

Document: EB 2016/119/R.14  
Agenda: 11(a)  
Date: 16 November 2016  
Distribution: Public  
Original: English

**E**



Investing in rural people

## **Republic of Colombia**

### **Country strategic opportunities programme**

#### **Note to Executive Board representatives**

##### Focal points:

##### Technical questions:

**Jesús Quintana**  
Subregional Coordinator - Peru  
Latin America and the Caribbean Division  
Tel.: +51 1 226 1026 259  
e-mail: j.quintana@ifad.org

##### Dispatch of documentation:

**William Skinner**  
Chief  
Governing Bodies Office  
Tel.: +39 06 5459 2974  
e-mail: gb\_office@ifad.org

Executive Board — 119<sup>th</sup> Session  
Rome, 14-15 December 2016

---

**For: Review**

## Contents

<b>Abbreviations and acronyms</b>	<b>ii</b>
<b>Map of IFAD-funded operations in the country</b>	<b>iii</b>
<b>Executive summary</b>	<b>iv</b>
<b>I. Country diagnosis</b>	<b>1</b>
<b>II. Previous lessons and results</b>	<b>3</b>
<b>III. Strategic objectives</b>	<b>4</b>
<b>IV. Sustainable results</b>	<b>4</b>
A. Targeting and gender	4
B. Scaling-up	5
C. Policy engagement	6
D. Natural resources and climate change	6
E. Nutrition-sensitive agriculture and rural development	6
<b>V. Successful delivery</b>	<b>7</b>
A. Financing framework	7
B. Monitoring and evaluation	8
C. Knowledge management	8
D. Partnerships	9
E. Innovations	9
F. South-South and Triangular Cooperation	9
<b>Appendices</b>	
<b>Appendix I:</b> COSOP results management framework	1
<b>Appendix II:</b> COSOP preparation process including preparatory studies, stakeholder consultation and events	2
<b>Appendix III:</b> Natural resources management and climate change adaptation: background, national policies and IFAD intervention strategies	7
<b>Appendix IV:</b> Country at a glance	33
<b>Appendix V:</b> Concept notes	37
<b>Key files</b>	
<b>Key file 1:</b> Rural poverty and agricultural/rural sector issues	51
<b>Key file 2:</b> Organizations matrix (strengths, weaknesses, opportunities and threats analysis)	56
<b>Key file 3:</b> Complementary donor initiatives/partnership potential	62
<b>Key file 4:</b> Target group identification, priority issues and potential response	68

## **Abbreviations and acronyms**

ADR	Rural Development Agency
ART	Land Reform Agency
COSOP	country strategic opportunities programme
GDP	gross domestic product
OHCP	Office of the High Commissioner for Peace
WFP	United Nations World Food Programme

# Map of IFAD-funded operations in the country

Republic of Colombia

Country strategic opportunities programme



Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos en este mapa no suponen juicio alguno del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) respecto de la demarcación de las fronteras o límites que figuran en él ni acerca de las autoridades competentes.  
Mapa elaborado por el FIDA | 14-04-2016

## Executive summary

1. Colombia is an upper middle-income country that has experienced strong economic growth since the 1990s. However, it also has one of the greatest levels of economic inequality in the world. Poverty indicators are significantly higher among rural, indigenous and Afro-descendant populations.
2. Agriculture is an important sector in Colombia, generating 6.1 per cent of gross domestic product and 16.3 per cent of employment. However, its performance has been disappointing over the past 25 years, with a growth rate barely half that of the national economy.
3. The current development that will be most relevant to IFAD's strategy in Colombia in the coming years is the peace process between the Government of Colombia and the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC). The peace negotiations have prioritized rural development, reducing rural poverty and closing the urban-rural gap for national policymaking. These goals are close to IFAD's mandate and experience, and IFAD can make significant contributions to achieving them.
4. The Government's new vision for the rural sector is aligned with IFAD's strategy and operational model, emphasizing integrated rural development and the importance of family farming. The peace negotiations have already resulted in reforms of the rural sector, fostering efficiency and attracting public and private investment in productive projects, infrastructure and services.
5. IFAD's goal in Colombia is to: contribute to the new rural agenda; create greater opportunities for small-scale agricultural producers and rural entrepreneurs; and improve their well-being. To this end, the following two strategic objectives have been established:
  - (i) Strategic objective 1: Help small-scale rural agricultural producers and entrepreneurs to significantly increase their productivity, competitiveness and incomes by enhancing their asset base, organizational capacity, access to markets for goods and services, and access to inclusive financial and public services; and
  - (ii) Strategic objective 2: Strengthen the public policy and institutional framework, especially at the territorial level, in order to implement the agenda for rural development that stems from the peace agreements.
6. In order to add value during this new phase, IFAD and its partners will create innovative solutions that can be scaled up, contributing to the development of rural areas – especially conflict-affected zones – and strengthening its network of partners and collaborators in Colombia.
7. This country strategic opportunities programme aims to provide strategic guidance on tools, options and alternatives in order to support the Government and people of Colombia during peace negotiations while providing sound elements for rigorous programming that can be applied during and after the peace process, regardless of its outcome.

# Republic of Colombia

## Country strategic opportunities programme

### I. Country diagnosis

1. Colombia is an upper middle-income country (with a per capita gross domestic product [GDP] of US\$14,164 in purchasing power parity)<sup>1</sup> that has seen strong economic growth in recent years. Average annual economic growth between 1996 and 2015 was 3.38 per cent.<sup>2</sup> Currently, the country's economy is contracting as a result of the global economic slowdown and the end of a cycle of high prices for raw materials. Nonetheless, most recent projections by the Economic Commission for Latin America and the Caribbean predict a growth rate of 2.9 per cent for 2016 – much higher than the South American average of -1.9 per cent.
2. Agriculture is very important in Colombia: 30.4 per cent of its population lives in rural areas and the agricultural sector generates an average of 6.1 per cent of total GDP and 16.3 per cent of the country's employment.<sup>3</sup> In spite of this, 43 per cent of Colombians suffer from food insecurity, and chronic malnutrition especially affects internally displaced and indigenous populations.<sup>4</sup>
3. Colombia is one of seven countries assessed as having the greatest potential for increasing its contribution to world food production during the next two decades.<sup>5</sup> However, the available evidence indicates that the agricultural sector's performance has been disappointing over the past 25 years, with a growth rate barely half that of the national economy and much lower than its growth rate during the 1980s.<sup>6</sup> This can be attributed to stagnating productivity as a result of: (i) an allocation of public spending on agriculture to subsidies and private transfers with low technological, economic or social impact, which has significantly weakened the provision of public goods; and (ii) highly informal property rights (including private, collective and public property) and land-use. In fact, 60 per cent of all property is held informally or illegally, and the great majority of land is used for activities that do not utilize its agroecological potential.
4. Another cause of rural stagnation is a lack of access to basic goods and services for productive development. One of the principal means of increasing this sector's productivity and competitiveness is increasing access to financial instruments since they improve productive economic conditions and increase food supply. Rural financing is therefore an effective tool to support the country's most vulnerable rural population.
5. Climate change continues to affect small-scale rural producers. Between 1998 and 2011, 90 per cent of natural disasters in Colombia were climate related. Excessive rainfall linked to the most recent La Niña (2010-2011) caused agricultural losses equivalent to 2.1 per cent of GDP in addition to other damages and fatalities. An increase in average annual temperatures is expected, especially in the country's northern agricultural departments, along with a decrease in average annual precipitation.

---

<sup>1</sup> International Monetary Fund, World Economic Outlook Database.

<sup>2</sup> National Administrative Department of Statistics.

<sup>3</sup> Agricultural Census, 2014.

<sup>4</sup> United Nations World Food Programme (WFP) Colombia: Current issues and what WFP is doing. <https://www.wfp.org/countries/colombia>.

<sup>5</sup> Food and Agriculture of the United Nations. World Agriculture: Towards 2015-2030, [here](#).

<sup>6</sup> Mission for the Transformation of the Countryside (The Colombia countryside: A pathway towards well-being and peace).

6. Colombia has one of the highest levels of economic inequality in the world, ranking second in Latin America.<sup>7</sup> According to the Multidimensional Poverty Index, the national poverty rate is 27.8 per cent and the poverty rate for rural areas is 40.3 per cent. This represents a considerable improvement from 2008, when the Multidimensional Poverty Index in rural areas was 56.6 per cent. More remote rural areas are associated with higher poverty,<sup>8</sup> and poverty and food insecurity indicators are also significantly higher among indigenous and Afro-descendant populations.
7. The current development that will be most relevant to IFAD's strategy in Colombia over the coming years is the peace process between the Government and the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC),<sup>9</sup> which is expected to end the country's armed conflict. It is estimated that this conflict is responsible for 220,000 deaths,<sup>10</sup> 25,000 enforced disappearances<sup>11</sup> and 5.7 million displaced persons.<sup>12</sup> Its effects have been particularly damaging for rural people, especially women, who have suffered the worst kinds of violence and whose well-being has been disproportionately affected. Illegal production and criminal activities in rural areas, which have resulted from the conflict, have greatly compromised Colombia's ability to sustain legal economic activities. This in part explains the great inequalities that exist in Colombia between urban and rural areas.
8. Responding to this critical situation, the National Development Plan 2014-2018 proposed "building a stable and lasting peace, decreasing inequalities in living conditions among territories and population groups, and a more educated rural population all depend on the integrated development of the Colombian countryside".
9. Building on the National Development Plan, the peace negotiations have prioritized rural development, reducing rural poverty and closing the urban-rural gap as top priorities for national policymaking; it is clear that the Government of Colombia understands the importance of the country's rural areas. The Government has proposed a new rural agenda,<sup>13</sup> initiating profound institutional reform with the creation of three new implementing agencies: the National Land Agency (ANT); the Agency for Rural Development (ADR); and the Land Reform Agency (ART). The ART is the coordinating agency for the Government's interventions in conflict-affected areas. The ADR is the new implementing agency of the Ministry of Agriculture and Rural Development, including both agricultural and rural development. As Colombia's highest authority for land, the ANT implements this Ministry's social organization policy for rural property.<sup>14</sup>
10. The Government's new vision for rural development is aligned with IFAD's strategy and operational model, emphasizing the importance of territorial development and the important role of family agriculture. This vision highlights the importance of smallholder farmers' access to markets, credit and technical assistance, while

---

<sup>7</sup> World Bank, World Development Indicators, 2015, [here](#).

<sup>8</sup> Mission for the Transformation of the Countryside, 2015.

<sup>9</sup> The final peace agreement between the Government of Colombia and the FARC was signed on 26 September 2016. Negotiations have now begun with a second group, the National Liberation Army.

<sup>10</sup> National Center for Historical Memory for the 1985-2012 period.

<sup>11</sup> National Center for Historical Memory for the 1985-2012 period.

<sup>12</sup> National Center for Historical Memory for the 1985-2012 period.

<sup>13</sup> In June 2014, the peace negotiators publicized the first agreement on integrated rural reform, which set an ambitious agenda for agriculture and rural development with a territorial focus, as well as structural social, economic and civic changes within the rural sector. In February 2014, Colombia's President held the "Mission for the Transformation of the Countryside" (also known as the Rural Mission), which resulted in several public policies related to: social inclusion; productive inclusion and family agriculture; a competitive agricultural sector; environmentally sustainable development; land management and development, and an integrated and multisector institutional framework.

<sup>14</sup> The Government aims to establish a national multi-purpose land registry, a new rural property tax system to discourage land speculation and a land fund – policy areas in which IFAD does not have a comparative advantage.

seeking to stimulate greater private investment in the agricultural sector and rural areas. It also places a strong emphasis on social and political participation.

11. The dynamism created by the peace process is expected to increase opportunities for public and private investment in the rural sector, creating employment and facilitating productive activities for poor rural people and family farmers.
12. The peace negotiations and the associated process of rural reform represent a historic opportunity for the country and all of Latin America. As a specialized agency committed to rural poor people in Colombia, IFAD and its partners must actively support the peace process, the ongoing rural institutional reforms and the implementation of all agreements. In this changing context, IFAD should also allow for flexibility to better respond to needs, striking a balance between its strategic outlook, commitment and concrete actions.

## **II. Previous lessons and results**

13. IFAD has been active in Colombia since 1981. Since then, it has designed and implemented four operations<sup>15</sup> valued at US\$164 million and carried out by the Ministry of Agriculture and Rural Development. The last country strategic opportunities programme (COSOP) was approved at the end of 2003 and updated in 2008. Two previous programmes, the Rural Microenterprise Development Programme and the Programme of Development and Investment Opportunities for Asset Capitalization of Rural Microenterprise Colombia, were positively evaluated in spite of the country's political and institutional challenges. These programmes' innovative contributions included: (i) empowering beneficiaries as part of the projects' entrepreneurial strengthening strategies; (ii) facilitating small entrepreneurs' decision-making; (iii) competitively allocating public resources; (iv) integrating small rural enterprises into value chains; and (v) providing access to rural financial services. Best practices from both projects have been adopted and disseminated by the Ministry of Agriculture and Rural Development.
14. The Government of Colombia is currently implementing the Building Rural Entrepreneurial Capacities Project: Trust and Opportunity, to build poor rural people's management, organizational and productive capacities so that they can access employment and generate income. The project is aligned with the national priorities outlined in the National Development Plan, especially those related to the peace process and the new rural agenda.
15. Implementation of the previous projects highlighted that: (i) allocating resources in a decentralized manner permits better identification of productive organizations' needs; (ii) strategic planning involving the Ministry of Finance and Public Credit, and the Ministry of Agriculture and Rural Development ensures an adequate flow of funds to finance investments in the field; (iii) it is critical to maintain simple project design, including both planning and implementation mechanisms; (iv) organizational linkages should be developed among different levels of government and programme implementation units; (v) IFAD should avoid geographically dispersed actions and investments in order to achieve its anticipated impacts; and (vi) integrating measures for the economic empowerment of women and youth, such as competitions to finance their organizations' business plans, heightens projects' impacts.
16. Additional lessons learned involve: the importance of strengthening policy dialogue with the Government; the need to combine different investment and non-investment tools; and the benefits of supporting the country's institutional framework, especially that of local governments.

---

<sup>15</sup> These operations are: (i) the Rural Development Project Arauca II; (ii) the Rural Microenterprise Development Programme (PADEMÉR); (iii) the Programme of Development and Investment Opportunities for Asset Capitalization of Rural Microenterprise Colombia (*Oportunidades Rurales*); and (iv) the Building Rural Entrepreneurial Capacities Programme: Trust and Opportunity.

17. Another important lesson was learned from two regional grants implemented by the Latin American Centre for Rural Development (Rimisp) in Colombia and other countries in the region using the rural dialogue group methodology. This methodology has been successfully used to draft proposals, strategic plans and recommendations that were used as guidelines to design public policies prioritizing agriculture and other rural issues in public agendas. In Colombia, rural dialogue groups were convened to shape the rural development vision for the peace negotiations. A new grant will provide continuity for this approach and an ongoing project<sup>16</sup> with the Corporation for the Participatory and Sustainable Development of Rural Small Producers (PBA) is utilizing the knowledge it has generated to support the formulation of public policies for the rural sector.

### III. Strategic objectives

18. IFAD's goals in Colombia are to: contribute to improving the new rural agenda; and create greater opportunities for small-scale agricultural producers and rural entrepreneurs in order to significantly increase their well-being. To this end, the following two strategic objectives have been established:
- (i) Strategic objective 1: Help small-scale rural agricultural producers and entrepreneurs to significantly increase their productivity, competitiveness and incomes by enhancing their asset base, organizational capacity, access to markets for goods and services, and access to inclusive financial and public services; and
  - (ii) Strategic objective 2: Strengthen the public policy and institutional framework, especially at the territorial level, in order to implement the agenda for rural development that stems from the peace agreements.
19. The first strategic objective aims to advance IFAD's efforts in Colombia during the past decade and heighten its impact in the country based on: (i) an analysis of results achieved; (ii) lessons learned; and (iii) the country's strategic priorities for rural and agricultural development, emphasizing the provision of public goods and comprehensive policies within a framework of territorial development. The second strategic objective links IFAD's strategy in Colombia with the country's new agenda for rural development, including support to new institutions.
20. Both strategic objectives have been conceived in the context of the peace process. The Government and all involved actors have emphasized the value of flexibility in supporting a process that is both dynamic and uncertain.

### IV. Sustainable results

#### A. Targeting and gender

21. **Targeting.** IFAD's priority groups in Colombia comprise women and men family farmers who live in poverty, and rural youth mainly engaged in non-agricultural activities such as rural tourism, production services and environmental services.
22. Two groups requiring special attention in rural areas are indigenous peoples and Afro-descendant communities. IFAD's interventions will be focused in areas where these groups have a significant presence and special attention will be paid to groups prioritized by the Government as part of the peace strategy.
23. The targeting and gender strategy will take advantage of new opportunities created by the peace process, adapting to the needs of Colombia's many ethnic and demographic groups, including minority groups.
24. **Gender and youth.** As a result of internal displacement and the tendency of rural men to migrate to urban areas, the number of women-headed households has

---

<sup>16</sup> The grant-funded Building Equitable and Inclusive Public Policies for the Rural Poor in Colombia project, implemented by PBA (a Colombian think tank specialized in smallholder agriculture) was approved in October 2014 and will be implemented until June 2017.

increased in the last 10 years. These women must shoulder the responsibilities of both domestic and productive activities. The poverty rate among households headed by women is 52.3 per cent compared with 44.7 per cent of households headed by men. The extreme poverty rate among households headed by women is 29.3 per cent compared with 20.5 per cent of households headed by men.

25. Women have limited access to credit, paid work, land, and participation in decision-making; 31.3 per cent of agricultural workers are considered unpaid family help and the activities that they carry out are often not reported as work. Other challenges faced by rural women include dispossession, displacement, sexual violence and teenage pregnancy.<sup>17</sup>
26. The following strategic opportunities have been identified for rural women: (i) emphasize support for rural business' non-agricultural projects and provide continual support for these, with special attention to business development; (ii) strengthen the positive practices of IFAD's previous projects such as the inclusion of affirmative action measures for improvement of comprehensive business plans developed by women and youth organizations; (iii) support existing institutions, networks and associations of rural women and youth in order to promote their participation in formulating and improving public policies and new rural institutions; (iv) promote and facilitate the legal registration of women's organizations; and (v) improve the financial inclusion of rural women and youth.
27. **Indigenous peoples.** There are 102 self-identified indigenous groups in Colombia. According to the latest census in 2005, 3.4 per cent of the country's population is indigenous and 772 indigenous reservations are titleholders of 31.2 million hectares – a total of 7,406 communities. There are only three areas in Colombia where indigenous peoples are engaged in agriculture, mostly for their own consumption. The majority of indigenous territory is intended for conservation.
28. **Afro-descendant communities.** Of the country's population: 10.6 per cent self-identifies as being of African descent; 90.4 per cent of this population is concentrated in 201 municipalities; Afro-Colombians constitute a majority in 50 of these communities; 61 per cent of Afro-Colombians live in poverty; and almost one-fifth live in extreme poverty.

## **B. Scaling up**

29. The proposed country strategy is designed to bring new solutions to scale through their incorporation into public policies by testing innovative approaches for working in conflict-affected and other rural areas. For example, the country grant for Colombia with the Office of the High Commissioner for Peace (OHCP) will pilot new approaches to integrated territorial and economic development plans with the intention of utilizing these pilots to shape future policies (see draft concept note in appendix V).
30. IFAD will focus on three scaling up phases: (i) innovation (using technical assistance, grants and projects for testing and documenting new focus areas, methods, instruments and practices); (ii) rigorous monitoring and evaluation (M&E) of processes and results in order to draw lessons that are useful for public policies and larger programmes; and (iii) advocating with national and territorial governments, new rural agencies and the private sector in order to scale up lessons learned from IFAD's operations in Colombia and other countries.
31. The main driving forces in Colombia are the peace process and the rural development reforms being undertaken in parallel by the Government. In this context, the most relevant spaces for scaling up are: grants; projects' direct areas of intervention; the new rural institutional framework (to which IFAD aims to contribute through direct support); technical cooperation and facilitating

---

<sup>17</sup> World Bank, *Embarazo Adolescente y Oportunidades en América Latina y el Caribe sobre Maternidad Temprana, Pobreza y Logros Económicos*.

South-South exchanges; and public policy dialogue (including rural group dialogue) regarding the new rural agenda.

### **C. Policy engagement**

32. Policy dialogue is one of IFAD's comparative advantages in Colombia: the Fund can catalyse new public policies for rural development in collaboration with national institutions. IFAD is acknowledged as an experienced actor by the Government and other stakeholders, regardless of its relatively small financial contribution.
33. The country programme will incorporate policy dialogue initiatives that are aligned with the new rural agenda and previous work on public policy to enable rural organizations to participate in the creation, formulation and review of public policies. In line with agreements and existing policies, it will facilitate the creation of multi-actor spaces that ensure broad participation in public policy processes, including through rural group dialogue. IFAD funds will also be used to drive public policy models that help to implement new instruments. This strategy may combine an initial grant to support institutional capacities and define priorities, followed by investments to implement those priorities in practice (as with the OHCP grant). Finally, IFAD will provide technical assistance and strengthen the institutional capacities of governments and rural territorial institutions, including new agencies such as the ADR and the ART.

### **D. Natural resources and climate change**

34. Colombia is facing significant environmental challenges that are impacting its social and economic growth, especially within the agricultural sector. The country's climate varies greatly by season and geography; this phenomenon is expected to intensify with climate change. In rural areas, IFAD should focus on: (i) high risk or low resiliency to climate change, particularly in impoverished areas; (ii) biodiversity loss, soil degradation and desertification as a result of economic growth (especially in agriculture, livestock and mining), which have negatively impacted the environmental services that support the poorest and most vulnerable communities; and (iii) the lack or excess of water stemming from La Niña, El Niño and climate change, and the inadequate management of water resources, which poses significant risks for small-scale agriculture and food security.
35. Under the leadership of the Ministry for Environment and Sustainable Development, Colombia has one of the most advanced national climate change policies in Latin America, with a strong focus on agriculture. This policy is: framed within the Comprehensive Green Growth Strategy; incorporated into the National Development Plan; and includes instruments that integrate environmental and climate issues into agricultural production.
36. The proposed comprehensive rural reform agenda contains strategic guidelines on climate and environmental issues that could guide IFAD's involvement. These include: (i) the demarcation of the agricultural frontier and the protection of environmentally sensitive areas; (ii) the promotion of sustainable and climate-smart agricultural practices in reserve areas; (iii) the social and environmental classification of property; (iv) the appropriate use of land according to its assets; (v) the management of water resources and optimal use of water given the potential impacts of climate change; (vi) comprehensive technical assistance and support for research; and (vii) support for the National Comprehensive Programme for the Substitution of the Illicit Use of Crops.

### **E. Nutrition-sensitive agriculture and rural development**

37. Colombia has more than three decades of experience with nutrition and food-related strategies. In 2006, the Government established the National Policy for Food and Nutrition Security;<sup>18</sup> the national nutrition situation is improving in

---

<sup>18</sup> <http://www.osancolombia.gov.co/doc/pnsan.pdf>.

line with this strategy's goals for 2021. However, the gaps between rural and urban areas remain significant, and the population groups that are critically important to IFAD face severe challenges. The national incidence of chronic malnutrition in 2010 was 13.2 per cent – 16.8 per cent in rural areas. According to several reports by the United Nations World Food Programme (WFP),<sup>19</sup> chronic malnutrition is 24 per cent among displaced children under five. In indigenous communities along the Pacific coast, WFP reports that almost 90 per cent of children under five suffer from chronic malnutrition. In addition, the country's nutrition profile is in transition, with excess weight and obesity increasing among adults. The prevalence of excess weight and obesity in rural areas is 41.3 per cent (compared to 47.5 per cent in urban areas).

38. IFAD's nutrition-related strategy for agriculture and rural development is aligned with the strategic objectives of this COSOP. To reach the first strategic objective, IFAD can help to diversify production and promote the development of a food system based on affordable and available nutritional products. In line with the second strategic objective, IFAD can incorporate the territorial plans outlined in the National Policy for Food and Nutrition Security, thus strengthening rural populations' participation and local governments' capacity to formulate and implement plans.

## **V. Successful delivery**

39. The activities in support of these objectives will be facilitated by IFAD's decentralization arrangements. Colombia's country programme is managed from the nearby Andean Subregional Office in Lima, Peru. Through this office, IFAD is fostering collaboration with the Government and other partners in Colombia.

### **A. Financing framework**

40. The financial allocation for 2016-2018 will be approximately US\$33 million. IFAD and the Government of Colombia have already identified operations that could be financed with these resources (see appendix V). Draft concept notes and project proposals will be assessed and finalized as the peace process evolves and strategic and operational needs are clarified. In addition, a US\$200,000 country grant to OHCP was recently approved to support the design and implementation of a new rural policy framework and its institutional arrangements. At this time, it is difficult to determine the proportion of financing that will be required for knowledge management, scaling up, policy dialogue and M&E. However, considering the COSOP's focus on these processes, this amount will represent approximately 20 per cent of available funds in the grant and loan portfolio.

---

<sup>19</sup> <https://www.wfp.org/countries/colombia>.

Table 1  
Performance-based allocation system (PBAS) calculation for COSOP year 1

<i>Indicators</i>	<i>COSOP year 1</i>
<b>Rural sector scores</b>	
<b>A Strengthening the capacity of poor rural people and their organizations</b>	
(i) Policy and legal framework for rural organizations	4.38
(ii) Dialogue between the government and rural organizations	4.31
<b>B Improving equitable access to productive natural resources and technology</b>	
(i) Access to land	3.88
(ii) Access to water for agriculture	3.94
(iii) Access to agricultural research and extension services	3.33
<b>C Increasing access to financial services and markets</b>	
(i) Enabling conditions for rural financial services development	4.19
(ii) Investment climate for rural businesses	4.58
(iii) Access to agricultural input and product markets	3.83
<b>D Gender issues</b>	
(i) Access to education in rural areas	5.25
(ii) Representation	4.67
<b>E Public resource management and accountability</b>	
(i) Allocation and management of public resources for rural development	4.44
(ii) Accountability, transparency and corruption in rural areas	3.38
Average of combined scores	4.18
Rating for high risk projects	6
Rating for national policies and institutions	-
Annual allocation	11 000 967

Table 2  
Relationship between performance indicators and country score

<i>Financing scenario</i>	PAR rating (+/- 1)	Rural sector performance score (+/- 0.3)	Percentage change in PBAS country score from base scenario
Hypothetical low case	5	3.9	-23%
Hypothetical base case	6	4.2	0%
Hypothetical high case	6	4.5	7%

## B. Monitoring and evaluation (M&E)

41. Without a robust M&E system linked to the analysis and dissemination of the resulting information, it will be very difficult for IFAD to catalyse scalable innovations in Colombia. The Government has requested that IFAD add value to its efforts with validated knowledge that can be scaled up. IFAD must therefore strengthen its M&E system as an essential component to this programme.
42. IFAD's M&E system must be linked to existing national systems, taking advantage of the country's institutional strengths.
43. The essential elements of a strong M&E system include: (i) evaluation of each operation with rigorous methods that produce high-quality and highly credible information for IFAD and decision makers; (ii) monitoring of the entire country programme using COSOP matrix indicators and information from IFAD's Results and Impact Management System; (iii) an evaluation of the country programme in the COSOP's final year, with a focus on aggregate impacts as a result of a scaling up strategy based on policy dialogue; (iv) a midterm evaluation of the COSOP in 2019; and (v) the use of group rural dialogue to elicit data for analyses and annual reports on the relationships between the operations and IFAD's country programme.

## C. Knowledge management

44. Knowledge management will be focused on determining: (i) how rural development policies and programmes can be implemented in a new institutional setting marked

by institutional weakness; (ii) the main barriers preventing family farmers and poor rural entrepreneurs from taking advantage of new opportunities for socioeconomic development and greater well-being; and (iii) how these barriers can be overcome.

45. Knowledge management will be carried out through: (i) development projects designed and implemented as spaces for learning, experimentation and innovation; (ii) high-quality M&E systems; (iii) agreements with partners possessing complementary capacities; (iv) policy dialogue; and (v) grants.

#### **D. Partnerships**

46. IFAD must continue to collaborate with Colombia's broad network of institutions to implement the COSOP, including governmental organizations and NGOs. The peace process has attracted the attention and support of the international community. IFAD will actively collaborate with institutions that have complementary agendas and strategies in Colombia (see key file 3), especially the Food and Agriculture Organization of the United Nations, World Food Programme and other agencies involved in the Colombian United Nations country team within the framework of the United Nations Development Assistance Framework 2015-2019.
47. IFAD is exploring the possibility of working with other multilateral institutions such as the Development Bank of Latin America and the Inter-American Development Bank, and aiming to increase its collaboration with bilateral partners including the Spanish Agency for International Development Cooperation, the Agence Française de Développement and the Italian Government. IFAD has already established a global partnership with the International Center for Tropical Agriculture, which is based in Colombia.

#### **E. Innovations**

48. The main innovations that IFAD will carry out in Colombia are listed below:
- (i) Operations will be identified, designed and implemented as a coherent package constituting a comprehensive country programme;
  - (ii) The country programme will be anchored in and streamlined within nationally prioritized public policies, especially the new rural agenda; and
  - (iii) The main objective of the country programme and individual projects will be to contribute elements that can be scaled up through public policies and implemented through the new institutional framework for rural areas emerging from the peace process.

#### **F. South-South and Triangular Cooperation**

49. Efforts will be made to include components on policy dialogue in the design of projects and to ensure that project implementation integrates: scaling up initiatives and strategies; technical assistance for policy design or institutional change processes; South-South cooperation; and analytical work that informs decision-making by IFAD and other actors.
50. Colombia has actively participated in the South-South and Triangular Cooperation agenda in Latin America. The main thematic areas include: (i) linkages between social protection and production; (ii) the promotion of rural businesses among Afro-descendant populations; and (iii) policy dialogue for rural development.
51. Colombia offers a unique opportunity to take advantage of IFAD's global experience in post-conflict rural development. To this end, IFAD's Latin America and the Caribbean Division reviewed the Fund's experience in countries that have undertaken peace processes and post-conflict rural development (including Burundi, the Democratic Republic of the Congo, El Salvador, Guatemala, Rwanda and Sri Lanka). The division will seek to establish a system of South-South cooperation and learning on rural development in post-conflict contexts involving partners in Colombia and other developing countries.

## COSOP results management framework

Country strategy alignment What is the country seeking to achieve?	Key results for RB-COSOP How is IFAD going to contribute?			Indicative Lending and Non-Lending Activities For the next 3 years
	Strategic objectives What will be different at the end of the RB-COSOP period?	Outcome indicators How will we measure the changes?	Milestone indicators How will we track progress during RB-COSOP implementation?	
<p>The GoC's vision for the rural sector era has been outlined in three key processes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- The Peace Accord between the GoC and the FARC put rural development and rural poverty reduction as top priorities, with an ambitious agenda for agriculture, including institutional reform of the rural sector.</li> <li>- The National Development Plan 2014-2018 states the importance of comprehensive rural development for building a stable and lasting peace and for decreasing inequalities in living conditions among territories and population groups.</li> <li>- The "Mission for the Transformation of the Countryside" (Rural Mission) proposes changes in several public policies organized around six strategies: social inclusion; productive inclusion and family agriculture; competitive agricultural sector; environmentally sustainable development; land management and development, and integrated and multi-sectoral institutional framework.</li> </ul>	<p>Goal: Contribute to improving the new rural agenda into increased opportunities for small-scale agricultural producers and rural entrepreneurs, and increasing their wellbeing.</p>	<p>Lessons generated by the country programme are applied by the Government of Colombia in at least seven post-conflict territories, benefitting approximately 350,000 small-scale producers and entrepreneurs living in poverty</p>	<p>Two IFAD operations, within the time period, in two territories, with 100,000 direct beneficiaries. Lessons learned will be applied in other territories, with 250,000 beneficiaries.</p>	<p>Lending/ investment activities and non-lending/ non-project activities</p>
	<p>SO 1. Contribute to significantly improving small-scale producers' and rural entrepreneurs' productivity, competitiveness and incomes through improved assets, organizational capacity, access to goods and services markets, access to inclusive financial and public services</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 75% of beneficiaries increase their productive capacity</li> <li>2) 75% of beneficiaries improve their living conditions (assets, incomes, natural environment, etc.)</li> <li>3) 75% of organizations improve their management capacity</li> <li>4) at least 30,000 families access financial services</li> <li>5) at least 30,000 rural families increase their knowledge, and their social, productive and financial assets</li> </ol>	<p>Performance of operations that are designed, financed and supervised by IFAD must be better than those carried out by the Government of Colombia without this support, in order to justify IFAD's presence in the country as a value-adding entity</p>	
	<p>SO 2. Strengthen the public policy and institutional framework, with special emphasis on the local level, to implement the agenda for rural development that stems from the peace agreements</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Knowledge products are generated that contribute to public policy dialogue processes</li> <li>2) Technical outputs contribute to strengthening local management capacities (methodologies relating to focalization, social participation, and public-private partnerships, among others)</li> <li>3) Portfolio indicators (loans and grants) show improved performance</li> </ol>	<p>IFAD operations have significant investment components to improve specific elements within the political and institutional framework that affect the quality of governance</p>	

## **COSOP preparation process including preparatory studies, stakeholder consultation and events**

La preparación del COSOP incluyó:

- 1) Diálogo con el CPMT interno
- 2) Revisión de documentación secundaria
- 3) Entrevistas con informantes calificados
- 4) Estudios temáticos
- 5) Consultas de validación con el Gobierno de Colombia y con expertos

### **CPMT**

Se formó un CPMT interno que sesionó en tres ocasiones: 19 de enero, 9 de mayo y 15 de julio de 2016. En la primera reunión el equipo responsable de FIDA y los consultores, delinearon el contexto particular del país en su proceso de paz, e identificaron algunos desafíos principales que habría que considerar durante la preparación del COSOP. Los integrantes del CPMT hicieron observaciones y recomendaciones, las que en su casi totalidad fueron tomadas en cuenta durante la preparación de la estrategia.

