Paz en crisis

Territorializar la crisis

Tomo II

Paz en crisis

Territorializar la crisis

Tomo II

Ricardo García Duarte
Jaime Andrés Wilches Tinjacá
Hugo Fernando Guerrero Sierra
Mauricio Hernández Pérez

Editores

CIUDADANÍA
& DEMOCRACIA

© Universidad Distrital Francisco José de Caldas
© Centro de Investigaciones y Desarrollo Científico
© Ricardo García Duarte, Jaime Andrés Wilches Tinjacá,
Hugo Fernando Guerrero Sierra, Mauricio Hernández Pérez (editores)

UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS

ISBN obra completa: 978-958-787-305-4
ISBN volumen II: 978-958-787-307-8
Primera edición, noviembre de 2021

UD Editorial

Dirección Sección de Publicaciones
Rubén Eliécer Carvajalino C.

Coordinación editorial
Nathalie De la Cuadra N.

Corrección de estilo
Proceditor

Diagramación y montaje de cubierta
Jorge Andrés Gutiérrez Urrego

Fotografía de cubierta
Clara Victoria Forero Murillo

CIUDADANÍA & DEMOCRACIA

Editorial UD
Universidad Distrital Francisco José de Caldas
Carrera 24 N.° 34-37
Teléfono: 3239300 ext. 6202
Correo electrónico: publicaciones@udistrital.edu.co

Catalogación en la publicación – Biblioteca Nacional de Colombia

Paz en crisis / editores Ricardo García Duarte ... [et al.]. -- 1a ed. -- Bogotá : Universidad Distrital Francisco José de Caldas, 2021.
4 v. – (Ciudadanía & democracia)

Incluye reseña de los editores. -- Contenido parcial: Tomo I. Nociones, acuerdo e implementación -- Tomo II. Territorializar la crisis -- Tomo III. Ciudadanías para transformar la crisis -- Tomo IV. Comunicación y lecciones aprendidas de la crisis.

ISBN 978-958-787-305-4 (obra completa) -- 978-958-787-306-1 (vol. 1) -- 978-958-787-307-8 (vol. 2) -- 978-958-787-308-5 (vol. 3) -- 978-958-787-309-2 (vol. 4)

1. Consolidación de la paz - Colombia 2. Acuerdos de paz - Colombia I. García Duarte, Ricardo, editor ed. II. Serie

CDD: 303.6609861 ed. 23 CO-BoBN– a1085076

Este libro fue sometido a un proceso de evaluación de pares.

Todos los derechos reservados.
Esta obra no puede ser reproducida sin el permiso previo escrito de la Sección de Publicaciones de la Universidad Distrital.
Hecho en Colombia

Contenido

Introducción 9

La Reforma Integral Rural en Nariño: un proceso lento y con muchos obstáculos 13

Andrés Macías Tolosa
María Alejandra Arias Sánchez

Actores violentos e impacto humanitario en Norte de Santander en el contexto del posacuerdo 35

Sandra Milena Páez M.
Freddy A. Guerrero

Impacto de las zonas más afectadas por el conflicto armado en crímenes cometidos por grupos armados al margen de la ley 57

Karolina Baquero Puerta
Edel Rocío Lasso Silva
Rodrigo Atehortúa Santamaría

Cooperación internacional para el desarrollo sostenible y la construcción de paz: Tuluá y La Palma 79

Leidy Viviana Nieto Garzón
Juan Manuel Villar Martínez
Julián David Peña
Andrea Franco Correa

Cien años de construcción de paz en Colombia: una mirada desde dos regiones del país 103
César Sánchez Álvarez
Magda Yolima Arias

Nuevos y viejos escenarios: conflicto y elecciones en el posacuerdo. Departamento del Cauca 2015-2019 121
Fernando Calvache
Eduardo Andrés Chilito
Juan Pablo Pinzón

Identidades y retos ocupacionales para la construcción de paz con justicia social en Colombia 147
Yury Arenis Olarte Arias
María Elizabeth Fonseca Villamarín

Una propuesta para la paz desde la construcción vial sostenible 171
Ana Sofía Figueroa Infante
Sandra Liliana Uribe Celis
Laura Angélica Vallecilla

Infraestructura para la Colombia remota, el aporte del ingeniero civil a la consolidación de la paz 195
Luis Efrén Ayala Rojas
María Alejandra Caicedo Londoño
Alejandro Franco Rojas
Carlos Felipe Urazán Bonells

