de encuentro para la planeación de acciones conjuntas de incidencia y participación.

En la actualidad, los representantes centran sus acciones en la interlocución con el nuevo gobierno local, y se preparan para participar del proceso de diseño del Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019. Para esto, con el apoyo de otras organizaciones acompañantes en el marco de NTP, han formulado un documento con el diagnóstico de la problemática del municipio en las principales áreas, junto con propuestas de política pública para dar respuestas a estas<sup>64</sup>.

La formación de los líderes ha tenido, además, como resultado un mayor y mejor nivel de representatividad de las comunidades en estos escenarios de participación. Es diciente el caso de uno de líderes que después del proceso de formación decidió lanzarse como candidato al Concejo de Mahates: “Fue un gran aprendizaje”, expresa. Este interés puede interpretarse como un indicador de cambio y resultado, teniendo en cuenta que, al inicio del proceso de fortalecimiento, se observó como una de las mayores dificultades para la participación la desconfianza manifiesta de las poblaciones en la gestión pública, traducida en pérdida de legitimidad y credibilidad del ejercicio de la política (Ilsa, 2015).

**“De este** proceso surgió la idea de revivir la Anuc. Empecé yo, y ya somos 85 personas afiliadas a esta asociación. Logramos integrarnos con todas las asociaciones que están en el municipio.

A todas les hemos llegado, y hemos crecido. Con los compañeros hemos aprendido que somos un equipo, que una sola asociación no camina. Y ahora, con la ayuda de una guía como la que ya tenemos (los módulos), [...] con la asesoría, con las enseñanzas, con las leyes, me he atrevido incluso a lanzarme al Concejo (municipal), porque me sentía con la suficiente capacidad de hacerlo. No logré el objetivo, pero aprendí mucho. Hoy me siento distinto.

Mi meta es que nuestro municipio y nuestras comunidades sean diferentes”.

Participante de Mahates

Esta misma desconfianza propició la apatía de muchos miembros de la comunidad hacia los procesos organizativos, razón por la cual la acción de los líderes comunitarios era solitaria y poco efectiva al no contar con el respaldo de aquellos cuyos intereses querían representar. Sin embargo, expresaron que a partir de las acciones de fortalecimiento, en la medida en que replicaron la información y comunicaron acerca de la importancia de la participación, de los derechos ciudadanos que les cobijan y los mecanismos de exigibilidad, entre otros aspectos, las personas se animaron a participar, lo cual se tradujo en una mayor cohesión social.

La cohesión social podría considerarse un efecto indirecto pero perceptible de la intervención. Se observa, no solo en el discurso de cada uno de los líderes entrevistados para el proceso de sistematización, sino en la interacción misma entre líderes de distintas organizaciones, un creciente nivel de coordinación de sus acciones de incidencia para propiciar un desarrollo más

<sup>64</sup> El documento “Diagnóstico participativo municipio de Mahates y propuestas de políticas públicas sociales para incluir en el Plan de Desarrollo 2016-2019” fue elaborado por las comunidades de distintas veredas de Mahates, con el apoyo de Promodique y otras organizaciones que acompañan a las organizaciones sociales en el marco del programa NTP.

participativo, transparente y equitativo. Esta transición de un liderazgo centrado en intereses que atañen únicamente al entorno comunitario y social próximo del líder a uno que incorpora una visión macro del sentido de pertenencia y corresponsabilidad comunitaria produce, además, una movilización social más organizada, a mayor escala y, por ende, más visible y efectiva.

**“Personas** que no creían en eso, que estaban en la asociación pero no tenían el interés [...] ya se han involucrado. Ahora estamos más unidos, nos sentimos más seguros de lo que queremos [...] ya los asociados con sus familias se están plasmando otras metas en ellos. Estamos pensando en hacer nuestra sede [...] Cada día más personas de la comunidad se interesan en participar”.  
Participante de Mahates.

En cuanto a la construcción de capacidades para que las comunidades agencien su desarrollo a partir de sus recursos intrínsecos y usando los mecanismos disponibles, los líderes entrevistados manifestaron cómo haber conocido acerca de sus derechos y de la importancia de la participación y los espacios en los cuales esta se ejerce les ha ayudado a ganar confianza en sí mismos y en sus habilidades para comunicar ideas e intervenir en asuntos públicos. La percepción de sí mismos que tienen los ciudadanos rurales, en cuanto no se consideran interlocutores válidos de personas con un mayor nivel educativo o a quienes consideran superiores en razón de su cargo, hace que se marginen de escenarios de debate político y rendición de cuentas. Por esta razón, cobra especial importancia el empoderamiento como factor asociado a la capacidad de los líderes para enta-

blar una relación horizontal con las autoridades, cualquiera que sea el caso.

**“Esta** fue quizá la mayor ganancia que tuvimos. Nos sentimos en capacidad de enfrentarnos a ellos (las autoridades locales). Antes no lo hacíamos ‘porque ellos eran estudiados y nosotros no, entonces no nos iban a prestar atención’, pero aprendimos que todos somos capaces y todo es el empeño y la dedicación que cada uno le ponga. Que todos éramos capaces de hablar con ellos y plantearles nuestros temas, decirles qué nos estaba pasando y que nos dieran respuesta. Qué se podría hacer, qué se estaba haciendo. Pienso que es un avance excelente, porque cada uno se superó y sabe que tiene la capacidad para en cualquier momento llamar a un funcionario y pedirle que le rinda cuentas, que siempre nos estén dando informes. Eso es la rendición de cuentas, lo que se está llevando a cabo en el municipio, porque es un derecho que tenemos todos”.  
Participante de Mahates.

En este aspecto, el del conocimiento de sus derechos y la percepción del antes y el después, los entrevistados durante los grupos focales se refirieron a un “gran cambio” (expresado en escala de 1 a 5), ya que sienten que ahora pueden hablar con propiedad de asuntos sobre los que antes no tenían ningún conocimiento, lo cual es un elemento que traerá transformaciones positivas a las condiciones de vida de la comunidad y a la efectividad de las organizaciones.

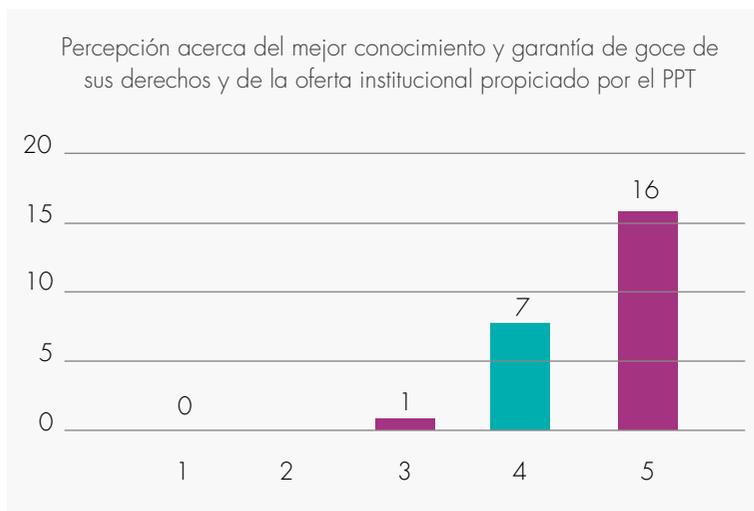


Gráfico 3. Percepción de cambio en el conocimiento de derechos y la oferta institucional.

En relación con el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias, los participantes consideran que los talleres y el acompañamiento que brindó el proyecto PPT, desarrollado por la OIM a través de Ilsa, contribuyeron a que estas hicieran ajustes en materia administrativa y de planificación, y cambió la forma en que veían el rol que debían cumplir los líderes de los procesos comunitarios.

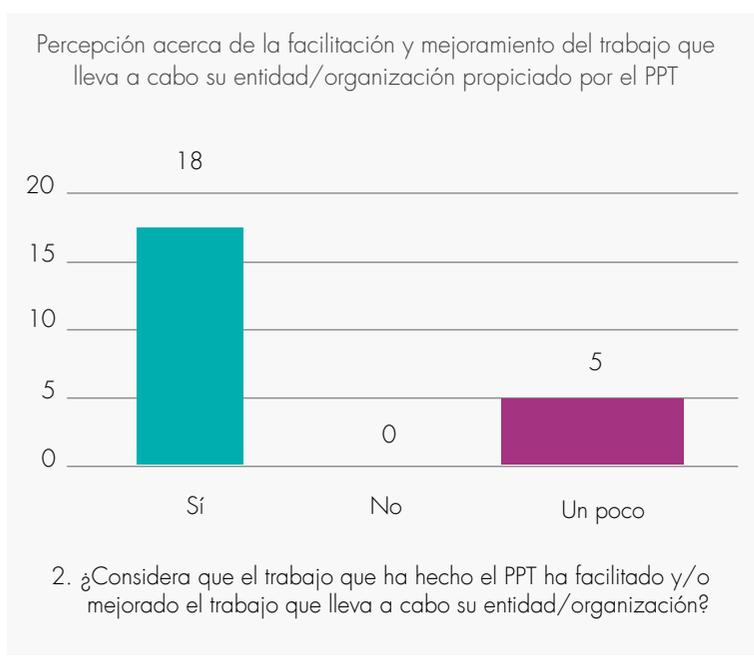


Gráfico 4. Percepción de mejora en las organizaciones a partir del proceso de fortalecimiento.

Finalmente, se preguntó sobre la forma en que el conocimiento adquirido ha mejorado o podría mejorar las condiciones de vida de las comunidades, y de qué forma. Algunos mencionaron que debido a la importancia de la formación en temas como Concejos Municipales de Desarrollo Rural, mecanismos como los derechos de petición, la formulación de proyectos, entre otros, podrían asegurar que las políticas públicas se diseñaran teniendo en cuenta las verdaderas necesidades para el desarrollo de cada comunidad y territorio. De igual forma, creen que pasar de “pedir” a entender los derechos como inalienables a la condición ciudadana, y por tanto exigibles, ha cambiado por completo su concepto de ciudadanía y le ha dado una nueva perspectiva del alcance de la participación (ver Gráfico 5).

Para esto, los líderes se refieren a la caja de herramientas que contiene los módulos de formación, como un elemento que les permite replicar la información, empoderar a las comunidades e incluso “capacitar” a los funcionarios públicos.

Pese a los avances, los participantes reconocen que aún queda mucho por hacer para consolidar sus procesos organizativos y de desarrollo comunitario. Por esto sugieren que se extiendan las acciones de formación a temas como la formulación de proyectos, el manejo de computadores y cómo mejorar la gestión financiera de las asociaciones.

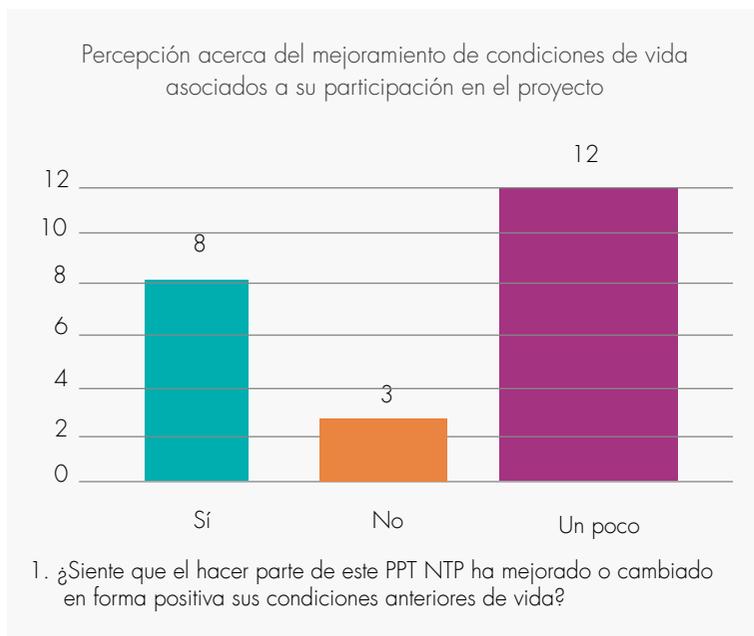


Gráfico 5. Percepción de probabilidad de cambio en las condiciones de vida, a partir del proceso formativo.

## La experiencia del Bajo Magdalena (Plato y Tenerife): movilización social y escenarios de participación

Las organizaciones de Bajo Magdalena, focalizadas en la zona rural de los municipios de Plato y Tenerife, están conformadas por personas dedicadas a la producción agrícola y pecuaria en pequeña escala, y han surgido en medio de condiciones adversas de gobernabilidad, infraestructura y seguridad a raíz de coyunturas específicas relacionadas en su mayoría con el interés de acceder a proyectos en la oferta institucional, o impulsadas por los gobernantes para este fin. Así lo cuentan en sus relatos sobre la historia de las organizaciones.

