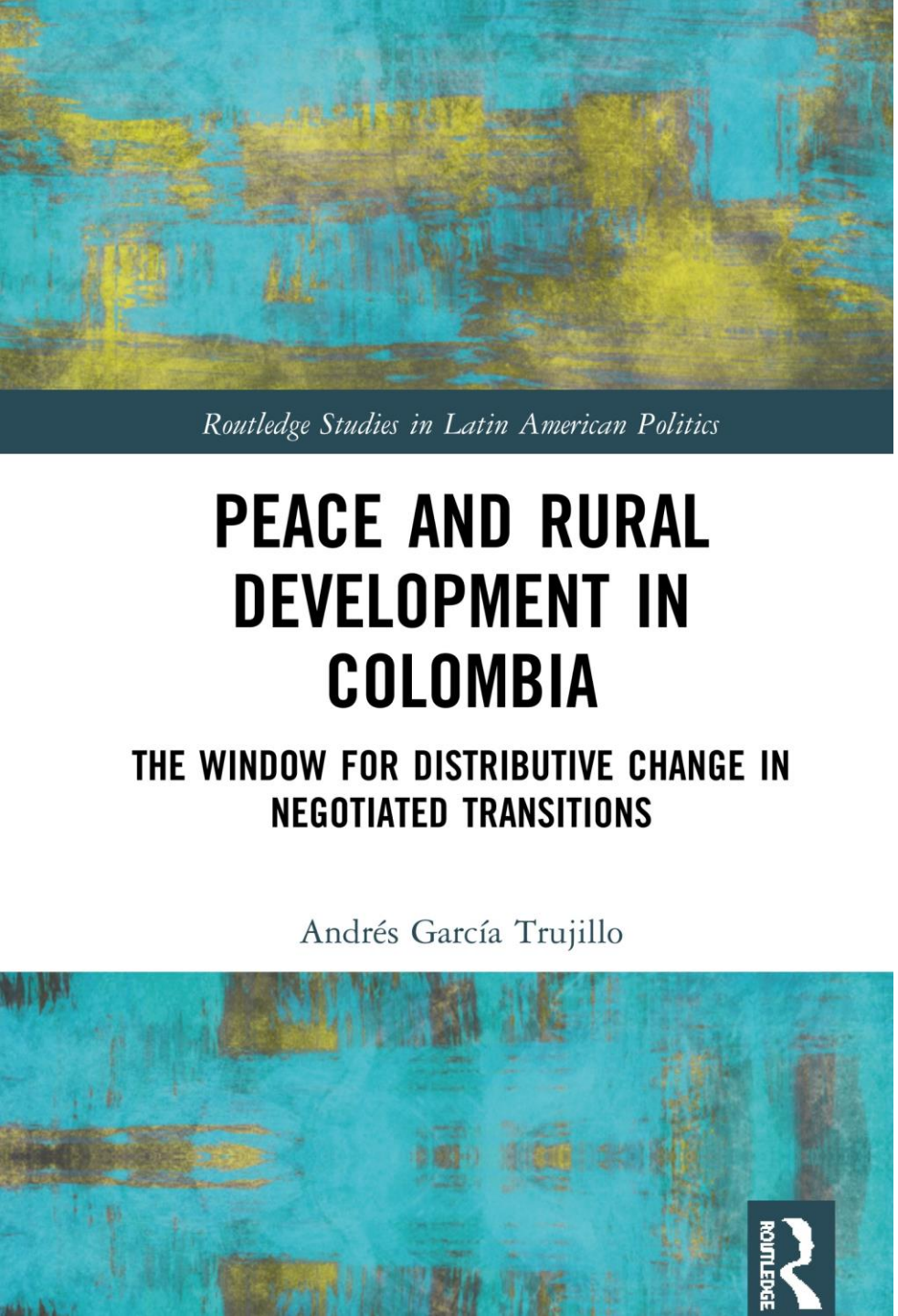


El desarrollo rural en el Acuerdo de Paz: Oportunidades y restricciones para cerrar brechas históricas en Colombia