En la segunda reunión del CPMT se discutió un borrador avanzado del CPMT. Se reconoció el favorable contexto para el desarrollo rural en Colombia y la importancia estratégica de que FIDA aproveche la oportunidad de contribuir a los procesos en curso, que seguramente tendrán una influencia de largo plazo en las políticas y las instituciones del desarrollo rural colombiano. El punto principal de debate en el CPMT tuvo que ver con cómo lograr un mejor equilibrio entre, por una parte un COSOP que se define en términos estratégicos, generales y flexibles, para que el FIDA tenga a la vez un sentido de dirección estratégica pero con espacio de maniobra dada la gran fluidez de los cambios políticos e institucionales en la actual coyuntura colombiana, y; por otro lado, tener una idea más precisa de las posibles intervenciones y operaciones, con sus respectivos indicadores.

Como solución se acordó que se agregarían algunas "ideas de proyectos", menos elaboradas que lo que sería una nota conceptual convencional, pero que darían una buena idea de posibles ámbitos de inversión, sin imponer rigideces innecesarias en la actual coyuntura de fuerte e incompletos cambios político-institucionales. De esta forma, el COSOP permite acompañar y apoyar al Gobierno de Colombia (GdC) en sus procesos de transformación política-institucional para el desarrollo rural, a la vez que dar una señal a sus socios y aliados de los espacios en que el FIDA se siente en mejores condiciones de hacer sus contribuciones específicas.

En la tercera reunión (15 de julio), se revisó el texto actualizado tras las consultas nacionales, incorporando también las recomendaciones recibidas en el 2º CPMT. El Equipo recomendó su presentación al OSC, recomendando (a) acortar el texto a 5,500 palabras; (b) usar un formato común para las dos ideas de proyecto presentadas; (c) incluir la nota ESAC, y (d) sugiriendo refinar el texto en aspectos específicos según se recoge en las minutas.

### **Revisión de documentación secundaria**

En los últimos tres años y como parte del creciente interés en el desarrollo rural, en Colombia ha habido una abundante elaboración de análisis y estudios de la mayor utilidad para la preparación del COSOP. Cabe destacar las siguientes fuentes:

- Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, que establece el marco general de la política pública para el desarrollo rural y agropecuario.
- Informes del Censo Nacional Agropecuario 2014. El Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) entregó los resultados del censo a través de 12 informes, que fueron una fuente de la mayor importancia en la preparación del

diagnóstico. Cabe señalar que junto con los aspectos agrarios y productivos, el censo incluyó un módulo con valiosa información sobre los productores y sus hogares.

- Informes de la Misión para la Transformación del Campo Colombiano (Misión Rural). Entre febrero 2013 y diciembre 2015, se llevó a cabo un enorme trabajo de análisis y elaboración de propuestas, bajo la conducción del Departamento Nacional de Planeación y de un consejo directivo integrado por expertos externos al gobierno. El informe final de la Misión Rural, publicado en tres tomos, incluye un marco conceptual, siete estudios de diagnóstico, siete estrategias generales (derechos sociales, inclusión productiva, sostenibilidad ambiental, ordenamiento y desarrollo territorial, ajuste institucional y estrategia fiscal) y cinco estrategias específicas (habitabilidad, derechos de propiedad, ciencia y tecnología, financiamiento rural, y programas de desarrollo territorial)

Dadas estas fuentes recientes, completas y de excelente calidad, no fue necesario realizar estudios de diagnóstico y de soporte aparte de aquellos que son considerados obligatorios por el FIDA.

### **Entrevistas con informantes calificados**

Se tuvieron entrevistas de entre 45 y 120 minutos de duración con 63 representantes de alto nivel (normalmente la persona de mayor jerarquía, o quien le sigue) de las siguientes organizaciones:

#### Gobierno

- Agencia de Renovación del Territorio
- [Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer](#)
- [Departamento Administrativo Nacional de Estadística](#)
- [Departamento Nacional de Planeación](#):
  - Dirección de Desarrollo Rural Sostenible
  - Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible
  - Subdirección de Crédito
- [Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario](#)
- [Instituto Colombiano de Desarrollo Rural](#)
- [Ministerio Consejero para el Postconflicto, Derechos Humanos y Seguridad](#)
- [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Vice-Ministerio de Desarrollo Rural](#)
- [Ministerio de Hacienda y Crédito Público](#), Subdirección de Financiamiento Organismos Multilaterales y Gobiernos
- [Prosperidad Social](#)
- [Región Administrativa y de Planificación Especial de la Región Central](#)
- [Servicio Nacional de Aprendizaje](#)

#### Sociedad civil, sector privado y academia

- [Asociación de Mujeres Campesinas e Indígenas de Colombia](#)
- [Asociación de Mujeres por la Paz y la Defensa de los Derechos de la Mujer Colombiana](#)
- [Asociación Nacional de Usuarios Campesinos Unidad y Reconstrucción](#)
- [Corporación Colombia Internacional](#)
- [Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas](#)
- [Federación Nacional de Cafeteros](#)
- [FEDESARROLLO](#)
- [Foro Interétnico Solidaridad Choco](#)
- [Grupo de Diálogo Rural Colombia](#)
- [Instituto de Ciencia Política Hernán Ochavarría](#)
- [Mesa de Incidencia Política de las Mujeres Rurales Colombianas](#)
- [Mesa Permanente de Concertación Indígena](#)
- [Observatorio de Tierras](#)
- [Organización Nacional Indígena de Colombia](#)
- [Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Maestría en Desarrollo Rural](#)

- [Pontificia Universidad Javeriana de Cali, Instituto de Estudios Interculturales](#)
- [Proceso de Comunidades Negras](#)
- [Universidad de La Salle, Facultad de Ciencias Agropecuarias](#)
- [Universidad del Rosario, Facultad de Economía](#)

### Organismos multilaterales y bilaterales

Oficinas en Colombia de

- PNUD
- FAO
- USAID
- Embajada de Suecia
- AECID

### **Estudios temáticos**

FIDA contrató tres estudios temáticos para apoyar la preparación del COSOP:

- Estudio de Evaluación Social, Ambiental y Climática (Nota ESAC)
- Perspectivas de los pueblos indígenas y afrodescendientes, para la formulación del programa sobre oportunidades estratégicas nacionales de Colombia (COSOP)
- Temas Estratégicos de Intervención de FIDA en Colombia en Asuntos de Género y Juventud

Los estudios se realizaron al mismo tiempo que se avanzaba en la realización de las entrevistas señaladas en la sección anterior. Los consultores responsables entregaron primero un resumen ejecutivo con los principales mensajes y recomendaciones, a tiempo para poder incorporar ese contenido en el primer borrador del COSOP. De esta forma, se logró que estos estudios quedaran razonablemente bien integrados en el documento principal.

### **Consultas de validación con el Gobierno de Colombia y con expertos**

El borrador del COSOP que fue preparado en el mes de mayo de 2016, después de la segunda reunión del CPMT interno, fue enviado a varias entidades del gobierno de Colombia, a quienes se invitó a comentarlo críticamente y, en su caso, a validarlo. El equipo del COSOP además sostuvo un taller de validación con representantes de algunas de estas entidades del GdC, el que se llevó a cabo en Bogotá el 8 de junio 2016. Los organismos a los que se envió el borrador del COSOP para recibir sus comentarios, fueron:

- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia<sup>20</sup>
- Consejera Presidencial para la Equidad de la Mujer
- Consejero Presidencial para las Regiones
- Departamento Nacional de Planeación<sup>24</sup>
- Ministerio Consejero del Postconflicto, Derechos Humanos y Seguridad
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Vice-Ministerio de Desarrollo Rural<sup>24</sup>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público<sup>24</sup>
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz
- Prosperidad Social<sup>24</sup>
- Región Administrativa y de Planeación Especial Región Central<sup>24</sup>

Todas las entidades manifestaron su acuerdo general con los términos del borrador del COSOP, resaltando aspectos que les parecían especialmente positivos y también señalando algunos puntos que proponían que debían fortalecerse o mirarse con más cuidado, incluyendo:

---

<sup>20</sup> Participante en el taller de validación del 8 de junio, 2016

- Aprovechar los sistemas de información del sector de Prosperidad Social para mejorar la focalización de las operaciones del FIDA y su adecuada articulación con otras políticas públicas como las de inclusión social
- Invitación a que FIDA juegue un papel de ayudar a que el país defina con mayor precisión qué es el enfoque territorial aplicado al desarrollo rural, y cómo se puede hacer realidad
- Necesidad de que FIDA inserte sus operaciones en el seno de una o dos de las nuevas agencias creadas en diciembre 2015, y que las acompañe integralmente desde el diseño hasta su implementación y seguimiento y evaluación, trabajando estrechamente con los equipos técnicos y directivos de esas agencias. De esa forma, no hay una distancia entre la implementación del proyecto FIDA; y el proceso de escalamiento para tener impacto sobre las políticas públicas y los presupuestos generales de las agencias con las que se decida trabajar.
- Hacer referencia en el COSOP al UNDAF, documento que ha sido respaldado por el GdC. Se aprovecha así que el borrador de COSOP está muy bien alineado con el UNDAF.
- Pensar en la posibilidad de establecer alianzas con otros organismos y/o con el sector privado y/o con otros bancos multilaterales, para co-financiar las operaciones, lo que aumentaría el impacto de los limitados recursos del FIDA para Colombia.
- Aprovechar la experiencia de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, para involucrarla en iniciativas de cooperación Sur-Sur que el FIDA quiera promover involucrando a Colombia.
- Enfatizar en el COSOP el trabajo con los gobiernos sub-nacionales (departamentales y municipales), puesto que los programas y operaciones de desarrollo rural finalmente se deben ejecutar en territorios sobre los que ellos son responsables.
- El trabajo de FIDA no debe limitarse exclusivamente a las zonas de postconflicto, ya que muchas otras zonas rurales del país tienen cifras elevadas de pobreza. Esto ayudaría a definir con mayor claridad el rol de FIDA como agencia de desarrollo rural

### **Consulta con el Grupo de Diálogo Rural de Colombia**

El borrador del COSOP también fue compartido con el Grupo de Diálogo Rural de Colombia, cuyos miembros revisaron y aportaron comentarios en reunión mantenida en Bogotá el 9 de junio, que se resumen a continuación:

- Tres elementos a destacar de la estrategia. 1) la concentración en los pequeños productores y empresarios, que es una característica de FIDA y es muy importante que lo sigan promoviendo en los países, y especialmente en Colombia, en donde no ha sido posible formular un programa de Agricultura Familiar. 2) El énfasis en lo institucional está puesto en lo local, y eso es clave, porque es allí en donde están las principales debilidades. 3) Al parecer FIDA no está hablando de solamente los territorios del posconflicto, sino de todos aquellos territorios en donde hay más pobreza, independiente del conflicto. Es el único que lo piensa hacer así, porque en general en esta coyuntura, los recursos se están concentrando en los territorios del posconflicto. Es muy importante que FIDA deje establecido que los recursos no van exclusivamente a los territorios del posconflicto, sino a donde hay más pobreza.
- Promover las ventajas del apoyo FIDA. Todos los financiadores tienen un reto, porque la situación fiscal de país será muy difícil en el trienio de este convenio, y en las instituciones de gobierno prevalece la idea de que es preferible usar un crédito externo para financiar programas, que utilizar recursos de la nación en convenios de cooperación. Por lo tanto, hay que ser muy estratégicos en cómo se promociona la ventaja y el valor agregado de una financiación vía FIDA, respecto de las otras alternativas. Eso debería estar fundamentado en mostrar la experiencia de FIDA en Colombia y en otras partes. Hay experiencias positivas y experiencias no positivas en relación con la cooperación FIDA en el país. Cuando trabajó en coordinación con las entidades del orden nacional, las cosas funcionaron bien. Pero la experiencia de Oportunidades Rurales no funcionó bien y no fue bien apropiado por el ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Ayudar en el cierre de las brechas territoriales. Las enormes desigualdades territoriales que hay en el país pueden ser factor de reproducción de la pobreza. Dadas

las desigualdades territoriales, tendrían que tener estrategias más fuertes en los territorios más atrasados, para ayudar a cerrar esas brechas.

- Acceso al crédito para agricultores familiares. La penetración del crédito en el sector rural es muy baja. Y acceder al crédito duplica las posibilidades de superación de la pobreza para familias campesinas. Quien tiene acceso al crédito tiene acceso a los beneficios de la política pública. Por tanto, tener acceso al crédito debería ser una estrategia central.
- Diálogo y concertación. Hay que establecer espacios de diálogo con las organizaciones campesinas, eso lo aprendimos de las experiencias de políticas públicas de Agricultura Familiar en Brasil y el cono sur. Si no hay espacios en donde discutir políticas públicas, que sean espacios institucionalizados y permanentes, entonces la única opción que le queda a la población es el paro.
- Mejorar la competitividad de los pequeños productores. Los objetivos estratégicos están bien definidos. Pero se percibe cierta timidez en invocar la noción de mejorar la competitividad de los pequeños productores rurales. Hablar de micro emprendedores rurales es insuficiente y hace pensar que no se puede superar esa condición.
- Las macro políticas. En el documento de estrategia está ausente la referencia a las macro políticas. En Colombia es usual creer que la parte financiera y la parte fiscal van por otro lado y pueden funcionar de manera independiente de las macro políticas. Sin compromisos fiscales no habrá recursos para el sector rural. Estamos importando papa y maíz, y no se debe a políticas del sector agropecuario sino a políticas macro. Hay que hacerle algo a la política en el nivel macro, porque van a surgir muchos conflictos en el posconflicto, demandas insatisfechas de la población rural.
- Perspectiva ambiental. Fortalecer más la dimensión ambiental, que debería estar vinculada al objetivo de promover los ingresos. Esa parte será clave, por manejo de zonas estratégicas, la presión sobre la frontera agrícola, la introducción de prácticas sostenibles en la producción, etc.
- Asociatividad y participación ciudadana. Hay que reactivar la participación y el empoderamiento de las comunidades. Lo único que ha sobrevivido durante 50 años de conflicto son las Juntas de Acción Comunal y es positivo que estén mencionadas en la estrategia. En el Catatumbo, por ejemplo, son las que tienen organizada a la gente del paro. Pero también en muchas regiones están cooptadas por los partidos políticos y son pequeñas reproducciones de los esquemas clientelistas de toda la vida. El trabajo de la Misión Rural encontró que en muchos lugares las Juntas de Acción Comunal son pura politiquería. Hay que buscar esas nuevas formas de asociatividad que están apareciendo en el sector rural, es "Primavera campesina" que estamos viviendo. El enfoque territorial contribuirá y se encargará de evaluar la validez de las diversas formas de asociatividad en cada territorio
- Vincular otros actores. Se podría articular al sector privado en los procesos de fortalecimiento institucional, en la vinculación de los pequeños productores a los mercados, etc. Las corporaciones ambientales están presentes en los territorios y tienen una función en el uso de los suelos. Valdría la pena tenerlas en cuenta.

# Natural resources management and climate change adaptation: Background, national policies and IFAD intervention strategies

## 1. Contexto: Problemática ambiental y cambio climático en la ruralidad colombiana

El 84,7% (967.061 km<sup>2</sup>) del territorio colombiano<sup>21</sup> está conformado por municipios totalmente rurales, y según la Misión para la Transformación del Campo (MTC), el 30,4 % de la población colombiana, es decir 14.653.835 personas viven en áreas rurales (DNP-MTC, 2014). Por su parte, el sector agropecuario aporta en promedio 6,1% del PIB total y genera el 16,3% del empleo del país (DANE, 2015).

El campo cuenta con más de 42 millones de hectáreas aptas para las actividades agropecuarias y forestales y es la fuente de los recursos naturales que ofrecen ventajas comparativas para el país como los hidrocarburos, los minerales y la biodiversidad. Según el Censo Nacional Agropecuario (CNA) adelantado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) en 2015 del área rural dispersa censada 50,6% tenían bosques naturales, 40,6% uso agropecuario, 7,2% uso no agropecuario y 1,5% desarrollos urbanos. El área sembrada con cultivos en el área rural dispersa de Colombia es del 6,3% lo cual equivale a 7 millones 115 ha<sup>22</sup>.

La ruralidad de Colombia aún posee un importante patrimonio ambiental, incluidos recursos hídricos, bosques nativos todavía extensos y mega-diversidad. Sin embargo, en el territorio más densamente ocupado, una gran parte de la actividad agrícola se realiza en terrenos de ladera, ya que estas áreas son comparativamente menores frente a otros países latinoamericanos en términos de tierras planas con vocación agrícola. Sin embargo, el uso del suelo no corresponde siempre con su vocación y, en particular, hay todavía muchos terrenos planos con vocación agrícola que se utilizan para ganadería extensiva, en tanto que la agricultura familiar con vocación agrícola se tiende a localizar en las laderas, en condiciones que presentan desafíos para su desarrollo y sostenibilidad económica y ambiental. Hay, además, un conflicto creciente en el uso del agua y la tierra con actividades mineras y serios problemas asociados a la ocupación de humedales e insuficiente regulación de corrientes que genera problemas de inundaciones en épocas de lluvias. La erosión de la capa vegetal es también un serio problema. También se presentan efectos del cambio climático que han afectado con severidad a muchas zonas rurales del país<sup>23</sup>.

### 1.1. Degradación del suelo

El 40 % del territorio nacional (453.770 km<sup>2</sup>) tiene algún grado de degradación por erosión, distribuidos así: predominio de erosión ligera 228.203 km<sup>2</sup> equivalente al 20% del territorio nacional; erosión moderada 1.192.222 km<sup>2</sup> equivalente al 16,8% aproximadamente; entre severa (30.632 km<sup>2</sup>) y muy severa (2.714 km<sup>2</sup>) que corresponden al 2,9% del área continental con el horizonte superficial completamente destruido, y el 2,3% del territorio corresponde a áreas de no suelo con 25.889 km<sup>2</sup> aproximadamente<sup>24</sup>. En general, las regiones más afectadas por los procesos de degradación de los suelos en Colombia (erosión, sellamiento, contaminación, pérdida de materia orgánica, etc) son la Caribe, la Andina y la Orinoquia. Sin embargo también han comenzado procesos de degradación en la Amazonia y en el litoral del Pacífico,

---

<sup>21</sup> Según el IGAC, el territorio continental de Colombia es de 1.141.748 km<sup>2</sup>

<sup>22</sup> DNP (2014). Plan Nacional de Desarrollo "Todos por un nuevo país" 2014-2018. Capítulo VII: Transformación del campo.

<sup>23</sup> DNP (2015). El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la MTC. Tomo I.

<sup>24</sup> Institutos de Investigación del SINA (Sistema Nacional Ambiental) -MADS, 2015. Informe del estado del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables 2012, 2013 y 2014.

particularmente en zonas de acelerada deforestación y de extracción de minerales y petróleo<sup>25</sup>. El 73% de los suelos aptos para la agricultura presentan algún grado de erosión, lo cual comprometerá la seguridad alimentaria, en tanto que el 33% de los bosques naturales están siendo afectados por la erosión, lo cual afecta la prestación y oferta de servicios ambientales.

En contraste, los resultados del CNA (DANE, 2014) indican que el 75,1% de las UPA<sup>26</sup> del área rural dispersa censada, los productores declararon hacer prácticas de protección del suelo (enrastramiento con 33%, la labranza mínima con 21,1% y la siembra sin remoción de suelos, directa o siembra manual) con 20,6%. Al interior de los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Bogotá, D.C. y Atlántico se encontraron los mayores porcentajes de UPA, que realizaron prácticas de enrastramiento para la protección del suelo.

La degradación por el uso intensivo de fertilizantes se asocia a la salinización de los suelos, que se manifiesta en el 5% de los suelos del país, siendo el Caribe el área de mayor susceptibilidad a este tipo de degradación. Asimismo, el 10% de la región Andina tiene susceptibilidad moderada a alta a la salinización y/o sodización y 2% del área ya tiene signos de ocurrencia de estos fenómenos, por ejemplo, en los valles interandinos del Magdalena-Cauca en los distritos de riego Roldanillo-Unión-Toro (MADS, 2015). En relación con buenas prácticas agrícolas (BPA) y pecuarias (BPP) vinculadas al uso de fertilizantes, en CNA (DANE, 2014) mostró que en el 44,5% de las UPA del área rural dispersa censada, los productores no aplicaron ningún tipo de fertilizante, el 30,8% manifestaron que aplicaron fertilizantes químicos, mientras que el 18,7% aplicaron fertilizantes orgánicos. Por su parte el 37,8% de las UPA no utilizaron ningún tipo de control contra plagas, malezas y enfermedades, el 26,9% utilizó controles químicos, mientras que el 26,1% de las UPA utilizó controles no químicos (control manual y control mecanizado). Si está información se considera únicamente desde la percepción del productor, se puede decir que la tendencia a la implementación de BPA es positiva. En contraste con los resultados de los estudios científicos de los institutos de investigación del SINA, los cuales presentan una perspectiva muy distante y preocupante.

## 1.2. Inseguridad hídrica

Colombia tiene un riesgo de desabastecimiento hídrico que afecta de forma importante a las zonas rurales. 318 cabeceras municipales han presentado ya esta condición y hay situaciones críticas en la región Andina y Caribe<sup>27</sup>. La mayoría de los acueductos del país están en cuencas estacionales – donde la cantidad de agua depende altamente del clima– lo cual aumenta la vulnerabilidad<sup>28</sup> al desabastecimiento por la capacidad de retención y regulación<sup>29</sup>. Se puede concluir que por lo menos el 20% del territorio nacional presenta una condición de vulnerabilidad al desabastecimiento hídrico entre alta y muy alta. Esta circunstancia, afecta directamente a los productores agropecuarios, quienes según el Estudio Nacional del Agua (IDEAM, 2014), son usuarios principales del recurso. Los usos

---

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Unidad de la Producción Agropecuaria que puede estar formada por una parte de un predio, un predio completo, un conjunto de predios o partes de predios continuos o separados en uno o más municipios independientemente del tamaño, la tenencia de la tierra y el número de predios que la integran, debe cumplir con las siguientes tres condiciones.

1. Produce bienes agrícola, forestales, pecuarios, acuícolas y/o adelanta la captura de peces destinados al consumo y/o a la venta.

2. Tiene un único productor/a natural o jurídico que asume la responsabilidad y los riesgos de la actividad productiva.

3. Utiliza al menos un medio de producción como construcciones, maquinaria, equipo y/o mano de obra en los predios que la integran.

Las unidades estadísticas permiten determinar los elementos del universo sobre los cuales se realizará el levantamiento de la información y sobre cuales se realizarán los análisis.

<sup>27</sup> IDEAM, 2014. Estudio Nacional del Agua.

<sup>28</sup> Evaluada mediante el índice de vulnerabilidad al desabastecimiento hídrico (IVH). Este Índice, permite identificar el grado de fragilidad del sistema hídrico para mantener una oferta para el abastecimiento de agua, que ante amenazas –como periodos largos de estiaje o eventos como el Fenómeno cálido del Pacífico (El Niño)– podría generar riesgos de desabastecimiento.

<sup>29</sup> DNP (2015). El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la MTC. Tomo I.

del agua en el país están concentrados en el sector agrícola, de energía y pecuario con participación porcentual del 46,6%, 21,6% y 8,5% respectivamente. El mayor uso de agua está en el área hidrográfica de los ríos Magdalena, Cauca y corresponden al 67% de la demanda total del país. El Caribe colombiano demanda el 16% del volumen total de agua y el Orinoco el 12%. Las regiones del país con mayor demanda hídrica agrícola (Caribe y Andina) coinciden con las de mayor índice de vulnerabilidad al desabastecimiento, lo cual configura un escenario crítico, que demanda acciones urgentes.

Por su parte, el mayor consumo de agua subterránea se da en el área hidrográfica del Magdalena–Cauca, el cual representa el 78,1% del volumen concesionado registrado a nivel nacional. En estas áreas la demanda de agua del sector agrícola equivale al 33%. El 15% de la demanda total es suplida con fuentes subterráneas y el agua concesionada proveniente de aguas subterráneas (registrada para cobro de Tasa por Uso de Agua, TUA) equivale a 1.032 millones de m<sup>3</sup>/año, de los cuales 498 millones de m<sup>3</sup>/año corresponden al sector agrícola. De éstos, 450 millones de m<sup>3</sup>/año se extraen en el Valle del Cauca para la agroindustria azucarera<sup>30</sup>.

En contraste, respecto al acceso al agua el CNA (DANE, 2014) encontró que en el 93% de las UPA del área rural dispersa censada, los productores declararon tener acceso al agua para el desarrollo de sus actividades agropecuarias. El mayor porcentaje de acceso al agua proviene de río, quebrada, caño, manantial con 37,3% y agua lluvia con 18,0%. No obstante, de las UPA que respondieron que sí tenían acceso al agua el 54,6% de los productores manifestaron tener *dificultad en el uso del agua para el desarrollo de sus actividades agropecuarias*. Esto significa, que a pesar de tener un buen acceso, existen condicionantes para el uso, en su mayor parte debidas a la escasez (32%), a la carencia de infraestructura para almacenamiento, conducción y riego (12,7%) y a la contaminación (3,5%). Al interior de los departamentos de La Guajira, Magdalena, Córdoba, Sucre, Cesar y Bolívar, se encontraron los mayores porcentajes de UPA que presentaron dificultades por escasez en el uso del agua para el desarrollo de actividades agropecuarias en el área rural dispersa censada. Lo anterior, coincide plenamente con las áreas más afectadas por el fenómeno de El Niño Oscilación del Sur (ENSO, por sus siglas en inglés). Al interior de los departamentos de Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina, Risaralda, Quindío, Antioquia, Caldas, y Atlántico, se encontraron los mayores porcentajes de UPA que presentaron dificultades en el uso del agua por falta de infraestructura para el desarrollo de actividades agropecuarias. En los departamentos Choco, Putumayo, Caquetá, Guainía, Arauca y Guaviare, se encontraron los mayores porcentajes de UPA, que presentaron dificultades en el uso del agua por contaminación para el desarrollo de actividades agropecuarias.

En relación con las prácticas de los agricultores para la conservación del recurso, el CNA (DANE, 2014) indicó que en 77,1% de las Unidades de Producción Agropecuaria (UPA) censadas del área rural dispersa censada, los productores declararon hacer protección del agua para el desarrollo de sus actividades agropecuarias. Las UPA que protegieron las fuentes naturales de agua lo hicieron principalmente con conservación de la vegetación en un 43,2 %, seguida por la plantación de árboles 16,4%. Al interior de los departamentos de Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina, Boyacá, Huila, Caquetá, Norte de Santander, Bogotá D.C, se encontraron los mayores porcentajes de UPA del área rural dispersa censada que protegen las fuentes de agua mediante la conservación de la vegetación. Estas cifras, resultantes del procesamiento de la información sobre la percepción de los productores, es contraria a la evidencia científica sobre la situación del recurso generada por los institutos de investigación del SINA.

---

<sup>30</sup> IDEAM (2014). Estudio Nacional del Agua.

### 1.3. Bosques vs vacas

Para 2013, el territorio continental colombiano contaba con 59.134.663 ha de bosque natural, equivalentes al 52%. Asimismo, el 46% de superficie continental presentó otro tipo de coberturas, ya sean naturales o antrópicas. La región natural de la Amazonia concentra el 67,2% del área total de bosque natural del país, seguida por la región Andina (17,2%), Pacífica (8,9%), Orinoquia (3,7%) y finalmente Caribe, que continua siendo la región con menor cobertura de bosque (3%). Como se nota, la región Pacífica ocupa el tercer lugar en porcentaje de bosque natural remanente a nivel nacional; no obstante cabe destacar que el 78,6% de la superficie de esta región se encontraba cubierta por bosque natural, frente a solo un 34,8% de la región Andina, denotando la relevancia del Pacífico colombiano a nivel nacional en conservación de superficie boscosa<sup>31</sup>.

La deforestación implicó la pérdida de alrededor de 6 millones de hectáreas de bosques durante el periodo 1990-2010 (IDEAM, 2014). Si bien debe observarse que el promedio anual de deforestación se ha reducido en forma significativa al pasar de 279.864 ha anuales durante el decenio 1990-2000, y un pico de 315.120 ha entre 2000 y 2005, a 120.933 ha en 2012 y 2013 (MADS, 2015), esta cifra sigue siendo muy alta y más cuando se consideran los impactos negativos de orden social, económico y ecológico que conlleva la pérdida de ecosistemas boscosos. Los más recientes estudios técnicos, permiten concluir que el principal motor de la deforestación en el país ha sido la ganadería extensiva, la cual fue responsable del 39.7% de ella en el periodo 200-2005 (1.574.953 ha) y 55.5% en el periodo 2005-2010 (1.196.331 ha)<sup>32</sup>. Aunque lejos, en segundo lugar se encuentra la ampliación de la frontera agrícola<sup>33</sup>, con el 12,9 el 9,1% para los mismos periodos<sup>34</sup>.

En el periodo 1990-2010, la deforestación se concentró en la cuenca Amazónica y los Andes. En términos de la pérdida anual relativa, el Caribe es la región más crítica con más del 2 % del área de bosque deforestada anualmente y la pérdida de bosque seco tropical en Colombia reviste una especial gravedad toda vez que se trata del tipo de ecosistema boscoso en estado crítico y en mayor riesgo de desaparecer (Pizano & García, 2014). La problemática de pérdida de la cobertura forestal se hace más preocupante si se considera que los bosques naturales de Colombia almacenan en promedio 121,9 toneladas de carbono por hectárea, convirtiendo a la deforestación en una fuente importante de Gases de Efecto Invernadero (GEI) (Phillips et ál., 2011)<sup>35</sup>.

En el pie de monte del Putumayo y del Caquetá y en el llamado frente de colonización del Guaviare, se presentan las dinámicas de deforestación más preocupantes debido a que afectan ecosistemas amazónicos y el bosque húmedo tropical. Los factores causales son múltiples, no obstante en estas áreas los cultivos ilícitos se erigen como los principales<sup>36</sup>. Existen otras áreas críticas como el nordeste antioqueño, el sur de Nariño y el suroeste del Chocó, en donde la minería ilegal es la principal responsable.

<sup>31</sup> Institutos de Investigación del SINA (Sistema Nacional Ambiental) -MADS, 2015. Informe del estado del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables 2012, 2013 y 2014.

<sup>32</sup> Cabrera E., Vargas D. M., Galindo G. García, M.C., Ordoñez, M.F., Vergara, L.K., Pacheco, A.M., Rubiano, J.C. y Giraldo, P. 2011. Memoria técnica de la cuantificación de la deforestación histórica nacional – escalas gruesa y fina. Instituto de Hidrología, Meteorología, y Estudios Ambientales-IDEAM-. Bogotá D.C., Colombia. 106 p.

<sup>33</sup> Cultivos, transitorios, permanentes y áreas agrícolas heterogéneas.

<sup>34</sup> Op. Cit 12.

<sup>35</sup> DNP (2015). El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la MTC. Tomo I.

<sup>36</sup> Según el informe de monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos en Colombia (UNDOC – GdC, 2015), el área neta con cultivos de coca calculada a 31 de diciembre, pasó de 69.000 ha a 96.000 ha, es decir se registró un incremento del 39%. Así mismo, se presentó un aumento del 13% en el área sembrada coca en los Parques Nacionales Naturales respecto a 2014, al pasar de 5.480 ha a 6.214 ha. El 58% del área con coca se concentra en tan solo dos parques, Sierra de la Macarena y Nukak; sin embargo, estos presentaron una relativa estabilidad en el área con coca para 2015. Los mayores incrementos se registraron en los parques Paramillo y Catatumbo – Barí, que incrementaron su área con coca en un 110% y un 80%, alcanzando 772 ha y 412 ha, respectivamente.

En Colombia la pérdida del bosque natural tiene implicaciones, no solo ecológicas y económicas ligadas con la afectación de las funciones ecosistémico, sino también sociales. De las 59.134.663 hectáreas de bosques naturales del país, 26.895.019 ha (45,5 %) se encuentran en áreas de resguardos indígenas; 4.050.314 ha (6,8 %), en territorios colectivos de comunidades afrocolombianas, y 1.139.791 ha (1,9 %) en ZRC<sup>37</sup>. En síntesis, un total de 32.085.124 ha de bosques naturales, equivalentes al 54,2% del total del área boscosa del país, se encuentra en territorios de comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas (MADS, 2015)<sup>38</sup>.