Recorrido por las vías rurales de Colombia para impulsar la paz y la equidad 221
Ana Sofía Figueroa Infante
Carlos Felipe Urazán Bonells

Editores 241

Introducción

Paz en crisis es un proyecto editorial con el que se cierra un programa de investigación de años atrás y en el que se condensan distintas aproximaciones sobre la paz, en esta oportunidad bajo la lupa o noción de crisis. Los aportes se encuentran agrupados en 4 tomos, 44 capítulos y 6 bloques temáticos en donde 87 autores ofrecen perspectivas multidisciplinares y multidimensionales, pluralidad metodológica y variedad en las maneras de hacer investigación y con estilos de escritura variados.

Los tomos, en su conjunto, presentan reflexiones diversas sobre las antiguas, múltiples y nuevas conflictividades (tanto armadas como no armadas), así como de los diferentes actores (heredados, emergentes y transformados), en el escenario de lo que ha venido refiriéndose por algunos especialistas como una situación de posacuerdo bélico en Colombia.

En esta aproximación, los elementos territoriales se plantean necesarios por una sencilla razón: la guerra (y la paz) ha tenido lugar en el territorio. La cuestión no es menor. El territorio no es visto exclusivamente como un componente geográfico. Con el pasar del tiempo, se ha reconfigurado su noción en función de aspectos sociales, culturales y económicos que complejizan, pero también enriquecen, cualquier intento de comprensión. "La Minga es territorio en movimiento", declaraba una de las pancartas en una de las tantas protestas desarrolladas en el marco del paro nacional durante el primer semestre del 2021. El ejemplo de esta expresión da cuenta de la riqueza referida.

Es *sobre* y *en* los territorios donde se desencadena el teatro de operaciones de la confrontación armada y, a la vez, es donde ahora tienen lugar las nuevas apuestas de resignificación de mecanismos reparativos, herencia de lo estipulado en la ley de víctimas y el proceso de restitución de tierras, así como lo dispuesto en la narrativa jurídica transicional y los escenarios conducentes a la reconstrucción de verdad que forman parte de la coyuntura colombiana.

Este segundo tomo, titulado *Territorializar la crisis* (compuesto por diez capítulos), reúne un conjunto de trabajos en los que convergen investigación, reflexión y debate en donde se analiza la emergencia de escenarios diferenciados, así como el reconocimiento de múltiples actores que comienzan a pujar por la visibilización de sus demandas, apoyos y resistencias al cumplirse ya el primer quinquenio (en agosto del 2021) de la firma del acuerdo de paz.

A continuación, se presenta a usted estimada y estimado lector, la síntesis de cada uno de los capítulos en un párrafo debidamente numerado, con el título en cursiva y, entre paréntesis, los autores de estos. Se espera con ello atrapar su atención e invitar a su posterior lectura, disfrute y por supuesto, crítica.

1. La Reforma Integral Rural en Nariño: un proceso lento y con muchos obstáculos (Andrés Macías Tolosa y María Alejandra Arias Sánchez). En este texto se realiza un análisis sobre la evolución del desarrollo rural integral en el departamento de Nariño, a los tres años de transcurrida la firma e implementación del Acuerdo Final firmado entre el Gobierno nacional y las Farc-EP. Los autores presentan una explicación de los componentes de la Reforma Rural Integral planteada en el Acuerdo Final y, desde allí sugieren una comprensión sobre el territorio a partir de sus principales características sociales y económicas.

2. Actores violentos e impacto humanitario en Norte de Santander en el contexto del posacuerdo (Sandra Milena Páez M. y Freddy A. Guerrero). Se trata de un capítulo en el que se analizan algunos de los factores de riesgo de la negociación de paz entre el Gobierno y las Farc-EP. En su examen, se evidencia la recomposición tanto de nuevos actores como de la violencia derivada ante el incumplimiento de parte del Gobierno nacional frente a lo pactado en los puntos 1 del Acuerdo (Reforma rural integral) y 4 (Solución al problema de las drogas ilícitas) en Norte de Santander y, de manera especial, las dinámicas de violencia y el impacto humanitario en Cúcuta, municipios del área metropolitana y la subregión del Catatumbo.