27 de octubre de 2020

Andrés García Trujillo

Presentación en Ciclo de Conferencias – Derecho de Tierras

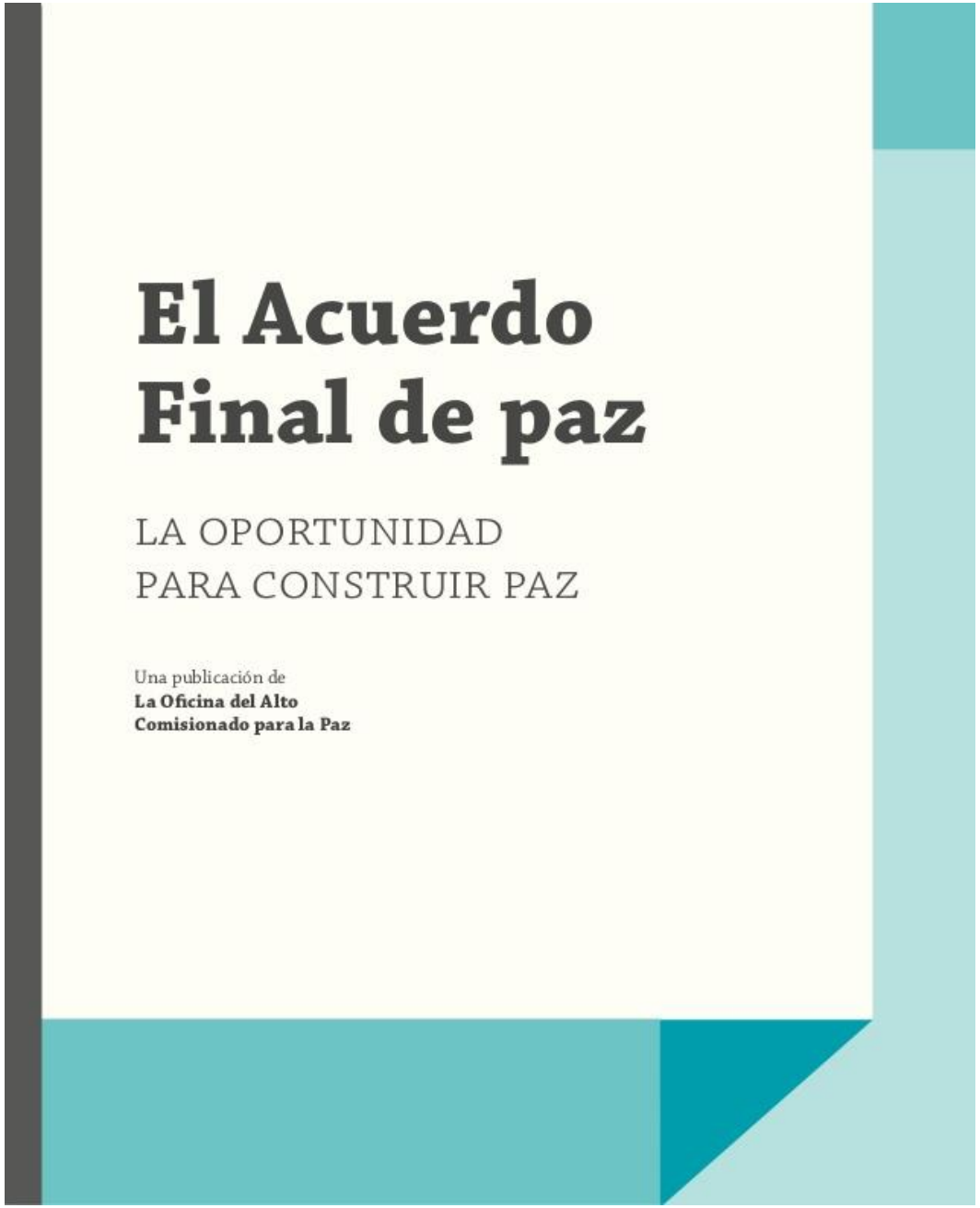
Departamento de Derecho del Medio Ambiente
Universidad Externado de Colombia

Agenda

1. **Introducción**
2. **Marco conceptual y metodológico**
3. **Argumentos y hallazgos principales**
4. **Conclusiones**

Temas del Acuerdo de Paz

Punto 1	Desarrollo rural
Punto 2	Participación política
Punto 3	Fin del conflicto
Punto 4	Solución al problema de las drogas ilícitas
Punto 5	Víctimas
Punto 6	Implementación, refrendación y verificación



Reflexión de líder campesino de Uribe, Meta:

“¿Oiga, pero para qué el gobierno se va a poner a generarnos todas esas expectativas con semejante acuerdo en La Habana si al final no va a salir con nada? Es que no le han puesto ni el techo a la escuela. ¿Para qué todo ese alboroto? Acá seguiremos metiéndole el hombro a nuestro café, pero sin el Estado es difícil que esto se componga”.