Lamentablemente, este diagnóstico se corroboró con los resultados del CNA (DANE, 2014), en el que los productores declararon que únicamente el 15,2% de las UPA del área rural dispersa censada tienen en sus terrenos bosques naturales o vegetación de páramo, de éstos solo el 34,6% dijeron hacer aprovechamiento. De las UPA con bosque o páramo (15,2%) el 86,6% no transformaron, ni tumbaron, ni talaron la cobertura vegetal para el desarrollo de sus actividades de siembra de sus cultivos o plantaciones forestales.

#### 1.4. Desorden territorial

El inadecuado uso y ocupación del territorio, el conflicto armado y la degradación de la calidad ambiental han creado condiciones de conflicto que requieren ser abordadas a partir del ordenamiento y la gestión ambiental sectorial, aportando a la construcción de un país más equitativo y en paz.

De acuerdo con el 3<sup>er</sup> CNA<sup>39</sup>, de 1.432.576,9 ha de suelos destinados a uso agropecuario en los parques nacionales naturales, el 91,2% corresponden a pastos (naturales o sembrados), es decir 1.307.344,7 ha, mientras que el 8,6% tiene uso agrícola, unas 124.182,1 ha; lo que significa que casi la totalidad de las actividades productiva dentro de los PNN se circunscriben a la ganadería, con los impactos derivados de ello (compactación, erosión, afectación de la condición de drenaje, etc). Son evidentes los problemas de ordenamiento del territorio y los conflictos de uso del suelo, en especial dentro del sistema de áreas protegidas.

En parte, los problemas del ordenamiento social y productivo han sido generados por la falta de acceso a la tierra, inseguridad jurídica y conflictos en el uso del suelo. En la actualidad, solo el 36,4 % de los hogares rurales tiene acceso a la tierra, el 75,6% de los que acceden a tierras tienen menos de 5 ha (IGAC, 2012) y de estos el 59% se encuentran en informalidad en términos de la propiedad (DANE, 2011). Respecto al conflicto en términos del uso del suelo, las áreas utilizadas en ganadería superan 1,3 veces el potencial existente, mientras que en agricultura solo se utiliza el 24% de las tierras aptas (IGAC, 2012)<sup>40</sup>.

Estos problemas socio ambientales, están asociados al aumento gradual de la ocupación de zonas no aptas para el desarrollo y al uso del suelo por parte de actividades productivas, en áreas diferentes a las de su vocación. Se ha estimado que alrededor de 486.000 hectáreas del Sistema de Parques Nacionales se encuentran afectadas por un uso y ocupación inadecuados. Parte de la problemática es generada por alrededor de 30.000 familias que, aisladas y en condiciones de pobreza, buscan los medios para subsistir, aumentando su vulnerabilidad y reduciendo su calidad de vida<sup>41</sup>.

El Acuerdo 1 de La Habana entre el Gobierno de Colombia (GdC) y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), denominado Reforma Rural

---

<sup>37</sup> Zona de Reserva Campesina

<sup>38</sup> DNP (2015). El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la MTC. Tomo I.

<sup>39</sup> Censo Nacional Agropecuario. DANE, 2016.

<sup>40</sup> DNP (2014). Plan Nacional de Desarrollo "Todos por un nuevo país 2014-2018". Capítulo VII: Transformación del campo.

<sup>41</sup> DNP (2014). Plan Nacional de Desarrollo "Todos por un nuevo país 2014-2018". Capítulo X: Crecimiento verde.

Integral, impone muchos retos frente al manejo y futuro de las Zonas de Reserva Forestal (ZRF). La asignación de tierras a población víctima del conflicto y a los excombatientes, así como la promoción de actividades a desarrollar en esas tierras debe considerar tanto la vocación productiva de la población como las características biofísicas del suelo y la oferta natural disponible<sup>42</sup>. De la superficie original de 65,1 millones de hectáreas declaradas como ZRF se han sustraído ya 14,6 millones (el 22%), quedando actualmente bajo esta figura aproximadamente 50,4 millones<sup>43</sup>.

### 1.5. Extremos climáticos

La variabilidad y el cambio climático, siguen afectando de manera directa a los pequeños productores rurales. Entre 1998 y 2011, el 90% de los desastres naturales en Colombia estuvieron relacionados con el clima. El fenómeno ENSO ha tenido un gran impacto en el país. Las lluvias excesivas vinculadas con el fenómeno de La Niña más reciente (2010-2011) causaron pérdidas de la producción agrícola equivalentes al 2,1% del PIB, además de las víctimas y daños que fueron provocados por las inundaciones. Se puso de manifiesto que el sector rural colombiano es altamente vulnerable a los efectos del cambio y la variabilidad climática, ya que sus efectos fueron muy marcados en los sectores agropecuario, pesquero y forestal. Además de causar la muerte o desaparición de 2.390 personas, la afectación 3.000.000 de personas, de las cuales 1.941.000 habitaban en áreas rurales, se generaron pérdidas en infraestructura por 11,2 billones de pesos (5,7 % de formación bruta de capital anual del país) de los cuales 6,9 billones corresponden a daños en activos productivos y 4,3 billones a pérdidas en las viviendas, donde el sector agricultura participó con el 6,8 % (0,76 billones de pesos). A esto se suman 2,1 billones de pesos de ingresos brutos perdidos por disminución de la producción, cifra que representa un 0,4% del PIB total del año 2010. Las hectáreas afectadas fueron 1.229.702, en el sector avícola 600.000 animales murieron y más de 7 millones estuvieron en riesgo por ahogamiento, traslado constante y desabastecimiento de alimento. Santander, Cundinamarca, Boyacá, Caldas, Quindío y Risaralda fueron los principales departamentos afectados (MADR-DNP, 2014)<sup>44</sup>.

Los mayores daños de la mencionada ola invernal de 2011 se concentraron en el campo, con 65 % de los afectados residentes en zonas rurales y buena parte del resto de damnificados en pequeños centros poblados. La infraestructura de transporte intermunicipal fue afectada por inundaciones y derrumbes de las bancadas de las vías. Los daños en infraestructura eléctrica, de educación, agropecuaria y de agua potable y saneamiento se localizaron principalmente en zonas rurales. En síntesis, existe una vulnerabilidad extrema en el campo colombiano frente a eventos de esta naturaleza<sup>45</sup>.

En relación el fenómeno del Niño más reciente (2015), la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) afirmó que el comportamiento negativo de la producción de los cultivos de ciclo corto en su mayoría, estuvo asociado a la reducción de áreas sembradas por los bajos precios en el momento de las siembras y condiciones climáticas desfavorables provocadas por el intenso fenómeno de El Niño, un panorama que ha causado pérdidas en siembras, disminución en rendimientos por hectárea y baja calidad en los productos. La devaluación y el fenómeno de El Niño afectaron algunos productos agrícolas y sus consecuencias se vieron reflejadas en una inflación de alimentos que a noviembre de 2015, ascendió a 9.81%<sup>46</sup>.

---

<sup>42</sup> Ibid 19.

<sup>43</sup> Dato para 2012, ajustado por este estudio de cifras de MADS (2015), sin descontar las áreas que tienen otras afectaciones legales en cuanto a su manejo, especialmente las que corresponden al SPNN y que según PPTPPD, en 2009 (antes de la creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) ascendían, a 8.287.573 ha. Citado en: DNP (2015). El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la MTC. Tomo I.

<sup>44</sup> DNP (2015). El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la MTC. Tomo I.

<sup>45</sup> DNP (2015). El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la MTC. Tomo I.

<sup>46</sup> Balance preliminar de 2015 y perspectivas de 2016, en [www.sac.org.co](http://www.sac.org.co)

Aun no se cuenta en el país con un informe consolidado del impacto del Fenómeno del Niño de 2015, no obstante para el sector, se evidenciaron grandes pérdidas en los cultivos transitorios y muy fuerte afectación de la actividad ganadera<sup>47</sup>. Estas fueron las pérdidas más visibles de estos eventos, para el sector. A pesar de que no existe una cuantificación oficial de efectos en los ecosistemas y los recursos hídricos, la difusión mediática de algunos de impactos, fue verdaderamente desgarradora (muerte de fauna silvestre por sequía, incendios forestales extendidos por todo el país<sup>48</sup>, desabastecimiento de acueductos municipales<sup>49</sup>, etc).

La complejidad y diversidad natural de Colombia, los fenómenos globales como ENSO, unido al proceso de ocupación y uso del territorio, han contribuido al aumento de las condiciones vulnerabilidad y al riesgo de desastres hidrometeorológicos, que son los que mayor impacto tienen para el sector agropecuario<sup>50</sup>.

La 2ª Comunicación Nacional sobre Cambio Climático contiene una aproximación sobre los impactos potenciales más relevantes para el sector agrícola en el período 2011-2040: en cerca del 20% del territorio nacional se tendrían significativas variaciones de precipitación media anual (-30% a -10%). Alrededor de un 75% de las áreas con cultivo de Café Caturra en el país podrían resultar con alto y muy alto impacto potencial por reducciones de la precipitación media anual (>10%). Los departamentos con mayor área de afectación serían: Antioquia, Tolima, Cauca y Huila, principalmente. En conjunto, las áreas donde se cultivan las tres variedades (Caturra, Colombia y Típica), podrían resultar alta y muy altamente impactadas por dicha condición, en aproximadamente un 71%. Los impactos potenciales muy altos y altos (por reducción de la precipitación media anual >10%) sobre las áreas con pasturas podrían alcanzar alrededor del 50% de la superficie nacional. Las áreas de minifundio campesino que podrían resultar con impacto potencial muy alto y alto por reducción de la precipitación media anual (>10%) alcanzarían alrededor del 47%. Los departamentos con mayor área comprometida serían: Boyacá, Cundinamarca, Antioquia, Nariño, Bolívar, Cauca, Santander, principalmente. En los departamentos que aportan el 21% del PIB del país, se prevé una reducción del 30% de la disponibilidad hídrica según los escenarios de cambio climático. Por tanto, de continuar dichas tendencias la pérdida de cosechas, la disminución del área cultivada, la reducción de la producción agropecuaria y de disponibilidad de alimentos, el deterioro y pérdida de la infraestructura de apoyo a la producción, la muerte de animales y el deterioro de la calidad de vida de los productores rurales, entre otros, tendrán graves consecuencias que, de no corregirse, podrían afectar de manera irreversible los recursos naturales, en especial el agua y el suelo, considerados como activos estratégicos para el desarrollo del sector agropecuario.

Colombia presenta la tasa más alta de Latinoamérica de desastres recurrentes provocados por fenómenos naturales, con más de 600 eventos reportados cada año en promedio (BM, 2014) y el décimo lugar de más alto riesgo económico derivado de dos o más peligros a causa de desastres en el mundo, en la medida que el 84,7% de la población y el 86,6% de los activos están localizados en áreas expuestas a dos o más peligros naturales<sup>51</sup> (BM, 2014). Lo anterior, en un escenario global de cambio

---

<sup>47</sup> A septiembre de 2016 murieron 32.000 reses y 700.000 animales fueron desplazados causa del fenómeno del Niño.

<sup>48</sup> En 2015 - 2016 se presentaron 5.651 emergencias, que han dejado 136.834 ha afectadas por incendios forestales.

<sup>49</sup> 49 municipios tuvieron desabastecimiento de agua

<sup>50</sup> Los cambios en temperatura y precipitaciones estacionales alteran las condiciones agroclimáticas, los periodos de vegetación y, las épocas de siembra y cosecha pueden sufrir variaciones. Además, se afecta la disponibilidad de agua, la propagación de enfermedades y de malezas. Cambian la evapotranspiración, el rendimiento fotosintético y la producción de biomasa. Asimismo, puede haber cambios en el uso de las tierras; y las plantas como el arroz, el trigo, la soya (plantas C3) que en muchas regiones son alimentos básicos, podrían beneficiarse de una mayor concentración de CO<sub>2</sub>, debido a que por su estructura morfológica pueden aprovechar mejor las altas concentraciones de CO<sub>2</sub> que las plantas C4. Citado en CGR (2014). Adaptación al Cambio Climático en Colombia. Acciones y estrategias del Sector Agropecuario. Pp 93.

<sup>51</sup> La exposición incluye tanto eventos de baja frecuencia/alto impacto, tales como terremotos, tsunamis (en el Pacífico), erupciones volcánicas.

climático<sup>52</sup>, implica que los fenómenos de origen hidrometeorológico pueden incrementar su intensidad y recurrencia, modificando el patrón actual de amenazas y generando un mayor número de desastres, si no se atienden de manera prospectiva sus posibles implicaciones. En Colombia, durante el periodo 2006-2009, el número de eventos de carácter hidro-meteorológico pasó de 4.286 a 8.504 para el periodo 2010-2013, esto representa un aumento de 2,6 veces el número de eventos ocurridos (DNP, 2014). En consecuencia, el número de familias afectadas se incrementó en 1,5 veces, al pasar de 4,4 millones a 6,4 millones, para los mismos periodos analizados, lo que refleja el aumento de la vulnerabilidad de la población a dichos eventos<sup>53</sup>.

La vulnerabilidad frente al cambio climático, también implica la pérdida y transformación de ecosistemas estratégicos que cumplen funciones clave de regulación hídrica como los bosques, páramos y vegetación que protegen nacimientos de agua. La degradación de esos ecosistemas disminuye la resiliencia del territorio aumentando la vulnerabilidad de los sectores económicos<sup>54</sup>.

El asunto en el sector agropecuario no es únicamente de adaptación al cambio climático. Según el Plan Nacional de Desarrollo (PND), la producción agropecuaria contribuye con cerca del 38% del total de GEI (sin contar las relacionadas con cambios en el uso del suelo) con estimaciones que indican que las emisiones por esta fuente podrán crecer a una tasa anual equivalente del 1,4 % en el periodo 2010-2040 (Grupo de Estudios en Sostenibilidad Urbana y Regional, Universidad de los Andes, 2014, p. 13)<sup>55</sup>. Por otra parte, la problemática de la deforestación, antes documentada, se hace más relevante al considerar que los bosques naturales de Colombia almacenan en promedio 121,9 toneladas de carbono por hectárea, lo que convierte a la deforestación en una fuente importante de GEI (IDEAM, 2012a, p. 41; Phillips *et al.*, 2011)<sup>56</sup>.

### 1.5.1. Escenarios de cambio climático

El GdC con el apoyo del PNUD ha formulado los nuevos escenarios de cambio climático como parte de la 3ª Comunicación Nacional. En este documento se concluye que si los niveles de emisiones globales de GEI aumentan (como es probable), la temperatura media anual en Colombia podría incrementarse gradualmente para el fin del Siglo XXI (año 2100) en 2.14°C. Los mayores aumentos de temperatura para el periodo 2071-2100, se esperan en los departamentos de Arauca, Vichada, Vaupés y Norte de Santander (+2,6°C) (mapa 1). Las consecuencias de este incremento térmico implican el derretimiento acelerado de nevados y glaciares y el retroceso de paramos de los que dependen una gran cantidad de los acueductos en el país; la reducción en la productividad agropecuaria y la potencial mayor incidencia de fenómenos climáticos extremos<sup>57</sup>.

Para el periodo 2071-2100, se espera que la precipitación media *disminuya* entre 10 a 30% en cerca del 27% del territorio nacional (Amazonas, Vaupés, sur del Caquetá, San Andrés y Providencia, Bolívar, Magdalena, Sucre y norte del Cesar). Estas reducciones en las lluvias sumadas a los cambios en el uso del suelo pueden acelerar e intensificar los procesos de desertificación y pérdida de fuentes y cursos de agua, con los consecuentes impactos sobre la salud humana, la producción agropecuaria y forestal, la economía y la

---

<sup>52</sup> La Segunda Comunicación Nacional de Cambio Climático presenta evidencias y proyecciones de dichos cambios en el territorio: ascenso del nivel del mar, derretimiento de los glaciares, aumento de la temperatura promedio, y cambios en la cantidad de lluvia (IDEAM, 2010).

<sup>53</sup> Cálculos DNP-SDAS. Con base en la información de los reporte de emergencias de la UNGRD. Base de datos depuradas por la SDAS.

<sup>54</sup> DNP (2015). El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la MTC. Tomo I.

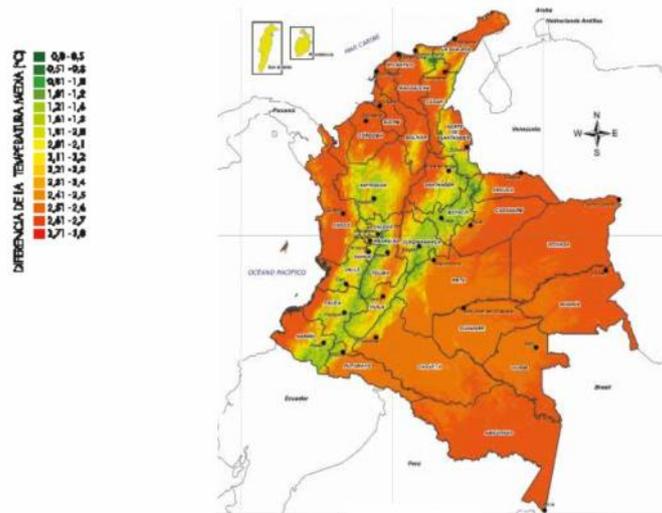
<sup>55</sup> DNP (2014). Plan Nacional de Desarrollo "Todos por un nuevo país 2014-2018". Capítulo X: Crecimiento verde. Tomo II.

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>57</sup> IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCELLEERÍA. 2015. Nuevos Escenarios de Cambio Climático para Colombia 2011- 2100 Herramientas Científicas para la Toma de Decisiones- Enfoque Nacional - Departamental: Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático.

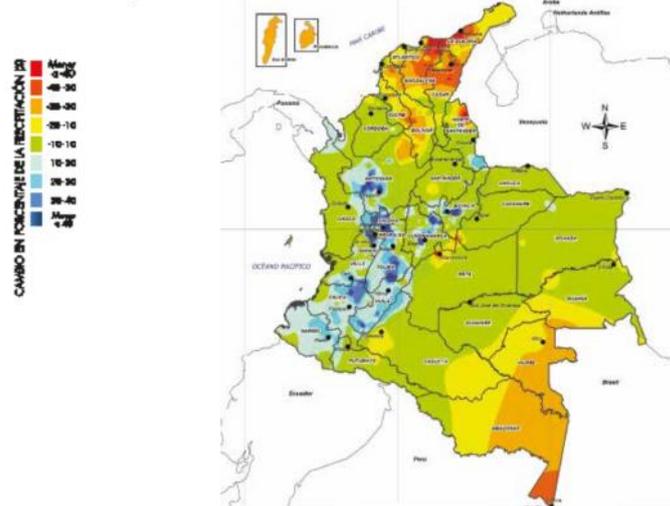
competitividad regional. De otro lado, para el mismo periodo se espera que la precipitación  *aumente* entre 10 a 30% en cerca del 14% del territorio nacional (Nariño, Cauca, Huila, Tolima, Eje Cafetero, occidente de Antioquia, norte de Cundinamarca, Bogotá y centro de Boyacá) (mapa 2). Estos aumentos en las lluvias sumados a los cambios en el uso del suelo pueden incrementar la posibilidad de deslizamientos, afectación de acueductos veredales y daño de la infraestructura vial en áreas de montaña, así como de inundaciones en áreas planas del país.

**Mapa 1. Diferencia de la Temperatura media anual Periodo 2071-2100 con respecto al periodo de referencia 1976-2005**



Fuente: IDEAM-MADS-PNUD-DNP-Cancillería. Escenarios de Cambio Climático, 3ª Comunicación Nacional (2015)

**Mapa 2. Diferencia de la Precipitación media anual Periodo 2071- 2100 con respecto al periodo de referencia 1976-2005**



Fuente: IDEAM-MADS-PNUD-DNP-Cancillería. Escenarios de Cambio Climático, 3ª Comunicación Nacional (2015)

Estos escenarios configuran un panorama de impactos del cambio climático, que precisamente coincide con las áreas con potencial agrícola en Colombia, en donde se vislumbran las más altas variaciones de precipitación y temperatura. Estos escenarios, sin duda deben mover al sector hacia un plan de adaptación en el que se incorporen medidas de choque (inmediatas), los recursos y actores institucionales responsables.

## **2. Oportunidades en el marco estratégico país del FIDA: Ambiente y cambio climático**

### **2.1. Desarrollo rural, medio ambiente y paz. Apuestas centrales del post-conflicto**

El más reciente informe de política pública sectorial señala que a pesar del gran potencial productivo del país, del desempeño agropecuario los últimos 25 años ha sido "decepcionante", ya que la tasa de crecimiento fue apenas la mitad de la tasa de la economía nacional y mucho menor al ritmo de crecimiento de la década de 1980. Esta mirada, obviamente se realiza desde la perspectiva productiva y económica. No obstante, la depresión económica y social del campo en Colombia, coincide casi en su totalidad con las diferentes fases de la violencia, que van desde la violencia de los partidos políticos (entre 1948 y 1958), pasando por las bonanzas de la coca y marihuana, el encumbramiento de las guerrillas, hasta el narcotráfico moderno y organizado. Esos fenómenos de cronología variable han producido desplazamiento de la población campesina y de sus formas de producción primaria. En muchas partes del país esas tierras fueron tomadas para convertirlas en potreros destinados a la ganadería extensiva. Los conflictos armados, han impactado las poblaciones y actividades rurales, pero también la gran diversidad natural del país. La dinámica perversa de despojar de su tierra a los campesinos, ha venido aparejada de deforestación<sup>58</sup> y pérdida para siempre de bosques, flora y fauna.

La deforestación para conversión a áreas agropecuarias, principalmente a nuevas áreas de pastos, tiene una importante presencia en departamentos como Putumayo, Caquetá, Guaviare, Casanare, Arauca, Santanderes, Antioquia, Nariño, entre otros. No es difícil concluir que los conflictos armados y la violencia han sido una de las principales causas de la degradación ambiental: contaminación de ríos y cuerpos hídricos por voladura de oleoductos y derrame de hidrocarburos, cultivos ilícitos, minería ilegal, desaparición casi completa de ecosistemas y deforestación por despojo de tierras para ganadería extensiva o grandes extensiones de cultivos permanentes. Se puede colegir entonces, que ha sido "decepcionante" no solo el desempeño agropecuario, sino la gestión y conservación del patrimonio natural y la biodiversidad.

#### **2.1.1. Desarrollo Agrario Integral**

Se recomienda que el FIDA, que busca contribuir a que el post-conflicto se traduzca en una ampliación de las oportunidades de los pequeños productores agrícolas y emprendedores rurales, y en un incremento significativo de su bienestar, productividad e ingresos, así como en el fortalecimiento de las políticas públicas e instituciones, y teniendo como marco el primero de los acuerdos del proceso negociación de paz entre el GdC y las FARC, tenga en cuenta algunas consideraciones básicas para abordar el

---

<sup>58</sup> En [www.ideam.gov.co](http://www.ideam.gov.co). Según el estudio, realizado por el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMBByC) del IDEAM y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), con el apoyo de Ecopetrol S.A, a nivel nacional, se identifica un total de 140,356 ha deforestadas en 2014, aumentando un 16% la tasa de deforestación, con relación al año 2013 (120,934 ha). A nivel regional se identifican comportamientos mixtos, con aumentos y reducciones en los frentes de deforestación:

- Las cifras obtenidas reportan que la deforestación durante el año de 2014, se concentró principalmente en las regiones Amazonia, con el 45% y la región Andina, con el 24% del total nacional.
- Con relación a los resultados del 2013, para la región de la Amazonia, se presenta una reducción del 8% en la deforestación con un total de 63,280 ha.
- También se presenta un aumento de deforestación en las otras cuatro regiones del país, siendo las regiones Andina (33,679 ha 2014) y Pacífica (13,855 ha, 2014), las que muestran los mayores aumentos.
- La menor deforestación regional ocurrida en el periodo 2014, se presentó en la Orinoquia con 10,639ha, representando el 7,6% del total nacional.
- En términos netos, la región con mayor pérdida de bosque, ha sido la Caribe con 18,903ha, donde la superficie deforestada en 2014, es equivalente al 1% de pérdida de la cobertura boscosa total de la región; implicando la pérdida de áreas de bosque seco tropical.

proceso de paz en las zonas rurales con visión sostenible y resiliente. De una parte, debe promoverse sistemas productivos y formas de acceso a la tierra que sean económicamente viables, ambientalmente compatibles y socialmente aceptables. Por otro lado, se deben diseñar estrategias e instrumentos que garanticen la rentabilidad y sostenibilidad financiera de los distintos sistemas productivos, en armonía con la sostenibilidad de los ecosistemas, bienes y servicios ecosistémico en los que se soporta, considerando la resiliencia de éstos, el impacto sobre las condiciones ambientales y el efecto sobre las condiciones de vida de la población. Finalmente, puede ser conveniente impulsar la transformación de las prácticas agropecuarias ineficientes generando innovaciones para mitigar los efectos del cambio climático y demás riesgos agropecuarios, entre las cuales están reducir la emisión de gases de efecto invernadero, contrarrestar el uso inadecuado y degradación de los suelos, reducir las disparidades entre demanda y disponibilidad de agua para el riego y el consumo humano que en su conjunto contribuyan a la cohesión social y territorial, en especial a la reducción de la pobreza, a la marginación de los territorio rurales y a la seguridad jurídica en la tenencia de la propiedad.

*“Lo acordado reconoce y se centra en el papel fundamental de la economía campesina, familiar y comunitaria en el desarrollo del campo, la promoción de diferentes formas de asociación y cooperativismo, la generación de ingresos y empleo, la dignificación y formalización del trabajo, la producción de alimentos y **la preservación del medio ambiente**”<sup>59</sup>. El foco de este acuerdo, es la producción campesina, familiar y comunitaria basada en la sostenibilidad ambiental, por lo cual deberán generarse de modelos de ordenamiento territorial (adaptados al nivel de detalle de la unidad agrícola familiar, UAF<sup>60</sup>), basados en BPA y BPP. Algunas acciones concretas de esta estrategia se recogen en el documento de lineamientos generales de gestión del territorio para usos agropecuarios (UPRA, 2014):*

- Desarrollo conceptual de los modelos de agricultura familiar con base agroecológica.
- Definición de estrategias e instrumentos para incorporar la Agricultura Familiar de Base Ecológica (AFBE) al Programa de agricultura familiar del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR).
- Desarrollo de instrumentos para promover y salvaguardar el acceso de la AFBE a mercados que valoren las características de productos con un precio diferenciado frente a un producto convencional.
- Elaboración de estrategia para que los productores de la AFBE cumplan las condiciones necesarias para acceder a mercados que valoren las características de los productos de esta naturaleza.
- Definición de estrategias e instrumentos para fortalecer la red de equipamientos e infraestructura de mercados locales y regionales y para fomentar encadenamientos productivos de la AFBE a los clúster productivos nacionales o regionales.
- Formulación de estrategias de desarrollo productivo diferenciadas de acuerdo a las particularidades de los territorios, los tipos de productores y los contextos étnicos y culturales (indígenas y afrodescendientes).
- Incorporación del enfoque agroecológico a la política nacional de agricultura familiar del MADR.
- Elaboración de instrumentos de ordenamiento social de la propiedad de la tierra de los productores rurales agropecuarios.
- Definición de instrumentos para la vinculación de la gestión de información y de conocimiento a la producción agropecuaria.

<sup>59</sup> Primer informe conjunto de la mesa de conversaciones entre el Gobierno de la República de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo, FARC-EP. La Habana, 21 de Junio de 2013

<sup>60</sup> También denominado ordenamiento predial o de la Unidad Productiva Agropecuaria, UPA

Pensando en las futuras generaciones de colombianos, y en la necesidad de garantizar un desarrollo sostenible con especial atención a la importancia de proteger y preservar el agua y el medio ambiente, el acuerdo estableció **un plan para delimitar la frontera agrícola** y *proteger las áreas de especial interés ambiental que incluyen las zonas de reserva forestal, generando alternativas para los pobladores que colindan con ellas o las ocupan y garantizando los principios de participación de las comunidades rurales y de desarrollo sostenible*. Para tal efecto, se deberá avanzar por una parte en la regularización de la propiedad rural mediante estrategias de acceso que permitan el saneamiento en situaciones jurídicas imperfectas de posesión material de bienes inmuebles y el otorgamiento de un título constitutivo de propiedad, de modo que se garantice la seguridad jurídica en los derechos sobre inmuebles y por otra parte en la delimitación de páramos<sup>61</sup>, zonas de reserva y en general definición (deslinde y amojonamiento) de áreas protegidas. En particular es relevante la formalización en zonas de sustracción de Ley 2 de 1959, reservas forestales, zonas amortiguadoras de parques nacionales, distritos de manejo integrado, distritos de conservación de suelos y páramos. Con la implementación de este acuerdo, habrá que desarrollar estrategias de ordenamiento que contengan la frontera agrícola ante un eventual incremento de actividades agropecuarias en áreas de alto valor ecológico.

El acuerdo reconoce que las **Zonas de Reserva Campesina**<sup>62</sup> son una figura que tiene el Estado para promover la economía campesina, y contribuir al **cierre de la frontera agrícola** y la producción de alimentos. Por tal razón, se estableció que el Gobierno Nacional hará efectivo el apoyo a los planes de desarrollo de las zonas constituidas y de las que se constituyan, en respuesta a las iniciativas de las comunidades y de las organizaciones agrarias que éstas consideren representativas, siguiendo lo dispuesto en las normas vigentes, y promoverá la participación activa de las comunidades en la ejecución de estos planes. Se sugiere que la Estrategia país del FIDA pueda concentrarse en el apoyo a la ejecución, seguimiento y evaluación de este tipo de instrumentos, que ya prevé la normativa de Colombia.

*Como medidas adicionales para dar un buen uso a la tierra, el Gobierno Nacional definirá lineamientos generales de uso del suelo que tengan en cuenta su vocación, el bien común y las visiones territoriales construidas en el marco de las instancias de participación comunitaria, entre otros criterios. También creará incentivos para promover la reconversión productiva, y fortalecerá la participación de la ciudadanía a nivel local en la planificación y ordenamiento del territorio.*

Según la UPRA<sup>63</sup> (2014) de 22 millones de hectáreas con vocación para actividades agrícolas solo 6 millones se emplean en estas actividades, en tanto 15 millones ha con vocación para ganadería se emplean en esta actividad 38 millones ha en pastos y herbazales y solo 5 millones están con pastos mejorados. Del mismo modo, de 48 millones ha con vocación para plantaciones forestales solo se emplean en esta actividad 0,4 millones. Otro indicador de ineficiencia lo constituyen los conflictos de uso por sobreutilización y subutilización, los cuales según datos de la UPRA (2014) existen en el país 33'287.832 millones ha de suelo agropecuario que presentan conflictos de uso, de las cuales 18'382.792 presentan sobreutilización y 14'905.040 presentan subutilización.

<sup>61</sup> El GdC avanza en la delimitación de páramos a escala 1:25.000 con el proyecto Insumos Técnicos para la Delimitación de Ecosistemas Estratégicos, liderado por el Instituto Humboldt y financiado por el Fondo de Adaptación. El reto es entregar insumos para los estudios técnicos de la identificación de páramos y la presentación de recomendaciones para delimitar 21 de los 36 complejos de páramos.

<sup>62</sup> Las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) fueron creadas mediante la Ley 160 de 1994, con el propósito de regular y ordenar la ocupación de los baldíos y consolidar las economías campesinas en el país. El planteamiento de las ZRC fue una respuesta de las organizaciones campesinas a la problemática socioeconómica y ambiental derivada de la trayectoria histórica de los conflictos de violencia y colonización. Su origen se asocia con la idea de estabilizar las economías de los campesinos desplazados y evitar la concentración de tierras que ha provocado el poblamiento sobre áreas frágiles y de frontera agrícola en el territorio nacional. En Revista Javeriana, ISSN 0120-3088, N°. 738, 2007 (Ejemplar dedicado a: Colombia rural), págs. 68-77

<sup>63</sup> Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios – UPRA-, entidad adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Al considerar la distribución de las áreas con conflictos respecto a la totalidad del área municipal se observa que el 30% de los municipios colombianos presentan problemas de sobreutilización en más del 45% de su territorio (UPRA y CLMR, 2014a), ubicados principalmente en la zona andina (UPRA, 2014), en tanto que los suelos agropecuarios con conflictos por subutilización se presenta principalmente en los departamentos de Casanare, la altillanura (Vichada y Meta) y la Costa Caribe (UPRA, 2014). En el fondo, la definición e implementación de usos del suelo ajustados a su vocación corresponde a la órbita de los planes (y otros instrumentos, como los Planes de Ordenamiento Territorial, POT), regulados por la Ley 388 de 1997 (componente rural<sup>64</sup>) y sus decretos reglamentarios. El FIDA se podría concentrar en una estrategia de apoyo y fortalecimiento institucional orientada a los municipios para el desarrollo de instrumentos en el proceso de determinación de los usos agropecuarios, teniendo en consideración los determinantes ambientales de los POT, el señalamiento de las áreas de reserva agropecuaria y medidas para la conservación de los recursos naturales requeridos por la actividad agropecuaria, así como la defensa de los paisajes agropecuarios en armonía con los determinantes establecidas por el Artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

El adecuado ordenamiento del territorio, simultáneamente implica la consideración de factores de amenaza y vulnerabilidad por la variabilidad y el cambio climático (escenarios climáticos y de disponibilidad hídrica, inundaciones, sequías, incendios forestales, remociones en masa, crecientes torrenciales). El estudio de estos componentes habitualmente escapa de las posibilidades de los municipios pequeños. Por ello, es imprescindible que las instancias nacionales y regionales (departamentos y Corporaciones Autónomas Regionales) desarrollen programas serios de asistencia y apoyo que realmente tengan impacto a nivel local (p. ej. Planes de Acción Climática integrados con los POT). La importancia de considerar las variables climáticas dentro del desarrollo de las actividades de los sectores y territorios, implica la necesidad de incluir dichas variables dentro de sus procesos de planificación. De igual manera, la Gestión del Cambio Climático en la medida que forma parte integral de una adecuada Gestión para la Sostenibilidad del Desarrollo debe ser incorporada dentro de los diferentes instrumentos de planificación. Estos instrumentos incluyen el PND 2014-2018, los Planes de Desarrollo Departamentales y Municipales, los POT, el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (PNPAD) y las demás herramientas de planificación territorial, ambiental y sectorial<sup>65</sup>.