Este carácter circunstancial dio lugar a procesos organizativos atomizados, en los que no se estableció un norte para el trabajo conjunto de las asociaciones y tampoco se vio beneficiada la participación ciudadana, pues el objetivo inmediato era acceder a los proyectos productivos que oferta el Estado. En este sentido, se observa cómo el proceso formativo reactivó las asociaciones, promoviendo acercamientos entre sus miem-

bro y dando un nuevo sentido a dicha asociatividad desde el control social, el cooperativismo y la construcción de apuestas de desarrollo económico local en modelos solidarios.

A partir del proceso de acompañamiento propiciado por el PPT en el marco de este resultado, se dio un acercamiento entre los líderes y las comunidades, se abrieron espacios para la discusión de la problemática de sus veredas y corregimientos y se buscaron soluciones en forma participativa. Adicionalmente, parte del proceso de formación incluyó una experiencia de intercambio con las autoridades locales, a manera de rendición de cuentas.

En el caso de Tenerife, este ejercicio fue productivo y le dio a la comunidad confianza en su capacidad para entablar un diálogo de "tú a tú" con sus gobernantes. Esto, pese a que en un mismo periodo tuvieron siete alcaldes encargados, muestra de los serios problemas de gobernabilidad.

Las comunidades intervenidas en el proyecto muestran en el diálogo una avidez de conocimiento, de acompañamiento y de herramientas que les permitan autogestionar su desarrollo e influir en las decisiones que toman las autoridades locales. El ejercicio de la participación lleva a la gente a preocuparse más por los asuntos públicos, a intervenir más directamente en los procesos de planeación, a pensar en proyectos para su entorno,

su vereda, su corregimiento, a fiscalizar el desempeño de las autoridades públicas, y a emprender iniciativas colectivas para resolver los problemas de su entorno inmediato.

**“Por desconocimiento estábamos así.**

Porque el que sí tiene conocimiento opaca al que no tiene nada. Recursos que van para el campo, para la educación en las escuelas no llegan.

Como no sabíamos cómo averiguar qué pasó con eso, pues se quedaba así. En este punto, ya tenemos una relación más cercana con las alcaldías, porque ese dinero que llega ahí es dinero de nosotros, de los impuestos que pagamos. Entonces, imagínese, tenemos que exigir. No quejarnos. Tenemos que reunirnos, que coordinar lo que vamos a hacer y cómo vamos a pedir respuestas”.

Participante municipio de Plato.

Se ha ganado mucho en organización y movilización social, pero no se ha avanzado lo suficiente en la creación de confianzas interinstitucionales e interpersonales que permitan articular esfuerzos en pos de objetivos compartidos. Persiste cierta fragmentación social, la que en algunos municipios se ha acentuado a raíz de la estrategia desarrollada por las autoridades municipales, encaminada a frenar y a controlar el alcance de los procesos participativos y quitarles peso a la planeación participativa y a otros escenarios en los que la población suele trascender los niveles

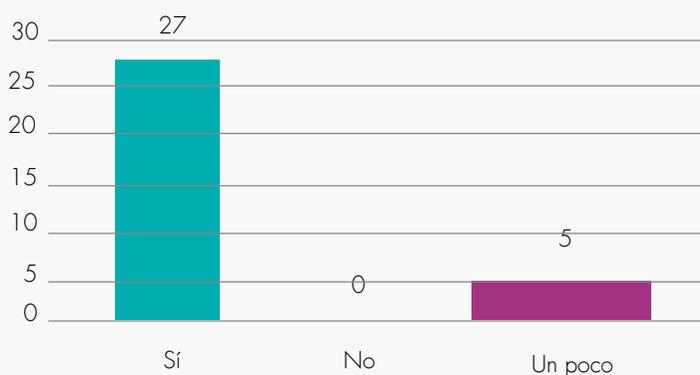
de consulta e iniciativas, y se convierte en agente protagonista de las decisiones de inversión en su entorno.

Este aspecto, el de la planeación participativa, tiene especial importancia en el desarrollo y el ordenamiento territorial rural. Por eso, es de resaltar el efecto que ha tenido el proceso formativo en la visión que tienen las asociaciones de espacios de planeación como los CMDR, que han pasado de ignorar por completo su funcionamiento a interesarse por ser incluidos en este y asumirlo como escenario deliberativo y de toma de decisiones que les competen.

Sin embargo, es preciso que los agentes gubernamentales estén dispuestos a promover la participación y a crear las condiciones para su ejercicio, basados en la consideración de que ella es una condición necesaria para enfrentar los asuntos colectivos. Además, es fundamental que la gente la reconozca y sienta que quienes están desempeñando cargos públicos le apuestan a la participación.

Los participantes entrevistados en los grupos focales consideraron que el proceso formativo incidió en una mejora significativa de las capacidades individuales y colectivas para desempeñarse como asociación.

Percepción acerca de la facilitación y mejoramiento del trabajo que lleva a cabo la entidad/organización propiciado por el PPT



2. ¿Considera que el trabajo que ha hecho el PPT ha facilitado y/o mejorado el trabajo que lleva a cabo su entidad/organización?

Gráfico 6. Percepción de mejora en las organizaciones a partir del proceso de fortalecimiento.

Con respecto a los espacios de participación y la incidencia política, los líderes manifestaron la importancia de este último módulo de formación, considerándolo el más aleccionador, al abrirles la puerta al conocimiento de la forma como su falta de participación los hace corresponsables en el atraso que presentan sus comunidades y el desgobierno en el uso de los recursos públicos. Un caso interesante ocurrió en Plato (Magdalena), ya que, durante el grupo focal que se llevó a cabo, surgió la iniciativa de presentar conjuntamente un derecho de petición para conocer sobre el cronograma de las mesas de diseño del Plan de Desarrollo Municipal y su interés en participar de este espacio. De igual forma, se habló sobre la solicitud de inclusión en los CMDR, y de la programación de veedurías para el seguimiento a las obras que se planteen.

El uso de este lenguaje, el de la incidencia y la participación, muestra cómo, sin importar el nivel educativo, la condición socioeconómica o el carácter organizativo, es posible y pertinente emprender acciones para el desarrollo local de la mano del fortalecimiento de la capacidad de los ciudadanos para ser agentes activos de estos procesos, y no simplemente subsidiarios de las decisiones que se tomen.

El proceso de apoyo a la reglamentación del uso y manejo de los terrenos comunales de las ciénagas de Machado y Sato en Bolívar, y la de Sábalo en el Atlántico<sup>65</sup>.

Entre los meses de julio y agosto, se llevaron a cabo cuatro jornadas de talleres por cada una de las ciénagas, en las que participaron las organizaciones comunitarias y las asociaciones de pescadores activas e interesadas en la reglamentación en cada una de estas áreas. Los objetivos buscados fueron:

- a. Socializar entre las comunidades y las organizaciones vecinas de las ciénagas los insumos normativos que definen la reglamentación del uso y manejo de los terrenos comunales en el país.
- b. Retroalimentar, con el apoyo del conocimiento comunitario local, los insumos y los avances realizados por el equipo de profesionales encargados de la elaboración del informe técnico de cada una de las ciénagas.
- c. Socializar entre las organizaciones campesinas y de pesca el procedimiento, los objetivos y la ruta administrativa para la reglamentación del uso y manejo de los terrenos comunales de estas áreas.
- d. Promover entre las organizaciones campesinas la buena gestión la conservación y la recuperación de los recursos de las ciénagas, mediante el despliegue de actividades productivas sostenibles y viables en el área.
- e. Elaborar, con base en las características particulares de cada área de intervención, la ruta administrativa que le facilite al Incoder la reglamentación de los terrenos comunales de las tres áreas de intervención.

Adicionalmente, se valoró en terreno el estado y la percepción de las organizaciones y las comunidades participantes sobre el proceso, se reco-

---

<sup>65</sup> Adaptación del documento "Experiencias del proceso de reglamentación del uso y manejo de terrenos comunales". Ilsa, octubre de 2015.

noció el área y los conflictos característicos en cada una de las ciénagas y se acordaron con los participantes los arreglos logísticos necesarios para el desarrollo de las actividades propuestas.

El proceso y las acciones de apoyo al Incoder para la reglamentación de los terrenos comunales de estas tres ciénagas se basó en lo establecido por la Ley 160 de 1994 para regular la ocupación y el aprovechamiento de las tierras baldías de la nación, así como en el Acuerdo 114 de 2007 del Incoder, por medio del cual se reglamenta el uso y los manejos de los terrenos comunales en el país. Para su realización, el apoyo a la reglamentación de las ciénagas de Sato, Machado y Sábalo se estructuró en tres componentes: técnico, administrativo y de aprestamiento social.

El componente técnico se dirigió a construir, organizar y sistematizar toda la información necesaria para desarrollar el ordenamiento del territorio y consignarla en un documento final. Este trabajo comprendió la caracterización social, ambiental y administrativa de las ciénagas, el establecimiento del estado de los procesos administrativos de deslinde y recuperación, la verificación de la ocupación y tenencia de la tierra, el levantamiento de la información cartográfica existente sobre los predios y sus colindantes, la sistematización de la información poblacional y ambiental de las áreas, la definición de los esquemas de ordenamiento y usos del suelo para cada ciénaga, y la identificación de las zonas de riesgo, preservación o conservación y demás categorías necesarias para el ordenamiento del territorio.

La información quedó consignada en los informes técnicos que para las tres ciénagas fue elaborado por la OIM, y que posteriormente fueron entregados a la Subgerencia de Tierras del Incoder, a

las Corporaciones Autónomas Regionales de los departamentos de Bolívar y Atlántico, y las Procuradurías Agrarias, así como a las comunidades participantes del proceso.

Por su parte, el componente administrativo comprendió apoyar a las direcciones territoriales del Incoder de los departamentos de Bolívar y Atlántico en el proceso de convocatoria e inscripción para el registro de los aspirantes para ocupar los terrenos comunales, según lo establecido por el Acuerdo 114 de 2007. En el marco del proyecto solo se diseñó una pieza comunicativa como apoyo a esta actividad. Durante su desarrollo se advirtió la necesidad de socializar y retroalimentar con las comunidades y las organizaciones vecinas de las ciénagas el proceso tendiente a reglamentar el uso y manejo de estas, lo que implicó:

- a) Hacer la caracterización socioeconómica de la zona y de los ocupantes.
- b) Triangular y validar con las organizaciones y las comunidades (aplicando la cartografía social como recurso) los avances de los informes técnicos elaborados para cada una de las ciénagas.
- c) Socializar entre las organizaciones campesinas y de pesca el procedimiento, los objetivos y la ruta administrativa para la reglamentación del uso y manejo de los terrenos comunales de estas áreas.

El Ilsa diseñó una ruta metodológica para el componente de alistamiento social, que constó de cuatro talleres, llevados a cabo en un periodo de tres meses, así:

**Taller 1:** Cartografía social y acercamiento a la cartografía técnica realizada por el equipo de OIM-NTP, para ser desarrollado sobre la zonifi-

cación realizada por la OIM, como parte de la validación y la retroalimentación del proceso de ordenamiento, ampliación de deslindes y otros insumos conforme a los resultados de cada ciénaga.

**Taller 2:** Reglamentos de uso y manejo de playones comunales, para precisar el alcance de la normativa (Ley 160 y Acuerdo 114) sobre la base de los derechos y deberes de los usuarios seleccionados, así como de la conformación de las juntas de defensa de los terrenos comunales.

**Taller 3:** Gestión de los recursos y actividades productivas sostenibles en la ciénaga, para promover la conservación y recuperación de los bienes de uso público, así como las actividades productivas sostenibles viables en la zonificación, realizadas por el equipo técnico de la OIM-NTP.

**Taller 4:** Entrega de resultados finales y presentación de elementos de exigibilidad de derechos para la conservación del terreno comunal y preservación del reglamento de uso y manejo.

Lo anterior tuvo como resultado:

- ✓ La apropiación significativa por las comunidades y organizaciones vecinas de las ciénagas de Sato, Machado y Sábalo de los referentes normativos para la reglamentación de los terrenos comunales de estas áreas.
- ✓ El reconocimiento de la importancia y los beneficios socioambientales que los procesos de reglamentación permiten para el afianzamiento y la construcción de sus identidades colectivas, en relación con el buen uso y manejo del espacio social, en el cual y con el cual proyectan su territorialidad, entendida como la construcción

significativa de sus vínculos con su entorno, el cual es físico, social, cultural, productivo, ambiental y, sobre todo, institucional, por tratarse de áreas rurales que constituyen baldíos de la nación, con respecto a las cuales pueden participar en calidad de gestores y coadministradores locales del territorio.

Resultados como estos permitieron identificar al final del proceso una mayor disposición del grupo de participantes a la interlocución con las entidades estatales con jurisdicción en las áreas de ciénagas de sus municipios y departamentos (Incoder, Procuradurías Agrarias y Ambientales, Corporaciones Autónomas Regionales y alcaldías municipales), para lograr una reglamentación de uso que, en sus propios términos, permita “salvar las ciénagas”.