Pregunta general

¿En qué medida las transiciones negociadas pueden impulsar un cambio distributivo en la política de desarrollo rural?
¿Cuáles son las condiciones políticas e institucionales que permiten activar ese cambio?

Motivación del estudio

- **Michael Albertus:** reformas agrarias redistributivas no son posibles en democracia por la cantidad de *jugadores y puntos de veto*.
- **Alberto Hirschman:** era optimista en 1960 frente a posibilidades de reforma agraria en Colombia sin choque al sistema político.

Inquietud teórica y práctica: En qué medida el proceso de paz es un "momento excepcional" para realizar cambios distributivos

Pregunta de investigación: ¿Qué características adquirió la política de desarrollo rural a partir del proceso de paz y por qué?

Sub-preguntas:

(1) ¿Cuál era la naturaleza de la política de desarrollo rural antes del acuerdo de paz y cuál era su relación con la violencia y el conflicto? ¿Qué actores se beneficiaban de esta política?

(2) ¿Qué pasó durante el proceso de paz? ¿Cómo surgió, en primer lugar? ¿Por qué las negociaciones incluyeron un punto sobre desarrollo rural y cómo se abordó? ¿Cómo llegaron las partes al acuerdo sobre la Reforma Rural Integral?

(3) ¿Cuál fue la incidencia del acuerdo agrario en la política rural? ¿De qué manera se materializó la visión reformista en medidas de política pública? ¿Qué obstáculos y restricciones ha enfrentado esta reforma en la fase de implementación temprana? ¿Qué actores se han opuesto, por qué y de qué manera?

Debates en la literatura.

Síntesis para entender en qué medida las transiciones negociadas de la guerra civil a la paz son entornos favorables para promulgar cambios rurales distributivos.

Marco conceptual. Desarrolla explicación mulit-causal para entender dinámicas políticas en contextos de negociación que integra factores de distintos niveles de análisis (macro, meso y micro)

Metodología

- La metodología es la de un **estudio de caso cualitativo**, orientado a identificar relaciones causales entre un resultado observado (en este caso una política rural con cambios limitados) y los potenciales factores explicativos y los mecanismos subyacentes.
- El **caso de Colombia** es un terreno ideal para explorar estas cuestiones. Los desarrollos simultáneos del proceso de paz y de cambios en la política rural permiten adentrarse en las dinámicas políticas de negociar e implementar, como parte de un acuerdo de paz, asuntos sustantivos de desarrollo social y económico.

Metodología

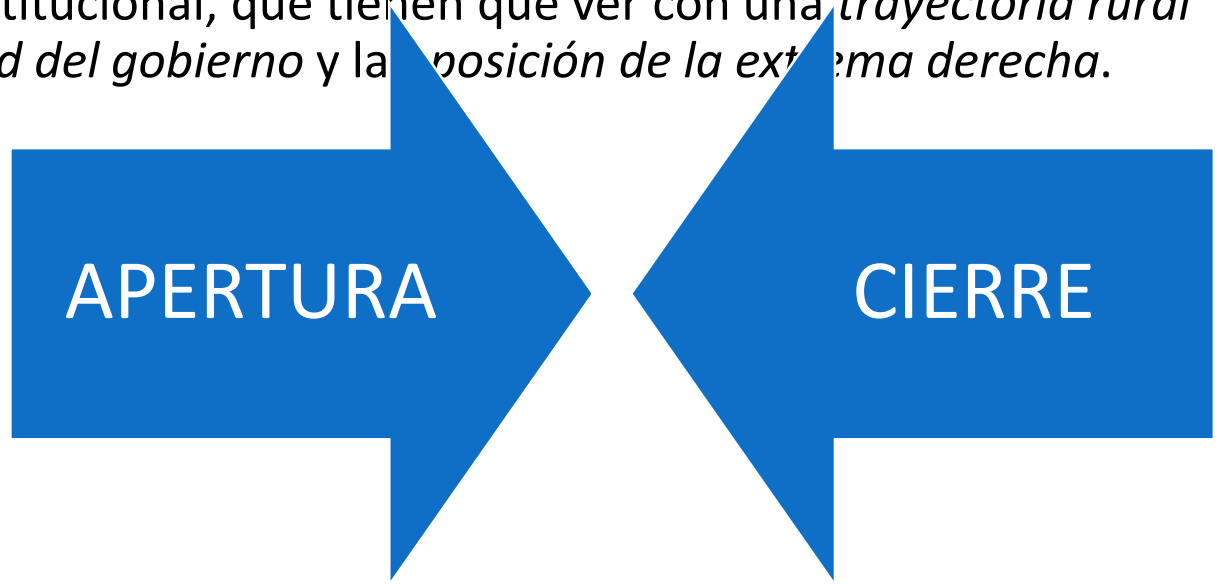
- El análisis está enfocado sobre todo en el nivel institucional, y en los procesos de decisión del gobierno de la administración de Santos (2010-2018), tanto en la fase de negociación como de implementación temprana.
- Para llevar a cabo este análisis, me base en los métodos de *rastreo de procesos* y *análisis de hitos* (marzo del 2015 y junio del 2018):
  - 21 entrevistas semiestructuradas (funcionarios de gobierno, expertos en desarrollo rural y paz, miembros de FARC, empresarios del campo, líderes campesinos)
  - La revisión de más de 100 documentos institucionales (informes de la Presidencia, del Ministerio de Agricultura, de Planeación Nacional, etc.)
  - Revisión de prensa de ese período (La Silla Vacía, El Tiempo, Semana, El Espectador, diarios regionales)
  - Revisión de literatura secundaria