En suma, con POT municipales que consideren seriamente estos factores en el proceso de determinación de los usos del suelo, será posible incrementar la resiliencia y la adaptación de los territorios rurales. Obviamente, no basta con tener planes bien formulados y con todos estos componentes, es central disponer de los recursos y capacidad institucional para su ejecución, seguimiento y evaluación.

En las áreas rurales de Colombia se localizan las poblaciones más vulnerables a las amenazas naturales, la variabilidad y el cambio climático. Paradójicamente, en estas zonas también existe la mayor cantidad de ecosistemas y biodiversidad. La Adaptación Basada en Ecosistemas (ABE), es un medio de adaptación accesible para las poblaciones rurales de bajos ingresos y genera beneficios colaterales en materia social, económica y cultural, aprovechando los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas y las comunidades locales. De esta manera, la ABE reduce la vulnerabilidad de estos sectores a los impactos climáticos, mediante el aseguramiento de la provisión de los servicios ecosistémico que son base del sustento productivo y del sector de servicios que sostiene a la población urbana del país.

---

<sup>64</sup> Prioritariamente la delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos estratégicos para la producción agropecuaria: suelo, agua, ambiente, incluyendo las áreas de amenazas y riesgos para la localización de actividades agropecuarias.

<sup>65</sup> DNP, 2012. PNACC. Adaptación: Bases conceptuales marco conceptual y lineamientos.

El enfoque de ABE tiene en cuenta la vulnerabilidad del territorio (v.g., grupos humanos, instituciones y sectores productivos) al cambio y la variabilidad climática, y el papel de los ecosistemas en la provisión de servicios que dan soporte a las dinámicas territoriales y que les brindan herramientas para la adaptación. Adicionalmente, el análisis de vulnerabilidad nacional al cambio climático presentado en la Segunda Comunicación Nacional muestra que las regiones más vulnerables a nivel nacional corresponden con los ecosistemas más vulnerables al cambio climático. El análisis muestra que las regiones con mayor vulnerabilidad son la Andina y Caribe, correspondiendo estas áreas con los ecosistemas más vulnerables al cambio climático, es decir, montañosos alto andinos y ecosistemas costeros; y los más amenazados por las transformaciones de origen humano como los ecosistemas andinos y bosques secos tropicales. Estas regiones coinciden con ser las más densamente pobladas, las cuales, generan el recurso hídrico y el servicio de energía para la mayor parte del país, e incluso para otros países. De igual manera, estas regiones generan la mayor producción agrícola y ganadera del país y aglomeran un importante porcentaje de la industria nacional. En este sentido, los grupos humanos asentados en estas regiones requieren de los servicios ecosistémico disponibles en el territorio para subsistir y para realizar estas actividades productivas.

La ABE contribuye a la conservación de la biodiversidad y aprovecha la amplia inversión y experiencia en el manejo de los recursos naturales, incluyendo los sistemas de áreas protegidas. Ecosistemas sanos presentan una mayor capacidad de adaptación y resistencia a diferentes tipos de disturbios, se adaptan más fácil y rápido a las circunstancias y siguen cumpliendo sus diferentes funciones y prestando servicios ecosistémico claves para la adaptación. De igual manera, una alta diversidad reduce las inestabilidades temporales causadas por la variación en el clima, por disturbios que dañan ecosistemas o por otros factores.

El FIDA podría apoyar una línea de apoyo y transferencia de conocimiento para que los instrumentos de planificación local integren adecuadamente los elementos de vocación de uso del suelo agropecuario, ordenamiento social de la propiedad, variabilidad y cambio climático y resiliencia, haciendo énfasis en los mecanismos para ejecución, seguimiento y evaluación. Es determinante identificar zonas piloto para la aplicación del proyecto y que en lo posible correspondan a prioridades de la agenda de post-conflicto:

*El plan de vivienda, **agua y saneamiento básico** mejorará las condiciones de salud y de habitabilidad en el campo mediante la disminución del déficit de vivienda rural y la provisión de soluciones tecnológicas apropiadas para las necesidades y el contexto rural, en materia de **acceso a agua potable y eliminación de residuos**, con el fin de garantizar condiciones de vida digna de los habitantes rurales. La pertinencia y sostenibilidad de estas soluciones estará garantizada por una activa participación de las comunidades en el diseño de los proyectos así como en su administración y operación<sup>66</sup>.*

Según en CNA (DANE, 2014) del total de viviendas ocupadas en el área rural censada objeto del CNA 2014, el 81,8% tenían conexión al servicio de energía eléctrica, **el 42,5% del total de viviendas tenía acueducto y el 6,0% tenía alcantarillado**. La proporción de viviendas que no tenía ningún servicio público fue de 16,4%. Estas cifras evidencian un ostensible retraso en materia de suministro de agua potable y saneamiento básico, como indicadores criterio que pesan en la pobreza y calidad de vida de las comunidades rurales.

En el documento CONPES 3810 de 2014 (DNP, 2014) se indica que las acciones para asegurar la provisión de agua potable y saneamiento básico en zonas rurales han quedado en cabeza de los municipios, especialmente en aquellos que presentan un baja capacidad institucional y financiera o de comunidades organizadas, que se caracterizan

---

<sup>66</sup> 1<sup>er</sup> Informe Conjunto. Mesa de Conversaciones, La Habana, 21 de junio de 2013

por no contar con instrumentos que les permitan acceder a los recursos para financiar proyectos de construcción, ampliación u optimización de los servicios. La baja capacidad institucional de los municipios se refleja en la inadecuada provisión de agua potable y saneamiento básico en las zonas rurales.

El GdC inició un proceso de priorización de acciones orientadas a aumentar el acceso al agua potable y saneamiento básico, para lo cual se tramitó un crédito externo con la banca multilateral<sup>67</sup>, se estableció una línea de apoyo financiero a entidades territoriales con recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) y se gestionaron recursos de cooperación internacional<sup>68</sup>. Adicionalmente, para avanzar en la superación de la pobreza de la población rural, entidades como el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), la Agencia para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE), el MADR, entre otras, vienen adelantando acciones que incluyen componentes de agua y saneamiento básico; así como se están ejecutando iniciativas territoriales con recursos propios y del Sistema General de Regalías (SGR).

De esta manera, las inversiones en el sector rural han aumentado entre 2010 y 2013, pasando de representar el 3,7% del total de la inversión en el sector (agrupando todas las fuentes) al 8,5%; sin embargo, siguen siendo insuficientes frente a las necesidades del sector rural y los requerimientos para la reducir las brechas urbano-rural, que se evidencian en el Índice de Pobreza Multidimensional.

La prognosis en materia de provisión agua potable y saneamiento básico es muy desalentadora, sobre todo en áreas rurales alejadas coincidentes con las zonas en las cuales la oscilación climática<sup>69</sup> ha tenido un mayor impacto (e.g. Departamento de la Guajira). Se sugiere que el FIDA analice las posibilidades de apoyo al GdC en la identificación de múltiples fuentes de financiación concurrentes, que se sumen a los proyectos que se ya están realizando. Se focalizarán los esfuerzos para el fortalecimiento y apoyo en municipios de baja capacidad institucional, más afectados por las variaciones climáticas, con menores tasas de cobertura (sobre todo de acueductos), de mayor IPM y en donde está en cuestión la sostenibilidad de las inversiones.

*En la Habana, se acordó un plan de **asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación**, esencial para estimular procesos de **innovación tecnológica** y mejorar la sostenibilidad de los proyectos productivos de la economía campesina, familiar y comunitaria. Este plan incluye un sistema de seguimiento y evaluación de calidad con participación de la comunidad. Adicionalmente incluye la promoción y protección de las semillas nativas y los bancos de semillas para que las comunidades puedan acceder a material de siembra óptimo, y la **estricta regulación socio-ambiental y sanitaria de los transgénicos**, propiciando el bien común. Lo anterior en el marco de la obligación inquebrantable del Estado de tomar las medidas y usar las herramientas necesarias para **salvaguardar el patrimonio genético y la biodiversidad** como recursos soberanos de la Nación.*

La MTC<sup>70</sup> identifica como una de las estrategias requeridas para la formación de una nueva institucionalidad para la innovación del sector agropecuario, los procesos de investigación y desarrollo tecnológico que producen conocimientos de bien público, tanto como aquellos que producen tecnologías de dominio privado (Trigo, 2009). Desde el punto de vista institucional, es relevante articular toda esta diversidad alrededor de las necesidades concretas de innovación en sectores específicos, ya que si bien las

---

<sup>67</sup> CONPES 3715 de 2011 "Concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por US\$ 60 millones o su equivalente en otras monedas destinado a financiar parcialmente el programa de abastecimiento de agua y manejo de aguas residuales en zonas rurales", recursos del PGN 2012, 2013.

<sup>68</sup> Agencia de Cooperación Internacional Española AECID (US\$1,6 millones)

<sup>69</sup> Ciclo conocido como El Niño - Oscilación del Sur (ENSO)

<sup>70</sup> DNP-CORPOICA, 2015. Misión para la transformación del campo. Ciencia, tecnología e innovación en el sector agropecuario.

capacidades pueden ser genéricas, su aplicación para ser exitosa debe responder a cuestiones específicas de la cadena de valor. Uno de los aspectos centrales a trabajar en este campo, es la reglamentación vigente en el país para el acceso de la investigación con fines de uso agropecuario a los recursos genéticos que ofrece la biodiversidad del país. Aún existen controversias a resolver en torno a las normas de carácter nacional y supranacional que rigen este acceso y aprovechamiento. Así mismo, es necesario definir la custodia y administración de los bancos nacionales de germoplasma (material vegetal, animal y microorganismos), hoy bajo la responsabilidad de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (CORPOICA), delegada del Instituto Colombiano de Agricultura (ICA)<sup>71</sup>, titular de esta tarea.

En este sentido, FIDA podría buscar que los diseños de los proyectos incluyan componentes y actividades, y/o se relacionen estrechamente por las políticas de I+D y que los proyectos sean laboratorios de aprendizaje y producción de innovaciones útiles para el conjunto de la estrategia del post-conflicto.

### 2.1.2. Sustitución de cultivos ilícitos

Se logró acuerdo sobre los Planes integrales de desarrollo con participación de las comunidades en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de sustitución y recuperación ambiental de las áreas afectadas por dichos cultivos.

*Según este acuerdo, el GdC creará y pondrá en marcha un nuevo **Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)**, como parte de la transformación estructural del campo que busca la Reforma Rural Integral, y con el fin de generar condiciones materiales e inmateriales de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por cultivos de uso ilícito, en particular para las comunidades campesinas en situación de pobreza que en la actualidad derivan su subsistencia de esos cultivos, y de esa manera encontrar también una solución sostenible y definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito y a todos los problemas asociados a ellos en el territorio.*

Para FIDA, uno de los puntos de entrada para apoyar en la lucha contra los cultivos ilícitos podría ser la implementación de procesos participativos de planeación, ejecución y seguimiento de programas territoriales para la desvinculación definitiva de economías ilegales. Es vital que en dichos programas y en los instrumentos de planeación se hagan explícitos proyectos, acciones y fuentes de financiación para la recuperación y restauración ecológica y ambiental de las zonas afectadas por cultivos de uso ilícito. Esta recuperación deberá darse en función de la vocación de uso definida en los POT y en el caso de sustitución se deberán aplicarse las BPA y todos los criterios de sostenibilidad, antes anotados.

El Fondo Colombia en Paz (FCP) creado por el documento CONPES 3850 de 2015 busca articular la inversión nacional pública y privada<sup>72</sup>, incluyendo la cooperación internacional no reembolsable bajo una visión integral mejor focalizada geográfica y temáticamente. Los ejes estratégicos relacionados con temas ambientales del FCP alineados con las problemáticas identificadas en el PND, el Informe de la MTC y el Acuerdo 1 del proceso de paz con las FARC son: i. Desarrollo alternativo para la sustitución de cultivos ilícitos; ii. Pago por servicios ambientales y pago por resultado; iii. Recuperación de áreas degradadas por minería ilegal y cultivos ilícitos; iv. Fortalecimiento de Parques Nacionales

---

<sup>71</sup> Hoy CORPOICA administra dichos bancos mediante convenios anuales con el ICA, figura que además de tener costos adicionales de transacción, no garantiza la adecuada continuidad que esta tarea demanda en materia de flujo de recursos y disponibilidad permanente de personal especializado y la eficiente conexión que este activo debe tener con los procesos de investigación.

<sup>72</sup> Se estima que en una primera fase, cuya duración será de cinco años, la iniciativa recaude aportes del orden de los USD 3.300 millones a través de cooperación internacional no reembolsable, de los cuales USD 929 millones serían recursos nuevos.

y Sistema de Áreas Protegidas; v. Promoción de sistemas silvopastoriles y agroforestales; vi. Mitigación y adaptación al cambio climático; vii. Desarrollo alternativo para el aprovechamiento de bosques y de la biodiversidad y viii. Ordenamiento ambiental, social y productivo del territorio.

## 2.2. Oportunidades para aumentar la capacidad de adaptación al cambio climático en la ruralidad colombiana

El PND 2014-2018, en el capítulo VII. Transformación del campo, prevé como uno de sus objetivos "**Ordenar el territorio rural buscando un mayor acceso a la tierra por parte de los productores agropecuarios sin tierras o con tierra insuficiente, el uso eficiente del suelo y la seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad bajo un enfoque de crecimiento verde**". Casi todos estos elementos se plantearon en el acápite anterior como parte de la agenda ambiental del post-conflicto, en el marco de los acuerdos de paz, logrados entre el Gobierno de Colombia y las FARC, el cual entraña una reforma rural integral a profundidad. En esta sección se analizarán las opciones estratégicas más importantes para que el FIDA apoye el incremento de la capacidad adaptativa de las áreas rurales de Colombia a los efectos del cambio climático, revisando las principales oportunidades dentro de las políticas e instrumentos relevantes en materia de adaptación del sector al cambio climático, casi todos integrados al PND.

El PND determina en el Capítulo X el enfoque de "crecimiento verde", en el que la mitigación y la adaptación al cambio climático son vitales para propender un desarrollo sostenible. La visión de crecimiento verde reconoce el crecimiento compatible con el clima, planteando acciones necesarias para avanzar en la *adaptación* al cambio climático y las acciones transversales habilitantes para consolidar una política nacional de cambio climático. Este enfoque se complementa con el crecimiento compatible con el clima el cual *"contribuye a la competitividad de los sectores, asegura la base del capital natural en cantidad y calidad, evita que las externalidades asociadas a los costos de la degradación y de los impactos de los desastres y del cambio climático se concentren en la población más pobre y vulnerable."*

La política nacional de cambio climático será un instrumento que orientará al país en las acciones de corto, mediano y largo plazo para reducir las emisiones de GEI y facilitar la adaptación al cambio climático. Para ello, se articularán el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC), la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono (ECDBC) y la Estrategia Nacional REDD+<sup>73</sup>, con políticas de desarrollo sostenible del país. Se preparará un proyecto de Ley de Cambio Climático a ser presentado ante el Congreso, que incluya, entre otros, los mecanismos de coordinación interinstitucional. Es vital que en la formulación de la Ley de Cambio Climático, se dé cabida a una participación activa del sector agropecuario y se consideren en la perspectiva programática y de inversión, los temas básicos que se enuncian a continuación. Sería importante que el FIDA fuera considerado como un apoyo en las diferentes oportunidades estratégicas y que estas sean explícitas en la política y el despliegue de sus planes de acción territorial. Es particularmente importante incluir en la política de cambio climático los elementos y recomendaciones antes anotadas sobre el post-conflicto.

Las acciones de crecimiento verde que plantea el PND para una transformación del sector agropecuario tendiente a un desarrollo sostenible se implementarán en el marco de diferentes instrumentos técnicos, normativos, económicos y de planificación, entre los que se encuentran los Planes de Acción Sectorial de mitigación de gases de efecto invernadero (PAS) y la ECDBC.

---

<sup>73</sup> Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación. Es un mecanismo de compensación económica por la conservación del carbono que capturan los bosques en pie.

El PND definió metas concretas de producción agropecuaria en áreas de vocación, ganadería intensiva con sistemas silvopastoriles (SSP) y uso eficiente del agua: se implementarán instrumentos que estimulen el aprovechamiento productivo y sostenible del suelo y de los recursos naturales, especialmente en las tierras de vocación agrícola, que permita identificar las condiciones agroecológicas del suelo y la oferta ambiental del territorio. Estos instrumentos permiten dirigir el **ordenamiento del suelo rural**, diseñar incentivos para su uso eficiente y avanzar en la reconversión de tierras rurales que presenten conflictos en el uso del suelo por sobreexplotación y subutilización. El FIDA, cuenta con una oportunidad estratégica en el apoyo para el fortalecimiento institucional (nacional, regional y local) orientado a la generación de capacidades para la formulación e implementación de instrumentos de ordenamiento territorial y la planificación del usos del suelo rural. Existen múltiples instrumentos, no obstante se propone una focalización en los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial y los Proyectos de Ordenamiento Social de la Propiedad promovidos por el MADR. Se recomienda formular proyectos piloto, priorizando los municipios de mayor afectación por variabilidad climática y que simultáneamente que correspondan a áreas estratégicas del post-conflicto.

Se diseñarán e implementarán nuevos instrumentos para la promoción de las **plantaciones forestales con fines comerciales y silvopastoriles**<sup>74</sup>, tales como la focalización de 3 zonas de desarrollo estratégico, con encadenamiento para la producción de bienes y servicios del subsector, logística y comercialización interna y externa. Se reformulará el Certificado de Incentivo Forestal (CIF) articulándolo con líneas de crédito para proyectos forestales acordes a los flujos de caja generados por el proyecto productivo, solventando los periodos de falta de liquidez propios de la estacionalidad de ingresos de las actividades forestales y para los pequeños productores se plantea una tasa subsidiada. Existen actores del sector como CORPOICA, CIAT, ASISTEGAN, FEDEGAN, Fondo Nacional del Ganado, CIPAV y TNC, con los que el FIDA podría realizar alianzas estratégicas, encaminadas a la formulación y ejecución de proyectos con cadena de valor. También se podría participar con el nivel nacional en la evaluación y ajuste del instrumento CIF, de tal forma que éste contemple SSP.

Sobre todo en las zonas más vulnerables en donde se pueda afectar la producción agropecuaria, forestal y pesquera debido a la sequía por la oscilación climática (ENSO) y en áreas de mayor riesgo climático, se debe contar con un **modelo de planificación de la infraestructura de adecuación de tierras** que tenga como punto de partida las demandas hídricas del sector; que propenda por la gestión sostenible del recurso hídrico; que incorpore modelos productivos que hagan un uso más eficiente del agua; y que garantice la sostenibilidad de dicha infraestructura. Con orientación hacia a los pequeños productores, el FIDA podría considerar proyectos piloto de infraestructura de almacenamiento multipropósito y gestión del hídrico, buscando fondos de contrapartida del PNACC y del FCP. Se coadyuvará para que los municipios incorporen estos proyectos en sus planes de inversión, de tal forma que se garantice la sostenibilidad y apropiación local de los mismos.

El diagnóstico del sector indica la necesidad diseñar e implementar un **nuevo modelo de asistencia técnica integral** articulado al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología

---

<sup>74</sup> Lau, C.; Jarvis, A.; Ramírez, J. 2011. Agricultura colombiana: Adaptación al cambio climático. CIAT Políticas en Síntesis n° 1. Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), Cali, Colombia. 4 p. Los sistemas silvopastoriles (SSP) son una alternativa a los sistemas ganaderos tradicionales en América Latina, los cuales se han visto relacionados durante años con deforestación, erosión del suelo y pérdida de la biodiversidad. Por el contrario, los SSP mezclan vegetaciones perennes de enraizamiento profundo al sistema de producción pecuaria. La diversidad de plantas en los sistemas silvopastoriles —que a menudo combinan gramíneas terrestres, leguminosas arbustivas y especies leguminosas o maderables para proporcionar sombra— ofrecen mayor resiliencia a la variabilidad climática. Las plantas pueden entonces servir de suplemento dietético y de forraje alternativo. Se ha encontrado que la producción de leche y carne aumenta en los SSP. Estos sistemas también proveen servicios ambientales (reciclaje de nutrientes del suelo, secuestro de carbono, corredores y refugios para la biodiversidad), al tiempo que proporcionan sombra, conservando la humedad del suelo y reduciendo la temperatura para el ganado.

Agroindustrial y al Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación, cuyos fines incluyan el desarrollo de modelos de producción basados en el uso racional del agua, siguiendo las BPA y las BPP. Colombia ha avanzado consistentemente en el tema y cuenta con ejemplos de adaptación para la sostenibilidad productiva como el convenio MADR-CIAT de 2013. Aquí existe una oportunidad estratégica para el FIDA, en la que se puede explorar un trabajo de asistencia técnica e I+D, acotado a determinadas prioridades subsectoriales y territoriales. Son muy amplios los retos en este sentido, por ello se recomienda de forma primaria la formulación de un plan de acción con posibilidades concretas de intervención, sin embargo algunas ideas iniciales incluyen: i. Programas de capacitación a gremios y pequeños productores para generar medidas de adaptación; ii. Desarrollo y montaje de plataformas (y otros recursos) para la gestión y apropiación del conocimiento sobre adaptación del sector al cambio climático; iii. Implementación de mecanismos de comunicación, promoción, difusión de la información y el conocimiento sobre BPA-BPP y acciones concretas de adaptación.

Concomitante con la visión de FIDA, se adelantará un proceso de **fortalecimiento de las capacidades regionales para consolidar territorios adaptados y bajos en carbono** por medio de: (i) la formulación e implementación de una estrategia de regionalización del cambio climático, con la cual se contribuirá con la consolidación de territorios de desarrollo rural bajo en emisiones del sector de agricultura, forestal y uso de suelo (AFOLU por sus siglas en inglés) y REDD+; y (ii) el fortalecimiento de la capacidad de las autoridades ambientales regionales para orientar a los actores dentro de su jurisdicción en la identificación de medidas de adaptación basada en ecosistemas (ABE). Como se indicó anteriormente, el fortalecimiento institucional y la generación de capacidades, constituye uno de los principales alcances de la estrategia país de FIDA. Aquí cobra importancia la inclusión de las autoridades ambientales regionales o Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) como sujeto de dicho fortalecimiento. De conformidad con el documento de Contribuciones Prevista y Determinada a Nivel Nacional (iNDC) del GdC (Presidencia de la República de Colombia, 2016) de acuerdo con los avances y orientaciones de la Convención Marco de Naciones Unidas de Cambio Climático (CMNUCC), en 2010 el país produjo unas emisiones estimadas de gases de efecto invernadero (GEI) de 224 Mton de CO<sub>2</sub>eq, lo cual representa tan solo el 0,46% del total global. De éstas, asociadas a agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra (AFOLU), corresponden 130 Mton, lo que en términos generales el sector rural de Colombia aporta el 0,27% de las emisiones globales.

Colombia es un país comprometido con las negociaciones internacionales de cambio climático y en particular, con la adopción, en diciembre de 2015 de un nuevo acuerdo legalmente vinculante que incluirá compromisos para todas las Partes durante la COP 21 de la CMNUCC. No obstante lo anterior, al tener una geografía diversa y una economía con gran dependencia del clima y del uso y aprovechamiento de los recursos naturales, Colombia es un país altamente expuesto y sensible a los impactos del Cambio Climático. Solo en sectores de la economía que en conjunto suman el 4.3% del PIB total del país (transporte, forestal, pesca, ganadería y agricultura, y en otros que aportan a la economía del país a través de la provisión de servicios), se estiman pérdidas anuales del 0,49% del PIB si el país no toma acciones para adaptarse. Al sumar las pérdidas anuales, el impacto sería equivalente a perder entre 3,6 y 3,7 veces el valor del PIB de 2010 (DNP-BID, 2014).

Como Meta Unilateral e Incondicionada, la República de Colombia se comprometió a reducir sus emisiones de gases efecto invernadero en un 20% con respecto a las emisiones proyectadas (BAU)<sup>75</sup> para el año 2030. El sector AFOLU está incluido en la

---

<sup>75</sup> Escenario Business As Usual

meta del conjunto de la economía<sup>76</sup>.

La adaptación y construcción de resiliencia frente al cambio climático son una prioridad para Colombia y constituye un tema de seguridad nacional, que en el contexto de construcción de paz tendrá mayor importancia y busca mejorar el bienestar de toda la población en territorios adaptados al clima, haciendo de Colombia un país moderno, innovador, y competitivo a nivel global.

Una de las herramientas que prevé la iNDC y el PNACC son los Planes Sectoriales de Adaptación. Estos planes son el insumo para que los tomadores de decisión identifiquen la vulnerabilidad de su territorio y definan medidas de adaptación que a su vez sean incorporadas en los diferentes instrumentos de planificación del desarrollo y de ordenamiento territorial. No se identifica un plan sectorial agropecuario de adaptación formulado; en contraste, sí existe un Plan de Acción Sectorial (PAS) de **mitigación** de gases de efecto invernadero para el sector agropecuario (MADR-ECDBC, 2015)

Las acciones en adaptación de Colombia en relación al Acuerdo de París de 2015, en las que el país enfocará sus esfuerzos hasta 2030, se harán en articulación con otras metas globales que contribuyen al aumento de resiliencia, como las del Convenio de Diversidad Biológica (CDB), la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, la Convención de Lucha contra la Desertificación (UNCCD), así como el Marco de Acción de Sendai 2015-2030. FIDA podría apoyar aquellas acciones más directamente relacionadas con el sector rural, entre las cuales se sugieren las siguientes:

- Diseño e implementación de proyectos piloto de ABE. El FIDA podría apoyar proyectos piloto en municipios del post-conflicto en donde opere simultáneamente el programa de sustitución de cultivos ilícitos.
- Adaptación de infraestructura básica rural, con énfasis en los sistemas de suministro de agua (riego, almacenamiento y acueductos rurales). Supone la protección con medidas estructurales y no estructurales. El FIDA puede proponer alternativas para la con-financiación de estudios de factibilidad y/o contrapartida de empréstitos provenientes de la banca multilateral.
- Asistencia técnica y fortalecimiento institucional para la incorporación de los conceptos, estrategias, acciones concretas y presupuestos sobre de adaptación y resiliencia en la planificación sectorial, territorial y del desarrollo. El FIDA podría priorizar municipios con la más alta vulnerabilidad y que simultáneamente sean clave en el proceso de post-conflicto. En este aspecto, la iNDC se traza como meta el 100% del territorio Nacional cubierto con planes de cambio climático formulados y en implementación. No obstante, se recomienda revisar el exceso de instrumentos de planeación y las capacidades reales de los sectores y las entidades territoriales para su ejecución y financiamiento.
- El FIDA podría priorizar una línea de acción para el fortalecimiento y apoyo a las mesas técnicas agroclimáticas (territoriales y sectoriales), articuladas con la mesa nacional. Lo anterior, permitirá que una gran cantidad de productores reciban información agroclimática para facilitar su toma de decisiones. Se deben examinar y promover iniciativas en curso (e.g. RClim Tool del CIAT, los portales web del IDEAM y los observatorios rurales) y mejorar los mecanismos de difusión (boletines, app, radio, TV, etc.), más que pensar en el diseño de nuevas herramientas.
- Para la consolidación de territorios de paz con consideraciones de cambio climático serán necesarias medidas de adaptación, incluyendo: AFBE, BPA y BPP, ordenamiento social de la propiedad, ABE, Zonas de Reserva Campesina (ZRC), ordenamiento territorial, gestión de los recursos hídricos y saneamiento básico, que podrían ser objeto de apoyo por el FIDA para una ruralidad sostenible en el post-conflicto. Como la agenda

---

<sup>76</sup> Para los análisis de cambios de bosque natural, regeneración o deforestación, se usó una aproximación "land-based". Para las tierras de las categorías o coberturas distintas al bosque natural se empleó una aproximación "Activity-based", discriminando y ajustando adecuadamente respecto a las áreas de cambio del bosque natural.

es tan amplia, se recomienda establecer un plan de acción en donde se precisen oportunidades de apoyo concretas y proyectos escalables en municipios y zonas prioritizadas, junto con el GdC.

- Las cuencas prioritarias del país contarán con instrumentos de manejo del recurso hídrico con consideraciones de variabilidad y cambio climático. La escasez o exceso de agua, derivado de la alternancia entre fenómenos de La Niña y El Niño, sumada al inadecuado manejo de los recursos hídricos, genera un riesgo alto para la pequeña agricultura y para la seguridad alimentaria. La condición de sequía y déficit hídrico en el país, lamentablemente coincide en áreas con los mayores niveles de pobreza y desnutrición. El FIDA podría apoyar programas y proyectos en marcha en dichas zonas que propendan por el aseguramiento del agua para el pequeño productor y se mejoren las condiciones alimentarias en población altamente vulnerable.
- El FIDA puede apoyar el fortalecimiento de la mesa nacional agroclimática, mediante una serie de mecanismos que integren entidades nacionales, regionales y locales, y especialmente *los gremios del sector*, con el propósito de ejecutar programas sostenidos de transferencia de conocimientos, información y prácticas de adaptación al cambio y variabilidad climática.
- El fortalecimiento de Cooperación Sur-Sur en temas de mitigación y adaptación al cambio climático. Las Ministras y Ministros y Jefes de Delegación participantes en la XIX Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe reunidos en México, del 12 al 14 de marzo de 2014, ratificaron la necesidad de adoptar acciones ambiciosas e inmediatas ante las consecuencias derivadas del aumento en la frecuencia de eventos climáticos extremos y otros impactos negativos del cambio climático. En virtud de lo anterior y de las experiencias regionales existentes, decidieron promover un *Programa de Cooperación Regional en materia de Cambio Climático* como marco de cooperación Sur-Sur y triangular en áreas de interés para la región. Dicho Programa contará con el apoyo del PNUMA y de otras instituciones regionales y globales relevantes<sup>77</sup>.

### 2.3. Oportunidades para lograr un crecimiento rural resiliente

El PNACC define las estrategias y acciones para hacer frente a las causas de la vulnerabilidad del país al cambio climático en el país, sentar las bases para actuar de forma prospectiva, y promover un desarrollo planificado y compatible con la evolución del cambio climático y la variabilidad climática. Las acciones más relevantes que se integran al PNACC para incrementar resiliencia rural a los impactos previstos del cambio climático se sintetizan en: (i) implementar un modelo integral de manejo de riesgos, donde se incluyan los climáticos; (ii) ejecutar la Estrategia de Adaptación del Sector Agropecuario<sup>78</sup> a Fenómenos Climáticos, en el marco de la cual se adelanta la clasificación agroclimática actual con base en escenarios de cambio climático<sup>79</sup>; y (iii) diseñar e implementar un sistema de alertas agroclimáticas tempranas, bajo el liderazgo del IDEAM.

Para el incremento de la resiliencia rural, y más específicamente agropecuaria, es recomendable retomar los aportes sobre el tema de centros de investigación con trayectoria. Sería útil incorporar las llamadas prácticas de agricultura climáticamente inteligentes (Climate Smart Agriculture, CSA<sup>80</sup>) en las actividades agropecuarias del país.

<sup>77</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP). Documento: Programa de Cooperación Regional sobre Cambio Climático. Reunión Intersesional del Foro de Ministros de Ambiente de América Latina y el Caribe. México D.F., México 17-19 de noviembre de 2015.

<sup>78</sup> Plan Sectorial de Adaptación al Cambio Climático del Sector Agropecuario. Este plan se encuentra en fase de formulación por parte del MADR.

<sup>79</sup> Deberán ser compatibles con los escenarios de la Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático, en proceso de preparación por parte del IDEAM (2016).

<sup>80</sup> Banco Mundial; CIAT; CATIE. 2015. Agricultura climáticamente inteligente en Colombia. Serie de perfiles nacionales de agricultura climáticamente inteligente para América Latina. 2da. ed. Washington D.C.: Grupo del Banco Mundial. El objeto de la CSA es mejorar la integración del desarrollo agrícola y la capacidad de respuesta al cambio climático y lograr la seguridad alimentaria y metas de desarrollo más generales ante un clima en constante cambio y la creciente demanda de alimentos

Una de las barreras más importantes para la implementación de la CSA es que los riesgos agroclimáticos no están identificados ni analizados en una escala local; por tanto, las respuestas de mitigación y adaptación son generalistas y no consideran particularidades regionales. El FIDA podría contribuir en la co-financiación de un programa para la identificación detallada de las prácticas de CSA más adecuadas territorial y sectorialmente, que permitan a los pequeños agricultores a superar las barreras de implementación existentes.