3. Impacto de las zonas más afectadas por el conflicto armado en crímenes cometidos por grupos armados al margen de la ley (Karolina Baquero Puerta, Edel Rocío Lasso Silva y Rodrigo Atehortúa Santamaría). El capítulo examina hasta qué punto los municipios que formaron parte de las zonas más afectadas por el conflicto armado (Zomac) han tenido un efecto en la disminución de crímenes (homicidios, desplazamiento y desaparición forzada). Los autores emplean

una metodología aplicada a estudios no experimentales de dobles diferencias emparejadas que evidencia una correlación significativa entre la ocurrencia de algunas actividades criminales y la probabilidad de que el municipio sea considerado como parte de las Zomac.

4. Cooperación internacional para el desarrollo sostenible y la construcción de paz: Tuluá y La Palma (Leidy Viviana Nieto Garzón, Juan Manuel Villar Martínez, Julián David Peña y Andrea Franco Correa). Corresponde a un estudio de caso con apoyo en un análisis documental, de narrativa y de contenido en donde a partir del uso de técnicas de minería de texto se pretende determinar si, ante el Acuerdo de Paz, la implementación de la Ley 1448 de 2011 y el apoyo a la Ayuda Oficial al Desarrollo en iniciativas de Proyectos Productivos del sector agrario en los municipios de Tuluá (Valle del Cauca) y La Palma (Cundinamarca) se presentan divergencias que ralentizan la implementación de estas iniciativas en el posacuerdo con el apoyo de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (Jica, por su sigla en inglés).

5. Cien años de construcción de paz en Colombia: una mirada desde dos regiones del país (César Sánchez Álvarez y Magda Yolima Arias). Es un texto en el que a partir de estudios de caso (el Sindicato de Trabajadores de Sumapaz –Sintrapaz– en la localidad de Sumapaz en Bogotá, y la Asociación de Mujeres Campesinas Buscando Futuro –AMCABF– en la región del Oriente Antioqueño) se indaga por el fenómeno de la resistencia civil no violenta y sus procesos para la construcción de modelos de desarrollo articulados a la economía social y solidaria.

6. Nuevos y viejos escenarios: conflicto y elecciones en el posacuerdo. Departamento del Cauca 2015-2019 (Fernando Calvache, Eduardo Andrés Chilito y Juan Pablo Pinzón). Corresponde a una investigación historiográfica, con apoyo en bitácoras de prensa, entrevistas y revisión de la literatura que examina el conflicto armado y su incidencia en procesos electorales en el departamento del Cauca entre el 2015 y el 2019 y con un énfasis en la reconfiguración del poder local por parte de actores armados y las disputas territoriales ante la desmovilización de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Farc-EP) en un contexto electoral. El análisis da cuenta de algunos desafíos de la agenda de la paz para los gobiernos locales.

7. Identidades y retos ocupacionales para la construcción de paz con justicia social en Colombia (Yury Arenis Olarte Arias y María Elizabeth Fonseca Villamarín). Presenta resultados de una investigación documental en donde se *territorializa* la paz de manera comparada mediante el examen de experiencias de procesos de paz en el ámbito mundial y que respondan a conflictos armados internos en el escenario de delimitación territorial de Estado que permitan identificar posibilidades de actuación ocupacional, en clave de justicia social, con utilidad en su aplicabilidad para el proceso de construcción de paz en Colombia.

8. Una propuesta para la paz desde la construcción vial sostenible (Ana Sofía Figueroa Infante, Sandra Liliana Uribe Celis y Laura Angélica Vallecilla). Este capítulo, junto con los dos siguientes, es, quizás, uno de los trabajos destacados en el sentido que ofrece una mirada diferencial (técnica) pero tan necesaria al momento de pensar la relación entre la ruralidad colombiana, el conflicto armado y la construcción de paz a partir de la identificación de la deficiencia en infraestructura en los territorios y en clave de sostenibilidad ambiental, categorías estas que, en la mayoría de los casos, se piensan de manera independiente pero que en esta oportunidad logran un andamiaje analítico interesante.