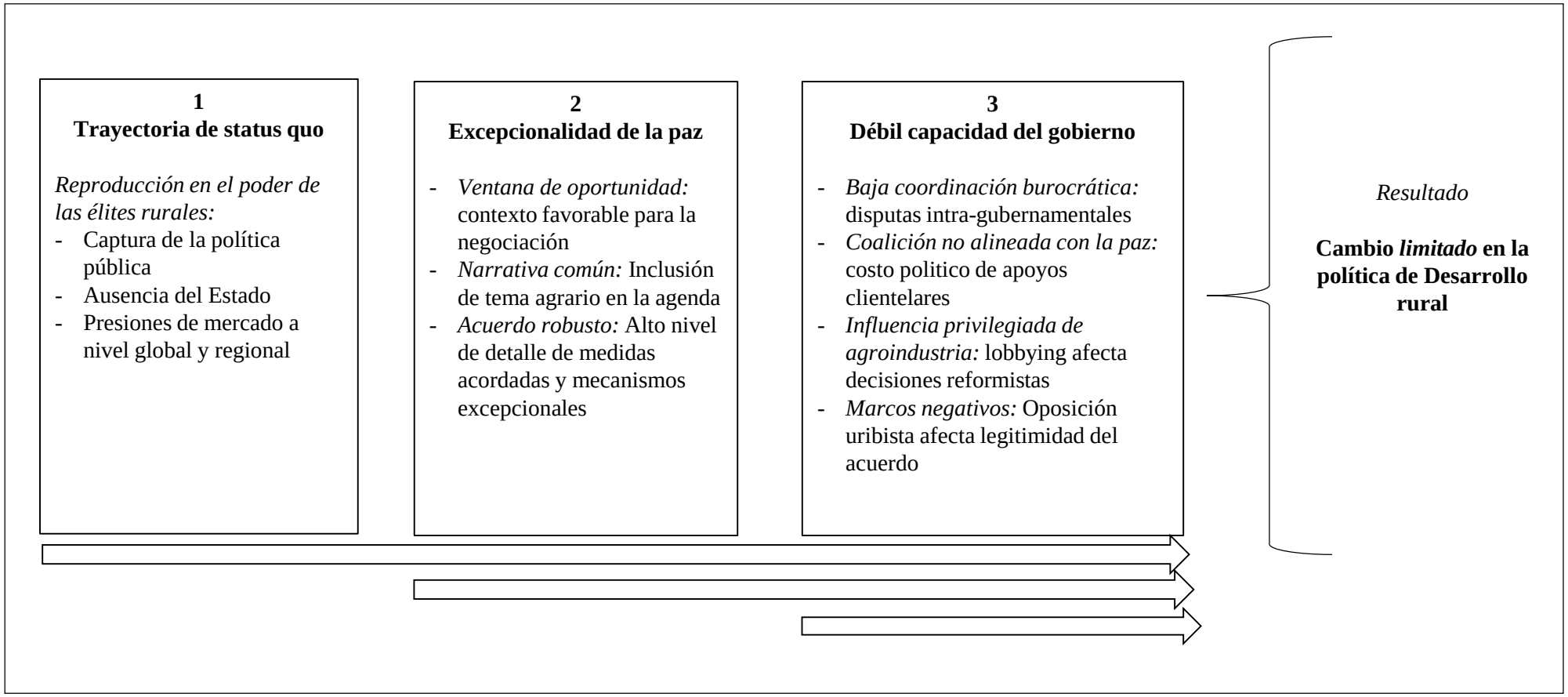
Síntesis del argumento

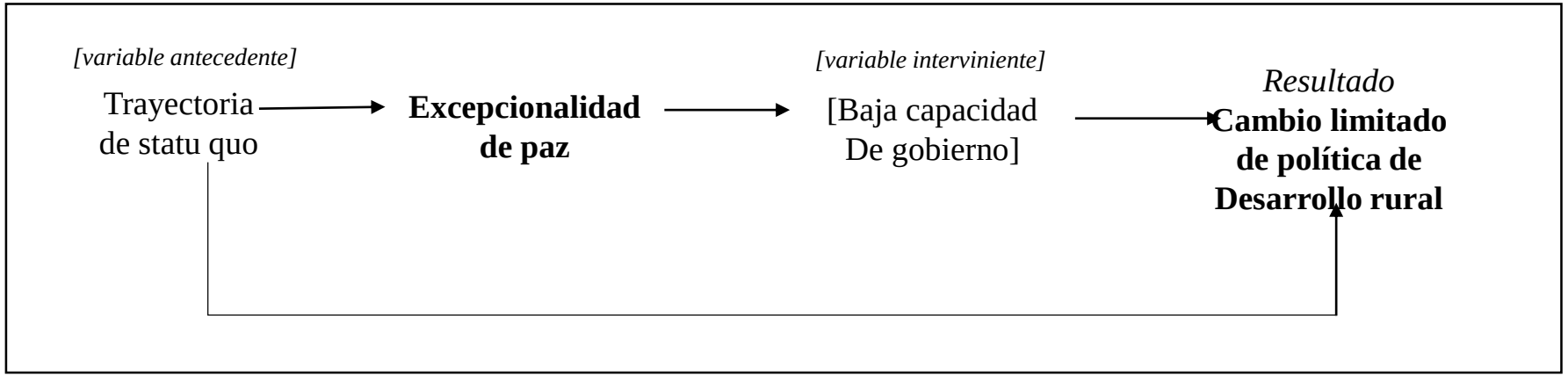
Resultado observable: política rural con cambio limitado

Dos procesos políticos contradictorios:

- Por un lado, la *coyuntura crítica* del acuerdo de paz abrió una oportunidad excepcional para realizar cambios distributivos como parte de la transición y favorecer el acceso a tierras, la provisión de bienes públicos y de apoyos agrícolas por parte de los campesinos. MOMENTO DE APERTURA
- Sin embargo, esta ventana para llevar a cabo estos cambios rápidamente enfrentó múltiples restricciones de orden político, económico e institucional, que tienen que ver con una *trayectoria rural de status quo de largo plazo*, una *baja capacidad del gobierno* y la *posición de la extrema derecha*. MOMENTO DE CIERRE