## Consejos Municipales de Desarrollo Rural. La experiencia en el departamento del Guaviare

En el marco del posconflicto y frente a la nueva estructura institucional que se estableció para el sector agropecuario (Agencia Nacional de Tierras, Agencia de Desarrollo Rural y Agencia de Renovación del Territorio), los CMDR, establecidos en el artículo 89 de la Ley 160 de 1994, tienen una importancia estratégica como espacio de concertación y participación en los territorios y posiblemente, si se fortalece su rol y campo de acción, podrán incidir de manera significativa en el desarrollo territorial.

Los CMDR son espacios de participación creados para la concertación de las políticas y programas dirigidos al desarrollo de los territorios rurales. En-

tre sus funciones principales está promover la participación y la toma de decisiones de los diversos sectores que inciden en el sector agropecuario y en el ámbito rural.

De acuerdo con el artículo 19 de la Resolución 164 de 2004, los CMDR tienen entre sus funciones:

1. Coordinar la definición de las demandas locales frente a los servicios agropecuarios, pesqueros, forestales comerciales y de desarrollo rural, y promover su satisfacción por las entidades responsables.
2. Evaluar, discutir y aprobar el plan de desarrollo agropecuario, pesquero, forestal comercial y de desarrollo rural municipal, como parte del plan de desarrollo municipal, elaborado por la comisión técnica bajo el liderazgo de la secretaría de agricultura municipal o por la Umata, en caso de que no exista.
3. Concertar las prioridades en materia de inversión pública agropecuaria, pesquera, forestal, comercial y de desarrollo rural a nivel municipal y de los proyectos susceptibles de cofinanciación con otros niveles del Estado, y presentarlos al Consejo Seccional de Desarrollo Agropecuario (Consea) para su validación.
4. Crear las comisiones de trabajo conforme a lo previsto en la ley, las reglamentaciones y las propias necesidades del CMDR, con el fin de facilitar el cumplimiento de las funciones estratégicas del sistema y la generación de sus productos.
5. Coordinar los esfuerzos públicos, privados y comunitarios para agenciar las soluciones de los problemas agropecuarios y de desarrollo rural locales.

6. Realizar el seguimiento a la ejecución de los planes, programas y proyectos sectoriales y de desarrollo rural desarrollados a nivel local.

7. Las demás que le asigne el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Hacen parte del CMDR representantes de las siguientes entidades:

- ✓ Alcaldía
- ✓ Concejo Municipal
- ✓ Entidades públicas departamentales, regionales y nacionales que adelantan acciones de desarrollo rural en el municipio
- ✓ Organizaciones campesinas legalmente constituidas con presencia en el municipio
- ✓ Gremios agropecuarios con presencia en el municipio
- ✓ Representantes de las comunidades rurales del municipio (indígenas, afrocolombianos y campesinos)

Los CMDR cumplen una función estratégica en la planeación del territorio así como en la gestión de bienes públicos rurales y en el fortalecimiento de las capacidades productivas. Igualmente, son una instancia importante para promover el mejoramiento de la calidad de vida de la población rural a través del impulso a proyectos para la generación de ingresos, así como para discutir y buscar solución a conflictos y tensiones presentes en la región.



Pese a que la estructura y normatividad de los CMDR se encuentra claramente delineada, la realidad de su implementación en los territorios es muy diferente. De acuerdo con la experiencia del PPT, fue evidente que existe un desconocimiento en la estructura, conformación y funcionalidad de estos espacios; los mismos participantes no tienen claridad del porqué, para qué y cómo funcionan los CMDR. Esto hace que tales espacios pierdan efectividad, tiempo y oportunidades para el territorio. Tampoco existe una metodología definida que facilite la definición de agendas compartidas y la concertación y toma de decisiones alrededor de intereses comunes. Esta situación termina por hacer difícil la funcionalidad de estos espacios. Adicionalmente, no existe una conexión real entre

el nivel nacional y los CMDR, lo que, además de entorpecer el desarrollo de políticas públicas relevantes, redundará en la pérdida de oportunidades para fortalecer el sistema nacional agropecuario.

Por otro lado, el hecho de que la mayoría de los CMDR sean creados por decreto hace que terminen respondiendo a una lógica política en la que se generan exclusiones frente a algunos sectores o comunidades. Esto afecta la participación, ya que como no se refleja en la toma de decisiones, se pone en duda la capacidad real de incidencia de este espacio.

Otro desafío que tienen los CMDR es que no cuentan con recursos para su desarrollo, lo que



dificulta enormemente la logística, convocatoria e implementación de estos espacios. Esta situación se presenta en buena parte por la falta de conocimiento de las instituciones sobre la existencia de estas plataformas de concertación, las cuales, muchas veces, como se mencionó anteriormente, se crean por decreto más para responder a solicitudes hechas desde el nivel central.

En el marco del PPT, la OIM apoyó directamente el fortalecimiento de los CMDR de los municipios de San José del Guaviare, El Retorno y Miraflores. Este acompañamiento consistió primero, en la elaboración de una guía metodológica para el fortalecimiento de estos espacios, que explica en detalle en qué consisten los CMDR, qué funciones tienen, quiénes lo componen, cómo se convoca,

qué tipo de quorum existe (decisorio, deliberativo, etcétera), cómo se concertan las agendas y se incluyen los temas, entre otros aspectos relevantes. En el marco del proyecto se elaboró la guía, se entregó y se socializó con los actores principales.

En segunda instancia, el proyecto también contribuyó a la elaboración de cuatro documentos de apoyo para la implementación de los CMDR. Se elaboraron formatos para actas, convocatoria, solicitud de inclusión de temas y fichas de seguimiento. Estos documentos son esenciales para formalizar este espacio, visibilizar las discusiones y fijar los acuerdos.

El proyecto también contribuyó a la metodología de formulación de programas de desarrollo rural integral, con la cual se brindaron herramientas a las alcaldías y a la gobernación para orientar estratégicamente la planeación en este ámbito. Entre los logros se encuentra la incorporación del tema en los planes departamentales y municipales de desarrollo del periodo 2016-2020.

Para fortalecer los CMDR, el proyecto realizó talleres previos a la comunidad y a las instituciones explicando en qué consisten estos espacios y su importancia para el desarrollo territorial. En estos se ayudó en temas logísticos, convocatoria, cartas, transporte y refrigerios, así como en la organización de la agenda, la metodología para la discusión de temas y el manejo de tiempos.

Cabe destacar el importante rol del Alcalde de El Retorno en el desarrollo del CMDR de este municipio, quien logró una convocatoria importante de los diferentes líderes gremiales, comunitarios y del sector agropecuario, movilizand una agenda significativa para los intereses de su región.

## Logros del proyecto

### Organizaciones fortalecidas

**20**

Plato y Tenerife,  
Bajo Magdalena y  
Mahates, Bolívar.

### Capacitaciones por organización

**20**

Teorías organizativas y  
formulación de proyectos

### Apoyo a organizaciones de pescadores

**4**

Talleres relacionados con los reglamentos de uso y manejo de terrenos comunales

### Fortalecimiento de los CMDR

**4** CMDR

Tenerife, San José del Guaviare,  
El Retorno Miraflores

### Productos metodológicos

- Guía metodológica para el fortalecimiento de los CMDR
- Documentos metodológicos de apoyo
- Metodología para la formulación de proyectos de desarrollo rural integral

Como resultado de la intervención, se puede decir que, debido a que los CMDR son el único punto de encuentro entre las autoridades locales, las comunidades rurales y las entidades públicas para la planeación del desarrollo rural, es preciso promover su conformación (en los casos en que no exis-

tan), dándoles una estructura práctica, funcional y dinámica, con una agenda específica, metas, indicadores y un sistema eficiente de información y seguimiento, de forma que cumplan con su objetivo y sean un punto estratégico para la democratización del campo colombiano.

## Resultados

Este componente tuvo diversos e importantes resultados, algunos directos como parte de la intervención en los territorios, y otros indirectos, como resultado de la interacción entre los pobladores y de un proceso de fortalecimiento del tejido social comunitario que se dio a lo largo del acompañamiento brindado. A continuación se mencionan los más relevantes:

En un escenario de participación que se caracteriza por la apatía ciudadana y la poca credibilidad que tienen los mecanismos existentes, la intervención facilitó el acercamiento entre las comunidades, sus organizaciones sociales y las autoridades locales, generando espacios de rendición de cuentas, de diálogo en torno a las problemáticas de las poblaciones, y afianzando la capacidad para relacionarse en estos espacios con conocimiento de sus derechos en las instancias participativas.

El proceso de fortalecimiento favoreció el empoderamiento de las comunidades participantes, al afianzar en estas la importancia de la acción ciudadana para garantizar políticas públicas pertinentes, transparencia en su implementación, y niveles de representatividad ciudadana que impulsen los procesos democráticos en la Colombia rural.

La acción del PPT en este componente contribuyó a la consolidación de organizaciones sociales comunitarias que eran de facto, mas no tenían una estructura organizativa y administrativa con registro formal según lo establece la ley. Esto impedía que pudiesen tener representación en espacios como los CMDR, o acceder a oferta institucional del Estado. Como resultado de la formación que recibieron los líderes comunitarios, varias de las

organizaciones participantes tuvieron la iniciativa de obtener su personería jurídica, lo cual ha fortalecido su capacidad de acción e incidencia.

Al finalizar el proyecto, las comunidades se sentían en capacidad de agenciar con sus capacidades proyectos de desarrollo, y de hacer uso de mecanismos de exigibilidad de sus derechos, como los derechos de petición, a través de los cuales indagaron por asuntos relacionados con su participación en los espacios de construcción de los planes de desarrollo de sus municipios y su inclusión en los CMDR, al igual que sobre otros temas de interés para sus veredas y corregimientos.

El componente tuvo un impacto positivo en el fortalecimiento de la cohesión social. Se encontró en los espacios de capacitación una nueva forma de relación con otras asociaciones en veredas y corregimientos distintos, pero que compartían problemáticas e interés en propender por su desarrollo. En este sentido, se dio acompañamiento a las acciones conjuntas que surgieron como iniciativa de las mismas asociaciones, en el caso de los derechos de petición a las autoridades y orientación para el trabajo cooperativo.

Adicionalmente, las asociaciones incrementaron su acción y visibilidad en su entorno, lo cual fortaleció el tejido social. Las comunidades ven a los líderes comunitarios y las asociaciones como referentes para la comunicación, el diálogo, la articulación y la apuesta común para avanzar como colectivos y no solo de manera individual. poblaciones entrevistados expresaron que las asociaciones han cambiado la dinámica de relaciones al interior de las comunidades y han creado un nuevo sentido de pertenencia y corresponsabilidad de las personas que las integran.

## Lista de organizaciones fortalecidas

Organización	Municipio
1. Asociación de Víctimas del Conflicto Armado del Corregimiento de Malagana, ASOVICOAMA	Mahates
2. Asociación de Productores Agropecuarios, Forestales, Pesqueros del Corregimiento de San Joaquín, ASPAFOSAN.	Mahates
3. Asociación de Desplazados Costa Caribe, Tierra y Territorio	Mahates
4. Asociación Campesina La Unión del Paraíso Víctimas del Conflicto Armado	Mahates
5. Asociación de Desplazados del Municipio de Mahates, ASODEMABO	Mahates
6. Asociación de Mujeres Agricultoras del Fondo Sonrisa	Mahates
7. Asociación Integral para el Desarrollo Integral del Campesino del Municipio de Mahates, ASODEINCA	Mahates
8. Asociación de Productores Agropecuarios de la Vereda Sonrisa, AGROSONRISA	Tenerife
9. Asociación de Productores Agropecuarios de la Vereda La Imagen, APAVI	Tenerife
10. Asociación de Productores Agropecuarios del Corregimiento El Consuelo, ASOPROCOC	Tenerife
11. Asociación de Productores Agropecuarios de la Vereda El Chimilo, AGROCHIMILO	Tenerife
12. Asociación de Productores Agropecuarios de la Vereda Manuel Barrios, ASOPROMAB	Tenerife
13. Asociación de Productores Agropecuarios de la Vereda el Senado, AGROSENADO	Tenerife
14. Asociación Agropecuaria y de Pesca del Corregimiento Buena Vista, AGRIPESCA	Plato
15. Asociación Agropecuaria y de Pesca del Corregimiento del Carmen del Magdalena, AGRIFECA	Plato
16. Asociación de Campesinos Pescadores y Mujeres del Corregimiento de los Pozos, ASOCAMPOZ	Plato
17. Asociación de Campesinos Paz del Campo, ASOPAZ	Plato
18. Asociación de Productores Agropecuarios de la Vereda del Torito, ASOVERTORITO	Plato
19. Asociación de Productores Agropecuarios de la Vereda Toro, ASOCAMTORO	Plato
20. Asociación de Recolectores de Residuos Plásticos de Plato, Magdalena, ASOMBIRPLAST	Plato

# acceso sustentable seguro paZ productivo uso territorio sostenible **LECCIONES** aprendidas

Como se ha visto en los capítulos anteriores, este documento, además de recoger la experiencia del PPT, explicar brevemente la normatividad básica para cada componente y describir su modelo de intervención, también señala las lecciones aprendidas que se obtuvieron durante la ejecución en los diferentes territorios. A continuación se presentan los aprendizajes más importantes de cada resultado técnico, con el fin de dar a conocer aquellos aspectos fundamentales que fueron identificados como fortalezas o debilidades del proceso y que pueden servir de referente para próximos proyectos en estos temas.