Es necesario que el GdC, de forma coherente con el PNACC y con la INDC, cuente con una política integral para la gestión del riesgo dé respaldo financiero para el incremento de la resiliencia rural en Colombia, por ejemplo con el apoyo en la *provisión de seguros agrícolas*<sup>81</sup>, *préstamos* y *protección fiscal*. El apoyo de GdC a la agricultura debe traducirse en el desarrollo e implementación de tecnologías adecuadas a las características de los agricultores, lo que facilitará la adaptación e incrementará la productividad y los ingresos, reduciendo el índice de pobreza rural<sup>82</sup>.

En el fondo, la CSA consiste en una serie de prácticas de adaptación climática para el incremento de la resiliencia en la agricultura. Históricamente en Colombia se han utilizado, no obstante su grado de implementación es bajo, debido principalmente a la *desarticulación que existe entre la oferta tecnológica, la percepción de riesgo del agricultor y sus condiciones socioeconómicas. la falta de consistencia entre políticas de cambio climático y políticas agrícolas, de seguridad alimentaria, de desarrollo forestal, de conservación y de desarrollo económico, falta de fondos destinados para apoyar al productor en la transición a prácticas climáticamente inteligentes (con servicios de extensión, investigación y desarrollo, incentivos financieros, etc.) y factores socioeconómicos (por ejemplo, la pobreza, bajos ingresos, falta de educación, tenencia de la tierra), entre otras*<sup>83</sup>.

El Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) ha identificado algunas medidas específicas para Colombia, las cuales podrían ser incorporadas en el apoyo brindado por el FIDA (ver sección 3.3).

#### **2.4. Posibles fuentes de financiación**

El financiamiento nacional del sector agrícola en Colombia, se circunscribe al Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), el Banco Agrario (BanAgrario), el Banco de Desarrollo Empresarial (Bancoldex) e instituciones de crédito, bancos, cooperativas, ONG y sector informal. No obstante, los seguros agrícolas, que como se indicó constituyen un instrumento vital para la adaptación climática del sector, tienen una muy pobre cobertura territorial<sup>84</sup>, por lo que una de las cuestiones importantes de la estrategia país del FIDA, puede ser el desarrollo de un programa para incrementar la oferta de seguros agrícolas en base a índices climáticos y riesgo climático, en las instituciones de financiamiento público.

Existen instrumentos económicos como los Pagos por Servicios Ambientales (PSA), con gran potencial para financiar actividades agrícolas que promuevan la conservación ambiental y la adaptación, que aunque conceptual y metodológicamente desarrollados en

---

<sup>81</sup> Hellmuth M.E., Osgood D.E., Hess U., Moorhead A. y Bhojwani H. (eds) 2009. Seguros en base a índices climáticos y riesgo climático: Perspectivas para el desarrollo y la gestión de desastres. *Clima y Sociedad* No. 2. Instituto Internacional de Investigación para el Clima y la Sociedad (IRI), The Earth Institute at Columbia University, Nueva York, EEUU. Los seguros en base a índices son seguros ligados a un índice, como por ejemplo el nivel de precipitación, la temperatura, la humedad o el rendimiento de las cosechas, en lugar de a una pérdida real. El enfoque aporta una solución a algunos de los problemas que limitan la aplicación de los seguros de cosechas en las zonas rurales de países en desarrollo. Una ventaja clave radica en su menor costo administrativo. Por lo menos en teoría, esto hace que los seguros en base a índices resulten económicamente factibles para las aseguradoras del sector privado, y accesibles para los pequeños agricultores.

<sup>82</sup> Op. Cit 22

<sup>83</sup> Ibidem

<sup>84</sup> Según el CIAT, un 1% de la superficie cultivada en Colombia.

Colombia, su reglamentación normativa e inclusión en los esquemas de las entidades financieras, es incipiente. Este es otro filón de trabajo posible a ser apoyado por el FIDA, en tanto asegura la sostenibilidad de los procesos de agricultura adaptada al cambio y la variabilidad climática. También hay algunas oportunidades de financiamiento en las siguientes fuentes, con las cuales el FIDA podrá identificar proyectos y acciones que permitan la concurrencia de recursos y la sinergia institucional: BID, BM, Fondo del Carbono para el Desarrollo Comunitario (CDCF), Fondo Internacional para la Conservación de Carbono (CICF), Fondo Especial para Cambio Climático (FECC), Fondo de Adaptación de Colombia (FA), FAO, Fondo para la Acción Ambiental de Colombia (FAA), GEF, Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF), Fondo Regional de Tecnología Agropecuaria (FONTAGRO), Fondo de Tecnología Limpia (FTL), Fondo Verde para el Clima (GCF), Iniciativa Internacional para la Protección del Clima (ICI), Fondo para el Patrimonio Nacional Natural para la Biodiversidad y la Conservación (PN) y Programa de las Naciones Unidas para Reducir las Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal (UN-REDD).

Los fondos internacionales usados para la implementación de estrategias de mitigación tales como la Estrategia Nacional REDD+<sup>85</sup>, Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropriadas (NAMAs, por sus siglas en inglés) y la ECDBC, pueden aplicarse también al sector agropecuario mediante la promoción y adopción de iniciativas de adaptación agrícola.

Por su parte, el DNP en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) avanzan en el proceso de creación del **Fondo Nacional de Cambio Climático**, el cual se podrá capitalizar con fuentes públicas, privadas, nacionales e internacionales e incluirá mecanismos de articulación regional.

## 2.5. Entorno institucional y políticas públicas

Una de las cinco estrategias del PND para el logro del objetivo de proteger y asegurar el uso sostenible del capital natural y mejorar la calidad y la gobernanza ambiental pasa por consolidar un marco de política de cambio climático buscando su integración con la planificación ambiental, territorial y sectorial. La política nacional de cambio climático será la carta de navegación y compromiso del país en torno a metas de mitigación y adaptación y deberá integrar instrumentos como el PNACC, la ECDBC y la Estrategia Nacional REDD+.

Se deberá formular e implementar el Plan Sectorial de Adaptación del sector agropecuario, acompañado de una estrategia de regionalización y fortalecimiento de municipios y CAR. Al tiempo, es ineludible avanzar consistentemente en la producción de información técnica-científica, culminar la 3ª Comunicación Nacional de Cambio Climático (incluye el desarrollo de escenarios de cambio climático para el sector) e implementar lo mandatorio en el CONPES 3700 (DNP, 2011) de cara a la requerida articulación institucional<sup>86</sup>.

En los niveles territoriales se requiere incluir proyecciones de cambio climático en el componente de diagnóstico y en el proceso de formulación y actualización de los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA) y planes de manejo ambiental de microcuencas por parte de las CAR, con el apoyo del IDEAM. Así mismo el apoyo de las entidades nacionales coordinadoras del PNACC a los municipios en la incorporación de criterios y acciones que disminuyan los impactos del cambio climático en el proceso de revisión de los POT.

---

<sup>85</sup> REDD+: Programa de las Naciones Unidas para Reducir las Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal, más conservación y manejo forestal sostenible y mejoramiento de las reservas de carbono de los bosques.

<sup>86</sup> Estrategia Institucional para la Articulación de Políticas y Acciones en Materia de Cambio Climático en Colombia

Un enfoque institucional específicamente relacionado con la agricultura sostenible y la ruralidad resiliente, pone al MADR como principal instancia de coordinación. En temas de productividad se apoyará en el ICA, CORPOICA, ONG y asociaciones de productores. Instancia de financiación y crédito son BanAgrario y FINAGRO. Respecto a la adaptación al cambio climático, las políticas son lideradas por el DNP y a nivel regional co ejecutadas por las CAR. La investigación puede ser fortalecida con organizaciones como Cenicafé, Cenicaña, Cenipalma, CORPOICA y el CIAT.

A nivel local, el MADS creó Nodos Regionales de Cambio Climático (NRCC)<sup>87</sup> dirigidos a implementar estrategias regionales de cambio climático. Estos nodos participan en grupos interdisciplinarios de trabajo que incluyen instituciones públicas y privadas en todos los niveles: local, departamental, regional y nacional e implementan acciones orientadas a reducir la vulnerabilidad e incrementar la capacidad regional para responder a los riesgos climáticos actuales y futuros<sup>88</sup>.

### **3. Recomendaciones sobre medio ambiente y cambio climático para el FIDA**

#### **3.1. Oportunidades en el marco del proceso de paz y post-conflicto**

En primera instancia se debe llamar la atención sobre el proceso de paz y el post-conflicto, que determina el enfoque del COSOP y define las pautas no solo del sector agropecuario, sino del futuro desarrollo en Colombia. Parte central del Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera del 26 de agosto de 2012 suscrito entre el GdC y las FARC es la Reforma Rural Integral planteada como una transformaciones estructural de la realidad rural y agraria de Colombia con equidad y democracia, contribuyendo así a la no repetición del conflicto y a la construcción de una paz estable y duradera.

El FIDA, que busca contribuir a que el post-conflicto se traduzca en una ampliación de las oportunidades de los pequeños productores agrícolas con visión sostenible y resiliente, así como en el fortalecimiento de las políticas públicas e instituciones, podría apoyar los siguientes elementos de la política pública. Estas recomendaciones constituyen simultáneamente oportunidades de la estrategia país definida en el COSOP, las cuales deberán ser ponderadas, detalladas y acordadas con múltiples actores a fin de ser incluidas en un plan de acción específico:

- i. Apoyar la formulación, pero sobre todo, la implementación, seguimiento y evaluación de un *plan para delimitar la frontera agrícola y proteger las áreas de especial interés ambiental* que incluyen las zonas de reserva forestal, generando alternativas para los pobladores que colindan con ellas o las ocupan y garantizando los principios de participación de las comunidades rurales y de desarrollo sostenible.
- ii. Fortalecer a las instituciones del sector, a las entidades territoriales y a las autoridades, en la conformación de las *zonas de reserva campesina*, como iniciativa de las comunidades y como alternativa para la producción de alimentos y la economía campesina. En particular se debe apoyar los planes de desarrollo y de acción sobre este figura.
- iii. Generar capacidades en las instancias del sector en el nivel nacional para definir los *lineamientos generales de uso del suelo* que tengan en cuenta su vocación, el bien común y las visiones territoriales construidas en el marco de las instancias de participación comunitaria. Es decir, se apoyará al sector en la formulación de orientaciones estratégicas a departamentos y municipios en los procesos de planificación y ordenamiento del territorio. El FIDA se podría concentrar en una estrategia de apoyo y

---

<sup>87</sup> Los RNCC son coordinados por las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) e implementan políticas de adaptación y mitigación, como el documento CONPES 3700.

<sup>88</sup> MADS; WWF. 2013. Nodos Regionales de Cambio Climático. Articulando acciones e intereses frente al cambio climático. Bogotá: MADS.

fortalecimiento institucional orientada a los municipios para el desarrollo de instrumentos en el proceso de determinación de los usos agropecuarios, teniendo en consideración los determinantes ambientales de los POT, el señalamiento de las áreas de reserva agropecuaria y medidas para la conservación de los recursos naturales requeridos por la actividad agropecuaria.

iv. Con el fin de garantizar condiciones de vida digna de los habitantes rurales, se podría promover una estrategia para el acceso al agua y al saneamiento básico. De igual manera, apoyar la *gestión integral del recurso hídrico* en el marco de las buenas prácticas (BPA y BPP). Se propone una estrategia contingente y priorizada en los municipios más afectados por el fenómeno ENSO y con menor IPM.

v. Apoyar la revisión de las estrategias nacionales y territoriales para la ejecución del *plan de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación*, necesario para estimular procesos de innovación tecnológica y mejorar la sostenibilidad de los proyectos productivos de la economía campesina, familiar y comunitaria. El FIDA podría apoyar que los diseños de los proyectos incluyan componentes y actividades, y/o se relacionen estrechamente por las políticas de I+D y que sean laboratorios de aprendizaje y producción de innovaciones útiles para el conjunto de la estrategia del post-conflicto.

vi. Desarrollar elementos para la sostenibilidad ambiental y la restauración ecológica aplicables al PNIS como parte de la transformación estructural del campo que busca la Reforma Rural Integral. En especial, se podrían apoyar por parte del FIDA algunos de los ejes estratégicos del FCP: (a) Desarrollo alternativo para la sustitución de cultivos ilícitos; (b) Pago por servicios ambientales y pago por resultados; (c) Promoción de sistemas silvopastoriles y agroforestales; (d) Desarrollo alternativo para el aprovechamiento de bosques y de la biodiversidad y (e) Ordenamiento ambiental, social y productivo del territorio.

### 3.2. Adaptación al cambio climático y resiliencia rural

Igualmente, se identificaron oportunidades estratégicas para que la acción del FIDA en Colombia promueva la resiliencia, teniendo en cuenta el principal marco de política pública nacional, definido en el PND y particularmente el enfoque de crecimiento verde, según el cual el crecimiento compatible con el clima contribuye a la competitividad de los sectores, asegura la base del capital natural en cantidad y calidad, evita que las externalidades asociadas a los costos de la degradación y de los impactos de los desastres y del cambio climático se concentren en la población más pobre y vulnerable, además de considerar otros instrumentos de política como el PNACC, ECDBC y la Estrategia Nacional REDD+. Estas opciones podrían incluir:

- i. Asesorar técnicamente la formulación de la *Ley de Cambio Climático*, de forma que se garantice una participación activa del sector agropecuario y se consideren sus prioridades en la perspectiva programática y de inversión.
- ii. Apoyar el desarrollo de instrumentos de *ordenamiento del suelo rural* que estimulen el aprovechamiento productivo y sostenible del suelo y de los recursos naturales, especialmente en las tierras de vocación agrícola, que permita identificar las condiciones agroecológicas del suelo y la oferta ambiental del territorio.
- iii. Contribuir en el diseño e implementación nuevos *instrumentos para la promoción de las plantaciones forestales con fines comerciales y silvopastoriles*: reformulación del CIF, focalización en zonas de desarrollo estratégico, con encadenamiento para la producción de bienes y servicios del subsector, logística y comercialización interna y externa, entre otros.
- iv. Asistir el diseño y puesta en marcha de un *modelo de planificación de la infraestructura de adecuación de tierras* que tenga como punto de partida las demandas hídricas del sector; que propenda por la gestión sostenible del recurso hídrico y que incorpore modelos productivos que hagan un uso más eficiente del agua.
- v. Apoyar el programa de *asistencia técnica integral para la adaptación al cambio climático*, articulado al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agroindustrial y al Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación (ver sección 2.2).

- vi. Ayudar a generar capacidades en el sector y apoyar la formulación y ejecución del *Plan Sectorial Agropecuario de Adaptación al Cambio Climático*.
- vii. Apoyar al GdC en la definición de una estrategia de asistencia técnica y fortalecimiento institucional cuyo foco inicial sea la *formulación e implementación de los planes territoriales de cambio climático*.
- viii. Fortalecer las *mesas técnicas agroclimáticas territoriales* articuladas con la mesa nacional.
- ix. Ayudar a la consolidación de *instrumentos para el manejo del recurso hídrico* con consideraciones de variabilidad y cambio climático (e.g. POMCA, Planes del Agua, instrumentos económicos, etc).
- x. Apoyar el Programa de *Cooperación Regional* en materia de Cambio Climático como marco de cooperación Sur-Sur y triangular en áreas de interés para la región.
- xi. Establecer un marco de acción concreta para apoyar las *acciones más relevantes del sector en el PNACC* (ver sección 2.3).
- xii. Identificar e implementar en como parte de proyectos piloto priorizados algunos *instrumentos económicos orientados a la adaptación basada en ecosistemas* en entornos rurales (e.g. PSA, REDD+ y CIF en sistemas silvopastoriles).

### **3.3. Recomendaciones prácticas en el diseño e implementación de propuestas de inversión**

Se recomienda tener en cuenta las prácticas de agricultura climáticamente inteligente en Colombia desarrolladas por el CIAT tanto en la formulación como en la ejecución de proyectos de inversión:

- i. Utilización de abonos verdes
- ii. Incorporación de prácticas de agricultura de conservación,
- iii. Rotación y diversificación de cultivos,
- iv. Promoción y desarrollo de la agroforestería
- v. Implementación de BPA-BPP
- vi. Reducción de la quema de residuos de cosecha
- vii. Gestión de los recursos hídricos, ahorro y uso eficiente del agua (captación del agua de lluvia, sistemas de almacenamiento, riego y maneras de distribuir el agua; siembra de árboles a lo largo de los cauces de agua para prevenir erosión)<sup>89</sup>
- viii. Utilización de variedades resistentes a plagas , enfermedades y/o tolerantes al calor (investigación en material genético resistente al calor y programas de fitomejoramiento para los cultivos más vulnerables, desarrollo de nuevas prácticas para sistemas agrícolas que puedan soportar temperaturas más altas )
- ix. Uso eficiente de fertilizantes
- x. Manejo del suelo (e.g. labranza mínima, reducir compactación, mejorar drenaje, cambiar las estrategias de labranza para reducir el uso de fertilizantes)
- xi. Implementación de SSP
- xii. En la ganadería, asociación de gramíneas con leguminosas y pastos mejorados<sup>90</sup>

---

<sup>89</sup> Alineados con la Política Nacional para la Gestión del Recurso Hídrico (MADT, 2010)

<sup>90</sup> Reducen emisiones de GEI producidas por fermentación entérica y mal manejo del estiércol

## Country at a glance

Indicador	Descripción	Año	Fuente	Valor
Datos generales				
Área territorial	Territorio continental en kilómetros cuadrados	2016	IGAC-SIGOT	1.046.666 Km <sup>2</sup>
Población Total	Número de habitantes del país	2016	DANE – Proyecciones de población	48.747.708 personas
Densidad de población	Número promedio de habitantes por Km <sup>2</sup>	2016	Cálculo con datos DANE e IGAC.	46,6 habitantes por Km <sup>2</sup>
Moneda	Moneda de curso legal o moneda corriente es la forma de pago, definida por la ley de un Estado.	2016	Banco de la República	Pesos colombianos (COP)
Tasa de cambio representativa del mercado (TRM)	Cantidad de pesos colombianos por un dólar de los Estados Unidos (promedio anual)	2015	Banco de la República	COP 2.743,4
PIB nominal	Sumatoria de los valores agregados generados en la actividad económica del país	2014p	DANE – Cuentas nacionales	COP 757,5 billones
Distribución sectorial del PIB	Agricultura	2014p	Cálculo con datos DANE – Cuentas nacionales	6,32%
	Industria			35,64%
	Servicios			58,04%
Composición del PIB (exportaciones netas negativas)	Gasto de Consumo Final de los hogares	2014p	Cálculo con datos DANE – Cuentas nacionales	61,20%
	Gasto de Consumo Final del Gobierno General			17,66%
	Formación Bruta de Capital			26,26%
PIB per cápita nominal	PIB nominal promedio por habitante	2014p	DANE – Cuentas nacionales	COP \$15.893.361
Crecimiento anual PIB per cápita	Cambio anual del PIB per cápita nominal	2014p	DANE – Cuentas nacionales	5,4%
Coeficiente de Gini	Medida de desigualdad de ingresos. 0 corresponde con la perfecta igualdad y 1 corresponde con la perfecta desigualdad.	2014	DANE – Pobreza y desigualdad GEIH	0,54
Inflación	Variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor	2015	DANE - IPC	6,77%
Indicadores sociales				
Crecimiento anual promedio de la población	Promedio de los crecimientos anuales de población	2006-2016	Cálculo con datos DANE	1,2%
Tasa bruta de natalidad	Número de nacimientos vivos ocurridos en una población durante un año, por cada 1000 habitantes	2015p	Cálculo con datos preliminares DANE	13,39
Tasa bruta de mortalidad (por cada 1.000 personas)	Número de defunciones ocurridas en un año, por cada 1000 habitantes	2015p	Cálculo con datos preliminares DANE	4,19
Tasa de mortalidad infantil (por cada 1.000 nacidos vivos)	Número de defunciones ocurridas durante un año, por cada 1000 nacidos vivos durante el mismo periodo	2010-2015	DANE – Indicadores de mortalidad	19,10

<b>Indicador</b>	<b>Descripción</b>	<b>Año</b>	<b>Fuente</b>	<b>Valor</b>
Esperanza de vida al nacer	Media de la cantidad de años que vive una determinada población	2010-2015	DANE – Indicadores de mortalidad	73,95
Número de pobres rurales	Personas en situación de Pobreza Monetaria en centros poblados y rural disperso	2015	DANE – Pobreza y desigualdad GEIH	4.343.000 personas
Número de pobres extremos rurales	Personas en situación de Pobreza Monetaria Extrema en centros poblados y rural disperso	2015	DANE – Pobreza y desigualdad GEIH	1.941.000 personas
Porcentaje de pobreza	Incidencia de la Pobreza Monetaria, total nacional	2015	DANE – Pobreza y desigualdad GEIH	27,8%
Porcentaje de pobreza rural	Incidencia de la Pobreza Monetaria, centros poblados y rural disperso	2015	DANE – Pobreza y desigualdad GEIH	40,3%
Porcentaje de pobreza urbana	Incidencia de la Pobreza Monetaria, cabeceras	2015	DANE – Pobreza y desigualdad GEIH	24,1%
Población Económicamente Activa	Fuerza laboral. Número de personas en edad de trabajar, que trabajan o están buscando empleo	2015	DANE - GEIH	24.173.336 personas
Fuerza laboral femenina	Número de mujeres en edad de trabajar, que trabajan o están buscando empleo	2015	DANE - GEIH	10.451.693 mujeres
Tasa Global de Participación	Relación porcentual entre la población económicamente activa y la población en edad de trabajar. Refleja la presión de la población sobre el mercado laboral	2015	DANE - GEIH	64,7%
<b>Educación</b>				
Tasa de cobertura bruta educación media	Relación porcentual entre los alumnos matriculados el nivel de enseñanza (independiente de la edad que tengan) y la población escolar que tiene la edad apropiada para cursar dicho nivel.	2012	MinEducación - SIMAT	75,54%
Tasa de analfabetismo zona rural dispersa	Población mayor a 15 años reportó que no sabía leer ni escribir.	2014	Censo Nacional Agropecuario	12,5%
Bajo logro educativo zona rural dispersa	Distribución (%) de las condiciones del IPM (ajustado) en el área rural dispersa censada. Si el promedio de años de educación aprobados por los miembros del hogar es menor a 9 años el hogar se considera privado en caso contrario no lo estará.	2014	Censo Nacional Agropecuario	82,2%
<b>Nutrición</b>				
Prevalencia de desnutrición	percentage of the population whose food intake is insufficient to meet dietary energy requirements continuously.	2013	World Data Bank - World Development Indicators	11,4%
<b>Salud</b>				
Gasto en salud (%PIB)	Suma del gasto público y privado en salud como porcentaje del PIB	2013	World Data Bank - World Development Indicators	6,8%

<b>Indicador</b>	<b>Descripción</b>	<b>Año</b>	<b>Fuente</b>	<b>Valor</b>
Médicos (por cada 1.000 personas)	Número de médicos (incluyendo médicos generales y especialistas) por cada 1.000 personas	2010	World Data Bank - World Development Indicators	1,5
Agricultura y comida				
Consumo de fertilizantes (kilogramos por hectárea de tierras cultivables)	Cantidad de elementos nutritivos de las plantas por unidad de tierra cultivable. No se incluyen los nutrientes tradicionales.	2013	World Data Bank - World Development Indicators	648,6
Índice de producción de alimentos (2004-2006 = 100)	El índice de la producción de alimentos abarca los productos alimentarios que se consideran comestibles y que contienen nutrientes. Se excluyen el café y el té porque, si bien son comestibles, carecen de valor nutritivo.	2013	World Data Bank - World Development Indicators	116,6
Uso de la tierra				
Porcentaje uso del suelo agrícola	Número de hectáreas usadas en total para agricultura como proporción del total uso del suelo	2014	DANE - ENA	7,50%
Área forestal	Número de hectáreas de bosques como proporción del total uso del suelo	2014	DANE - ENA	9,63%
Unidades de producción agropecuarias con sistema de riego	Total de unidades de producción agropecuarias según tenencia de sistema de riego y tipo de sistema, para el total en el área rural dispersa censada	2014	Censo Nacional Agropecuario	19,93%
Balanza de pagos				
Exportaciones	Valores en miles de millones de pesos a precios corrientes base 2005	2014p	DANE - Cuentas nacionales	COP120.923 miles de millones
Importaciones	Valores en miles de millones de pesos a precios corrientes base 2005	2014p	DANE - Cuentas nacionales	COP161.746 miles de millones
Balanza comercial	Valores en miles de millones de pesos a precios corrientes base 2005	2014p	Cálculo con datos DANE - Cuentas nacionales	COP-40.823 miles de millones
Balanza de cuenta corriente	La cuenta corriente contabiliza las exportaciones e importaciones de bienes y servicios, los ingresos y egresos por renta de los factores y por transferencias corrientes. Cifra en millones de dólares	2014p	Banco de la República	USD19.593 millones
Inversión extranjera directa	Flujos de Inversión Extranjera Directa según Balanza de Pagos en millones de dólares	2014p	Banco de la República	USD16.325 millones
Finanzas públicas				
Deuda externa (%PIB)	Monto de los pasivos contractuales desembolsados y pendientes de reintegro que asume el sector público y privado frente a no residentes como porcentaje del PIB.	2014p	Banco de la República	26,8%

<b>Indicador</b>	<b>Descripción</b>	<b>Año</b>	<b>Fuente</b>	<b>Valor</b>
Deuda del sector público	Déficit del Sector Público No Financiero	2014p	Banco de la República	COP 15.474,5 miles de millones
Deuda interna del sector público	Financiamiento interno	2014p	Banco de la República	COP 10.420,6 miles de millones
Tasa de intervención de política monetaria	Tasa de interés mínima que cobra el Banco Central a las entidades financieras por los préstamos que les hace, o la tasa de interés máxima que paga por recibirles dinero sobrante.	2014	Banco de la República	3,88%

## Concept notes

### Colombia: Territorial Development in the Colombian Post Conflict<sup>91</sup>

#### 1.1 Strategic approach, direct and indirect target group and participating countries

The strategy of this project is derived from the national context: there is growing demand in Colombia, from government, civil society, and the private sector, for new rural development ideas, approaches to programming, policies and coalitions, to be able to tackle successfully the huge challenges of post-conflict rural development. The strategic response embedded in the project<sup>92</sup> is that this is an innovation and learning initiative, and, as such, is seen by IFAD as an initial step in a broader scaling up process.<sup>93</sup> This strategy is consistent with the ideas that are emerging in the ongoing preparation of the new Colombia COSOP.

According to the Havana Agreement for Rural Integral Reform, the Development Programs with a Territorial Focus (PDET) will be most important framework for implementation of the post conflict rural development initiatives. The PDET will be based on a highly participatory, bottom up, and multi-sectorial territorial development approach. The PDET will contain and coordinate different specific projects, including, for example, family farming development initiatives.

**Figure 1. Phases of scaling up.**



Source: IFAD, 2015. IFAD's operational framework for scaling up

The Office of the High Commissioner for Peace (OHCP) is presently designing the conceptual and operational framework for the implementation of the PDET. In order to prepare conditions to facilitate the full-scale implementation of the PDET when the peace agreements are finalized and signed, the project will develop operational guidelines for several PDET critical processes, that is, ideas, models and approaches based on the overall framework (left-hand column in Fig 1). The project will include a significant learning component, that can generate the information and analysis that can then be used by the GOC to support the full scale implementation the PDET after the signing of the Peace Agreements. This information and analysis will also prove useful for IFAD as it moves forward in a number of country programme innovations that will be needed in order to be able to respond effectively to the new context and opportunities of the post

<sup>91</sup> This concept note was approved by the President as country grant on June 2016

<sup>92</sup> Which follows the emerging IFAD country strategy that will be formalized in a new COSOP, whose preparation is ongoing and that is due to be submitted to OSC in May 2016.

<sup>93</sup> IFAD (2015). *IFAD's operational framework for scaling up results*.

conflict process in this middle-income country (learning and programming and leveraging columns in Fig 1).

While the final selection of post-conflict regions is still under negotiation in Havana, it is estimated that they will include around 200 municipalities with a total population of around 7 million, of which at least 2.1 million are rural inhabitants, of which approximately 860,000 live in conditions of multidimensional poverty<sup>94</sup>. They are the **indirect beneficiaries** of this project.

The **direct beneficiaries** will be poor rural people in three sub-regions, or territories, where the development of operational guidelines for PDET implementation will take place. The specific places have yet not been officially determined by the OHCP, but tentatively it is possible that they could be the territories of Meta, Sur del Tolima, and Norte del Cauca; these are places that have been significantly affected by the conflict, that meet the criteria of the Havana agreements, with large populations of rural people, including family farmers, indigenous and Afro-American communities. If this is confirmed by the authorities, then the total population of the territories involved in this project will be 800,000, of which we estimate that 250,000 are rural people, of which about 110,000 live in conditions of multi-dimensional poverty<sup>6</sup>. If one or more of the territories change, the numbers of beneficiaries should not vary significantly, nor will it change that they will be places with significant shares of rural people, with high incidence of rural poverty.

## 1.2 Goal

The **goal** of the project is to make a significant contribution to the design of Colombia's post-conflict rural policy framework under the new institutional arrangements, in ways that allow the rural poor to participate in, and take advantage of the emerging opportunities.

## 1.3 Objectives

The **objectives** in support of the OHCP and Colombia's post conflict rural development strategies, are:

- (1) to do an in depth analysis of the territories prioritized for the implementation of the post-conflict policies, including the PDET, with an emphasis on the different groups of rural people living in poverty.
- (2) to develop operational guidelines for the implementation of the critical PDET process, including those of participatory planning, and of effective inclusion of the rural poor through social participation and of investments and activities to strengthen their assets, capacities and opportunities.
- (3) to generate knowledge and lessons, and to make it available to decision-makers through policy dialogue so that they can be used by the GOC to improve the efficiency and effectiveness of large-scale PDET design and implementation, after the signing of the Peace Agreement.

## 1.4 Outputs and outcomes

The expected **outputs** are:

- (1) One document with a comprehensive description of the post-conflict territories using the main official data bases, including: 2014 agricultural census, 2005 population census,

---

<sup>94</sup> The numbers of rural people and of those living in poverty, are conservative estimates, because they are a projection of the national averages. However, it is well known that the proportions of rural people and of rural poverty are significantly higher in the conflict-ridden areas relative to the national average. When the final list of post conflict municipalities is made public, it will be possible to obtain exact data; until then, the numbers provided should be seen as a lower bound estimate.

the Large Integrated Household Survey, and the System for the Identification of Potential Beneficiaries of Social Programs (SISBEN).

(2) Up to five detailed operational guidelines for the implementation of critical processes of PDETs in ways that are inclusive of and favourable to the rural poor.

(3) An executive document with a synthesis of the process, highlighting key lessons learned from the perspective of the tasks awaiting the government agencies charged with designing and implementing the PDET.

The **outcome** will be that Colombia develops and validates pro-poor operational guidelines for the implementation of critical components of one the three pillars of its post-conflict rural policy strategy, and mainstreams the ensuing learning in its new post-conflict rural development strategies.

### 1.5 Activities

All the activities will be under the supervision and guidance of the GOC through the OHCP, given the political sensitivity of actions that can be related to the peace negotiations, particularly until the agreements are finalized and formally signed. The OHCP will be actively engaged in the implementation of this project, in the development of the outputs and in the writing and authorship of the resulting documents. The main activities are:

(1) In depth characterization and analysis of post-conflict territories. The approximately 20 territories that are due to be defined as part of the Havana negotiations will be characterized using available official data bases that cover a number of socioeconomic and environmental variables. The value added of this activity is that the characterization will be done at the scale of the potential PDET territories, in contrast with the usual level of analysis that are individual municipalities, or departments, or macro-regions. The analysis will place a strong emphasis on identifying the characterizing the different groups of the social poor in these territories, including their livelihood strategies, assets, levels of organization, wellbeing and development opportunities. The analysis will also identify the main constraints for pro-poor development in each territory, as well as potential entry points for early PDET activities and investments that can positively impact on the living conditions and the opportunities of the rural poor.

(2) Participatory development of operational guidelines for the implementation of critical PDET processes. The OHCP with the assistance of RIMISP will review the reports of different teams that are currently working on developing and detailing different aspects of the PDETs, including issues of social participation, trust-building and enhancing collaboration; participatory formulation of territorial development plans; inter-sectorial coordination; roles of national, provincial and local governments; involvement of the private sector and public-private partnerships, and; last but not least, effective inclusion of the poor in all aspects and processes of the PDETs. Based on this review, the OHCP will select up to five of these critical processes for further development with the support of this project; the selection criteria will include how important are the different processes for the effective inclusion of the rural poor. Three processes will definitely be selected because of the importance assigned to them by the OCHP, are: (a) participatory territorial development planning; (b) engagement of the private sector in the PDET and role of public private partnerships, and (c) effective inclusion of the rural poor.

The Havana agreements call for the PDET to be designed and implemented in a highly participatory, bottom up manner. This is seen as a strategic option to start the long term process of rebuilding trust, dialogue and collective action in areas long afflicted by violent conflict. The OHCP has advanced the general criteria and policy orientations to have truly participatory PDET, but it requires to move to a much finer level of design, corresponding to operational designs that can be used by those directly involved in the implementation of the PDET at the levels of local communities (“veredas”) municipalities, and territories.