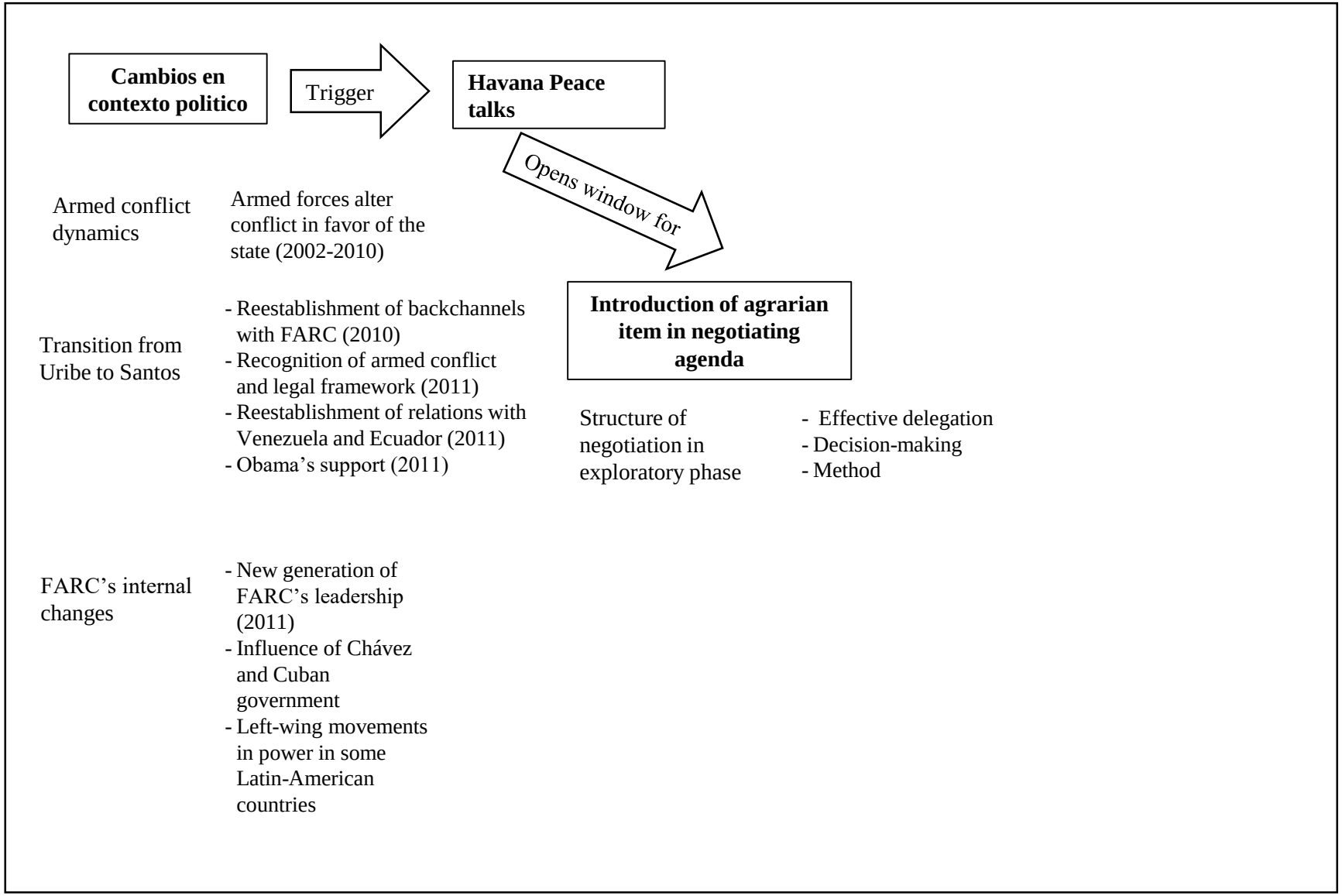

1
Trayectoria de status quo
Reproducción en el poder de las élites rurales:
- Captura de la política pública
- Ausencia del Estado
- Presiones de mercado a nivel global y regional
2
Excepcionalidad de la paz
- Ventana de oportunidad: contexto favorable para la negociación
- Narrativa común: Inclusión de tema agrario en la agenda
- Acuerdo robusto: Alto nivel de detalle de medidas acordadas y mecanismos excepcionales
3
Débil capacidad del gobierno
- Baja coordinación burocrática: disputas intra-gubernamentales
- Coalición no alineada con la paz: costo politico de apoyos clientelares
- Influencia privilegiada de agroindustria: lobbying afecta decisiones reformistas
- Marcos negativos: Oposición uribista afecta legitimidad del acuerdo
Resultado
Cambio limitado en la política de Desarrollo rural