## Restitución del derecho a la tierra a hogares víctimas del despojo

**i.** Con el PPT y la experiencia de impulsar una oficina territorial para la restitución de tierras, se reconoció la importancia de una buena articulación y coordinación institucional, tanto a nivel local como nacional, para facilitar el proceso administrativo y judicial, así como promover un retorno al campo en condiciones propicias de la población víctima del conflicto. También se vio la importancia de demostrar total transparencia del proceso de restitución para blindarlo de posibles amenazas y ofrecerles garantías a la po-

blación víctima, a segundos ocupantes u otros actores interesados.

**ii.** Es fundamental reconocer que las víctimas son el eje central del proceso, y su participación debe ser promovida durante todas las etapas de la restitución. Aunque el desarrollo de la ruta administrativa tiene un componente documental importante, la vinculación de las familias desde el inicio, la información que esta brinda y su acompañamiento en campo son fundamentales para recopilar información actualizada, generar confianza e impulsar el conocimiento de la ruta y del proceso de restitución en general en las comunidades. Igualmente, la apropiación de las víctimas de la normatividad permite un mayor control y garantiza la transparencia del proceso.

## Acompañamiento para la formalización de predios a favor de campesinos vulnerables o víctimas del conflicto en los Nuevos Territorios de Paz

**i.** Los procesos de formalización demandan tres fuentes de información: catastral, de registro y de ordenamiento ambiental y territo-

rial. Sin embargo, la información catastral y la de registro se encuentran desasociadas, lo que dificulta acceder a datos precisos que se requieren para los procesos de formalización; de allí, el alto margen de error que estos pueden presentar. En algunos casos, la información es insuficiente, mientras que en otros hay multiplicidad de datos de las distintas fuentes institucionales, que no son coincidentes. Esto dificulta la acción misma de las entidades y el acompañamiento técnico que organizaciones como la OIM pueden brindar para formular las rutas de formalización.

**ii.** Si bien existe un procedimiento legal para llevar a cabo los procesos administrativos en el caso particular de la titulación de baldíos, este no siempre se adapta a las condiciones particulares de cada zona de intervención, por lo cual puede no ser pertinente como mecanismo si se aplica sin variaciones. Un ejemplo de esto son los mecanismos de comunicación y difusión en los procesos de adjudicación, pues algunas zonas rurales del país no cuentan con medios masivos de comunicación, con lo cual no se garantiza el acceso de los interesados a la información sobre el proceso (ejemplo, publicación del Auto de Aceptación).

**iii.** La itinerancia de los funcionarios públicos en algunas instituciones dificulta la continuidad de los procesos. Lo mismo puede decirse en referencia a las transiciones que se dan en los cambios de gobierno en los entes territoriales. En ambos casos se ven limitados el alcance y la efectividad de las iniciativas de acompañamiento técnico y fortalecimiento al Estado por terceros, sin

mencionar que se producen efectos contraproducentes que minan la credibilidad y afectan el tejido social al no cumplir con las expectativas que se generan a las comunidades o participantes en el proceso de formalización. Por tanto, se requieren de reglas de juego y mecanismos legales que anticipen este tipo de escenarios y permitan que los planes de acción trazados fluyan sin contratiempos pese a estos cambios.

**iv.** Llevar a cabo la titulación de predios baldíos requiere de un proceso de sensibilización que transforme las narrativas construidas en torno a su importancia y beneficios, particularmente en zonas rurales apartadas donde la informalidad en la tenencia de los predios es parte de la construcción social que en muchos aspectos es consuetudinaria, como en el caso de los instrumentos informales que se usan para certificar la compra-venta de un predio, que son, en general, transacciones basadas en el principio de buena fe. En este sentido, muchas personas, al ser invitadas a los procesos de formalización, prefieren mantener su estatus de ocupante o poseedor, mas no de propietario, con base en un discurso social que se aparta de la regulación del Estado en sus comunidades, en ocasiones también fundamentado en el temor al manejo que se dé a la información y la forma en que esto podría afectar sus condiciones de seguridad según la zona.

**v.** En el marco de los procesos de formalización, se identificó como un obstáculo para que la gente acceda a las diferentes rutas los costos que esto conlleva. Las transacciones que se hacen en los

predios entre pobladores rurales gozan de plena legitimidad entre la comunidad, lo que deriva en que las acciones de protocolización y registro se vean como actuaciones costosas e innecesarias o, incluso, que las acciones judiciales para la formalización (Ley 1561) que demandan representación jurídica se consideren inasequibles.

- vi.** Es fundamental promover la participación de las comunidades ubicadas en las zonas focalizadas, para dar legitimidad al proceso, asegurar su apropiación por los campesinos, contribuir al conocimiento de las rutas administrativas y judiciales, en especial, para facilitar el trabajo de los equipos técnicos en el terreno.
- vii.** La relación de los campesinos con sus predios se ve reflejada en múltiples tipos de tenencia, lo que implica que no existe homogeneidad en las rutas de formalización. Esto quiere decir que cada caso particular varía según las condiciones fácticas y jurídicas, subjetivas y objetivas del caso en particular.
- viii.** En parte, los conflictos en la situación de tenencia obedecen a la intervención ineficaz de la autoridad administrativa, particularmente en lo relacionado con los procesos de adjudicación de baldíos y la regularización de los predios del Fondo Nacional Agrario. Esto se evidencia en situaciones como la falta de registro de los títulos de adjudicación, la no asignación definitiva de las parcelas del Fondo y la falta regularización de las ocupaciones de hecho sobre los bienes adquiridos por el

Incora o Incoder para el propósito de la reforma agraria.

- ix.** La formalización debe comprender rutas de regularización de los usos sobre las tierras productivas con condiciones ambientales especiales, en donde si bien no puede haber titulación de la propiedad en estricto sentido, sí es posible promover un uso sostenible de estas tierras que mejore las condiciones de vida de las comunidades vulnerables, tal como lo provee el marco jurídico en relación con los playones y sabanas comunales.
- x.** Explorar la posibilidad de establecer alianzas en etapas tempranas del proceso con los consultorios jurídicos de las universidades, de manera que estas instituciones y sus estudiantes puedan asegurar en el tiempo el desarrollo de las diferentes etapas de las rutas jurídicas de formalización de predios rural, en especial cuando finaliza el apoyo específico de organismos privados o de cooperación internacional.

## Reglamentos de uso de terrenos comunales

- i.** El proceso de acompañamiento técnico para la reglamentación de uso y manejo de los terrenos comunales ha dejado en los líderes y pobladores que participaron un mayor sentido de comprensión y apropiación con respecto al manejo ambiental de este recurso. Nunca han tenido acompañamiento de las instituciones competentes que les orienten en torno a la importancia de la conserva-

ción del terreno comunal, como parte del componente social del Estado de los procesos administrativos y la gestión de los bienes públicos, de forma articulada con la comunidad.

**ii.** El Acuerdo 114 de 2007 prevé que las comunidades que hacen uso de los terrenos comunales tengan un mecanismo de organización, veeduría, e interlocución con las instituciones, mediante la figura de Juntas de Defensa de Terrenos Comunales. Sin embargo, este mecanismo no ha sido impulsado por el Estado, y actualmente requiere de una reglamentación normativa para su implementación. Además, en algunos casos se observa que la comunidad construye otras formas de asociación informal para la regulación del uso y cuidado de los terrenos, especialmente en el caso de las ciénagas y en torno a la actividad pesquera. Las formas organizativas y de autorregulación siguen siendo fundamentales para la conservación, recuperación y posterior reglamentación de los terrenos comunales.

**iii.** La comunidad se muestra abierta a hacer cambios en su actividad productiva, y la forma como esta se lleva a cabo, entendiendo que no solo se trata de la recuperación y conservación del terreno comunal y su uso ajustado a la ley, sino que es preciso adaptar las formas de producción a las variaciones climáticas de la región. Para esto, no obstante, se requiere acompañamiento de otras instituciones y organizaciones que lleven a cabo procesos de formación y dejen capacidad instalada en la comunidad para nuevos emprendimientos productivos con estándares ajustados al contexto.

**iv.** La reconversión productiva tiene como reto un cambio en la cultura y percepción en torno a las cuales se ha construido la idea de la ganadería como una mejor opción frente a la agricultura pese a que esta crea un conflicto de uso del suelo, sumado al perjuicio ambiental que esta causa.

**v.** El agua como recurso central para la recuperación de las ciénagas y como eje del desarrollo en estas zonas, es a su vez un factor de conflicto. Las acciones de los propietarios de terrenos colindantes tienden a desecar las ciénagas al desviar el curso de los caños que le alimentan o taponarlos, sin que se tomen medidas por las Corporaciones Autónomas Regionales como entidad reguladora. Otra de los conflictos se asocia con la ausencia de regulación del manejo de las compuertas que en los periodos secos contribuye al desecamiento de las ciénagas, al desviar el escaso recurso hídrico con el que estas cuentan durante esta época.

**vi.** El Acuerdo 114 de 2007, como instrumento de ordenamiento territorial, debe ser articulado por los gobiernos locales a través de sus oficinas de planeación en sus Planes de Ordenamiento Territorial, de manera concertada con las autoridades del nivel regional con competencias en temas como la CAR y la Agencia Nacional de Tierras. En los casos estudiados en el marco de este componente se encontraron esquemas de ordenamiento territorial desactualizados que no incorporan las actuaciones administrativas y ambientales de las entidades competentes mencionadas, lo que causa un conflicto en las decisiones sobre el uso del suelo y la administración del territorio.

- vii.** Pese a que el Acuerdo 114 se creó desde el año 2007, no existía antecedente de implementación en las direcciones territoriales de las zonas intervenidas en Atlántico y Bolívar, en parte debido a la falta de socialización, capacitación y directrices con respecto a su contenido y la ruta para la implementación desde el nivel central. En el contexto de la política pública agraria, esto no se estableció como prioridad, por lo cual no hace parte de los planes de acción y metas trazadas para los funcionarios que intervienen en temas de ordenamiento.

## Reconversión para el ordenamiento productivo en Zonas de Reserva Campesina

- i.** La reconversión productiva y el uso de nuevas tecnologías en las formas de producción pueden articularse de forma eficiente y armónica al saber ancestral de las comunidades campesinas a fin que este tipo de intervenciones sean sostenibles y sustentables en el tiempo y en uso eficiente de los recursos naturales. La falta de adaptación de sistemas de producción acordes al uso adecuado del suelo puede llevar a la exclusión de familias campesinas en el mercado, sumado a la afectación que esto genera a la planeación del ordenamiento en el territorio.
- ii.** A través de la intervención se observó un cambio de percepción con respecto a la conveniencia de seguir trabajando bajo el modelo productivo y de uso del suelo actual. Aunque en las familias campesinas existe un arraigo cultural construido

en parte desde el conocimiento empírico durante generaciones en torno a las actividades productivas y el uso de los recursos naturales, se observa cómo estas son susceptibles de modificarse si se trabaja en procesos de formación y acompañamiento técnico para transferir tecnologías de fácil adopción en las condiciones que presentan estos territorios.

- iii.** El trabajo con comunidades rurales campesinas requiere de la construcción de modelos pedagógicos para la transferencia de conocimiento, versátiles, dinámicos y adaptables, pensados para incentivar la participación de esta población y poner en un lenguaje común temas que podrían tener un carácter técnico que no resulte familiar a los productores. Esto implica también que estos modelos contemplen un intercambio de saberes como parte del enfoque, pues no se pueden desconocer los conocimientos adquiridos por los campesinos en la práctica o rediseñar modelos de producción que los ignoren. Parte del éxito de la intervención estuvo asociado a que el acompañamiento a los productores fue diseñado teniendo en cuenta estos criterios y tomando elementos de la metodología Escuelas de Campo (Ecas), junto con la lectura de cada contexto en particular, lo que permitió construir relaciones de confianza que facilitaron el diálogo, la construcción de acuerdos y la participación activa de las comunidades.
- iv.** La experiencia obtenida durante el acompañamiento a la puesta en marcha de los modelos silvopastoriles mostró cómo se puede incrementar la productividad ganadera a través de estos, al lograr que todos los cam-

pesinos participantes que implementaron el proyecto hasta el final entendieran cómo en un área de una hectárea pueden llegar a manejar de seis a ocho cabezas de ganado, versus el sistema tradicional extensivo, que solo permite una capacidad de carga de 0,5 cabezas de ganado por hectárea. Una vez las familias entienden las ventajas de la adopción de este tipo de tecnologías, son capaces por sí mismas y con capital propio de dar continuidad a estos modelos en sus predios, siendo a su vez un referente para los demás productores, lo que produce un efecto de réplica en la adopción de este tipo de acciones.