9. Infraestructura para la Colombia remota, el aporte del ingeniero civil a la consolidación de la paz (Luis Efrén Ayala Rojas, María Alejandra Caicedo Londoño, Alejandro Franco Rojas y Carlos Felipe Urazán Bonells). En sintonía con el capítulo anterior se brinda aquí una mirada sobre la manera de acercarse al territorio y pensar la paz desde la ingeniería civil. El texto se concentra en examinar los proyectos asociados a agua, saneamiento e infraestructura vial, incluidos en los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET), con el fin de determinar hasta qué punto estos proyectos han dado alcance a las necesidades de las comunidades rurales en términos de infraestructura y, por tanto, contribuido a la consolidación de la paz en Colombia en su apuesta por el avance en los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

10. Recorrido por las vías rurales de Colombia para impulsar la paz y la equidad (Ana Sofía Figueroa Infante y Carlos Felipe Urazán Bonells). Se trata de una investigación aplicada que cierra este tomo. Se plantean soluciones ambientalmente sostenibles mediante la utilización de pavimento reciclado, proveniente de reconstrucciones y demoliciones, para el mejoramiento de obras de infraestructura vial secundarias y terciarias de algunas zonas rurales del país (Casanare y Cundinamarca) y que sufren un atraso significativo a causa del conflicto armado experimentado.

Los editores académicos, así como cada uno los autores de los textos que conforman este tomo esperan que los contenidos aquí trabajados se conviertan en excusa para continuar con el diálogo y la reflexión futuras. Como siempre, los hallazgos, puntos de llegada y conclusiones no se tornan definitivos y, por el contrario, esperan animar posibles líneas y temáticas de trabajo, ya bien desde la academia o desde el activismo social y por qué no, desde la política.

La Reforma Integral Rural en Nariño: un proceso lento y con muchos obstáculos

Andrés Macías Tolosa*
María Alejandra Arias Sánchez**

* Doctor en Estudios de Paz y Conflicto de Tokyo University of Foreign Studies en Japón. Actualmente se desempeña como investigador asociado al Grupo de Investigación OPERA de la Universidad Externado y docente de pregrado y posgrado de la misma institución. hector.macias@uexternado.edu.co

** Estudiante de décimo semestre de Gobierno y Relaciones Internacionales, con énfasis en estudios políticos e internacionales, en la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. maria.arias08@est.uexternado.edu.co

Introducción

El primer punto de la agenda de negociación que llevó a la firma del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* entre el Gobierno nacional y la antigua guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Farc-EP) en noviembre del 2016 giró en torno al desarrollo agrario integral. Como resultado de las negociaciones en La Habana, el 26 de mayo del 2013 se alcanzó un acuerdo entre las partes con relación a ese primer punto, dando lugar a lo que se conoce como la Reforma Rural Integral (RRI) (Oficina del Alto Comisionado de Paz, 2018). Haber sido el primer tema negociado en la agenda da muestra de la enorme relevancia del histórico problema agrario y de tenencia de tierras en Colombia (Machado, 2009), así como de la significancia simbólica que ha tenido para las Farc-EP desde su nacimiento (Chávez, 2018).

El acuerdo incluyó iniciativas para mejorar el acceso a la tierra y cerrar la brecha agrícola, desarrollar los denominados programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET) y adelantar planes sectoriales para atender de manera integral a la población rural; todos estos, componentes que forman parte de la RRI. En ese sentido, por medio del Decreto 893 del 28 de mayo del 2017 se crearon 16 PDET[1] para cobijar a un total de 170 municipios priorizados. La expectativa detrás de lo acordado en materia de desarrollo rural llevó a considerar que la RRI buscaba "sentar las bases para cambios profundos (…) que permitan la integración campo-ciudad y garanticen condiciones de bienestar para la población" (Chávez, 2018, p. 99), labrando así el camino hacia una paz estable y duradera. Sin embargo, la implementación general de lo acordado en este tema, a dos años de la firma del acuerdo, ya era considerado un proceso lento y tardío: 38 % de los compromisos adquiridos frente al punto 1 del Acuerdo Final no había iniciado su fase de implementación y 51 % de los que sí habían iniciado se encontraban en un nivel mínimo (Instituto Kroc, 2019a) y, por otro lado, el proceso había sido duramente afectado por luchas políticas y actos de violencia que dificultan aún más la posibilidad de solucionar el problema agrario del país (Matias, 2018).