The engagement of the private sector is also considered a critical and sensitive process for which operational guidelines are needed. The post-conflict territories are lacking not only in access to public services, infrastructure and other forms of public goods. They are also lagging behind the rest of the country in economic development that creates real opportunities for large numbers of people, starting with the rural poor. The creation of large numbers of decent jobs and the development of goods and services markets, will require a very active engagement of the private sector. How to stimulate this investment, and how to guide it and govern it so that it does not become the source of new social conflicts or of adverse social or environmental impacts, is considered something essential for the long term success of the PDETs and, more broadly, of the post-conflict process. Again, general policy guidelines and criteria have been developed by the OHCP, but there is an urgent need of detailed operational guidelines to be ready for PDET implementation.

These operational guidelines will be developed in a participatory manner, working in three representative territories, and engaging with local actors, including organizations that are representative of the rural poor, local and departmental governments, private sector firms and associations, foundations and NGOs, local universities, and others. The process will also include gaining access to relevant international experiences, such as that of Burundi, El Salvador, Guatemala, Northern Ireland, Rwanda, Sri Lanka; this includes tapping into IFAD's experience in rural development in these countries or others.

(3) Learning, knowledge management and validation. In parallel with all of the activities outlined above, under the guidance of the Learning Team (please refer to section 1.6 Lesson Learning and Knowledge Management Plan) RIMISP will carefully document the characteristics of the process, contrasting the initial intentions and plans with what actually happened in the field, and explaining the differences. The systematization process will include participant observation of a large sample of the specific activities; detailed record-keeping of all activities; careful archiving of the documentation; systematic discourse analysis using specialized software of key documents and reports produced during the whole process, including the written records of all participatory meetings, and; interviews with a significant number of participants in the different stages. Short notes will be produced along the way and shared with the Learning Team. Using the information generated and the discussions of the Learning Team, RIMISP will engage in a systematic process of policy dialogue with the OHCP and other relevant agencies of the GOC. The objective is to keep them well informed of the process and its results, to identify their questions and concerns in order to try to address them in subsequent project activities, and, ultimately, to support their decisions concerning the mainstreaming of the lessons and results of the project into the overall design of the PDETs in the rest of Colombia. This policy dialogue will occur through periodic face-to-face meetings with high-level authorities as well as more frequent meetings with their policy-support teams and advisors, and at least two workshops with representatives from the main government agencies that will be involved in the post-conflict process at the political, policy and operational levels. When appropriate and subject to the authorization of the OHCP, partial results will be presented for critical discussion in the Rural Dialogue Group (RDG) that is a multi-stakeholder policy dialogue platform led by RIMISP and funded by IFAD.

## **1.6 Lesson learning and knowledge management plan**

Activity 3 in section 1.5 details key components of the lesson learning and knowledge management plan. The overall objectives of this plan are: (a) to produce an executive document grounded on a careful systematization and rigorous analysis of the process from day 1; (b) to engage in a process of policy dialogue with a team made up of key decision-makers, also from the beginning, and; (c) through that policy dialogue process determine what are the main contributions of the process that should be mainstreamed into the formal and official frameworks that will guide the design and implementation of the PDET throughout Colombia.

A Learning Team will guide this learning and knowledge management plan. Permanent participants will include: IFAD's CPM and Regional Economist (who will participate virtually in many of the meetings), RIMISP's representative in Colombia and the project manager, and, most importantly, policy makers with decision-making authority from the OHCP and other agencies involved in conduit of the post conflict process. The team will define how it wishes to work, but it will be strongly recommended that no less than six meetings are held in the 12-month period of the project, including one or two day meetings at the start to plan the process and at the end to assess the final results and make decisions about them.

### **1.7 Recipient's implementation procedures**

The project will be under the direct responsibility of RIMISP's Colombia office. A project manager will be appointed by RIMISP, subject to no objection from IFAD and from the OHCP. However, staff from RIMISP's other offices that have direct experience in territorial development processes, will support implementation; during the 12-month process there will be at least four visits of these staff to Bogotá to work with the Colombian team. All reports and main products are subject to RIMISP's own QE and QA procedures. Because RIMISP's Colombia office is relatively new, it still does not have the required two external audited financial statements to be able to directly sign the grant agreement with IFAD. Thus, the project will be contracted with RIMISP's headquarters in Santiago, Chile, who will have to be responsible for keeping the accounts and preparing the audit of the project's financial reports. RIMISP's Colombia and Santiago office have well-established systems to manage all necessary contracts, payments, and administrative reporting.

### **1.8 Implementing partners and implementation agreements**

Not applicable

### **1.9 Recipient's monitoring and evaluation approach**

Based on its standard procedures, RIMISP will monitor the progress of this project on a monthly basis. RIMISP's Working Team on Territorial Cohesion and Development, under with this project is implemented, is responsible for monitoring the progress and results of the project. Discussion meetings between the head of the Colombia office, the project manager, and the head of the working group, will be held at least four times during the life of the project. The head of the working group will travel to Colombia to visit the project at least twice during its duration. The project will not be evaluated by RIMISP as a stand-alone activity. However, it is subject to the evaluation systems that the GoC is designing for the post conflict strategy, and will also be included in the RIMISP evaluations of its Working Team on Territorial Cohesion and Development, the next of which is scheduled for the end of 2017, so it will happen soon after the end of this project.

### **1.10 Costs and financing**

The total cost of the proposal will be US\$ 380,000 with a total duration of 12 months. IFAD will provide a grant of US\$ 200,000. RIMISP will co-finance this project with resources that are part of the overall budget of its Working Team on Territorial Coherence and Development. RIMISP's contribution amounts to US\$180,000, and will be used to pay for salaries and consultancies. Indirectly the GoC of Colombia will also financially support the implementation of this project. The OHCP has a contract with RIMISP to assist in the formulation of the PDET conceptual and operational framework, which will be the source of the main guidelines for this project. In a sense, that activity provides the larger platform on which this project stands.

## Results-based Logical Framework

	Objectives-hierarchy	Means of verification	Objectively verifiable indicators	Assumptions
<b>Goal</b>	Make a significant contribution to the design of Colombia's post-conflict rural policy framework	Official PDET policy statements and operational guidelines	PDET framework incorporate lessons learned from the project	Peace agreement is finalized GOC implements PDET starting in 2017 PDET have a strong pro-poor focus
<b>Objectives</b>	(1) In depth analysis of post-conflict territories (2) Development of operational guidelines of critical PDET processes (3) to generate knowledge and lessons, and to initiate scaling up through policy dialogue	Project products Interviews with GOC officials involved in PDET decision-making Interviews with territorial stakeholders involved in the participatory planning process	(1) Diagnostic study of territories is produced and is accepted and used by the GOC in support of decision-making (2) Operational guidelines for the implementation of up to five critical PDET processes, including participatory planning and private sector engagement, are produced and are approved and used by the GOC during PDET implementation (3) New knowledge and lessons well documented and analysed, and well communicated to and internalized by influential policy-makers	<u>External conditions</u> Conflict abates in the selected territories to a degree sufficient to allow the participatory process to take place <u>Risks</u> Poor people lack sufficient capacity to have an effective and influential participation in the process. The project will identify which capacities are mostly lacking and by whom, and will communicate this to decision-makers to include effective capacity building in the PDET design and implementation Private sector is reluctant to engage with social actors and local governments in post-conflict territories. The project can identify specific concerns of private sector and channel them to high level decision makers for dialogue with national private sector leaders
<b>Outputs</b>	(1) Comprehensive description of the post-conflict territories (2) Up to five operational guidelines for the implementation of the same number of critical PDET processes, including participatory territorial development planning and private sector engagement. (3) Executive document with a synthesis of the process, highlighting key lessons learned	Project reports Interviews with GOC decision-makers	Documents and guidelines for each of the outputs	A Learning Team is formed very early in the project with high-level representation of the GOC OHCP and other GOC select on time the territories where the guidelines will be developed, and authorize starting field activities in them Departmental and municipal authorities approve the project taking place in their territories and authorize starting the field activities

	<b>Objectives-hierarchy</b>	<b>Means of verification</b>	<b>Objectively verifiable indicators</b>	<b>Assumptions</b>
<b>Key Activities</b>	(1) In depth analysis of post-conflict territories (2) Development of operational guidelines for implementation of critical PDET processes (3) Learning, knowledge management and validation	Reports submitted to the Learning Team, in which IFAD is represented	(1) Three territories formally approved by the OHCP to carry out the project (2) Work plan produced and approved by Learning Team and by OHCP (3) Field activities carried out according to work plan; reports issued and analysed; five operational guidelines produced in a participatory manner (4) Learning Team meets as initially agreed; Rural Dialogue Groups convened to discuss partial reports from learning process; periodic meetings take place between RIMISP and key post-conflict policy makers to discuss project's findings and results	Conflict abates in the selected territories to a degree sufficient to allow the participatory process to take place OHCP officials systematically engaged in the learning process Territorial stakeholders trust the process enough to start participating Territorial stakeholders value partial results sufficiently to sustain participation

## Draft concept notes

### Draft concept note 1

#### **Colombia: Promoting opportunities and the development of family agriculture and of rural micro-entrepreneurs within the framework of Development Programmes with a Territorial Focus**

##### **Background**

The peace negotiations have made rural development, reducing rural poverty, and closing the urban-rural gap the top priorities for national policies, and it will increase public and private investments in the rural sector. This, in turn, creates employment and productive project opportunities for poor rural people and family farmers.

Within this context, the signing of the peace agreement, the subsequent reconstruction process, and the development of the countryside and of rural societies present an historic opportunity for IFAD's engagement in Colombia through the design and implementation of a pilot Development Programme with a Territorial Focus (PDET).

##### **Possible geographic area of intervention and target groups**

The Government of Colombia has not yet officially announced which municipalities will be prioritized for the implementation of PDETs. Partial information allows us to predict that there will be approximately 190 municipalities grouped into 20 territories. The total estimated population is of 7 million people, of which 28 per cent would be rural inhabitants and 860,000 would be living in conditions of multidimensional poverty.

IFAD could support two or three of the first PDETs by directly investing in approximately 50,000 rural farmers living in conditions of multidimensional poverty. These farmers would be dedicated, preferably, to agriculture and to non-agricultural rural businesses.

##### **Justification and rationale**

IFAD has a strategic interest in contributing to the design and implementation of the first Development Programmes with a Territorial Focus (PDETs), as these programmes will constitute the operational axes of the territorial peace process in municipalities that have been most affected by the conflict. The PDETs will be large-scale, comprehensive, multi-sectoral programmes. IFAD can contribute to these in areas that stem directly from the two strategic objectives outlined in the COSOP.

##### **Experience with IFAD and lessons learned**

This proposal is based on the innovative contributions of projects that have already been implemented (PADEMER and *Oportunidades*) and that are ongoing (TOP), such as the empowerment of beneficiaries, decision making by microentrepreneurs, the competitive allocation of public resources, and the integration of microenterprises in productive chains. Also taken into account are the lessons learned in terms of decentralized mechanisms for allocating resources, strategic planning with MHCP and MADR, the need to develop organizational linkages between different levels of government and the projects' implementation agencies, and the need to strengthen policy dialogue by combining different investment and non-investment instruments and, especially, strengthening territorial governments.

##### **Key Project Objectives**

The programme is based on two main objectives:

- Develop the capacities of family farmers and other rural microentrepreneurs so they can maximize PDET investments and increase their productivity and incomes.

- Contribute to strengthening institutions responsible for carrying out the PDETs at the municipal, territorial and national levels.

### **Scaling up**

The PDETs represent the operational axes of the territorial peace process in municipalities that have been most affected by the conflict. The results and lessons learned from the design and implementation of the first pilot PDETs will be analyzed and used to scale up these initiatives throughout the country.

### **Ownership, Harmonization and Alignment**

This project is entirely framed within the objectives of the National Development Plan 2014-2018 relating to reducing rural-urban gaps. Similarly, it is directly linked to one of the three pillars of the 1<sup>st</sup> Agreement Comprehensive Rural Reform reached in Havana. Finally, it internalizes several strategies prioritized by the Rural Mission, especially productive inclusion, territorial development and institutional reform.

### **Components and activities**

This project would have three components:

- **Organizational development.** Supporting family farmers' and micro-entrepreneurs' organizational and representational processes at the local, municipal and territorial levels, with an emphasis on those of youth, women, and indigenous and Afro-descendent populations.

- **Economic development.** Comprehensive support for the identification, formulation, implementation and social control, and monitoring and evaluation of economic and productive projects of different scales. This component involves training and technical assistance for production, management, and access and participation in markets, as well as investments in equipment, construction and other community public goods.

- **Linkages and partnerships, institutional development and public policy dialogue.** Linkages and partnerships. Training and technical assistance for family farmers and microentrepreneurs participating in PDET processes, including their social and institutional development components. Similarly, training and technical assistance to link economic-productive projects with private sector businesses and initiatives. Training and technical assistance for: (a) national agencies responsible for PDETs, including their offices and equipment in the territories; (b) multi-actor participation and decision-making platforms that are proposed in PDETs, at the territorial level, and (c) municipal governments, when these participate in PDETs. Policy dialogue for scaling up. This component includes activities relating to: (a) monitoring, evaluation and analysis of processes and results; (b) support for policy dialogue processes, and (c) technical assistance for the Government of Colombia for scaling up the processes that are initiated in the first PDETs.

### **Costs and financing**

IFAD will support the programme with a loan on ordinary terms of between US\$ 23 million and US\$ 33 million (depending on which operations are confirmed), within the framework of IFAD 10.

### **Organization and management**

The programme will be directly supervised by IFAD and, presumably, it will be designed to be implemented by the new Land Reform Agency (ART).

The profound institutional reform that is underway in Colombia includes the reorientation of the Ministry of Agriculture and Rural Development and the creation of three new implementing agencies: the National Land Agency (ANT), the Rural Development Agency (ADR) and the Land Reform Agency (ART). ART will be the coordinating agency for the state's intervention in rural areas prioritized within the peace negotiations process, and it

will be responsible for implementing the Development Programmes with a Territorial Focus.

**Preliminary Climate Risk classification**

The project's preliminary climate risk classification will be established during the preparation of the Concept Note. The Social, Environmental and Climate Note developed for this COSOP includes a complete analysis of the relationship between the peace process and natural resource management, including specific recommendations to be considered while developing a possible IFAD Project in these areas, and these recommendations will be incorporated in the Concept Note.

**Monitoring and Evaluation indicators, Knowledge Management and lessons learned**

Key implementation results indicators will be defined when the Concept Note is prepared.

**Risks**

A risk assessment will be carried out during the formulation of the Concept Note, including a preliminary evaluation of the new project's financial management.

**Timing**

The programme's duration will be 5 years.

## Draft concept note 2

### Colombia: Rural Microfinance Programme: Promoting Financial Inclusion in Colombia

#### Background

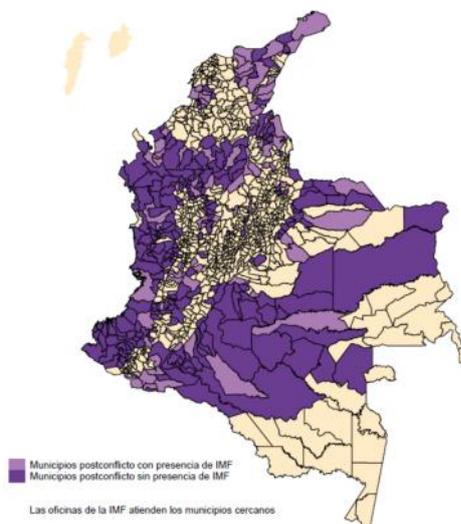
The imminent arrival of the post-conflict era in Colombia and the decrease in violence will urgently require a significant investment in affected rural areas in order to overcome poverty and promote the development of affected populations and demobilized groups.

One of the keys to consolidating peace and promoting development in the country will be increasing basic services to incentivize production, such as financial services for the most vulnerable population. Within the context of the peace-strengthening operation, it is critical that specific actions be taken to effectively provide financial services and foster the financial inclusion of the country's rural areas.

#### Possible geographic area of intervention and target groups

**Geographic area.** The programme could operate in all of Colombia's departments, with a focus on municipalities considered to be in conflict, since it will be implemented by microfinance entities/intermediaries (IMFs). These are currently present in 86 municipalities considered to be "municipalities in conflict"; however, there are many municipalities in conflict that are still not receiving support. Intermediaries could be incentivized to open offices or expand their attention to these areas, thus broadening the programme's potential area of coverage. Figure 1 shows, in light purple, the municipalities in conflict that these intermediaries are currently supporting, while areas in dark purple highlight municipalities in conflict that are not yet receiving assistance.

**Figura 1. Cobertura de municipios en conflicto por los intermediarios objetivo del FMR**



**Target population.** The target population will be microenterprises in rural areas, including small-scale producers. Due to the characteristics of low-value credit, resources will be allocated to the rural population segment with the lowest incomes and assets (the so-called base of the pyramid), a segment that is living in conditions of poverty, or that is highly vulnerable to falling into these conditions, and that depends on multiple sources of income (in other words, households in transition towards becoming small-scale entrepreneurs or specialized producers). Credit conditions, particularly the maximum amount that is legally established for microcredit, and the restrictions on credit models that specialize in microfinance will ensure that resources reach the target population and not segments with greater income levels. Only the productive activities of this target population will be financed, either with fixed or work capital, and the debtor's economic activity is not restricted, for which reason it is important to verify that the results are

satisfactory in terms of banking activities and providing opportunities to the rural population that continues to lack access to financial services.

### **Justification and rationale**

**Promoting rural financial inclusion in Colombia.** Access to financing and to adequate financial instruments is one of the main tools for improving the rural sector's productivity and competitiveness. These improve economic conditions for the production and supply of basic foods, and they support the country's most vulnerable population. Similarly, savings, credit, transfers, payments and insurances allow producers and microentrepreneurs to compensate for the adverse effects of shocks that reduce their incomes and deteriorate their living standards.

**The role of FINAGRO.** In recent years, the Agricultural Sector Financing Fund (FINAGRO) has endeavoured to increase rural inhabitants' access to financing. Since 2014 specific initiatives have been developed to assist the poorest rural population and, in this way, expand the supply of financial and support services to include all activities that are developed in the rural sector by people with scarce resources who, until now, have received no support.

### **Experience with IFAD and lessons learned**

With IFAD's technical and financial support, FINAGRO carried out the Rural Microenterprise Development Programme (PADEMÉR) between 1997 and 2007. The programme was implemented by cooperatives and microfinancial institutions that provide special credit, with flexible conditions, in emergency situations. PADEMÉR was a critical initiative for providing immediate support for victims of the conflict, as it efficiently provided resources to this population and thus supported the recovery of their living standards.

### **Key Project Objectives**

The Rural Microfinance Programme's objective will be to support financial inclusion through greater access to small amounts of formal credit for rural inhabitants with low incomes, thus increasing this segment's economic opportunities. Specifically, the programme will provide resources to financial agencies, with priority given to those that are not controlled by the Superintendence of Finance (in other words, NGOs, cooperatives and associations), so that these, in turn, can provide credit to the target population.

### **Scaling up**

The proposed programme is in itself a scaling up initiative of IFAD-financed programmes. In fact, FINAGRO has created the Rural Microfinance Fund (FMR) based on the experiences of PADEMÉR and *Oportunidades Rurales*. FINAGRO has requested IFAD's technical and financial assistance, as an entity that is specialized in providing rural financial services to small-scale rural producers, in order to ensure that FMR effectively carries out its work and becomes a useful instrument in settling the Colombian countryside's so-called "historic debt".

Furthermore, the proposal aims to begin working in the 86 "municipalities in conflict" where microfinance entities/intermediaries are already present, to incentivize them to open offices or expand their areas of support to other municipalities that are not yet receiving assistance, thus broadening the programme's potential area of coverage.

### **Ownership, Harmonization and Alignment**

Based on the experience of IFAD-financed programmes, PADEMÉR and *Oportunidades rurales*, FINAGRO has created the Rural Microfinance Fund (FMR) with the goal of financing, supporting and developing rural microfinance in the country.

FINAGRO has asked for IFAD's technical and financial assistance in order to effectively launch the FMR. The FMR directly contributes to the transformation of the countryside that is outlined in the National Development Plan, which includes financial inclusion for

the rural population, the promotion of rural financial education, labor formalization, closing urban-rural gaps, and overcoming poverty through productive inclusion.

### **Components and activities**

Three components are proposed:

- i) Promote financial inclusion, especially for inhabitants of remote rural areas, through improved access to financial services (credit) and rural financial education;
- ii) Develop rural producers' management, productive and commercial capacities, and
- iii) Strengthen microfinance entities/intermediaries

### **Costs and financing**

The programme will have a total estimated budget of US\$ 40 million. IFAD will provide a loan in ordinary conditions of between US\$ 5 million and US\$ 10 million, within the framework of the IFAD 10 cycle. The national government will provide US\$ 8 million (including taxes) and beneficiaries will contribute up to US\$ 2 million. In addition, it is hoped that the Inter-American Development Bank (IADB) will contribute between US\$ 20 million and US\$ 25 million.

### **Organization and management**

The implementing agency will be FINAGRO, an agency that is dependent on the Ministry of Agriculture and Rural Development. The modality will be direct implementation by a Programme Management Unit, through the Rural Microfinance Fund, which will allocate resources directly to microfinance intermediaries. FINAGRO will determine eligibility criteria for the financial agencies and the quotas that will be assigned to them. Within the programme, a maximum percentage will be established that can be allocated to any given entity, as well as a mechanism that will seek to ensure the diversification and prioritization of the entities. FINAGRO will authorize maximum amounts for the resources that are used by each entity, and these can be used in instalments subject to the implementation of resources. FINAGRO, as an institution specialized in second-floor credit activity in the rural sector, has advantages in acquiring and processing information that will ensure the adequate selection and monitoring of the beneficiary financial entities that are included in this programme.

The programme will be directly supervised by IFAD.

### **Preliminary Climate Risk classification**

The project's preliminary climate risk classification will be established during the preparation of the Concept Note. The Social, Environmental and Climate Note developed for this COSOP includes a complete analysis of the relationship between the peace process and natural resource management, including specific recommendations to be considered while developing a possible IFAD Project in these areas, and these recommendations will be incorporated into the Concept Note.

### **Monitoring and Evaluation indicators, Knowledge Management and lessons learned**

When the Concept Note is prepared, key implementation results indicators will be defined (the following are suggested: number of beneficiary microenterprises, average value of assets, incomes, and number of women beneficiaries). In addition, an impact evaluation of the programme will be carried out.

**Risks**

A risk assessment will be carried out during the formulation of the Concept Note, including a preliminary evaluation of the new project's financial management.

**Timing**

The programme's duration will be 5 years.

## Key file 1: Rural poverty and agricultural/rural sector issues

Áreas prioritarias	Grupos afectados	Principales aspectos	Acciones necesarias
Pobreza e inequidad	<p>Agricultores familiares</p> <p>Pobladores de los municipios rurales afectados por el conflicto</p>	<p>De acuerdo con las categorías de ruralidad definidas por la Misión para la Transformación del Campo (o Misión Rural), los niveles de pobreza son mayores en las zonas rurales del país, tanto si se miden por ingresos como por el indicador de pobreza multidimensional (en los municipios rurales y rurales dispersos, la mitad de la población es pobre por ingresos, independientemente si viven en la cabecera o en zonas dispersas).</p> <p>Aunque en las zonas rurales la pobreza por ingresos y multidimensional se ha reducido de manera importante en los últimos 10 años incluso de manera más marcada en términos absolutos que en la zona urbana, las brechas entre las dos poblaciones se han acentuado y la caída en pobreza se ha visto acompañada esencialmente de un aumento de las familias vulnerables y no de un aumento de clase media.</p> <p>La incidencia de la pobreza extrema rural es 3,5 veces mayor que la urbana en ingresos y 2,9 mayor en pobreza multidimensional. El 75,3 % de la población ocupada del área rural tiene un ingreso mensual inferior a un salario mínimo mensual legal vigente (PND, 2015).</p>	<p>Estrategias de desarrollo rural integral que busquen corregir los desequilibrios regionales en la provisión de bienes públicos y servicios sociales, promover la igualdad de oportunidades para los pobladores rurales y el aumento significativo de la competitividad sectorial sobre la base de la agricultura familiar como principal fuente de ingresos en las áreas rurales. Esto especialmente en territorios con alto riesgo de conflictividad social y económica.</p> <p>Diseñar e implementar modelos de desarrollo local sostenible de las zonas más afectadas por el conflicto (procesos de ordenamiento territorial concertados, protección de reservas naturales y áreas protegidas, la regulación del uso del suelo según su vocación y la prevención de conflictos socio-ambientales).</p> <p>El desarrollo rural integral requiere además estrategias para facilitar la comunicación entre las personas, acceder a la información sobre servicios como la salud, justicia y educación o mejorar la productividad de los negocios, a través de tecnologías de información y de políticas para promover el acceso, el uso y su incorporación en la vida diaria de las personas.</p> <p>Se debe mantener la lucha contra los cultivos ilícitos por medio de la implementación de procesos participativos de planeación, ejecución y seguimiento de programas territoriales para la desvinculación definitiva de economías ilegales y de cultivos ilícitos.</p>
Ordenamiento territorial	<p>Trabajadores con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente (sectores más pobres de las zonas rurales).</p> <p>El acuerdo 1 del proceso de paz con la guerrilla de las FARC busca priorizar a mujeres cabeza de familia y población desplazada e incluye a asociaciones de trabajadores con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente así como personas y comunidades que participen en</p>	<p>Solo el 36,4% de los hogares rurales tiene acceso a la tierra, el 75,6% de los que acceden a tierras tienen menos de 5 hectáreas (IGAC, 2012 citado en PND) y de estos el 59% se encuentran en informalidad en términos de la propiedad (DANE, 2011 citado en PND). Respecto al conflicto en términos del uso del suelo, las áreas utilizadas en ganadería superan 1,3 veces el potencial existente, mientras que en agricultura solo se utiliza el 24% de las tierras aptas (IGAC, 2012 citado en PND).</p> <p>Así, existe una alta concentración de la propiedad, uso inadecuado de la tierra tanto en términos de vocación productiva como por la búsqueda de rentas por valorización. Esto ha sido fuente constante de conflictos y ha generado expansión de la frontera agraria, que a su vez, ha generado problemas ambientales.</p> <p>La agricultura familiar con vocación agrícola se tiende a localizar en las laderas, en condiciones que presentan desafíos para su</p>	<p>Crear las condiciones para un mercado de tierra funcional, público y transparente.</p> <p>Formalización que se lleve a cabo a través de intervenciones masivas en el territorio por barridos prediales.</p> <p>Estrategias de acceso a la tierra tales como procesos agrarios de clarificación de la propiedad y deslinde, extinción de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, procedimientos administrativos de revocatoria directa de titulaciones ilegales, compra de predios a través del procedimiento de adquisición directa.</p> <p>Continuar con la ejecución de la política de restitución de tierras en favor de las víctimas del conflicto armado.</p> <p>Evaluar las áreas susceptibles de sustracción de las zonas de reserva forestal para cerrar total y definitivamente la frontera</p>

	<p>programas de asentamiento y reasentamiento.</p> <p>La Misión Rural incluye a empresas agropecuarias en el componente de Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE).</p>	<p>desarrollo y sostenibilidad económica y ambiental.</p> <p>No se cuenta con un inventario de los baldíos de la nación, lo que genera desorden e inseguridad jurídica sobre la tierra, limitando la capacidad del Estado de intervenir en los procesos de ordenamiento territorial.</p> <p>Los diferentes tipos de planes de ordenamiento representan el principal mecanismo de planeación y ordenamiento territorial a nivel local. Sin embargo, el desarrollo de su componente rural ha sido incipiente. La falta de información del orden nacional y regional, por ejemplo, para la definición de los determinantes ambientales, y la multiplicidad de normas en materia de ordenamiento, explican en parte su falta de desarrollo.</p>	<p>agropecuaria (la Misión Rural pone como meta el año 2030).</p> <p>Generar seguridad jurídica en relación con la tierra (contar con un catastro moderno, empoderar a los entes territoriales para la formalización de los predios rurales, saldar la deuda en materia de tierras colectivas con las comunidades étnicas).</p> <p>Promover el uso eficiente del suelo y los recursos naturales (mejorar la disponibilidad de información, asegurar la participación de los pobladores rurales, definir los usos adecuados del suelo a nivel de actividades, aumentar el costo de oportunidad de no usar productivamente el suelo rural, promover plantaciones forestales con fines comerciales y silvopastoriles, implementar áreas de cría y reproducción de especies nativas de peces, adelantar la clasificación agroclimática actual y prospectiva del territorio).</p> <p>Consolidar las figuras de asociación territorial supra-municipal, supra-departamental y regional previstas en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y que aún no han sido reglamentadas para generar sinergia, complementariedad, concurrencia, equidad territorial y economías de escala en la administración pública.</p>
<p>Provisión de bienes y servicios públicos y acceso a activos (Inclusión productiva)</p>	<p>Actores de la economía campesina, familiar y comunitaria en coexistencia y articulación complementaria con otras formas de producción agraria.</p> <p>Priorización de los territorios más afectados por el conflicto.</p>	<p>Existe una baja dotación de bienes y servicios públicos sectoriales y un escaso acceso a activos productivos, lo cual limita el desempeño de las actividades económicas rurales, especialmente de las agropecuarias. En general, los avances han sido mayores en inclusión social (acceso a bienes y servicios básicos) que en inclusión productiva (adecuada generación de ingresos).</p> <p>En cuanto a adecuación de tierras, de los 15,9 millones de hectáreas potenciales para desarrollar proyectos de riego y drenaje irrigables del país (UPRA, 2014 citado en PND), solo el 7% cuenta con algún tipo de adecuación (Incoder, 2014 citado en PND).</p> <p>Con respecto a infraestructura vial, de los 142.000km de vías terciarias, aproximadamente el 65% se encuentra en regular o mal estado (DNP-DIES, 2014 citado en PND).</p> <p>En cuanto a Ciencia, Tecnología e Innovación, la inversión en investigación y desarrollo tecnológico sectorial solo ha representado en promedio el 11,5 % de la inversión pública agropecuaria en los últimos 13 años (PND).</p> <p>Con respecto al acceso a activos, en 2011 el 63% de los pobladores rurales no tenía acceso a ninguno de cuatro posibles para la producción agropecuaria (tierras, asistencia técnica, crédito o riego intrapredial) (ECV, 2011 citado en Misión Rural).</p>	<p>Estrategia de inclusión productiva que abarque tanto la agricultura familiar como las actividades independientes no agropecuarias y la promoción del trabajo asalariado formal. Esto a través de: mecanismos de intervención territoriales flexibles, oportunos y pertinentes; acceso a activos y mercados; reforma del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario; implementación de instrumentos para el manejo de los riesgos de mercado y climáticos; establecimiento de un modelo eficiente de comercialización y distribución de productos e insumos agropecuarios; desarrollo de un nuevo modelo de asistencia técnica integral; consolidación del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agroindustrial; modernización de la infraestructura de adecuación de tierras e implementación de un plan maestro de rehabilitación de vías terciarias.</p> <p>El acuerdo de paz con las FARC resalta también la necesidad de promover y proteger las semillas nativas y los bancos de semillas, ampliar la cobertura de la infraestructura eléctrica de acuerdo con las particularidades del territorio, ampliar la cobertura de internet y apoyar a las Zonas de Reserva Campesina y demás formas de asociatividad solidaria.</p>
<p>Acceso a bienes de interés social básicos</p>	<p>Población rural más</p>	<p>A nivel de la inclusión social las mayores carencias se dan en materia educativa, acceso a agua, saneamiento y protección laboral</p>	<p>Mejorar las condiciones de habitabilidad y el acceso a servicios públicos de la población rural (agua potable y saneamiento</p>