**v.** En el modelo de desarrollo rural en Colombia, es posible evidenciar que los temas de extensión son muy débiles y más en aquellos territorios donde la presencia institucional es precaria, tanto a nivel público como privado, lo que debe conducir a una reestructuración de modelos de extensión que vayan más allá de la asistencia técnica. Es decir, la asistencia técnica debe articularse a programas integrales de intervención en los que se vinculen la institucionalidad, los centros de investigación, el sector privado y demás actores con competencias en temas de desarrollo rural y ordenamiento territorial. Parte de esta integralidad implica trazar un periodo sostenible para que el acompañamiento dure el mínimo de tiempo necesario, de forma que se puedan evidenciar las transformaciones esperadas.

**vi.** Las zonas intervenidas tenían como común denominador la escasa asistencia técnica recibida, debido a factores de tipo institucional, de orden público y a

la falta de consolidación de procesos que promuevan la asociatividad o el cooperativismo entre comunidades de productores, especialmente en la Zona de Reserva Campesina del Guaviare. Este último punto, la asociatividad, es un factor crítico para el desarrollo rural, ya que los procesos organizativos que agrupan a los productores son catalizadores de cambio y facilitan la transferencia de conocimiento, a la vez que fortalecen la apuesta común de las comunidades por el desarrollo. Por lo tanto, debe hacerse énfasis en el acompañamiento a estas, incluyendo el fortalecimiento de sus capacidades administrativas, de gestión de recursos humanos y financieros, de relación entre sus miembros y, por supuesto, teniendo como eje transversal la transferencia de conocimiento y nuevas tecnologías para el mejoramiento de su actividad productiva de forma que favorezca la competitividad.

**vii.** Las visitas de intercambio de conocimiento y experiencias contribuyen a complementar el proceso de aprendizaje y transferencia de conocimiento. Para los productores cuyo saber se deriva de la experiencia, es muy importante relacionarse con prácticas similares que se convierten en referentes de la viabilidad de la implementación y adaptabilidad de estos modelos y tecnologías a las condiciones de sus predios y su territorio. Los productores que participaron en este tipo de intercambios tuvieron un balance positivo de estos y mostraron cambios en sus narrativas e interés por replicar en sus territorios lo evidenciado teniendo, en cuenta sus condiciones particulares.

**viii.** La reconversión productiva debe estar en concordancia con los temas de zonificación ambiental y lo estipulado en los planes de desarrollo de los territorios, particularmente en aquellas zonas ambientalmente sensibles ecosistémicamente, como Caquetá y Guaviare. La zonificación permite clarificar las condiciones bajo las cuales se deben dar las actividades productivas y de qué tipo deben ser. Esto debe convocar a las instituciones con competencias ambientales en el país, a nivel central y regional, a un trabajo conjunto para la planificación del territorio teniendo en cuenta este aspecto crítico del desarrollo sostenible.

## Seguridad alimentaria y buenas prácticas ambientales

**i.** La seguridad alimentaria es un componente estratégico del ordenamiento productivo, que contribuye no solo al acceso y disponibilidad de alimentos, sino a la promoción de la productividad agropecuaria de los territorios, especialmente en las zonas intervenidas. Esta no se reconoce como un factor esencial dentro de la estabilidad socioeconómica de una región, en parte debido al desconocimiento de la importancia que esta tiene para el bienestar de los individuos y la sociedad, más allá de las actividades económicas y de generación de ingresos.

**ii.** Promover las actividades agrícolas y de sostenimiento alimentario requiere de un mayor incentivo y apoyo técnico y financiero para su implementación. Los campe-

sinos perciben menores ventajas comparativas en esta actividad versus la ganadería o actividades ilegales como el cultivo de coca, en las que los rendimientos financieros son mayores y el nivel de exigencia y riesgo es en apariencia menor. Cambiar esta percepción implica demostrar las bondades y la importancia que para una familia, región y sociedad tiene asegurar el acceso y la disponibilidad de alimentos de forma permanente.

**iii.** Promover iniciativas de seguridad alimentaria en zonas rurales pasa por un proceso de cambio de patrones culturales de alimentación, sin que estos transgredan las tradiciones, mas las adapten a partir de un proceso de sensibilización que enseñe a las comunidades por qué es necesario diversificar su dieta para mejorar su calidad de vida, haciendo uso del potencial del suelo en sus territorios para incorporar nuevas variedades, especialmente hortalizas que usualmente están ausentes en la tradición gastronómica de las comunidades rurales en ciertas zonas.

**iv.** Es importante agregar a los componentes de seguridad alimentaria una transferencia de conocimiento que les permita a las familias campesinas tener una producción permanente y escalonada en sus predios, que garantice el acceso a estos alimentos y la posibilidad de tener excedentes de producción que se puedan convertir en una fuente de ingreso adicional en la economía familiar.

**v.** En el imaginario social de las comunidades rurales, la mujer tiene un rol asociado al

cuidado del hogar. Sin embargo, la experiencia en este componente muestra que es posible involucrar al núcleo familiar alrededor de la seguridad alimentaria como un asunto vital para la familia, en el cual todos pueden hacer un aporte y tienen corresponsabilidad en el manejo de la huerta, que no es excluyente o relegado a roles de género. Esto promueve, además, un cambio en el paradigma cultural en relación con el papel de la mujer en el sector rural.

**vi.** Las acciones de seguridad alimentaria repercuten de forma directa en la economía familiar; por una parte, disminuyen los costos asociados a la compra de alimentos, que en zonas rurales pueden ser altos. Por otro lado, les permite a las familias diversificar sus actividades productivas y generar excedentes, sumado a un efecto positivo en el fortalecimiento del tejido social y los modelos solidarios que se dan en las comunidades rurales. La huerta es un espacio para el intercambio de saberes entre miembros de familias y comunidades, al igual que de los alimentos.

**vii.** En este componente, las metodologías de las Ecas y las giras técnicas aportaron al éxito de las acciones de seguridad alimentaria, pues se valoraron el conocimiento y la experiencia de los participantes, se estimuló el intercambio de saberes y se afianzó el aprendizaje a través de la práctica.

**viii.** Para el trabajo en territorios como estos, es preciso identificar las distintas expresiones organizativas comunitarias,

ya que pueden ser aliados estratégicos para la difusión, sensibilización y convocatoria a las actividades que se adelanten. En el caso particular de este componente, las juntas de acción comunal fueron determinantes para acceder a las familias de productores, generar confianza y apropiación, y conocer con mayor precisión las características de las comunidades y el territorio, de forma que estos aspectos se tuviesen en cuenta en la metodología y las estrategias.

**ix.** Las intervenciones relacionadas con las actividades agrícolas deben estar supeditadas a la temporalidad de las lluvias y épocas secas que se presentan en la región, de forma que los resultados obtenidos sean los planeados, y de esta forma se minimicen los riesgos derivados de eventualidades climáticas.

**x.** Para la puesta en marcha de modelos de seguridad alimentaria, especialmente en su etapa inicial, se debe garantizar la disponibilidad de insumos básicos que faciliten el desarrollo de todas las actividades planeadas, como, por ejemplo, aquellos destinados a la adecuación del área donde se implementa la huerta y su posterior mantenimiento. Sin embargo, si bien las acciones de sensibilización y transferencia de conocimiento implican que se provea a las familias de todos los elementos necesarios para instalar las huertas, es preciso que el modelo incluya énfasis en la apropiación que estas deben hacer de modelo, para asegurar su continuidad una vez termine la asistencia técnica.

**xi.** Las alternativas para el mejoramiento de las prácticas medioambientales asociadas a la producción de alimentos, como el consumo de leña para la cocción, son bien recibidas por las comunidades si se comunican de manera efectiva sus beneficios, desde el punto de vista del uso adecuado de los recursos naturales, al igual que en relación los beneficios para la salud de los individuos y comunidades en el corto y largo plazo. Las estufas ecoeficientes incluidas en este componente como complemento a la intervención en seguridad alimentaria modificaron la percepción de las familias sobre la conveniencia de uso de la leña, pese a ser una práctica tradicional, y demostró cómo algunos elementos tecnológicos sencillos contribuyen a un uso eficiente y racional de los recursos naturales, y mejoran la calidad y expectativa de vida de las familias.

## Fortalecimiento de organizaciones sociales para la participación en instancias locales y regionales en la planificación y ordenamiento

**i.** Se promovió la participación de organizaciones de veredas alejadas para hacer incidencia de manera que se pudiera construir una visión de territorio incluyente, con una representación amplia de las poblaciones rurales más pobres y vulnerables.

**ii.** Se contribuyó a romper el miedo a exigir los derechos y a participar activamente en la toma de decisiones, planificación y gestión del territorio. Por muchos años, las comunidades del Bajo Magdalena, Bolívar, Atlántico y la costa en general fueron perseguidas, amedrantadas y forzadas a abandonar sus tierras, lo que poco a poco fue cercenando su liderazgo y su voz. De esta manera, la ayuda que brindó el Proyecto para fortalecer liderazgo en la región, así como para recuperar la confianza entre las diferentes partes e incentivar espacios de veeduría y control social al trabajo de las instituciones, se convierte en un aspecto clave para dinamizar la región y promover su desarrollo.

**iii.** Entre las lecciones que se destacan del proceso, se encuentra que, en muchos casos —si no en la mayoría—, tanto la comunidad como las organizaciones desconocen el rol y la importancia de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural o de los Consejos Municipales de Justicia Transicional, y estos solo funcionan cuando hay proyectos o para cumplir el requisito y lo que determina la ley, mas no son realmente espacios constructivos. En este sentido, se está perdiendo una oportunidad importante para, a través de estos espacios de articulación interinstitucional, realizar un acompañamiento que potencie y promueva la generación de iniciativas y proyectos de desarrollo productivo, económico y social para la región.

# Acceso sustentables seguridad paZ productivo uso territor sostenible

## RECOMENDACIONES de política pública

**Las** recomendaciones que surgen del PPT, con el fin de fortalecer las políticas públicas de tierras y desarrollo rural, son presentadas de acuerdo con cada componente del proyecto y están definidas de forma que apoyen la labor tanto de autoridades nacionales como autoridades territoriales y locales.

Teniendo en cuenta la reciente creación de una nueva arquitectura institucional para la implementación de las políticas de tierras y desarrollo rural, se considera que las siguientes propuestas pueden ofrecer, desde la práctica, una mirada de las realidades territoriales que enfrentarán las nuevas instituciones.

Estas recomendaciones deben verse a manera de propuestas escritas de forma general, sin especificar territorios, por lo cual es importante cotejarlas con las necesidades de las regiones donde se considere pertinente ponerlas en práctica.

### Restitución de tierras

**1.** Se sugiere revisar la posibilidad de articular dentro de futuros planes de desarrollo de los municipios y departamentos la definición de un capítulo específico orientado a la restitución de tierras y al restablecimiento económico de las víctimas en el marco de los planes

de acción territorial de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas (Decreto 4800, artículo 252), los cuales son diseñados por los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT), según se establece en la Ley 1448 de 2011 (artículo 173).

- 2.** El efectivo cumplimiento de los fallos de restitución de tierras y de sus órdenes requiere de una estricta coordinación entre las agencias, entidades públicas de carácter nacional, descentralizadas y territoriales, a fin de propender por la observancia del criterio transformativo enunciado en la Ley 1448 de 2011. Esto implica fortalecer los espacios de concertación y articulación, como los CTJT, Consea, CMDR y CTP, y garantizar el diálogo y la concertación con otras instancias.
- 3.** Si bien son claros la reglamentación y los tiempos de la fase administrativa del proceso de restitución de tierras (Decretos 4829 de 0211 y 1071 de 2015), es urgente reglamentar las fases y la temporalidad del mismo proceso en su fase judicial.
- 4.** Realizar una profunda evaluación de los resultados y el impacto del componente reparativo en relación con los proyectos productivos, de bienes y servicios públicos, ordenados por los

jueces y magistrados de restitución de tierras, con miras a realizar los ajustes pertinentes para que las víctimas puedan acceder al goce efectivo de sus derechos.