Nariño fue una de las regiones priorizadas por la RRI. El departamento "cobró una creciente visibilidad en el listado de preocupaciones del país frente a la implementación del Acuerdo de Paz y de cara a la necesidad de transitar de la confrontación armada a la generación de garantías de no repetición" (Torres, 2017, p. 1) y, además, en el último reporte de la Oficina de las Naciones Unidas

1 Los 16 PDET son: Alto Patía y Norte del Cauca; Arauca; Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño; Catatumbo; Chocó; Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño; Macarena-Guaviare; Montes de María; Pacífico Medio; Pacífico y Frontera Nariñense; Putumayo; Sierra Nevada-Perijá; Sur de Bolívar; Sur de Córdoba; Sur del Tolima; y Urabá Antioqueño.

contra la Droga y el Delito (UNODC, por su sigla en inglés), aparece como el territorio con mayor afectación de cultivos de coca (UNODC, 2019). En los alrededores del municipio de San Andrés de Tumaco, la actividad de grupos armados ilegales aumentó después de la firma del Acuerdo, en especial por la presencia del frente Oliver Sinisterra y las Guerrillas Unidas del Pacífico (GUP), ambas disidencias de las antiguas Farc, y otros grupos ilegales como la banda Contador. Asimismo, los homicidios y las víctimas de minas antipersonales aumentaron (Garzón y Silva, 2019; Navarrete y Alonso, 2020).

Con base en el contexto descrito, este capítulo centra su atención en la región de Nariño y plantea como objetivo analizar la evolución del desarrollo rural integral en ese departamento, en el marco de la implementación del Acuerdo Final firmado entre el Gobierno nacional y las Farc-EP, en noviembre del 2016. La investigación que se ejecutó es de carácter netamente deductivo, descriptivo y no experimental. A lo largo del proceso investigativo se recolectó información cuantitativa proveniente de bases de datos como el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo y UNODC; además, se aplicó una estrategia de revisión documental para analizar fuentes primarias y secundarias procedentes de documentos oficiales y académicos, de los ámbitos nacional e internacional, recolectadas por medio de una búsqueda sistemática de documentos a través de Google Scholar, SciELO y Redalyc.

La primera sección de este capítulo aborda una breve explicación de los componentes de la RRI planteada en el Acuerdo Final. La siguiente sección presenta las principales características sociales y económicas del departamento de Nariño para luego, entender el territorio en el cual se debía implementar esa RRI. En la tercera sección se examina el proceso de implementación de la RRI, a tres años de la firma del Acuerdo Final, para en seguida plasmar las principales conclusiones del documento.

Del impacto rural del conflicto armado a la Reforma Rural Integral

No es un secreto que en Colombia se ha presentado históricamente un déficit en la provisión de seguridad, especialmente en zonas rurales, a causa de las dinámicas del conflicto armado interno que se ha vivido por décadas. Para el Estado ha resultado muy complejo "hacer cumplir la ley, tramitar los conflictos de la ciudadanía y promover un orden social basado en derechos y pautas de convivencia" (Llorente *et al*., 2015, p. 6). La lógica de combate, contrainsurgente y guerrerista llevó a que la seguridad y convivencia de los habitantes fuera muchas veces relegada a un segundo plano, desatendiendo sus necesidades e inclusive generando la percepción de que la presencia de la fuerza pública podía ser una amenaza más, en lugar de un actor amigo. Tal situación abrió la

posibilidad a escenarios propicios para que los grupos armados sustituyan el rol del Estado, al controlar el territorio y ofrecer una institucionalidad paralela (Bulla y Guarín, 2015).

Toda esa violencia generada por el conflicto armado interno impactó negativamente el progreso del sector rural del país. Las afectaciones a la población rural y al territorio en general no permitieron que las diferentes actividades agrícolas se pudieran desarrollar adecuadamente; por el contrario, los altos índices de violencia e inseguridad afectaron directamente los factores de producción rural, la competitividad de las actividades agrícolas y el bienestar de los campesinos. La presencia de grupos armados ilegales, motivada por su interés de control territorial y por su necesidad de asegurar su propia financiación a través de acciones como "el secuestro, extorsiones, desplazamiento, narcotráfico, entre otras, afectaron de manera directa la seguridad y confianza en la actividad económica de estos territorios" (Quiceno, 2018, p. 78).