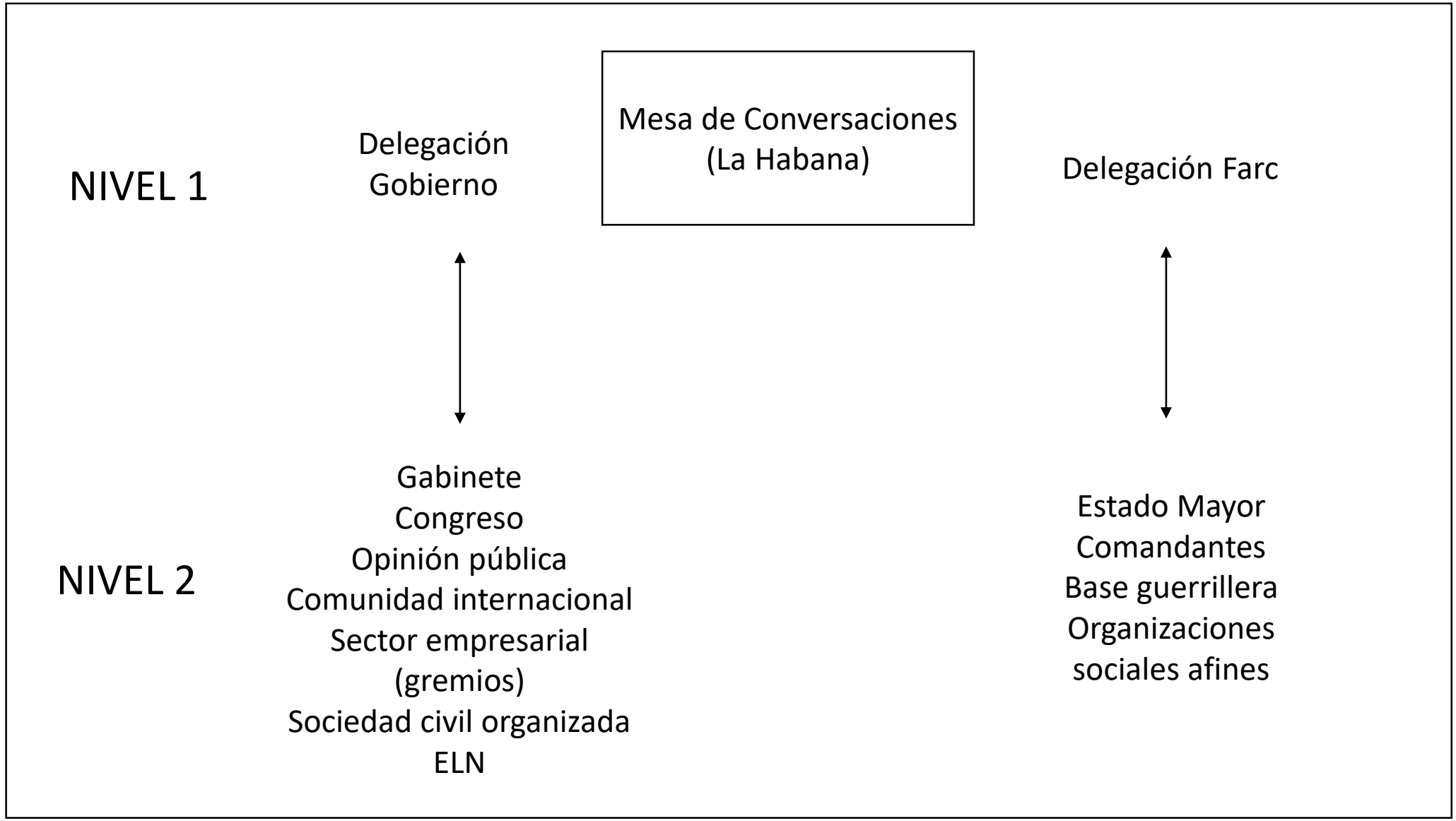

[variable antecedente]
Trayectoria de statu quo
Excepcionalidad de paz
[variable interviniente]
[Baja capacidad De gobierno]
Resultado
Cambio limitado de política de Desarrollo rural

Momento de apertura

- Cuando Santos quedó elegido como presidente en junio de 2010 nadie se esperaba que fuera a impulsar una negociación con las FARC y a avanzar en una política rural progresista.
- Aspecto estratégico de la negociación: cómo poner fin al conflicto armado. Agenda seria.
- Aspecto de la no repetición.
- Se crea una narrativa común en medio de las diferencias.
- Acuerdo detallado y ambicioso tiene un efecto concreto en la política pública: creación de nuevas entidades dedicadas a promover el desarrollo rural integral participativo.
- Esta visión de la Mesa fue además respaldada por una fuerte movilización social agraria, un consenso entre los expertos sobre la necesidad de una reforma rural. La RRI escala, fortalece e integra bajo una sola mirada diferentes reivindicaciones agrarias que se venían dando.
- Contenido robusto del acuerdo: alto nivel de detalle de los compromisos y mecanismos excepcionales de implementación tienen incidencia dentro de las instituciones, sobre todo para dar cumplimiento a obligaciones del Estado de tal manera que las FARC cumpliera con las suyas.
- La transición hace posible lo que antes era inconcebible.