(inclusión social)	vulnerable.	(Misión Rural).	En educación existen altas tasas de analfabetismo, bajo logro educativo y alto rezago escolar. En educación primaria la brecha se ha cerrado gracias a los esfuerzos por la universalización sin embargo persisten retos en educación secundaria y media y, sobre todo, en acceso a educación técnica y superior (Misión Rural).	básico). Implementar planes de acceso y mejoramiento de calidad de los servicios de educación (mejorar la cobertura en educación básica, promover el ingreso y permanencia en la educación media, y apoyar el tránsito hacia carreras universitarias, técnicas y tecnológicas acordes a las actividades económicas de las regiones) y los servicios de salud (mejorar el acceso y lograr un servicio continuo y oportuno de la población en las zonas rurales). Emplear las tecnologías de la información para contribuir con el logro de las metas de acceso a servicios. Ajustar el sistema de seguridad social rural y promover la formalización laboral (diseñar e implementar un esquema alternativo de protección social, adelantar un programa específico de formación para el trabajo en actividades agropecuarias y formular nuevos incentivos para el relevo generacional) (PND).
			Existe un limitado acceso a servicios de acueducto y alcantarillado, la cobertura en acueducto en la zona rural es de 53% y en alcantarillado es de 16% (Misión Rural).	Crear direcciones permanentes y especializadas en los
			El nivel de informalidad medido en el Índice de Pobreza Multidimensional –IPM- a través del acceso al sistema de pensiones es muy alto. El 75,3 % de la población ocupada del área rural tiene un ingreso mensual inferior a un salario mínimo mensual legal vigente (PND).	Ministerios, prioritariamente de Educación y Salud, para el diseño de una política rural adecuada y diferenciada (Misión Rural).
			Las brechas en cobertura del sistema de salud entre la zona rural y la urbana son muy bajas, sin embargo existen grandes diferencias en acceso, uso y calidad de los servicios.	Asegurar para todos los ciudadanos acceso a los alimentos necesarios para una buena nutrición promoviendo prioritariamente la producción de alimentos y la generación de ingresos (Acuerdo de paz).
Diversificación de las actividades rurales	Pobladores rurales	Existe una creciente actividad minera, servicios de diferente naturaleza tales como servicios estatales o servicios al sector agropecuario, y en algunas zonas, un importante y creciente turismo rural. Sin embargo el campo colombiano sigue estando insuficientemente diversificado. Además algunas actividades que se incluyen dentro del sector agropecuario están insuficientemente desarrolladas, en particular la pesca y la acuicultura (Misión Rural).	Concebir lo rural más allá de lo agropecuario, apostándole a un desarrollo rural que combine producción sostenible de productos básicos combinados con aprovechamiento de la biodiversidad nativa y de sus servicios ecosistémicos y otras actividades rurales no agrícolas.	
Variabilidad, cambio climático y sostenibilidad ambiental	Familias en condiciones de vulnerabilidad y pobreza ubicadas en áreas rurales de importancia ambiental.	La deforestación, degradación del suelo (erosión, desertificación, salinización, sodización), escasez y contaminación del agua aumentan la vulnerabilidad del área rural al cambio climático.	Promover el acompañamiento empresarial y técnico, y facilidades para el uso de servicios financieros del sector, como el Incentivo a la Capitalización Rural –ICR- (Misión Rural).	
	Productores de todo el país.	En 2011 los mayores daños por el fenómeno de La Niña se concentraron en el campo, con un 65% de los afectados.	Contar con balances hídricos confiables y la infraestructura de almacenamiento de agua para enfrentar riesgos climáticos tales como inundaciones o sequías.	
		Hacia el futuro, los recientes escenarios de cambio climático del país, bajo el escenario más optimista, indican aumentos en temperatura media entre 1° y 1,5°C, incluyendo alteraciones en la precipitación.	Recuperación y mantenimiento de los ecosistemas y sus funciones, con ordenamiento adecuado de los sistemas rurales para evitar mayor exposición y riesgo frente al fenómeno climático.	
		Las áreas deforestadas y los bosques que permanecen tienen mayor vulnerabilidad a fenómenos como el cambio climático.	Avanzar en una reconversión de los sistemas productivos rurales hacia rutas de desarrollo bajo en carbono.	
			Promover los seguros contra riesgos climáticos a través de una política integral de gestión de riesgo del campo.	
			Avanzar en las metas correspondientes con el ordenamiento	

		<p>El país ha avanzado en la formulación de políticas, planes y estrategias relacionadas con la adaptación al cambio climático, la gestión del riesgo de desastres y la reducción de emisiones, buscando mayor resiliencia al clima cambiante, pero aún deben implementarse, particularmente en el ámbito rural</p> <p>El desarrollo económico debe garantizar la protección del medio ambiente, en particular del agua, los suelos y la biodiversidad como elementos constitutivos y fundamentales para el desarrollo de actividades rurales.</p>	<p>territorial (ocupación de humedales, deforestación, planificación ambiental tomando en cuenta atributos estructurantes y vocación).</p> <p>Mejorar la información y conocimiento sobre el clima actual y prospectivo (Sistemas de Alertas Agroclimáticas Tempranas participativos e interactivos y planes de contingencia).</p> <p>Desarrollar proyectos piloto de construcción de territorios rurales resilientes frente al cambio climático.</p> <p>Consolidar programas de Pago por Servicios Ambientales.</p> <p>Promover, bajo criterios de sostenibilidad ambiental, el aprovechamiento de la riqueza ecológica del país.</p>
Política macroeconómica	Todos los grupos de interés	<p>La participación del sector agropecuario en el PIB ha disminuido, acelerándose esta tendencia durante los períodos de relativamente buen desempeño económico general (1990 a 1997 y 2003 a 2014).</p> <p>La productividad del sector ha aumentado muy lentamente.</p> <p>La fuerte revaluación que caracterizó algunos períodos, en particular los años 1991 a 1997 y en forma aún más severa de 2007 a 2013, coinciden con los años de menor dinamismo del sector agropecuario y con la disminución de su rentabilidad al reducir los precios relativos de los productos del sector.</p> <p>Las exportaciones agropecuarias en el último cuarto de siglo han crecido lentamente, deteriorándose el balance comercial del sector.</p> <p>Las exportaciones han permanecido concentradas en unos pocos productos tradicionales a pesar de los acuerdos comerciales firmados (Misión Rural).</p>	<p>Garantizar una política económica apropiada, en materia cambiaria, crediticia y de comercio exterior.</p> <p>Abandonar la tendencia a superar las dificultades coyunturales a través de apoyos o subsidios directos a actividades productivas específicas, lo cual termina por generar nuevas inequidades.</p> <p>Fortalecer la oferta exportable a través de una política más activa de diversificación de exportaciones.</p> <p>Fortalecer el Instituto Colombiano Agropecuario –ICA- y coordinar las prioridades sanitarias y fitosanitarias del país con la estrategia de comercio exterior.</p>
Institucionalidad	Habitantes de entidades territoriales débiles administrativamente, afectadas por el conflicto, y con presencia de cultivos ilícitos y otras economías ilegales.	<p>La Misión Rural identificó 7 cuellos de botella en su diagnóstico de la institucionalidad pública en el sector agropecuario:</p> <p>Recursos ejecutados a través de convocatorias públicas no brindan una cobertura óptima y no permiten intervenciones integrales.</p> <p>Atomización en la ejecución del presupuesto de inversión del sector y altos costos de la tercerización</p> <p>Inflexibilidad en el presupuesto de inversión del sector agropecuario</p> <p>Poca presencia de la institucionalidad sectorial en el territorio</p> <p>Débiles instancias regionales para la planificación, ejecución y seguimiento de la política sectorial y de desarrollo rural desde los</p>	<p>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.</p> <p>Fortalecer los servicios de justicia agraria y consolidar un sistema de información rural para la toma de decisiones.</p> <p>La Misión Rural propone impulsar los Programas de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial (PDRIET), que buscan articular y llevar de manera conjunta toda la oferta del Estado a un mismo territorio.</p> <p>Avanzar en el proceso de descentralización por ejemplo transfiriendo funciones de manera temporal del nivel nacional a los esquemas asociativos territoriales con base en una distribución de</p>

		territorios		roles negociada, condicionada y diferenciada.
		Poca articulación de las entidades del nivel central para el diseño de la política rural y para la provisión de bienes y servicios públicos para el desarrollo rural		Desarrollar arreglos institucionales que introduzcan los incentivos necesarios para la formulación de proyectos de alcance regional o proyectos de desarrollo territorial y provisión de bienes públicos locales que complementen y refuercen las intervenciones para inclusión productiva en los territorios rurales.
		Ausencia de información confiable y oportuna para el diseño de política pública y decisiones privadas.		
Recursos regionales	Territorios más pobres y con menor capacidad de recaudo de impuestos locales	De acuerdo a la Misión Rural el Sistema General de Participaciones – SGP- constituye una de las principales fuentes de recursos para los municipios rurales y rurales dispersos, siendo progresivo hacia la ruralidad. Sin embargo se encontró que a mayor ruralidad hay un menor desempeño fiscal, en parte, ligado a esta dependencia del SGP y el bajo nivel de recaudo de impuestos locales como el predial.		Reglamentar un impuesto predial altamente progresivo, que incentive además el buen uso del suelo (castigue tierras ociosas y sea también mayor para las tierras con vocación agrícola que no se utilicen con este fin).
		La reforma al Sistema General de Regalías –SGR- del 2012 tuvo como principal motivación y objetivo llevar a cabo una distribución con equidad regional, social e intergeneracional de las regalías, sin embargo solamente el 10,6% de los recursos han sido destinados al sector agrícola.		Tasas de uso de agua que a su vez incentiven su buen uso y protección.
				Destinar la posible reducción en el gasto de defensa dado un acuerdo de paz al desarrollo rural (el “dividendo de la paz”).
				Revisar los dos mecanismos actuales de compensación territorial, el SGP y el SGR: El SGP debería tener en cuenta los costos asociados con la prestación de servicios públicos para la población dispersa, compensar a los municipios que no pueden recaudar tantos recursos a través del impuesto predial por albergar territorios de conservación o territorios colectivos, contemplar incentivos a la generación de recursos propios, incluir metas específicas para la provisión de servicios en las zonas rurales dispersas y dar más espacio y autonomía a los municipios para asignar los recursos. Por otro lado el SGR no tiene en cuenta criterios de ruralidad en el Fondo de Compensación Regional y no garantiza que los proyectos de inversión se dirijan al área rural.
				En cuanto a la generación de ingresos territoriales propios, es prioritaria la formalización de las propiedades rurales lo cual incrementaría la base del impuesto predial.

**Bibliografía:**

DNP (2015). El campo colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la Transformación del campo.

DNP (2015). Plan Nacional de Desarrollo PND 2014 - 2018. Todos por un nuevo país.

Mesa de conversaciones (2014). Borrador conjunto primer punto de la Agenda del Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Política de desarrollo agrario integral.

## Key file 2: Organizations matrix (strengths, weaknesses, opportunities and threats analysis)

Entidad	Fortalezas	Debilidades	Oportunidades	Amenazas
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)	<p>En los últimos años el sector agropecuario ha recobrado protagonismo en el diseño de la política pública y en la asignación del presupuesto (incrementándose el presupuesto de inversión del sector en 171% entre 2010 y 2014 según datos citados por el PND). Hacia el 2011 se dio un ajuste institucional del MADR y la creación de entidades como la UPRA, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP) y aquellas que se encargan de la implementación de la Ley de Víctimas. En 2015 se dio un nuevo ajuste institucional liquidándose el INCODER y creándose la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia de Desarrollo Rural en reemplazo, además de la Agencia de Renovación del Territorio, con el objetivo de subsanar las debilidades y amenazas que enfrenta el MADR y el sector.</p> <p>Se fortalecieron instancias territoriales a través del Pacto Agrario.</p>	<p>La entidad se convirtió en el principal ejecutor de los instrumentos de política, asumiendo parte de las responsabilidades de las entidades adscritas y de aquellas que fueron suprimidas desde 2002, perdiendo su rol de rector de la política sectorial.</p> <p>El 41% de los recursos se asignan por convocatoria pública, lo que ha hecho que las intervenciones se atomizaran. De estos, el 88% fueron ejecutados por el MADR a través de 10 proyectos de inversión, lo que llevó a tercerizar parte de la ejecución presupuestal con entidades ajenas a la institucional sectorial.</p> <p>Falta liderazgo del MADR para adelantar un programa integral con enfoque territorial para vincular a los pequeños productores al desarrollo y para coordinar con otras entidades del Estado las intervenciones en términos de cobertura y efectividad.</p> <p>Escaza presencia institucional del MADR y sus entidades a nivel territorial.</p> <p>En las cuestiones relacionadas con comercio exterior aplicables al sector agropecuario y agroindustrial, el MADR no tiene un papel destacado.</p> <p>El sector agropecuario y el agroindustrial no está unificado en el MADR lo que crea rupturas artificiales en las cadenas productivas a la hora de diseñar políticas.</p>	<p>La nueva institucionalidad sectorial debe apuntar a mejorar la intervención en el territorio y asegurar una ejecución más eficiente de los recursos sin la pérdida de control derivada de la subcontratación.</p> <p>Las medidas buscan que el MADR se encargue primordialmente del diseño de la política sectorial.</p> <p>Buscar mayor incidencia en el Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior (Comité triple A), como órgano asesor del Consejo Superior de Comercio exterior.</p> <p>Coordinar y planificar las intervenciones a nivel departamental con las secretarías de agricultura, y a nivel sectorial con las agencias responsables de su ejecución institucional y los otros ministerios que implementen programas en áreas rurales.</p>	<p>Una proporción importante de los recursos adicionales asignados al sector en años recientes ha sido una respuesta a la presión de los paros, y ha carecido de criterios de largo plazo.</p> <p>Dado que el MADR tuvo que recurrir a operadores para ejecutar el presupuesto y tomando en cuenta que el costo promedio que estos cobran es de 5%, implica que se destinó en este rubro cerca del 20% de los recursos de funcionamiento del sector en 2013. Esto también implica que los tiempos para ejecutar los proyectos se redujeron por la necesidad de los procesos de contratación o de convocatoria.</p>
Agencia de Desarrollo	La Agencia funciona con autonomía y presupuesto propio y con carácter	La Agencia sigue estando estructurada como una entidad ejecutora cuando en	La Agencia permite que el MADR se concentre en el diseño de política	Las Dignidades Agropecuarias y las comunidades indígenas al no ser

<b>Entidad</b>	<b>Fortalezas</b>	<b>Debilidades</b>	<b>Oportunidades</b>	<b>Amenazas</b>
Rural (ADR)	técnico.  Busca despolitizar las políticas de desarrollo rural.	el Desarrollo Rural el protagonismo lo deben tener los territorios.  La política de asistencia técnica es tan compleja y apremiante que podría estar a cargo de una unidad administrativa independiente.	pública más que en la ejecución.  La Agencia debe ser muy cercana a los productores, coordinando el acompañamiento integral que se requiere.	consultadas en el proceso de reforma institucional aseguran que se está buscando desproteger la pequeña y la mediana producción, negar el acceso a la tierra y facilitar grandes monopolios a través de concesiones.
Agencia Nacional de Tierras (ANT)	Fue creada como una de las entidades resultantes de la liquidación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER- asumiendo obligaciones como la administración de baldíos de la nación, de los programas de acceso a tierras, delimitación de zonas de reserva campesina y empresarial, tareas que habían impedido que el INCODER pudiera desarrollar la ejecución especializada de la política agropecuaria.	Como herencia del INCODER no se tiene un censo completo de los predios baldíos, ni un archivo consolidado de los títulos coloniales y no se ha resuelto la titulación colectiva.  La ANT sigue siendo una entidad muy centralista, cuando en el deber ser tendría que ser totalmente descentralizada.	En conjunto con la autoridad catastral debe apoyar la identificación física y jurídica de las tierras para la construcción del catastro multipropósito.	La creación de la ANT no fue concertada con organizaciones sociales.  La ANT es relacionada por organizaciones sociales con las Zidres (Zonas de Interés de Desarrollo Rural) y los PINES (Proyectos de Interés Nacional y Estratégico) los cuales han sido muy cuestionados por los grupos étnicos.
Agencia de Renovación del Territorio (ART)	La Agencia es autónoma, tiene su propio presupuesto y busca tener un perfil esencialmente técnico.  Busca despolitizar los proyectos de consolidación territorial.	La descentralización efectiva de la Agencia es uno de los grandes retos que debe enfrentar.	Tiene el desafío de consolidar los territorios recuperados del control de los grupos alzados en armas, los cuales han sido difíciles de recuperar de economías ilegales	Dado que esta Agencia forma parte de los acuerdos del primer punto del proceso con las FARC, y esta guerrilla aboga por que dependa de la Presidencia y no del MADR, es posible que tenga que reformarse una vez se llegue al acuerdo final. La Agencia asume definitivamente funciones que en materia de consolidación que el Ministerio de Defensa buscó tener.
Ministro Consejero para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad	Se ha desarrollado una pedagogía por la paz en el país.  Se creó un plan denominado “Estrategia de Respuesta Rápida” el cual ya ha empezado a gestionar recursos.	La agenda del posconflicto es muy ambiciosa pero recae en una cartera que no se ha consolidado con un presupuesto fijo ni con mayor autonomía para las metas trazadas. Los recursos con los que ahora cuenta siguen siendo insuficientes para los montos que puede representar el posconflicto.	Se deben presentar los avances en materia de posconflicto en las regiones.  Se creó el fondo “Colombia en Paz” el cual coordina los esfuerzos alrededor del posconflicto.	Muchas de sus tareas se cruzan con las competencias de otros ministerios.  Existe un sector que ejerce una fuerte oposición al proceso de paz.  El carácter político del ministro puede interferir con el relacionamiento con otros partidos.
Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP)	Al tiempo que desarrolla la negociación con la guerrilla de las FARC en Cuba, ha adelantado reuniones en distintos lugares del país, con gremios, organizaciones sociales,	La opinión pública ha visto menos interés en el proceso con el ELN con respecto al interés demostrado por los diálogos de paz con las FARC.	Tiene como una de sus funciones contribuir en la coordinación con las autoridades departamentales y municipales para la preparación de la implementación de los acuerdos de	El plazo para firmar el acuerdo de paz con las FARC no se cumplió lo que generó críticas a la Oficina.  Existe un sector que ejerce una fuerte

<b>Entidad</b>	<b>Fortalezas</b>	<b>Debilidades</b>	<b>Oportunidades</b>	<b>Amenazas</b>
	campesinas y centros de pensamiento tratando el tema del acuerdo y el posconflicto.		paz, lo cual le da un margen de acción territorial.	oposición al proceso de paz por lo que la Oficina debe estar constantemente desarrollando estrategias de comunicación que debatan los argumentos de este sector.
Departamento Nacional de Planeación (DNP)	<p>El DNP tiene un nivel muy técnico, una visión suprasectorial y se encarga de coordinar el presupuesto de inversión de la nación.</p> <p>En temas de desarrollo rural la Misión para la Transformación del Campo le dio nuevas herramientas de acción.</p>	<p>El DNP puede fortalecer su enfoque territorial y participativo para lograr lineamientos de política más efectivos.</p> <p>Los lineamientos y recomendaciones que brinda deben tener muy en cuenta factores difíciles de medir (de orden político y territorial) en la implementación de las mismas para que se logren aplicar.</p>	<p>Tiene capacidad de negociación con todas las entidades que manejan proyectos de inversión.</p> <p>Puede desarrollar lineamientos de políticas importantes para el desarrollo rural tal como las relacionadas con asistencia técnica.</p>	<p>En ocasiones se enfrenta a desacuerdos con otras entidades de la rama ejecutiva.</p> <p>Enfrenta críticas desde algunos sectores que afirman que su acción se aleja de las condiciones reales del territorio.</p>
Prosperidad Social	<p>Es una entidad muy cercana a las poblaciones vulnerables teniendo varios mecanismos de contacto directo.</p> <p>Se están incorporando algunos de los resultados de las evaluaciones de sus programas para mejorar los resultados de los mismos.</p> <p>El mayor porcentaje de sus recursos son de inversión.</p>	<p>Existen problemas de coordinación y tensiones con sus entidades adscritas, además se encuentran en reestructuración por la eliminación de dos de sus entidades adscritas.</p> <p>El enfoque seguido por sus intervenciones es eminentemente poblacional y no territorial, lo cual sumado a problemas de seguimiento de los beneficiarios y falta de criterios de salida, limitan su sostenibilidad, resultados e impactos de largo plazo.</p>	<p>Por sus características desarrolla un papel fundamental en las fases iniciales de acompañamiento de las comunidades más vulnerables.</p> <p>La inclusión social es un punto de articulación de gran parte de la oferta institucional del gobierno nacional y local.</p> <p>Se está diseñando un documento CONPES de actualización de la política de generación de ingresos en donde el liderazgo lo lleva el PS.</p>	<p>Existen obligaciones legales que restringen el margen de acción o de reformulación que pueden sufrir sus estrategias.</p> <p>Al encabezar el sector de inclusión social muchas de sus acciones son transversales a varios sectores, lo cual ha generado problemas de duplicidad.</p> <p>Algunos sectores perciben como asistencialistas sus programas, por lo cual tienen problemas de legitimidad.</p> <p>Los resultados de sus intervenciones dependen de factores externos tales como infraestructura y conflicto.</p>
Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MINAMBIENTE)	Colombia, junto con Brasil, es considerado pionero en la región en materia de Planes Nacionales de Adaptación liderado por MINAMBIENTE. EL Ministerio también lidera las políticas naciones de mitigación, contribuyendo a reducir las emisiones de GEFI a nivel mundial.	El Ministerio deber fortalecer las áreas de coordinación y articulación de la producción de información para la gestión ambiental y la toma de decisiones. En estos nodos participan en grupos interdisciplinarios de trabajo que pueden dificultar.	El fortalecimiento del dialogo con MINAMBIENTE podría brindar oportunidades para llevar a cabo iniciativas en el sector agropecuaria más allá de la productividad, que integren la mitigación y adaptación al cambio climático en este sector dentro de la discusión nacional.	Superar los retos para orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio al mismo tiempo que se aumente una productividad de los sistemas agropecuarios para pequeños agricultores.
Fondo para el Financiamiento del Sector	Se han obtenido nuevos usuarios y se han colocado recursos dirigidos a	No se han orientado eficazmente las actividades de redescuento a los	Visibilizarse como banca de inversión para pequeños y medianos	Se le han asignado la ejecución de múltiples proyectos que no

<b>Entidad</b>	<b>Fortalezas</b>	<b>Debilidades</b>	<b>Oportunidades</b>	<b>Amenazas</b>
Agropecuario (FINAGRO)	<p>población calificada como víctima del conflicto armado, desplazada o reinsertada.</p> <p>Se ha buscado fomentar la inversión en el campo a través del Incentivo a la Capitalización Rural, el Certificado al Incentivo Forestal y la cobertura de la gestión del riesgo.</p>	<p>pequeños y medianos productores y a la inversión de largo plazo.</p> <p>Tiene debilidades en la ejecución de sus funciones de banca de inversión (apoyo en la creación de empresas y estructuración e inversión en proyectos).</p> <p>Debe fortalecer su misión de atraer recursos de fondos de inversión y de la banca multilateral. La entidad se regula como si fuera un banco comercial y no como un banco de segundo piso.</p>	productores.	corresponden a sus funciones de banco de inversión.
Banco Agrario	<p>Ha ampliado el crédito a pequeños productores.</p> <p>Cumplimiento de las metas comerciales de desembolsos y de microseguros del Programa de Microfinanzas.</p>	<p>Ha descuidado la función de fomentar el ahorro rural y la función de captar recursos para el fomento del sector.</p> <p>Se ha hecho aún más dependiente del redescuento en FINAGRO.</p> <p>Débil colocación de créditos con recursos propios.</p> <p>Débiles prácticas de evaluación de riesgos.</p>	<p>Promover la creación de fondos rotatorios de cooperativas y asociaciones de usuarios.</p> <p>Liderar el uso del esquema de utilización de forwards de la Bolsa Mercantil de Colombia, con el fin de lograr que los bancos puedan valorar en su análisis de riesgo la adquisición de forwards por parte de los productores.</p> <p>Priorización en sus proyectos de beneficiarios de otros programas de otras entidades.</p>	Las variaciones del clima y de los precios afectan su cartera, lo cual a su vez impacta en su capacidad de respuesta.
Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)	Maneja proyectos en términos de articular los instrumentos de política para orientar el uso eficiente del suelo rural y la adecuación de tierras en Colombia, formular y ajustar una metodología general para la zonificación de plantaciones forestales, fortalecer la planificación del ordenamiento social de la propiedad rural productiva y la regularización del mercado de tierras y fortalecer la gestión de la información de la UPRA.	<p>Tiene un nivel de ejecución bajo (alrededor del 40% en promedio entre el año 1990 y 2014)(Misión Rural).</p> <p>No tiene presencia regional, lo que la obliga a ejecutar la mayoría de los recursos de inversión a nivel central suscribiendo convenios con entes territoriales.</p> <p>Se debe fortalecer a la UPRA en la planificación y la gestión de los usos del suelo y del agua rurales para fines agropecuarios.</p>	<p>La entidad debe apoyar la planificación y ejecución de los modelos para el desarrollo de la nueva generación de distritos de adecuación de tierras (PND)</p> <p>Junto con el IDEAM, la UPRA requiere fortalecimiento institucional y financiero para generar información climática.</p>	El ordenamiento productivo debe ser fruto de una serie de acuerdos pues involucra intereses de diversos orígenes.
Corporación Colombiana	Han fortalecido su recurso humano,	Se debe fortalecer la transferencia de	Corpoica puede consolidarse como la	CORPOICA produce información para

<b>Entidad</b>	<b>Fortalezas</b>	<b>Debilidades</b>	<b>Oportunidades</b>	<b>Amenazas</b>
de Investigación Agropecuaria (CORPOICA)	han vinculado al sector agropecuario nuevos materiales de diferentes cultivos y biofertilizantes, han fortalecido sus servicios tecnológicos y han buscado generar nuevo conocimiento y soluciones frente a plagas y enfermedades, nutrición, manejo agronómico, procesos de poscosecha, calidad e inocuidad y adaptación al cambio climático.	conocimiento y tecnología a los pequeños productores.	entidad coordinadora del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agroindustrial asegurando recursos presupuestales y técnicos necesarios sobre la base del nuevo marco legal de la entidad (PND).  CORPOICA puede tener un papel muy importante para aterrizar las políticas y acciones frente a variabilidad climática y el cambio climático en el ámbito rural.	el sector junto con otra serie de entidades, que al no estar coordinadas arrojan información diferente e incluso contradictoria. Esto imposibilita el diseño de instrumentos de política pertinentes.  CORPOICA debe ser una entidad técnica, sin embargo corre riesgos de ser politizada.
Entidades Territoriales	Las gobernaciones son relativamente más fuertes que las alcaldías, pero en realidad el panorama es muy heterogéneo, existiendo grandes diferencias intra e inter regionales.  Las entidades territoriales que se destacan tienen capacidad de planificación, capacidad de gestión de recursos financieros y humanos y capacidad de ejecución, teniendo metas claras y recursos suficientes para lograrlas.	La institucionalidad territorial rural es muy débil. Por ejemplo los Consejos Municipales de Desarrollo Rural – CDMR- y los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario –Consea- son de carácter asesor y no decisorio; algunas Unidades Municipales de Asistencia Técnica –UMATA- son muy débiles, al igual que algunas Secretarías de Agricultura que no tienen objetivos ni recursos definidos.	Las gobernaciones podrían especializarse en la coordinación y asesoría de sus municipios o instancias intermedias (tal como los planes de desarrollo rural con enfoque territorial), así como de la gestión de conocimiento de experiencias exitosas.  Las alcaldías deben buscar una mayor participación en el diseño y ejecución de los proyectos rurales.	La falta de prioridad política del desarrollo rural y el cambio de la política rural hacia la entrega de subsidios más que hacia el desarrollo de lineamientos, deterioró las secretarías de agricultura que habían avanzado.
Organizaciones nacionales de campesinos o pequeños productores	Existen asociaciones nacionales de tercer grado como ANUC y Agrosolidaria.  A nivel regional existen organizaciones consolidadas con experiencias exitosas.	No existen organizaciones fuertes de campesinos con cobertura nacional, amplia representatividad ni visibilidad. Las que existen están muy atomizadas.  Las dignidades campesinas no representan necesariamente a los pequeños campesinos.  Los gremios que podrían organizar a los pequeños productores no tienen una propuesta de política.	Existen gremios como los de hortalizas, raíces y tubérculos que están conformados por pequeños productores.  Las organizaciones existentes pueden apoyarse en los programas de fortalecimiento a la asociatividad u organizaciones padrino que ya hayan tenido éxito a nivel regional.	El gobierno ha tenido un papel sobredimensionado en la creación de organizaciones de productores, por lo que su misma voluntad puede disolverlas. Además muchas asociaciones han sido creadas sólo para cumplir requisitos de entrada y permanencia en programas gubernamentales, por lo cual no han resultado ser sostenibles. Mantener una asociación u organización es muy costoso en términos de trámites. El conflicto armado ha desarticulado varias organizaciones que solían ser importantes.
Organizaciones nacionales indígenas	La Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), constituida en 1982 como proyecto político de carácter nacional, constituye hasta el momento la primera y única apuesta concertada	Se debe posicionar y legitimar a la Organización Nacional Indígena de Colombia –ONIC-, como la representante e interlocutora de los Pueblos Indígenas y sus	Se ha avanzado en el acceso a recursos, una mayor titulación de territorios y en un mayor reconocimiento de sus estructuras propias como autoridades	Los reconocimientos de los derechos indígenas ocurren en un contexto de creciente conflicto, generado por la diversidad de intereses por la tierra y la lucha de visiones respecto de la

Entidad	Fortalezas	Debilidades	Oportunidades	Amenazas
Organizaciones nacionales de afrodescendientes	<p>y propia de los pueblos indígenas de Colombia, para defender y proteger sus derechos especiales, colectivos y culturales, desde una unidad de acción organizativa y programática.</p> <p>La Minga Social, Indígena y Popular de 2013 (cuya Comisión Política estaba compuesta por delegados de las macro regionales de la ONIC) logró acuerdos en 5 puntos con el gobierno nacional: territorio, autonomía, política minero energética, derechos humanos, conflicto armado y paz y política económica y agraria.</p> <p>Se han posicionado organizaciones como la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas – CNOA-, el Movimiento Nacional Cimarrón y el Proceso de Comunidades Negras –PCN-.</p> <p>Las organizaciones afrodescendientes se han unido con las organizaciones indígenas para defender sus objetivos.</p>	<p>Organizaciones.</p> <p>El fortalecimiento organizativo de los pueblos indígenas crea el reto de generar estructuras fuertes de administración, lo que implica fuentes de financiación de recursos estables.</p> <p>Existe desarticulación y baja representación política de estas minorías en diferentes niveles del gobierno. El manejo de recursos por parte de los cabildos (como representantes de las entidades territoriales que constituyen los resguardos), ha relegado en muchos casos, la función de las figuras de autoridad tradicionales y ancestrales para pasar a ser ejecutoras de recursos.</p> <p>No se tiene suficiente información sobre esta población, para lo cual es clave el próximo censo nacional.</p>	<p>tradicionales.</p> <p>Si se quieren generar estructuras de autoridad que permanezcan en el tiempo, se deben garantizar dichas estructuras organizativas.</p> <p>La Constitución colombiana es un ejemplo innovador en materia de reconocimiento de derechos a este tipo de minorías étnicas.</p> <p>La Constitución abre el espacio para reconocer el derecho a la propiedad colectiva sobre sus territorios, en las zonas rurales de las cuencas de los ríos que bañan el pacífico colombiano.</p>	<p>relación entre el hombre y la naturaleza.</p> <p>El territorio ha sido uno de los factores que han llevado a los pueblos indígenas colombianos a ser victimizados desproporcionadamente por el conflicto armado.</p> <p>Se ha reportado la persistencia y agravamiento de conflictos territoriales entre comunidades indígenas y otras personas no indígenas interesadas en apropiarse de las tierras que los indígenas consideran ancestrales.</p> <p>Los consejos comunitarios de las comunidades negras no cuentan con ningún recurso de Ley y la administración de recursos básicos de salud y educación sigue siendo una competencia de los departamentos y los municipios. Por esto la legitimidad de los consejos está determinada por la voluntad política del alcalde de turno.</p>

## Bibliografía:

- DNP (2015). El campo colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la Transformación del campo.
- DNP (2015). Plan Nacional de Desarrollo PND 2014 - 2018. Todos por un nuevo país.
- SAC Fedesarrollo (2013). Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia.
- OCDE (2015). Revisión de la OCDE de las Políticas Agrícolas: Colombia 2015

## Key file 3: Complementary donor initiatives/partnership potential

Agencia/Fondo	Sectores prioritarios y áreas de interés	Vigencia	Monto	Complementariedad/Sinergia
Fondo Colombia en Paz (FCP)	<p>De acuerdo con el documento CONPES 3850 de 2015 el Fondo pretende ser el eje articulador e instancia principal de coordinación de los esfuerzos tanto de carácter institucional como financieros para la transición de Colombia hacia una paz sostenible y duradera y para el fortalecimiento de la capacidad estatal y democrática de los territorios más afectados por el conflicto.</p> <p>Busca articular la inversión nacional pública y privada, incluyendo la cooperación internacional no reembolsable bajo una visión integral mejor focalizada geográfica y temáticamente.</p> <p>Las dimensiones de las inversiones del FCP son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo rural integral sostenible y conservación del capital natural.</li> <li>• Fortalecimiento del Estado de derecho, imperio de la ley y construcción de paz</li> </ul>	2016 - 2026	Se estima que en una primera fase, cuya duración será de cinco años, la iniciativa recaude aportes del orden de los USD 3.300 millones a través de cooperación internacional no reembolsable, de los cuales USD 929 millones serían recursos nuevos.	<p>Los ejes estratégicos del FCP están alineados con las problemáticas identificadas en el Plan Nacional de Desarrollo, Informe de la Misión para la Transformación del Campo y el Acuerdo 1 del proceso de paz con la guerrilla de las FARC siendo estos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo alternativo para la sustitución de cultivos ilícitos</li> <li>• Pago por servicios ambientales y pago por resultado</li> <li>• Recuperación de áreas degradadas por minería ilegal y cultivos ilícitos</li> <li>• Fortalecimiento de Parques Nacionales y Sistema de Áreas Protegidas</li> <li>• Promoción de sistemas silvopastoriles y agroforestales</li> <li>• Mitigación y adaptación al cambio climático</li> <li>• Desarrollo alternativo para el aprovechamiento de bosques y de la biodiversidad</li> <li>• Ordenamiento ambiental, social y productivo del territorio</li> <li>• Infraestructura física y social para la productividad rural que integra consideraciones ambientales</li> <li>• Plataformas rurales integrales para la articulación de cadenas de valor y el acceso a mercados</li> <li>• Innovación para el desarrollo rural</li> <li>• Reconstrucción socioeconómica y de la infraestructura social de los territorios</li> <li>• Fortalecimiento de capacidades institucionales y sociales para la construcción de paz</li> <li>• Promoción de la cultura de paz y reconciliación</li> <li>• Nuevo modelo de acceso a la justicia en lo rural</li> <li>• Seguridad en lo rural</li> <li>• Reparación a víctimas y justicia transicional</li> </ul> <p>Existen cerca de 20 proyectos indicativos de respuesta rápida que están agrupados en justicia y seguridad, atención socio-económica, gobernabilidad y buen gobierno local, justicia transicional y víctimas.</p>
Ministerio del Posconflicto Estrategia de Respuesta Rápida	<p>La estrategia tiene previsto impulsar proyectos concretos de generación de ingresos, ampliación de servicios de crédito y asistencia técnica agropecuaria, mantenimiento y construcción de vías terciarias, ampliación de los servicios de justicia formal y alternativa, refuerzo de medidas que prevengan el involucramiento de jóvenes en actividades criminales, la focalización de medidas de reparación a víctimas en zonas vulnerables, la construcción de agendas comunitarias de seguridad pública y la inclusión de un enfoque de género en el servicio de policía.</p> <p>La estrategia empezará de manera prioritaria en</p>	2016-2017	USD 470 millones	

Agencia/Fondo	Sectores prioritarios y áreas de interés	Vigencia	Monto	Complementariedad/Sinergia
Ministerio de Agricultura y Ministerio del Trabajo Pacto agrario	unos territorios priorizados de acuerdo a mayores vulnerabilidades socio-económicas y de gobernanza.  El Pacto Agrario tiene como objetivo reformular la política pública de desarrollo rural y cofinanciar proyectos para mejorar la competitividad de la producción agropecuaria y la calidad de vida de los habitantes rurales.		COP 1 billón	Las líneas de cofinanciación de los proyectos que beneficiarán a pequeños y medianos productores son: proyectos productivos, vivienda rural, empleo rural temporal, acceso a tierras y formalización de la propiedad, riego y drenaje de pequeña y mediana escala. La convocatoria para presentar proyectos del Pacto Agrario cerró el 3 de junio de 2014 y se presentaron 4.502 proyectos.
Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC).  Hoja de ruta de la Cooperación Internacional 2015-2018	La hoja de ruta se estructuró a partir de 4 elementos: lineamientos encontrados en el Plan Nacional de Desarrollo, política exterior del país, mandato del Presidente de la República para trabajar en un posible posconflicto y los lineamientos del Consejo Directivo de la APC	2015 - 2018		Uno de los objetivos estratégicos es focalizar y dinamizar la cooperación en tres áreas temáticas: construcción de paz, desarrollo rural sostenible y conservación, y sostenibilidad ambiental, todo esto con un enfoque territorial. Además se buscará diseñar e implementar proyectos de innovación, ciencia y tecnología y contribuir con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.  El segundo objetivo estratégico es compartir conocimiento de alto valor a través de estrategias regionales, programas bilaterales, alianzas estratégicas e integración regional.
Banco Mundial  Country Partnership Strategy (Alianza estratégica con el país para la república de Colombia)	El Banco Mundial desarrolla actividades mediante servicios financieros, de conocimiento y de convocatoria en tres temas estratégicos con sus correspondientes áreas de resultados:  Ampliación de oportunidades para la prosperidad social (promoción social mejorada y aumento de seguridad para los ciudadanos, oportunidades mejoradas en educación, funcionamiento mejorado de los servicios sociales).  Crecimiento sostenible y resiliencia mejorada ante el cambio climático (desarrollo urbano sostenible mejorado, gestión del riesgo de desastres mejorada, gestión ambiental y resiliencia frente al cambio climático mejoradas).  Crecimiento incluyente y productividad mejorada (gestión fiscal, financiera y del riesgo mejorada, gestión del sector público, equidad y eficiencia de las políticas económicas mejoradas y productividad e innovación mejoradas).  La estrategia estaba dirigida a apoyar el PND 2010	2012-2016	Para el 2016 tiene USD 615 millones en operaciones de préstamo.	La estrategia del Banco Mundial prioriza el aumento en la calidad de la provisión de los bienes sociales así como el fortalecimiento de las iniciativas de adaptación al cambio climático y el fortalecimiento de la innovación y aumento de la productividad en los proyectos inclusivos.