5. En consonancia con lo anterior, es preciso realizar un diagnóstico y un plan de acción de las necesidades y expectativas de las víctimas (que se debe desarrollar de manera participativa), para definir las actividades desde sus conocimientos y experiencias, con el fin de diseñar e implementar desde las regiones planes de capacitación y formación para el trabajo dirigidos al desarrollo de actividades productivas, tanto para las víctimas como para sus familias.
6. Crear un fondo de reactivación económica no reembolsable para apoyar el establecimiento de las diferentes actividades productivas para la población víctima que retorne o se reubique.
7. Crear mecanismos de monitoreo y evaluación para el seguimiento efectivo y sistemático a las medidas de restablecimiento económico en cada una de las regiones por un comité que debe estar integrado por el Ministerio de Agricultura, las universidades, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil en las que estén representadas las organizaciones de víctimas.
8. Promover alianzas regionales en el marco de iniciativas de responsabilidad social empresarial o de los contratos-plan, con el fin de fortalecer la financiación, ejecución y alcance de los programas y proyectos de restablecimiento productivo.

## Formalización de predios rurales

1. Descentralizar y profundizar en los procesos de formalización o regularización de la propiedad rural, mediante el diseño de programas y proyectos regionales que promuevan el acceso, la clarificación de la propiedad, el saneamiento y la formalización masiva de tierras y territorios.
2. Incluir en los planes de desarrollo y en los planes de ordenamiento territorial municipales, programas, proyectos o estrategias de ordenamiento social de la propiedad, asociados a la regularización de los derechos de propiedad y a la actualización catastral, buscando mejorar la gestión integral territorial y contribuyendo a incrementar los ingresos fiscales de las entidades territoriales.
3. Es urgente la puesta en marcha de una jurisdicción agraria a la que puedan tener acceso los pequeños propietarios, con el fin de facilitar los procesos de clarificación y saneamiento de la propiedad rural. Para ello se recomienda tener como modelo la jurisdicción de restitución de tierras creada por la Ley 1448 de 2011.
4. Es fundamental avanzar en un mecanismo de articulación institucional entre el catastro y el registro, sustentado en un sistema completo de información e interrelación de sus bases de datos, que permita superar el problema de la independencia entre los sistemas de información de cada entidad, con niveles de interrelación inadecuados y estáticos, y falta de coincidencia entre sus datos (linderos y áreas).

5. Es necesario fortalecer la gestión administrativa de las instituciones con competencia en procesos agrarios y la interoperabilidad de los sistemas de información, para que los procedimientos que estas llevan a cabo sean más eficientes y se pueda responder en tiempos adecuados con la información requerida, de manera que cada caso pueda llevarse a buen término.
6. Asegurar la convergencia entre el ordenamiento rural y productivo con el ordenamiento ambiental. Para esto es necesario reforzar la coordinación interinstitucional entre las entidades del nivel nacional, así como ajustar la reglamentación, las herramientas y los procedimientos para resolver la transposición de figuras jurídicas en el nivel territorial, que limitan la eficiencia en la implementación de las políticas públicas del sector rural.
7. Fortalecer la capacidad de las autoridades locales para la toma de decisiones con respecto a las áreas de reserva minera y los procesos de selección objetiva para el otorgamiento de concesiones en los territorios, de conformidad con lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-035 de 2016. Esto implica que las autoridades locales cuenten con suficiente información y conocimiento en relación con la selección de las áreas de reserva minera, y puedan entablar un diálogo horizontal e informado con las autoridades locales, manteniendo el “principio de coordinación, concurrencia y subsidiariedad”, como lo menciona dicha sentencia.
8. Es necesario diseñar intervenciones integrales en el territorio que, desde una orientación dada por el Estado y puesta en práctica por las instituciones territoriales, avancen de la mano con el ordenamiento y la planeación territorial, permitiendo que los recursos se asignen y ejecuten conforme a la convergencia de necesidades, a fin de maximizar el impacto de las acciones orientadas al desarrollo rural.
9. Las políticas públicas deben pensarse, diseñarse e implementarse desde un enfoque de territorio, donde se tengan en cuenta la especificidad de los diferentes contextos, las necesidades y los recursos. De otra manera, se incurre en el error de implementar medidas, instrumentos y procedimientos homogéneos que por lo general no responden a las realidades de cada región.
10. Con la creación de las nuevas entidades para el sector agropecuario (Agencia Nacional de Tierras, Agencia Nacional de Desarrollo Rural y Agencia para la Renovación del Territorio), se hace urgente la definición de mecanismos de coordinación claros en los territorios entre las entidades responsables del registro, la gestión y la administración de tierras del Estado y los particulares.

## Reglamentos de uso y manejo de terrenos comunales

1. En tanto estos bienes públicos son compartidos por varios departamentos y municipios, es pertinente, en desarrollo de la Ley 1454 de 2011, que los programas de reglamentación del uso y manejo de estos ecosistemas sean coordinados y financiados mediante formas de asociatividad territoriales señalados por esta ley y por las del Plan Nacional de Desarrollo (fondo regional para los contratos-plan).

2. Es preciso incluir los procesos de reglamentación de uso y manejo de terrenos comunales en los planes y esquemas básicos de ordenamiento territorial, así como en los planes de gestión ambiental regional, a fin de asegurar las herramientas vinculantes y la asignación de recursos para estas acciones.
3. Mejorar la participación en espacios de diálogo y toma de decisiones en el nivel territorial es esencial para hacer seguimiento a las acciones en materia de reglamentación e impulsar medidas que busquen avances concretos y prácticos en la implementación de reglamentos de uso de bienes públicos.
4. Se propone el diseño de incentivos de conservación y uso sostenible de los recursos, entre los que pueden destacarse incentivos económicos, de mercado y de no mercado, al igual que institucionales y reglamentarios para la conservación y uso sostenible de estos terrenos comunales.
5. Los centros provinciales agroempresariales (Decreto 2980 de 2004) —que cubren los municipios y departamentos en los que se hallan estos ecosistemas— se deben especializar en la provisión de asistencia y transferencia tecnológica adaptadas a las condiciones del medio biofísico y sociocultural y de su oferta ecosistémica. Con ello se busca garantizar el uso y el aprovechamiento sostenible de las ciénagas, playones y sabanas comunales.
6. Se requiere del diseño y puesta en marcha de un programa de formación orientado a los funcionarios responsables del tema, que actualice y provea herramientas sobre los aspectos legales, ambientales, socioculturales y económicos de los terrenos comunales, para fortalecer las capacidades institucionales de las entidades en lo referente a la reglamentación de uso y manejo de estos bienes.
7. Revisar, actualizar y consolidar el inventario cartográfico y, en particular, realizar un diagnóstico que dé cuenta del estado de estos ecosistemas con el objetivo de identificar acciones conducentes a su recuperación, protección y uso sostenible.
8. La sostenibilidad del proceso de reglamentación de uso y manejo de terrenos comunales y la recuperación ambiental de las ciénagas requieren de la participación activa de las comunidades, por lo cual es necesario hacer prácticos los mecanismos y procedimientos de participación y de control social de su administración<sup>66</sup>.
9. Armonizar los instrumentos y productos de planificación en el territorio, muy especialmente entre el plan de gestión ambiental regional (coordinado por la autoridad ambiental) y el plan de ordenamiento territorial municipal, así como con el plan de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, para garantizar las acciones y efectividad de la reglamentación del uso y manejo de terrenos comunales<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> Para ello se deben utilizar los mecanismos vinculantes establecidos en el artículo 2 de la Ley 1757 de 2015.

<sup>67</sup> Acuerdo 114 de 2007. Artículo 23. Ordenación ambiental. Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medioambiente y de los recursos naturales renovables, las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad

- 10.** Incorporar al trámite de zonificación y reglamentación de uso de los terrenos comunales y playones una metodología integral que abarque el análisis jurídico, cartográfico, ecosistémico y socioeconómico de estos, tal como lo demostró el éxito de las acciones de este componente en el PPT.
- 11.** Ajustar a las categorías administrativas con las que se abordan institucionalmente ecosistemas como las ciénagas y humedales, de manera que se pueda realizar un trabajo coordinado e integral que permita conciliar y armonizar los objetivos de desarrollo rural con los de gestión ambiental para la sostenibilidad.
- 12.** Definir, homogenizar y estandarizar la cartografía de los terrenos comunales, ciénagas y playones —en lo posible de alta escala (mínimo 1:25.000)—, para una implementación efectiva de los programas y proyectos de la nueva institucionalidad de tierras y desarrollo rural, a fin de identificar los linderos y límites administrativos, y de gestión ambiental y rural de estos ecosistemas, y aclarar competencias entre las entidades, en particular, entre las CAR, los municipios y los departamentos.
- 13.** Incluir un capítulo de formalización dentro de los planes locales o regionales para el

---

ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, conservación, alinderamiento, administración, manejo de suelos, cuencas hidrográficas, en los respectivos terrenos comunales, son de obligatorio cumplimiento para el Incoder en el proceso de autorización de uso, y para los usuarios seleccionados, en el manejo que le den una vez autorizados por el Incoder.

proceso de deslinde y reglamentación de los terrenos comunales en cabeza del Estado.

- 14.** Diseñar un plan de aprovechamiento sostenible comunitario, posterior a la expedición de los reglamentos de uso y manejo de terrenos comunales, para garantizar la productividad biológica de estos ecosistemas.
- 15.** De igual forma que se precisa de la vigilancia, el seguimiento y el control de las autoridades ambientales y administrativas, es necesario que las asociaciones de pescadores/agricultores, en conjunto con las juntas de acción comunal, sean coveedoras y partícipes en la planeación e implementación de procesos que conducen a la aplicación de los reglamentos de uso, y las acciones encaminadas al desarrollo en las comunidades que habitan los terrenos comunales.
- 16.** Teniendo en cuenta que dentro de estos terrenos comunales se evidencia la existencia de asociaciones de productores, se considera necesario la promoción de modelos asociativos de productividad y gestión comunitaria, con el objetivo de acompañar, apoyar y potenciar la participación de sus habitantes en su propio desarrollo integral.
- 17.** Mejorar la participación en espacios de diálogo y toma de decisiones en el nivel territorial es esencial para hacer seguimiento e impulsar acciones que busquen avances concretos y prácticos en el tema de reglamentos de uso de bienes públicos. Darles valor y dinamizar los Consea puede ser un gran paso para promover la participación; no obstante, se requiere de herramientas vinculantes a fin de que las autoridades

cumplan a cabalidad con las responsabilidades frente a este espacio y los acuerdos que allí se den.

- 18.** Partiendo de la premisa de que no puede existir desarrollo rural sin ordenamiento territorial, es importante que haya un diálogo armónico entre los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial, y si es posible, en el futuro definir un único plan maestro de desarrollo y ordenamiento del territorio.
- 19.** Para el cumplimiento efectivo de las medidas coercitivas y de sanción que existen para las personas que infringen la normatividad relacionada con la reglamentación de uso y manejo de terrenos comunales, se propone, por un lado, fortalecer el conocimiento de las autoridades locales frente al tema y, por el otro, establecer un plan de seguimiento estricto para contrarrestar estas acciones violatorias.

## Reconversión productiva

- 1.** Se recomienda poner en marcha medidas que incentiven la conservación de las zonas protegidas ambientales y los ecosistemas en general, ya sea mediante la exención o reducción del impuesto predial u otros mecanismos de subsidio y fomento a los productores comprometidos con metas locales y regionales de conservación de bosques<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> Ley 135 PND, artículo 160. Adquisición por la nación de áreas o ecosistemas de interés estratégico para la conservación de los recursos naturales o implementación de esquemas de pago por servicios ambientales u otros incentivos económicos.

- 2.** Consultar e incluir como criterios relevantes en los planes de ordenamiento territorial y en los programas de desarrollo departamentales y municipales los estudios y recomendaciones del Igac y de la Upra de construcción de mapas de aptitud en aspectos agrícolas, pecuarios y forestales con el fin de diseñar y promover zonas especiales de reconversión productiva.
- 3.** Incorporar los modelos silvopastoriles en los planes de desarrollo local (en el programa de desarrollo rural o agropecuario) y verificar su coherencia o alineación con los planes de ordenamiento territorial y los planes de gestión ambiental local y regional, con el fin de estabilizar la frontera agrícola, enriquecer los agroecosistemas y garantizar su conectividad con los ecosistemas naturales adyacentes.
- 4.** Robustecer los programas de asistencia técnica, capacitación y seguimiento, como medida importante para promover el tránsito de la ganadería extensiva hacia modelos más eficientes y sostenibles.
- 5.** Diseñar, promover y poner en marcha programas y proyectos para el fortalecimiento de la reconversión productiva, el lo que se identifiquen claramente responsabilidades, recursos y metas de forma conjunta entre todos los actores involucrados en esta actividad.
- 6.** Fortalecer los programas de extensión rural y transferencia tecnológica con participación de universidades, centros de investigación públicos y privados y entidades especializadas del Estado, con el fin de brindar una mejor asistencia a los campesinos en materia de reconversión productiva.