Momento de apertura: Se abre ventana

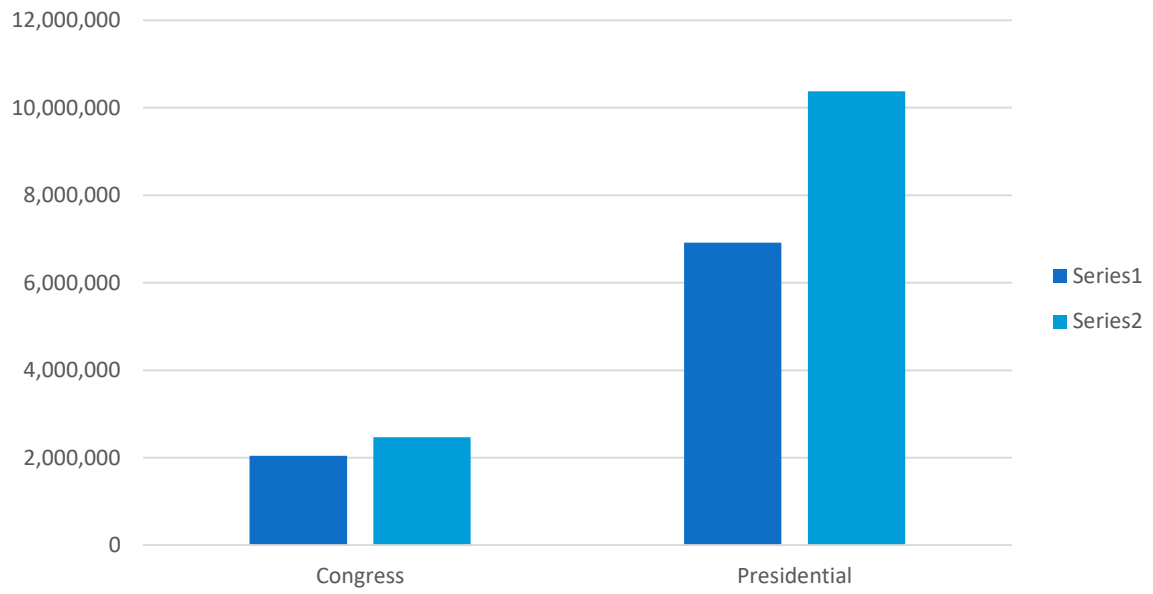



NIVEL 1
Delegación
Gobierno
Mesa de Conversaciones
(La Habana)
Delegación Farc
NIVEL 2
Gabinete
Congreso
Opinión pública
Comunidad internacional
Sector empresarial
(gremios)
Sociedad civil organizada
ELN
Estado Mayor
Comandantes
Base guerrillera
Organizaciones
sociales afines

Momento de cierre

- *Trayectoria de largo plazo:* alta desigualdad rural, presencia diferenciada del Estado y conflicto, sesgo anti-campesino de la política pública rural
- Débil capacidad del Gobierno:
- Factores internos
  - Problemas de coordinación en la burocracia
  - Coalición de Santos: no interesada en la implementación
  - Lobbying de élite agroindustrial
- Factor externo: oposición de la derecha uribista

Momento de cierre



Conclusiones, preguntas

Table of Contents

1. Introduction
2. Theorizing Negotiated Transition Pathways to Rural Policy Change
3. The Power Reproduction of Rural Elites Produces a Long-Term Status Quo Policy Trajectory
4. War Gives Way to a Possible Peace: The Domestic and International Politics of Ending the Conflict
5. A Policy Window Opens in Havana: Understanding the Inclusion of the Rural Development Item in the Peace Talks' Agenda
6. The Comprehensive Rural Reform: A Robust Agreement with Effects on Policy
7. Weak Government Capacity in Putting into Practice the Peace Agreement's Rural Development Provisions
8. The Right-Wing Framing Strategy Undermines the Peace Agreement's Legitimacy
9. Conclusions

https://www.routledge.com/Peace-and-Rural-Development-in-Colombia-The-Window-for-Distributive-Change/Trujillo/p/book/9780367424084

Preguntas y discusión