En otras palabras, al iniciarse el proceso de paz entre el Gobierno nacional y las Farc-EP el nivel de pobreza rural ya era bastante alto; las comunidades agrarias habían sido desplazadas por los grupos armados, y tanto la distribución inequitativa de la tierra como el inadecuado uso de la misma, no aportaban a la generación de empleos sino a la ampliación de la frontera agraria, además de la falta de apoyo de las instituciones en la agricultura, haciéndola aún más vulnerable (Corporación Grupo Semillas, 2015). Por esa razón, para algunos expertos, revertir ese nivel de pobreza rural debería convertirse en el asunto central de todo el proceso de implementación del Acuerdo Final (Reyes, 2017). Teniendo en cuenta esa afirmación, si bien sería fuente de debate afirmar cuál de todos los puntos de la agenda de negociación es el asunto central del Acuerdo Final, lo cierto es que el tema agrario fue el primero que se discutió y el primero sobre el cual se logró un acuerdo entre las partes.

El resultado de la negociación de ese primer punto de la agenda se denominó *Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral*. La RRI se creó como una base para la transformación estructural del campo y con la idea de promover bienestar para la población rural, plasmando así el camino para revertir los efectos negativos del conflicto armado. Además, la RRI pretende alcanzar un desarrollo rural integral para integrar las regiones del país y para que Colombia pueda lograr un mayor desarrollo social y económico (Cancillería de Colombia, 2016). En ese sentido, está compuesta por tres componentes principales: el acceso y uso de tierras, los PDET y los planes nacionales para la RRI.

Para el primer componente se creó el Fondo de Tierras que tiene como objetivo "lograr la democratización del acceso a la tierra" (Cancillería de Colombia, 2016, p. 14) en beneficio de aquellas víctimas que por el conflicto armado se les fueron arrebatadas y que las obtendrán gracias a este fondo, de tierras baldías,

donaciones y tierras que fueron adquiridas de forma ilegal. Por otro lado, los PDET son programas establecidos en los territorios más golpeados por la guerra y las consecuencias de esta, para coordinar las intervenciones e inversiones del Estado en conjunto con las instituciones para trabajar de la mano con las comunidades con el fin de estabilizar las regiones. Finalmente, los planes nacionales en lo rural están destinados a reducir los índices de pobreza y de esta manera, aminorar la brecha entre lo urbano y lo rural (Cancillería de Colombia, 2016).

Durante el primer año de implementación del Acuerdo Final, haciendo uso del *fast track*, se expidieron en total ocho decretos con fuerza de ley relacionados con la RRI. Estos fueron los decretos: 870, 882, 884, 892, 893 y 896 del 2017 y los decretos-leyes 902 y 883 de 2017 (Chávez, 2018). En la tabla 1 se relacionan esas normas.

Tabla 1. Decretos relacionados con la Reforma Rural Integral en el primer año de implementación del Acuerdo Final

Norma	Concepto
Decreto 870 de 2017	Por el cual se establece el pago por servicios ambientales y otros incentivos de conservación
Decreto 882 de 2017	Por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural
Decreto 884 de 2017	Por el cual se expiden normas tendientes a la implementación del Plan Nacional de Electrificación Rural en el marco del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera
Decreto 892 de 2017	Por el cual se crea un régimen transitorio para la acreditación en alta calidad de los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en departamentos en los que se localizan municipios priorizados para la implementación de los PDET
Decreto 893 de 2017	Por el cual se crean los PDET
Decreto 896 de 2017	Por el cual se crea el Programa Integral de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito (PNIS)
Decreto-Ley 902 de 2017	Por el cual se adoptan las medidas para facilitar la implementación de la RRI, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras
Decreto-Ley 883 de 2017	Por el cual se modifica la Ley 1819 de 2016 para incluir a las empresas dedicadas a la minería y a la explotación de hidrocarburos en la forma de pago de obras por impuestos

Fuente: elaboración propia.

De esa normatividad inicial vale la pena resaltar el Decreto 893 de 2017 que abrió el camino para la identificación de los 16 PDET, reconoció a la Agencia de Renovación del Territorio (ART) como la entidad asignada para la coordinación de los diferentes programas y exigió la elaboración de los planes de acción para la transformación regional (PATR) como instrumentos necesarios de los PDET; y el Decreto-Ley 902 de 2017, que planteó las bases para la creación del Fondo de Tierras para la RRI, convirtiéndose así en "el corazón del Acuerdo en términos de acceso y formalización de tierras para la paz" (Chávez, 2018, p. 90). También es fundamental destacar el Decreto 896 de 2017 que si bien tiene una relación directa con el punto sobre la solución al problema de las drogas ilícitas, guarda una estrecha correspondencia con el componente de desarrollo rural. En ese sentido, ese es el decreto que crea el PNIS, el programa a través del cual se abordan elementos como la sustitución de cultivos, dándole mayor importancia a la puesta en marcha de iniciativas participativas de las comunidades afectadas. En palabras de UNODC:

> Como los PDET, el PNIS se implementa en el marco de la RRI, la cual busca promover la reducción de las condiciones de pobreza entre las comunidades con presencia de cultivos ilícitos; generar políticas y oportunidades productivas para los cultivadores, mediante la promoción de la asociatividad y la economía solidarias; contribuir al cierre de la frontera agrícola, la recuperación de los ecosistemas y el desarrollo sostenible, y promover la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos mediante el impulso de planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo (PISDA) (2019, p. 95).