- 7.** Promover la difusión de la información de los diferentes centros de investigación, las universidades, organizaciones no gubernamentales, centros provinciales y organizaciones prestadoras de servicios de asistencia técnica, con el fin de fortalecer el conocimiento y promover la generación y transferencia tecnológica de los modelos o sistemas agroforestales.
- 8.** Incorporar los modelos silvopastoriles en los programas institucionales y promoverlos como alternativas para favorecer la eficiencia y sostenibilidad de la ganadería como una manera de evitar que continúe la expansión de la frontera agraria y se modifiquen prácticas nocivas para el medioambiente, como la quema.
- 9.** Se requiere fortalecer los programas de asistencia técnica con recursos, líneas de crédito favorables para los campesinos, capacitación y seguimiento, como medida para incentivar el tránsito de la ganadería extensiva a modelos más eficientes y sostenibles.
- 10.** Definir e implementar planes de promoción y fortalecimiento de la reconversión productiva, en los que se identifiquen claramente responsabilidades, recursos y metas entre todos los actores involucrados en esta actividad (entidades de índole nacional que aportan lineamientos de política, entidades territoriales con programas y proyectos que incentivan la reconversión, instituciones de asistencia técnica, universidades y centros de investigación volcados en proveer apoyo técnico para mejorar la productividad de los diferentes proyectos).
- 11.** Es importante articular los modelos de reconversión productiva con temas relacionados con la tenencia y uso de la tierra, así como con los planes de ordenamiento territorial de cada zona, con el fin de evitar la continuidad de conflictos por la tierra.

## Seguridad alimentaria

- 1.** Es importante que el Estado promueva una política de capacitación en materia de agricultura limpia y tecnologías agroecológicas con el apoyo de Corpoica, los gremios empresariales, las organizaciones no gubernamentales, las universidades y los centros provinciales de desarrollo agroempresarial.
- 2.** Se recomienda enfocar acciones hacia la articulación entre la institucionalidad regional, las asociaciones campesinas, las Umatas y las juntas de acción comunal, con miras a fortalecer la seguridad alimentaria, ya que esto puede ayudar a que los programas y servicios lleguen con más facilidad a todo el territorio y que los impactos y resultados sean mayores en las comunidades.
- 3.** Crear programas que promuevan el empleo y el fortalecimiento de las capacidades de los jóvenes rurales, con el fin de abordar las problemáticas derivadas de la falta de relevo generacional.
- 4.** Promover la agricultura familiar de pequeña escala como mecanismo para favorecer la compra de productos a zonas prioritarias para el posconflicto, como las ZRC.

5. Fortalecer la articulación de los planes, programas y proyectos de seguridad alimentaria promovidos desde el nivel central con los planes de seguridad alimentaria y nutricional de los entes territoriales.

## Fortalecimiento de instancias y mecanismos de participación y fortalecimiento asociativo

1. Es importante fortalecer y dinamizar los CMDR como espacios de participación para el desarrollo y la planeación territorial rural, a través de la destinación de recursos específicos para esta actividades, la definición de agendas de trabajo que incluyan metas específicas y proyectos, de forma que estos espacios sean funcionales y cumplan su verdadera misión.
2. Orientar acciones al fortalecimiento de las asociaciones productivas y organizaciones de base comunitaria en el uso de los

mecanismos de control social, con el fin de prevenir, proponer, acompañar, sancionar, vigilar y controlar la gestión pública, sus resultados y la prestación de los servicios suministrados por el Estado y los particulares.

3. Fortalecer mecanismos como las audiencias públicas, veedurías ciudadanas y rendición de cuentas, y conocer sus marcos normativos (Ley 850 de 2003, por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas, Ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo; Ley de Planeación Participativa y sus decretos reglamentarios; Ley 472 de 1998 sobre las acciones populares y de grupos; Ley 489 de 1998, que reglamenta las audiencias públicas como mecanismos para la rendición de cuentas y la comunicación entre ciudadanos y gobernantes).
4. Promover el uso de metodologías de planeación participativa para incorporar actores rurales en la elaboración, implementación y seguimiento a los planes de desarrollo rural con enfoque territorial.

# acceso sustentables segur paz productivo uso territ sostenible

## REFERENCIAS bibliográficas

- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social (diciembre de 2010). Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. Experiencias de documentación y recuperación de tierras abandonadas y despojadas con ocasión del conflicto armado. Recuperado de: [https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/227457/Exp\\_Restitucion.pdf/fb3c491a-9fa0-4e50-bac9-e795265a06e7](https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/227457/Exp_Restitucion.pdf/fb3c491a-9fa0-4e50-bac9-e795265a06e7).
- Agenda 21 (2007). Construyendo Agenda 21 para el Caquetá. “Una construcción colectiva para el Desarrollo Sostenible de la Amazonia Colombiana”. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas, Sinchi – Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Recuperado de: <http://www.sinchi.org.co/images/pdf/dfpublicaciones/caqueta.pdf>.
- Aguilera D., María M. (2006). El Canal del Dique y su subregión: una economía basada en la riqueza hídrica. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional. Centro de Estudios Regionales (Ceer), Cartagena (72), mayo 2006. Banco de la República. Recuperado de: [http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura\\_finanzas/pdf/DTSER-72\\_\(VE\).pdf](http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/DTSER-72_(VE).pdf).
- Arcila, Óscar, y otros. (2002). Caquetá, construcción de un territorio amazónico en el siglo XX. Instituto Sinchi.
- Asociación de Bancos de Alimentos de Colombia (2014). Cifras sobre la nutrición en Colombia. Recuperado de: <http://www.bancosdealimentosdecolombia.com/#!el-hambre/cfjh>.
- Banco Mundial (agosto de 2013). Marco de evaluación de la gobernanza de la tierra, Colombia. I. Marco legal e institucional informe final. Bogotá.
- Barraza P. Milagro, y otros (2014). La subregión del Canal del Dique: un mar de necesidades en un océano de riqueza. Centro de Estudios para el Desarrollo y la Competitividad. Recuperado de: [file:///C:/Users/TS310/Downloads/2015062257\\_INV\\_la-subregion-del-canal-de-dique.pdf](file:///C:/Users/TS310/Downloads/2015062257_INV_la-subregion-del-canal-de-dique.pdf).

- Beltrán B., Yezid y Torrijos R., Rafael (2013). Línea de base de la industria láctea del Caquetá. Comité Departamental de Ganaderos del Caquetá – Cámara de Comercio de Florencia para el Caquetá. Recuperado de: <http://www.ccflorencia.org.co/descargas/informes%20presidencia/2014/L%C3%ADnea%20Base%20de%20la%20Industria%20L%C3%A1ctea%20del%20Caquet%C3%A1.pdf>.
- Cardoza Sánchez, Germán (2015). Vacíos jurídicos y oportunidades de las Zonas de Reserva Campesina. Universidad Javeriana de Cali. Recuperado de: [http://www.javerianacali.edu.co/sites/ujc/files/node/field-documents/field\\_document\\_file/vaciosjuridicosyoportunidadeszrc\\_0.pdf](http://www.javerianacali.edu.co/sites/ujc/files/node/field-documents/field_document_file/vaciosjuridicosyoportunidadeszrc_0.pdf).
- Centro de Memoria Histórica (2013). Caquetá: conflicto y memoria. Recuperado de: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2014/cartillaCaqueta/cartilla-caqueta-completa.pdf>.
- Centro de Memoria Histórica (2014). El Caguán. Recuperado de: [http://centromemoria.gov.co/wpcontent/uploads/2014/11/El\\_Caguán.pdf](http://centromemoria.gov.co/wpcontent/uploads/2014/11/El_Caguán.pdf).
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448. Segundo informe al Congreso de la República 2014-2015.
- Constitución Política (1991). Artículo 113.
- Corpoamazonía (2012). Ordenamiento jurídico normativo del departamento del Caquetá. Recuperado el 12 de marzo de 2016 de: [http://www.corpoamazonia.gov.co/region/Caqueta/Cartografia/Caq\\_juridico.html](http://www.corpoamazonia.gov.co/region/Caqueta/Cartografia/Caq_juridico.html).
- Corte Constitucional. Auto 008 de 2009. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/Autos/1992/A008-92.htm>.
- Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-025-04.htm>.
- Corte Constitucional. Sentencia T-653 de 2006. Magistrado ponente: Humberto Antonio Sierra Porto. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/T-653-06.htm>.
- Dane (2015). Boletín técnico, pobreza monetaria y multidimensional en Colombia.
- Dane (julio de 2013). Bolívar, pobreza monetaria: 2012. Boletín de prensa. Recuperado de: [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/Bolivar\\_Pobreza\\_2012.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/Bolivar_Pobreza_2012.pdf).
- Dane (mayo de 2007). Colombia, una nación multicultural. Su diversidad étnica. Recuperado de: [http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/colombia\\_nacion.pdf](http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/colombia_nacion.pdf).
- Departamento Nacional de Planeación (2013). Dinámicas de uso de tierras para la agricultura y el comportamiento de los precios del suelo rural. Resultados, conclusiones y recomendaciones de política. Misión para la Transformación del Campo.
- Departamento Nacional de Planeación (2015). Diálogo regional para la construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Llanos-Guaviare. Bogotá. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Presentaciones/Encuentro%20Regio>

nal%20San%20Jos%C3%A9%20del%20Guaviare%20280115.pdf.

Departamento Nacional de Planeación. Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un Nuevo País". Recuperado de: <http://www.achc.org.co/documentos/prensa/LEY-1753-15%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202014%20-%202018.pdf>.

Departamento Nacional de Planeación. Misión para la Transformación del Campo. Diagnóstico de la inclusión productiva en el campo colombiano (2014). Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/DOCUMENTO%20MARCO-MISION.pdf>.

Duarte, Juliana A; Roa, Zulma; Cortés, Diana (2007). Multifuncionalidad, escasez y riqueza territorial. *Revista Finanzas y Política Económica* 1. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=323527251006>.

FAO (2011). Documento metodológico 3: Guía metodológica para el desarrollo de Escuelas de Campo. Recuperado de: <http://www.fao.org/climatechange/30315-069f5a-40da3e46706f6936d2e99514e30.pdf>.

FAO (2011). La seguridad alimentaria: información para tomadores de decisiones. Guía práctica. Recuperado de: <http://www.fao.org/docrep/014/al936s/al936s00.pdf>.

García Reyes, Paola (2014). Un desarrollo pasado por agua: dramas, conflicto y propuestas en la región del Canal del Dique. Monografía regional sobre el Canal del Dique. Bogotá: Universidad de los Andes, Centro Interdisci-

plinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider), Ediciones Uniandes, Departamento para la Prosperidad Social, Unión Europea.

Gobernación del Caquetá (2012). Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Caquetá. 2012–2020. Recuperado de: [https://issuu.com/gobernacioncaqueta/docs/plan\\_seguridad\\_alimentaria](https://issuu.com/gobernacioncaqueta/docs/plan_seguridad_alimentaria).

González Salas, Édgar A. (marzo de 2016). Documento del diseño para la puesta en marcha de la instancia institucional de tierras y desarrollo rural de la Gobernación de Cauca y del municipio de Popayán. Cuarto entregable. OIM, Contrato PS-13380. Bogotá.

Helo, Juliana, y otros. (2008). La informalidad de los mercados de tierras en Colombia. Bogotá: Cede.

Ilsa (2015). Nuevos Territorios de Paz, Plan Piloto de Tierras. La participación política de las comunidades rurales: eje de la construcción de los nuevos territorios de paz. Informe descriptivo final. Bogotá.

Incoder, Ministerio de Agricultura y Procomún. Asignación de uso y manejo de los terrenos comunales de la nación. Condiciones y procedimientos. Convenio 517 de 2014.

Instituto Amazónico de Investigación Científica (Sinchi) (enero de 2014). Guaviare y el Instituto Sinchi dan otro paso para reducir la deforestación. Recuperado el 18 de marzo de 2016 de: <http://www.sinchi.org.co/index.php/historial/1030-guaviare-y-el-instituto-sinchi-dan-otro-paso-para-reducir-la-deforestacion>.