Agencia/Fondo	Sectores prioritarios y áreas de interés	Vigencia	Monto	Complementariedad/Sinergia
	– 2014, mientras que las actividades posteriores al año fiscal 2013, se identifican en acuerdo con el Gobierno.			
BID Estrategia de País	<p>La estrategia del BID tiene como objetivo contribuir a que Colombia sea en dos décadas un país de altos ingresos con alta movilidad social.</p> <p>Tiene las siguientes tres áreas estratégicas: productividad de la economía; efectividad de la gestión pública; movilidad social y consolidación de la clase media.</p> <p>Estas áreas se ven afectadas por los temas transversales de género y diversidad, y cambio climático e integración.</p>	2015-2018	Durante el periodo de vigencia de la estrategia el escenario financiero supone un monto total de desembolsos de USD 3,9 mil millones, equivalente a un promedio de desembolsos para operaciones con garantía soberana anuales por USD 1 mil millones.	<p>La estrategia de productividad de la economía incluye los objetivos de estimular la innovación y el desarrollo empresarial y agrícola, lograr una educación de calidad, dar prioridad a la población más vulnerable y elevar la calidad de la infraestructura para disminuir los costos de transacción y transporte.</p> <p>Dentro del primer objetivo se propone aumentar la inversión pública en el sector y orientar el gasto hacia los bienes públicos, regularizar títulos de propiedad y dinamizar el mercado de tierras y extender la oferta de crédito y el financiamiento privado. Es válido resaltar que la estrategia también propone la expansión de la frontera agrícola, refiriéndose a la subutilización e inadecuado uso de la tierra cultivable.</p>
CAF Fondo de Deuda Senior para Infraestructura en Colombia	<p>El Fondo tiene como objetivo la construcción de un portafolio de créditos y créditos posteriores que genere un rendimiento acorde con el mercado. Este es un fondo de largo plazo, de riesgo alto y tiene la naturaleza de un fondo de inversión colectiva.</p> <p>Busca financiar proyectos de infraestructura que impulsen la competitividad y el desarrollo del país.</p>	2015 - 2040	COP 1,4 billones	La falta de infraestructura adecuada es uno de las grandes obstáculos a los que se enfrentan los pobladores rurales al buscar escalar sus proyectos productivos. Puede promoverse la priorización en este fondo de las necesidades de infraestructura de los municipios con mayores brechas.
Unión Europea Programa Indicativo Plurianual (PIP) 2014-2017 Unión Europea (UE) Fondo fiduciario para el posconflicto	<p>Según el Programa Indicativo Plurianual –PIP– para Colombia 2014-2017 la estrategia de la UE se elaboró con la perspectiva de la desaparición gradual de la cooperación bilateral en el país en el marco del Instrumento de Cooperación al Desarrollo, sentando las bases para la creación de un nuevo tipo de asociación con Colombia. Los sectores seleccionados son Desarrollo económico local y consolidación institucional, y Comercio e inversión sostenibles</p>	2014-2017	EUR 67 millones	<p>Se espera consolidar los programas de apoyo como los laboratorios de paz y el programa de desarrollo económico local bajo un enfoque dual: desarrollo de capacidad de las autoridades e instituciones locales, y la mejora de las condiciones para el desarrollo productivo local.</p> <p>También se espera ampliar la aplicación de modelos de negocios inclusivos, que extiendan de modo comercialmente viable y con posibilidades de ascenso social el acceso a los bienes, los servicios y los medios de sustento de quienes se hallan en la base de la pirámide económica global.</p> <p>Además se ha divulgado la creación de un Fondo fiduciario para el posconflicto una vez se firme el acuerdo de paz con las FARC.</p>
Naciones Unidas Fondo Multidonante para el Posconflicto	Las contribuciones al Fondo serán destinadas en un primer momento a proyectos que respondan a las prioridades establecidas por el Gobierno en su Estrategia de Respuesta Rápida para el		El Fondo comienza a funcionar con recursos por 8 millones de dólares aportados por el Gobierno de Suecia y el Fondo Global de Construcción de Paz	El Fondo prioriza áreas temáticas primordiales para el desarrollo rural tales como infraestructura social y económica y generación de oportunidades de empleo.

Agencia/Fondo	Sectores prioritarios y áreas de interés	Vigencia	Monto	Complementariedad/Sinergia
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-  Fondo de Justicia Transicional	<p>posconflicto.</p> <p>Algunos proyectos prioritarios serán: Reparación colectiva a las víctimas, desminado en municipios de mayor afectación, mejoramiento de la infraestructura social y económica, generación de oportunidades de empleo, mejoramiento de la seguridad alimentaria, y el fortalecimiento de la Policía y otras entidades para combatir la violencia de género en las regiones.</p> <p>El Fondo busca favorecer las capacidades nacionales y territoriales para el fortalecimiento institucional, la construcción de la paz y la promoción de la convivencia y la reconciliación. Esto con énfasis en el sistema de justicia, el respeto a los derechos humanos y los derechos de las víctimas.</p> <p>El Fondo desarrolla sus acciones en 18 departamentos bajo las siguientes líneas temáticas:</p> <p>Fortalecimiento de organizaciones de víctimas.</p> <p>Fortalecimiento de capacidades sociales e institucionales y gestión del conocimiento.</p> <p>Recuperación de la Memoria Histórica.</p> <p>Acceso a la Justicia.</p> <p>Comunicación y visibilización de los derechos de las víctimas.</p> <p>Inclusión, reintegración y fortalecimiento del tejido social en contextos de conflicto, transición o postconflicto.</p>	2015 - 2019	<p>de las Naciones Unidas.</p> <p>El Fondo está anclado en la estructura de financiación y coordinación “Colombia en Paz” –FCP-</p> <p>Entre 2008 y 2015 el fondo ha recibido contribuciones por USD 40.401.598 de los cuales ha ejecutado USD 34.188.056</p>	<p>El Fondo de Justicia Transicional ha servido como el espacio para la coordinación de las instituciones colombianas y la cooperación internacional para abordar temas relativos a la justicia transicional en temas como: Organizaciones de víctimas, Atención y orientación a víctimas, Acceso a la justicia, Restitución de tierras, Protección, Desaparición forzada, Fortalecimiento institucional y capacitación a funcionarios, Memoria histórica, Violencia sexual, Comunicación y visibilización de los derechos de las víctimas y Reintegración con enfoque comunitario.</p>
PNUD  Documento de Programa  País (CPD) 2015 - 2019	<p>La estrategia del PNUD agenda varios objetivos los cuales se pueden agrupar en la promoción del crecimiento inclusivo y sostenible que incorpora capacidades productivas para la generación de empleo y medios de vida, apoyar el desarrollo de sistemas de información, gobernabilidad inclusiva para el desarrollo urbano y rural, empoderamiento de la ciudadanía, seguridad ciudadana, apoyo a la implementación de acuerdos de paz en términos</p>			<p>El documento tiene varios objetivos en torno a la sostenibilidad ambiental y el posconflicto, los cuales tienen que ver directamente con el sector rural. Entre otros busca fortalecer capacidades para reducir la pobreza y la desigualdad, promover la competitividad de sectores productivos relevantes por medio de modelos de crecimiento verde y promover la implementación de acciones de conservación, uso sostenible de la biodiversidad, adaptación al cambio climático, reducción de la degradación ambiental y gestión del riesgo para desarrollar medios de vida</p>

Agencia/Fondo	Sectores prioritarios y áreas de interés	Vigencia	Monto	Complementariedad/Sinergia
<p>Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)</p> <p>Marco Programático de País (MPP) 2015 - 2019</p>	<p>de alistamiento, estabilización, respuesta rápida y arquitectura institucional, acompañamiento en procesos de atención a víctimas y de justicia transicional, promoción de mecanismos territoriales de solución pacífica de conflictos.</p>	2015 - 2019		<p>resilientes.</p> <p>Por la misionalidad de la FAO todas sus estrategias están en directa relación con el desarrollo rural.</p>
<p>Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)</p>	<p>La UNODC tiene como objetivos generar conocimiento sobre la naturaleza, el alcance y las tendencias de la problemática de las drogas y el delito; apoyar la implementación de las convenciones internacionales sobre la materia; orientar políticas y estrategias nacionales de lucha contra las drogas y el delito; desarrollar capacidades nacionales para enfrentar y prevenir la producción, el tráfico, el abuso de drogas y otras manifestaciones del crimen organizado.</p> <p>UNODC también trabaja para mejorar la prevención del delito y prestar asistencia para la reforma de la justicia penal en diferentes países.</p> <p>Tiene como áreas de trabajo la Prevención del Delito y Fortalecimiento de la Justicia -PROJUST-, la Reducción del Consumo de Drogas, el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos -SIMCI – y el desarrollo alternativo.</p>			<p>Con el fin de alcanzar sus objetivos, la UNODC desarrolla proyectos de desarrollo alternativo rural incluyendo proyectos de apoyo, proyectos de respuesta rápida, proyectos de acompañamiento, proyectos productivos y proyectos.</p>

Agencia/Fondo	Sectores prioritarios y áreas de interés	Vigencia	Monto	Complementariedad/Sinergia
Programa ONU-REDD (FAO, UNDP y UNEDP)	Programa ONU-REDD apoya los esfuerzos de Colombia para luchar contra la deforestación. Colombia aparece como uno de los países "megadiversos" del mundo, recibiendo cerca del 14% de la biodiversidad del planeta. Alrededor del 61% de su superficie está cubierta por bosques, el 53% son bosques naturales. Ministerio de Medio Ambiente de Colombia estima que la deforestación se está produciendo a un ritmo de 310,345 hectáreas por año.	2012-18	4 millones USD + ingresos adicionales generados por mecanismos de pago por resultados	<p>El programa tiene como objetivo que las comunidades afrocolombianas, indígenas, campesinas y otras partes interesadas puedan mejorar sus capacidades así como mecanismos de participación en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) establecimiento de niveles de referencia de carbono en los bosques</li> <li>ii) seguimiento forestales</li> <li>iii) identificación de múltiples beneficios de bosques</li> </ul>
Programa sobre Cambio Climático, Agricultura y Seguridad Alimentaria (CCFAS) del Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT)	CIAT trabaja en colaboración con socios de países en desarrollo para generar tecnologías, métodos y conocimientos que contribuyan a que los agricultores, en especial los de escasos recursos, logren una agricultura eco-eficiente es decir, competitiva y rentable así como sostenible y resiliente.			La labor del CIAT contribuye de forma significativa a los Programas de Investigación de CGIAR, que abordan los principales desafíos agrícolas de nuestra era. El CIAT es el centro líder del programa sobre Cambio Climático, Agricultura y Seguridad Alimentaria (CAAFS, por sus siglas en inglés), cuyo objetivo es ayudar a los pequeños agricultores a adaptarse y mitigar los efectos de las temperaturas en aumento y las lluvias cada vez más impredecibles.

## Key file 4: Target group identification, priority issues and potential response

Grupos de interés	Nivel de pobreza y causas	Acciones de los grupos de interés	Necesidades prioritarias	Apoyo de otras iniciativas	Respuesta de COSOP
Pequeños productores	<p>Las familias de pequeños productores agrícolas representan el 80% de la población rural (SAC Fedesarrollo, 2013).</p> <p>Las cifras de pobreza según las categorías de ruralidad de la Misión Rural son del orden de 74,9% en los municipios rurales y 80,8% en los rurales dispersos.</p> <p>La incidencia de la pobreza extrema rural es 3,5 veces mayor que la urbana en ingresos y 2,9 mayor en pobreza multidimensional</p> <p>Pobreza por IPM según categorías de ruralidad (DANE, 2015 citado en PND)</p> <p>Estos elevados niveles de pobreza se deben a la limitada capacidad de los hogares rurales para acumular activos y generar ingresos.</p>	<p>La limitación de tierra a la que se ven enfrentados los pequeños productores los obliga al uso intensivo de la tierra, obteniendo incluso mayores rendimientos que los grandes productores.</p> <p>Se presentan procesos de migración a las ciudades, sin embargo en la última década se evidencia una disminución pequeña en términos porcentuales (lo que se ha explicado por arraigo a la tierra por medio del trabajo y la tradición cultural y elevados costos y riesgos asociados a encontrar otras alternativas).</p> <p>Se presentan fenómenos de conversión de las zonas de páramo en potreros para la producción ganadera y el desarrollo de la agricultura de subsistencia y uso del ambiente por encima de su capacidad de carga.</p> <p>Producción principalmente de bienes para autoconsumo y comercialización en centros urbanos (SAC Fedesarrollo, 2013).</p>	<p>Solo el 36,4% de los hogares rurales tiene acceso a la tierra, 75,6% de ellos tienen menos de 5 hectáreas y de estos el 59% se encuentran en informalidad.</p> <p>El déficit habitacional es del 59%. El 31,3% de la población rural no tiene acceso a una fuente de agua mejorada, el 27,3% no tiene un sistema sanitario, y el 85,7% carece de servicio de eliminación de excretas.</p> <p>El 75,3% de la población ocupada del área rural tiene un ingreso mensual inferior a un salario mínimo mensual legal.</p> <p>El 63,6% no posee ningún activo (tierra, asistencia técnica, riego o crédito) y solo el 3,9% logra acumular al menos 3 de estos. Solo el 5,2 % de los hogares rurales accede a crédito para actividades agropecuarias (DANE, 2015 citado en PND).</p> <p>Existen dificultades que afectan las estructuras organizativas locales: política de promoción inestable, violencia conflicto armado, asociaciones ad-hoc y bajas capacidades (Misión Rural).</p>	<p>Se implementan distintos programas en áreas como: restitución, titulación y formalización de tierras, el acceso a financiamiento con tasas de interés subsidiadas, entrega de subsidios a la capitalización rural, asistencia técnica, riego y drenaje, alianzas productivas entre pequeños productores y comercializadores, vivienda de interés social rural, atención a la mujer rural, programas de seguridad alimentaria, y capacitación para jóvenes rurales (SAC Fedesarrollo, 2013).</p> <p>Estos son implementados principalmente por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), Incoder, Finagro, Banco Agrario, Prosperidad Social y SENA. En algunas ocasiones estas instituciones son apoyadas por Organismos Multilaterales, la cooperación de diversos países y distintas Organizaciones No Gubernamentales.</p>	<p>Apoyar estrategias que busquen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Brindar acceso a bienes públicos y servicios sociales</li> <li>• Desarrollar procesos de ordenamiento territorial, acceso a tierra, protección de reservas naturales y áreas protegidas, regulación del uso del suelo según su vocación.</li> <li>• Mejorar la disponibilidad de información, asegurar la participación de los pobladores rurales.</li> <li>• Promover estrategias de inclusión productiva que abarquen tanto la agricultura familiar como las actividades no agropecuarias y el trabajo asalariado formal.</li> <li>• Promover el acompañamiento empresarial y técnico</li> <li>• Fortalecer la oferta de los agricultores con miras a la exportación.</li> <li>• Promover los programas con enfoque territorial que buscan articular y llevar de manera conjunta toda la oferta del Estado teniendo en cuenta las particularidades de cada región.</li> </ul>
Microempresarios Rurales no Agrícolas	<p>El área dispersa menos del 38% del empleo es no agrícola, cifra que crece al 50% al incluir las cabeceras rurales. Excepto los establecimientos financieros, las actividades inmobiliarias y quienes</p>	<p>El empleo no agrícola es tomado en muchas ocasiones como una fuente complementaria del ingreso agropecuario, pues las imperfecciones de los mercados de crédito y tierras, la falta de educación y las desigualdades de dotación de recursos</p>	<p>La legislación laboral no está adecuada a la zona rural. Normas urbanas como la jornada laboral, los horarios y horas extra, los beneficios de las cajas de compensación y los esquemas de pago semanales no se ajustan al</p>	<p>El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo –MinCIT- lidera proyectos con cobertura en las zonas urbanas y rurales tales como fortalecimiento productivo y empresarial para las comunidades indígenas de Colombia, Programa de Inclusión</p>	<p>Siguiendo las recomendaciones de la Misión Rural:</p> <p>Promover emprendimientos sociales y la conformación de empresas privadas y organizaciones de economía solidaria en turismo rural y</p>

Grupos de interés	Nivel de pobreza y causas	Acciones de los grupos de interés	Necesidades prioritarias	Apoyo de otras iniciativas	Respuesta de COSOP
	<p>trabajan en servicios públicos, los trabajadores de los demás sectores perciben en promedio ingresos menores al salario mínimo.</p> <p>Esta situación se debe a que sin la dotación adecuada de factores de producción las actividades se ven limitadas ya que no logran la escala y la productividad necesaria para ser rentable y generar condiciones laborales dignas.</p>	<p>obstaculizan una mayor especialización (CEPAL, 2004).</p> <p>Según un estudio de la CEPAL (2004) los hogares numerosos tienen más tendencia a adoptar estrategias diversificadas mientras que los hogares más educados tienen menos tendencia a adoptar estrategias múltiples de generación de ingreso.</p>	<p>sector rural.</p> <p>Al igual que los pequeños productores agrícolas, los microempresarios agrícolas no tienen una dotación adecuada de factores de producción como capital, tecnología y recursos naturales, siendo los principales problemas la distribución y las dificultades de acceso.</p>	<p>en los mercados -PROIM-, Programa marca social – ENTRETENDEROS y las Convocatorias del Fondo Innpulsa los cuales llegan a las zonas rurales.</p> <p>Otros ministerios y entidades públicas también desarrollan programas que incluyen el fomento del empleo rural no agrícola.</p>	<p>ecoturismo, minería artesanal, artesanías, maquinaria, provisión de insumos, construcción, servicios a la producción y servicios ambientales.</p> <p>Brindar acompañamiento continuo con especial énfasis en desarrollo empresarial.</p> <p>Fomentar los encadenamientos productivos con las actividades locales rurales.</p> <p>Promover que sean las organizaciones locales quienes ejecuten muchas de las obras públicas.</p> <p>Promover empleos dignos, estabilidad laboral y la conformación de organizaciones de trabajadores.</p> <p>Complementar las políticas destinadas a promover el sector rural no agrícola con medidas para mejorar el funcionamiento de los mercados de factores e incrementar las oportunidades de los hogares para acumular capital humano y físico.</p>
Mujeres Rurales	<p>El 52,3% de los hogares rurales con jefatura de una mujer son pobres frente a un 44,7% cuando el jefe de hogar es un hombre. En pobreza extrema se encuentran 29,3% de los hogares con jefatura de una mujer frente a 20,5% con jefatura masculina (DANE, 2011).</p> <p>En la medida en que las mujeres predominan en la</p>	<p>La apuesta de las mujeres rurales por superar la discriminación que impide que accedan a la tierra, va desde la movilización social hasta la incidencia en las políticas públicas.</p> <p>Algunos emprendimientos de las mujeres rurales se encuentran sustentados en los conocimientos y saberes que han heredado de sus madres y</p>	<p>El acceso a los recursos resulta esencial para aumentar su capacidad negociadora pues se presenta: Discriminación frente a los derechos de propiedad de la tierra; sesgo en favor de los hombres en los programas de distribución y de titulación de tierras; mayor y mejor crédito para los hombres, ya que las mujeres presentan poca capacidad de hipoteca o respaldo a la deuda pues no son propietarias de la tierra; los estereotipos sexistas</p>	<p>En el año 2000 con el impulso del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se elabora el documento Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres Rurales PIOM/RURAL.</p> <p>A través de La ley 731 de 2002 se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales, a través de la cual se crea el Fondo de</p>	<p>Promover las siguientes estrategias:</p> <p>Vinculación laboral y formación profesional de las mujeres en áreas productivas no tradicionales.</p> <p>Aplicación de la Ley 731.</p> <p>Adopción de medidas que igualen el acceso de hombres y mujeres a los activos productivos y a los servicios agropecuarios.</p>

Grupos de interés	Nivel de pobreza y causas	Acciones de los grupos de interés	Necesidades prioritarias	Apoyo de otras iniciativas	Respuesta de COSOP
	esfera de la reproducción social, ven limitadas sus oportunidades de acceso al trabajo remunerado y a participar en los procesos de decisión. El 31,3% de las trabajadoras agrícolas son consideradas ayudantes familiares sin salario, y las actividades que ellas realizan en la parcela, en muchas ocasiones, no son reportadas como trabajo (FIDE ILC CINEP, 2010).	abuelas.  Las mujeres rurales tienden a fortalecer los vínculos solidarios para enfrentar situaciones de pobreza o construir asociaciones que les permiten tener mejores oportunidades cuando se enfrentan con los mercados o las instituciones públicas. (FIDE ILC CINEP, 2010)	hacen que se excluya a las mujeres en la toma de decisiones.  Las mujeres rurales se enfrentan a la invisibilización de su actividad productiva, al despojo, al desplazamiento y a la violencia sexual, que se incrementa en las regiones de conflicto armado.  (FIDE ILC CINEP, 2010)	Fomento para las Mujeres Rurales, -Fommur-.  La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM) tiene como función principal prestar asistencia técnica a las entidades del gobierno nacional para la incorporación del enfoque de género en sus políticas, planes, programas y proyectos.  Algunos de los programas rurales priorizan a las mujeres en sus acciones.	Ampliación del crédito a las mujeres campesinas en general, y no solo a las madres cabeza de familia.  Titulación de las tierras a nombre de ambos cónyuges.  Inclusión en los proyectos productivos pilares de cuidado que transfieran estas responsabilidades a terceros.  Apoyar a las organizaciones en la elaboración de estatutos sensibles a las cuestiones de género e impulsar cooperativas modelo para el desarrollo de planes de negocio sensibles al género.  Capacitación y sensibilización a los funcionarios sobre el enfoque de equidad de género.
Jóvenes Rurales	En el rango de edad entre 18 y 26 años la pobreza rural alcanza un 35,5% y la indigencia un 47,5% (Moreno y Villalobos, 2010).  Esto se debe a una alta exclusión social en comparación con sus pares urbanos, alto desempleo y baja capacidad ocupacional de jóvenes de escasos recursos en las áreas rurales del país. (Procasur FIDA, 2012)	Alternativas como emigración a sectores urbanos (se estima que 1/3 de la población entre los 15 y 25 años, en su mayoría mujeres, migran del campo a zonas urbanas), incursión en actividades ilegales como fuente de ingresos económicos y solución más inmediata para salir de las condiciones de pobreza y cubrir necesidades básicas.	El sistema educativo en zonas rurales no suele adaptarse al contexto, lo que tiene impactos en las competencias especializadas requeridas, tasas de subempleo y trabajo informal.  La falta de acceso a la tierra se acentúa en el caso de la juventud, ya que la tierra está gestionada por propietarios adultos, jefes de hogar, y no existe sucesión de propiedad hasta la edad adulta, lo cual significa que la mayoría de la población joven que trabaja en el campo lo hace de forma no remunerada e informal.	El MADR impulsa y respalda la Red Nacional de Jóvenes Rurales.  Según el mapeo realizado en 2012 por Porcasur y FIDA, la oferta institucional dirigida a la juventud en el país es ofrecida por 28 entidades de los sectores público y privado, entre las que se encuentran el Ministerio del Interior, MADR, Banco Agrario, SENA, Programa Presidencial para el Sistema Nacional de Juventud, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.	Impulsar estrategias que hagan del campo una zona más atractiva para los jóvenes:  Generar oportunidades reales de participar en actividades agrícolas y no agrícolas que generen ingresos adecuados.  Asegurar el acceso de los jóvenes a la tecnología  Aumentar significativamente las actividades de formación productiva y empresarial (por ejemplo a través del escalamiento del programa Jóvenes Rurales Emprendedores).  Fortalecer la transferencia de conocimiento intergeneracional.

<b>Grupos de interés</b>	<b>Nivel de pobreza y causas</b>	<b>Acciones de los grupos de interés</b>	<b>Necesidades prioritarias</b>	<b>Apoyo de otras iniciativas</b>	<b>Respuesta de COSOP</b>
Indígenas	Más del 90% de la población indígena rural se encuentran debajo de la línea de pobreza. Las condiciones histórico-políticas que desvincularon a los pueblos indígenas del control de sus territorios, los sometieron a condiciones de pobreza y los relegaron o directamente los excluyeron.	<p>Reclamos de autonomía, autodeterminación y/o reformulación de las relaciones de los pueblos indígenas.</p> <p>La reivindicación de los derechos territoriales constituye una plataforma común de los movimientos.</p> <p>En 2013 se desarrolló la Minga Social Indígena y Popular la cual logró establecer una agenda de acuerdos con el Gobierno Nacional.</p>	Factores como la falta de tierra para el desarrollo de las comunidades indígenas, el limitado acceso a factores que permitan su desarrollo productivo y su seguridad alimentaria, la debilidad institucional, social y cultural de los territorios, el inapropiado uso del suelo, los conflictos que se originan por el manejo y uso de las tierras y las afectaciones producidas por el conflicto armado interno sobre los pueblos indígenas entre otros, han ocasionado la pérdida de los usos y costumbres y han desmejorado la calidad de vida de sus integrantes, generando inseguridad alimentaria y nutricional en los pueblos indígenas, ocupación indebida de indígenas a otros territorios, ocurrencia de conflictos inter e intra étnicos e informalidad en la tenencia de la tierra.	<p>El Programa IRACA del DPS comprende elementos de seguridad alimentaria y el desarrollo de un proyecto productivo en el marco del fortalecimiento comunitario a través de la construcción participativa de las comunidades.</p> <p>La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) maneja actualmente el Programa para Afrodescendientes e Indígenas operado actualmente por ACDI/VOCA.</p>	<p>Fortalecimiento de elementos de seguridad alimentaria y el desarrollo de un proyecto productivo en el marco del fortalecimiento comunitario a través de la construcción participativa de las comunidades.</p> <p>Consolidación del territorio, mejoramiento del hábitat (vivienda, agua y saneamiento básico) y desarrollo de la economía propia de pueblos indígenas. Proteger y garantizar los derechos territoriales colectivos de los pueblos en contacto inicial y en riesgo de exterminio físico y cultural.</p> <p>Constitución, ampliación y saneamiento de resguardos, adquisición de predios y</p> <p>Mejoras, adopción de un plan de titulaciones colectivas que permita terminar con los procesos pendientes.</p> <p>Protección territorial integral de los pueblos en aislamiento voluntario</p> <p>Diseño e implementación concertada de una política pública de protección de sitios sagrados y de alto valor cultural de los pueblos indígenas</p> <p>Acompañamiento en la resolución de conflictos interétnicos e intraétnicos</p> <p>Formulación y puesta en marcha del sistema de custodia de semillas tradicionales.</p>

Grupos de interés	Nivel de pobreza y causas	Acciones de los grupos de interés	Necesidades prioritarias	Apoyo de otras iniciativas	Respuesta de COSOP
Afrodescendientes	De acuerdo con el INCODER (2015) el 90% de la población afrodescendiente vive en condiciones de pobreza, exclusión social, discriminación racial y segregación. De hecho las zonas de mayor predominio de población afrocolombiana son aquellas que presentan los más bajos índices de calidad de vida del país. Además el 75% de la población afro del país recibe salarios inferiores al mínimo legal y su esperanza de vida se ubica en un 20% por debajo del promedio nacional. Esto se puede explicar porque la población afrodescendiente ha estado afectada históricamente por condiciones de pobreza y exclusión del ordenamiento jurídico republicano y del Estado de Derecho, especialmente hasta 1991, cuando por primera vez en la historia jurídica de la República de Colombia, la Constitución Política les menciona y reconoce como sujetos jurídicos con derecho de diferenciación positiva.	Las comunidades negras demandan tierras al Estado Colombiano bajo la figura de territorios colectivos, sobre los cuales estas Comunidades ejercen sus derechos, sin embargo actualmente estas demandas superan la disponibilidad de "baldíos" de la Nación.  Por cuenta del conflicto armado, un gran número de afrodescendientes se ha desplazado de sus zonas de origen a zonas urbanas.	Existe una deuda en materia de tierras colectivas con las comunidades étnicas.  Los principales desafíos que enfrentan estas comunidades son el acceso a desarrollo social, servicios y programas de asistencia (tiene menor esperanza de vida que el promedio nacional, altas tasas de analfabetismo, pobreza y desnutrición); el ejercicio de la autoridad tradicional en los territorios titulados; las secuelas y amenaza de conflicto armado y el carácter jurídico de los territorios que le otorga control a las comunidades pero no designación presupuestal ni reconocimiento de las autoridades propias.  Estas comunidades han sido afectadas por el conflicto armado y varios tipos de violencia.	El Programa IRACA del DPS comprende elementos de seguridad alimentaria y el desarrollo de un proyecto productivo en el marco del fortalecimiento comunitario a través de la construcción participativa de las comunidades.  La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) maneja actualmente el Programa para Afrodescendientes e Indígenas operado actualmente por ACDI/VOCA.	Promover estrategias encaminadas a:  Adoptar un plan de titulaciones colectivas.  Diseñar estrategias diferenciadas que tengan en cuenta la posesión comunitaria de la tierra y su especial relación con el territorio, sus mecanismos propios de gobernanza, su cosmovisión y cultura, y sus prácticas de producción.  Fortalecer una política de pesca artesanal la cual tiene una importancia decisiva para estas comunidades.