- Ley 1448. Diario Oficial 48.096. 10 de junio de 2011.
- Ley 30. Diario Oficial 37.335. 5 de febrero de 1986.
- Ley 607. Diario Oficial 44.113. 3 de agosto de 2000. Recuperado de: [https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Leyes/ley\\_607\\_00.pdf](https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Leyes/ley_607_00.pdf)
- Marín Taborda, Jorge I. (noviembre de 2013). Colonización y recomposición campesina en el Guaviare 1960–1998. Memoria y Sociedad. Vol. 7(13). Recuperado de: <file:///C:/Users/TS310/Downloads/7802-29652-1-SM.pdf>.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2013). Instructivo inspección ocular. Recuperado de: [http://formalizacion.minagricultura.gov.co/sites/default/files/proceso/6.5.%20INSTRUCTIVO\\_INSPECCION\\_OCULAR.pdf](http://formalizacion.minagricultura.gov.co/sites/default/files/proceso/6.5.%20INSTRUCTIVO_INSPECCION_OCULAR.pdf).
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2014). Restitución de tierras. Recuperado de: <https://www.minagricultura.gov.co/atencion-ciudadano/preguntas-frecuentes/Paginas/Restitucion-de-Tierras.aspx>.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2015). Zonas de Reserva Campesina. Recuperado el 18 de marzo de 2016 de: <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Paginas/Decreto-1071-2015/Zonas-de-reserva-campesina.aspx>.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Decreto 2363 del 7 de diciembre de 2015, por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y se fijan su objeto y estructura. Recuperado de: [www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Decretos/2363-2015.pdf](http://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Decretos/2363-2015.pdf).
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Decreto 2364 del 7 de diciembre de 2015, por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y se determinan su objeto y su estructura orgánica. Recuperado de: [www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Decretos/2364-2015.pdf](http://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Decretos/2364-2015.pdf)
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Decreto 2365 del 7 de diciembre de 2015, por el cual se suprime el Incoder, se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones. Recuperado de: <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Decretos/2365-2015.pdf>.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Decreto 2366 del 7 de diciembre de 2015, por el cual se crea la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y se determinan su objeto y estructura. Recuperado de: <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Decretos/2366-2015.pdf>.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Programa de Formalización de la Propiedad Rural. Recuperado el 19 de marzo de 2016 de: <https://www.minagricultura.gov.co/ministerio/programas-y-proyectos/Paginas/Programa-de-Formalizacion-de-la-Propiedad-Rural.aspx>.
- Ministerio de Cultura (s.f). Nukak maku, hijos de la tierra hueca. Recuperado el 16 de marzo de 2016 de: <http://www.mincultura.gov.co/areas/poblaciones/noticias/Documents/Caracterizaci%C3%B3n%20del%20pueblo%20Nukak%20Makuk.pdf>.

- Ministerio de Justicia - UNODC. Caracterización Regional de la Problemática Asociada a las Drogas Ilícitas en el departamento del Guaviare. <http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/oferta/caracterizacion/RE0635JUN2015-guaviare.pdf>
- Misión para la Transformación del Campo (octubre de 2014). Saldar la deuda histórica con el campo. Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo. Documento elaborado por el equipo técnico de la Misión para la Transformación del Campo. Bogotá.
- Murgueitio, Enrique (2003). Impacto ambiental de la ganadería de leche en Colombia y alternativas de solución. Fundación Centro para la Investigación en Sistemas Sostenibles de Producción Agropecuaria (Cipav).
- OIM - Amcop (2015). Informe final. Contrato PSPJ 2128/2014.
- OIM - Corprogreso (abril 2015). Informe mensual. Contrato PSPJ 2120/2014.
- OIM (2015). Informe "Capacitaciones mediante metodología Escuelas de Campo. Reconversión Productiva ZRC de Caquetá y Guaviare".
- OIM (2015). Segundo informe técnico ciénagas de Sato y Machado. Programa Nuevos Territorios de Paz, Proyecto Piloto de Tierras. Programa Migración y Ruralidad.
- OIM (2015). Sobre la regulación, ocupación y uso de los terrenos comunales. Bogotá.
- OIM (marzo de 2016). Guía de rutas de acceso a las políticas públicas sectoriales en el marco de la nueva institucionalidad para el sector rural. Proyecto DRET OIM-Canadá.
- OIM, gobierno de Colombia (octubre 2016). Plan Indicativo de Trabajo de la Organización Internacional para las Migraciones en Colombia 2015-2019. Recuperado de: <file:///C:/Users/TS310/Downloads/PlanIndicativoOIM2015-2019.pdf>.
- Orlando Fals Borda. Historia doble de la costa, Tomo I, Mompox y Loba, Carlos Valencia Editores, Bogotá. 1980. Citado por Joaquín Vilorio de la Hoz. La economía anfibia de la Isla de Mompox. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional. Banco de la República. Centro de Estudios Económicos Regionales. 2011.
- Perfetti, Juan José, y otros. (2013). Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia. Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) – Fedesarrollo. Bogotá. Recuperado de: [http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2012/08/Pol%C3%ADticas-para-el-desarrollo-de-la-agricultura-en-Colombia-Libro-SAC\\_Web.pdf](http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2012/08/Pol%C3%ADticas-para-el-desarrollo-de-la-agricultura-en-Colombia-Libro-SAC_Web.pdf).
- Plan de Desarrollo Sostenible 2011-2017. Zona de Reserva Campesina de Pato-Balsillas.
- Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2019 (PNSAN) (diciembre de 2012). Gobierno de Colombia.
- PNUD (2011). Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe nacional de desarrollo humano 2011. Bogotá: INDH PNUD.

- Porras Mendoza, Eduardo (2014). Conflictos e iniciativas de desarrollo y paz en el bajo Magdalena: contexto y dinámicas territoriales, 1982-2014. Monografía regional sobre el Bajo Magdalena. Bogotá: Universidad de los Andes, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider), Ediciones Uniandes, Departamento para la Prosperidad Social, Unión Europea.
- Profesionales de Bolsa (2011). Informe del sector ganadero en Colombia. Recuperado de: [http://www.profesionalesdebolsa.com/aym\\_images/files/Documentos/Análisis%20de%20mercado/FCP/Informe%20Especial%20Ganadero/2011/02\\_Ganadero\\_Febrero\\_2011.pdf](http://www.profesionalesdebolsa.com/aym_images/files/Documentos/Análisis%20de%20mercado/FCP/Informe%20Especial%20Ganadero/2011/02_Ganadero_Febrero_2011.pdf).
- Proyecto Piloto de Tierras. Marco lógico, apéndice 2.
- Registro Único de Víctimas. Unidad para la Atención y la Reparación de Víctimas. Recuperado el 21 de marzo de 2016 de: <http://mi.unidadvictimas.gov.co/v-reportes>.
- Restrepo, Juan C. y Bernal M. Andrés (2014). La cuestión agraria. Tierra y posconflicto en Colombia. Bogotá: Penguin Random House Grupo Editorial, SAS.
- Revista Dinero (2014). La lucha contra la pobreza y la indigencia. Recuperado de: <http://www.dinero.com/pais/articulo/colombia-intensificara-lucha-contra-pobreza-indigencia-2015/203394>.
- Revista Portafolio (mayo de 2014). Colombia aumenta el área para la actividad ganadera. Recuperado de: <http://www.portafolio.co/economia/colombia-aumenta-el-area-la-actividad-ganadera>.
- Secretaría de Desarrollo Agropecuario y del Medio Ambiente (2009). Gobernación del Guaviare. Informe coyuntura evaluaciones agropecuarias. Recuperado de: [http://guaviare.gov.co/apc-aaf-les/64383837663531313135613632303736/EVALUACIONES\\_AGROPECUARIAS\\_2009.pdf](http://guaviare.gov.co/apc-aaf-les/64383837663531313135613632303736/EVALUACIONES_AGROPECUARIAS_2009.pdf).
- Superintendencia de Notariado y Registro (2014). Presentación sobre la Ley de Restitución de tierras. Recuperado de: <file:///C:/Users/TS310/Downloads/Presentaci%C3%B3n%20Superintendencia%20de%20Notariado%20y%20Registro.pdf>.
- Tarazona, Heriberto (2007). Construyendo Agenda 21 para el departamento del Guaviare. Una construcción colectiva para el desarrollo sostenible de la Amazonía Colombiana. Instituto Sinchi – Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- UN Periódico (12 de marzo de 2012). Los servicios ambientales del Caquetá desaparecerán en 10 años. Recuperado el 12 de marzo de 2016 de: <http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/servicios-ambientales-del-caqueta-desaparecerian-en-diez-anos.html>.
- Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2012). Cartilla de preguntas frecuentes sobre la restitución de tierras en la Ley de Víctimas. Bogotá.
- Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. Acuerdo 21 de 2015, por el cual se deroga el Acuerdo 18 de 2014 y se establece el reglamento para el cumplimiento de las providencias y

medidas que ordenen la atención a los segundos ocupantes dentro del marco de la acción de restitución.

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras (2015). Informe de gestión. Recuperado de: [https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/447597/Informe+de+gesti%C3%B3n\\_URT\\_31122015\\_V5.pdf/30941989-f6c1-40bc-9649-4829f18c6e52](https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/447597/Informe+de+gesti%C3%B3n_URT_31122015_V5.pdf/30941989-f6c1-40bc-9649-4829f18c6e52).

Unidad de Planificación Rural Agraria (Uptra) (2015) Caquetá: presentaciones Uptra, 2015. Recuperado de: <https://drive.google.com/file/d/0B41eMRb76ohEdWZSUVhFNUcOSXM/view>.

Unidad de Planificación Rural Agraria (Uptra) (2015). Departamento de Bolívar, 2015. Recuperado de: <https://drive.google.com/file/d/0B41eMRb76ohESi1PbThEQ3BIRFE/view>.

Unidad de Planificación Rural Agraria (Uptra) (2015). Departamento de Magdalena, 2015. Recuperado de: <https://drive.google.com/file/d/0B41eMRb76ohEbVNsSVhtKl-qcmc/view>.

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (Uptra) (2015). Departamento del Atlántico (2015). Recuperado de: <https://drive.google.com/file/d/0B41eMRb76ohEaFBoUTdyRThaMm8/view>.

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria. Planificación del ordenamiento productivo para el sector ganadero. Tercer Foro Internacional de la Leche. Panel Ordenamiento territorial. Barranquilla, 16 de octubre de 2015. Recu-

perado de: [http://static.contextoganadero.com.s3.amazonaws.com/Publicaciones/III\\_Foro\\_Internacional\\_Leche/Conferencistas%20Nacionales/10.UPRA/Planificacion\\_Ordenamiento\\_Productivo\\_Sector\\_Ganadero.pdf](http://static.contextoganadero.com.s3.amazonaws.com/Publicaciones/III_Foro_Internacional_Leche/Conferencistas%20Nacionales/10.UPRA/Planificacion_Ordenamiento_Productivo_Sector_Ganadero.pdf).

Unidad de Restitución de Tierras (2014). La restitución de tierras en Colombia: del sueño a la realidad. Bogotá.

Unidad para la Atención y Reparación Integral para las Víctimas. Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas. Recuperado de: <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/sistema-nacional-de-atenci%C3%B3n-y-reparaci%C3%B3n-integral-las-v%C3%ADctimas/77>.

Vásquez, Teófilo (2014). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Embajada de Suecia en Colombia. Caquetá, análisis de conflictividades y construcción de paz. Recuperado de: <http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/Paz/undp-co-caqueta-2014.pdf>.

Velásquez, Fabio (1986). Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia. Revista Foro, N.º 1, septiembre de 1986, p. 22.

Verdad Abierta (2014). La lucha por la tierra en Magdalena. Por un gramo de tierra caen muertos. Recuperado de: <http://www.verdadabierta.com/por-un-gramo-de-tierra-caen-muertos>.

Verdad Abierta (s.f.). Las Farc y el conflicto armado en Caquetá. Recuperado de: <http://www.verdadabierta.com/las-farc-y-el-conflicto-armado-en-caqueta/4898-las-farc-y-el-conflicto-armado-en-caqueta>.

Vergara, Wilson (2010). La ganadería extensiva y el problema agrario. El reto de un modelo de desarrollo rural sustentable para Colombia. Revista de Ciencias Animales. N° 3: 45-53. Recuperado de: <http://revistas.lasalle.edu.co/index.php/ca/article/viewFile/350/281>.

Viloria de la Hoz, Joaquín (2011). La economía anfibia de la isla de Mompo. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional. Banco de la República. Centro de Estudios Económicos Regionales.

Viloria de la Hoz, Economía extractiva y pobreza en la Ciénaga de Zapatoza. Citado por Eduardo Porras Mendoza en: Conflictos e iniciativas de desarrollo y paz en el Bajo Magdalena: Contexto y dinámicas territoriales, 1982-2014. Bogotá, Universidad de los Andes. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIDER). Ediciones Unian-des. Departamento para la Prosperidad Social. Unión Europea, 2014



**tenencia** acceso ordenamiento  
sostenible **paz** seguridad  
territorio uso oportunidades

**tenencia** acceso ordenamiento  
sostenible **paz** seguridad  
territorio uso oportunidades

**tenencia** acceso ordenamiento  
sostenible **paz** seguridad  
territorio uso oportunidades

**tenencia** acceso ordenamiento  
sostenible **paz** seguridad  
territorio uso oportunidades

**tenencia** acceso ordenamiento  
sostenible **paz** seguridad  
territorio uso oportunidades