Durante los primeros años de implementación de la RRI se han logrado avances importantes: se expidió un marco legal base –como se evidencia en la Tabla 1–; se elaboraron los PATR y pactos municipales en todos los municipios priorizados –fase fundamental del componente participativo de los PDET–; y se creó el Fondo de Tierras que contó inicialmente con medio millón de hectáreas –aunque con problemas jurídicos para iniciar el proceso de adjudicación–; entre otros (Instituto Kroc, 2019a). Sin embargo, los resultados obtenidos no han sido los esperados. La persistente lucha por el control territorial entre grupos armados ilegales, las actividades ilícitas como el narcotráfico y la minería ilegal, la polarización política alrededor del Acuerdo Final, las controversias y diferencias políticas generadas con el cambio de Gobierno y la reconfiguración del Congreso de la República, el rechazo a la iniciativa por parte de algunos gremios económicos y la violencia contra líderes reclamantes de tierras y defensores de derechos humanos, así como falencias y omisiones en la estructuración inicial del proceso en el Gobierno de Juan Manuel Santos, son factores de la ralentización de la implementación (Matias, 2018) –algunos de esos factores se retomarán más adelante, específicamente para el caso del departamento de

Nariño–. Lo anterior ha llevado a que, a febrero del 2019, solo el 3 % de los compromisos incluidos en la RRI se hayan completado (Instituto Kroc, 2019b).

Además, la implementación de la RRI y la mayoría de los demás puntos del Acuerdo Final se han visto continuamente afectadas por la persistencia del conflicto armado en el país. De los 281 municipios priorizados para la implementación de los diferentes componentes del Acuerdo final, 123 de ellos fueron rápidamente ocupados por organizaciones criminales en los meses siguientes a noviembre del 2016. En las áreas donde ya no había presencia de las Farc-EP, se dio paso a un escenario de inseguridad en las carreteras e, inclusive, en las zonas rurales; allí volvieron a presentarse delitos como el abigeato –robo de ganado–. Lo mismo sucedió en las zonas costeras del país, como en el departamento de Nariño, donde tal situación empeoraba a medida que pasaban los meses. Allí se intensificó la presencia de estructuras armadas ilegales –con el caso de alias Guacho–, a veces con el apoyo de las élites de la región, y continuó el auge de las economías ilícitas –como el cultivo y tráfico de coca–, propiciando así un ambiente de corrupción y violencia para sus habitantes, ya que los carteles locales y extranjeros asociados al narcotráfico mantenían su lucha por el control de las rutas (Saavedra, 2019).

Características del territorio nariñense para la implementación de la Reforma Rural Integral

El departamento de Nariño ha sido uno de los territorios más golpeados por el conflicto armado. Aproximadamente desde los años ochenta Nariño comenzó a verse afectado con la llegada de grupos al margen de la ley. Su situación fronteriza con Ecuador y la vía Panamericana como corredor estratégico son características que han permitido que estos grupos se asienten en el territorio y se dediquen a actividades ilícitas como el narcotráfico y el tráfico de armas (ODDR, 2011). La ubicación estratégica del departamento es primordial para el cultivo de la hoja de coca, su procesamiento y su exportación. Nariño ha sido históricamente una zona de descanso, reserva y retaguardia de la guerrilla y desde los años noventa, un centro de la confrontación armada (PNUD, 2010). La evolución de las dinámicas del conflicto armado en este territorio ha llevado a la consolidación de una institucionalidad paralela en varios municipios del departamento; San Andrés de Tumaco es uno de los casos más evidentes. Allí han coincidido "las distancias entre centros poblados, la topografía del terreno, la carencia de vías, el control territorial por parte de grupos armados ilegales, la limitada cobertura de los servicios del Estado y la falta de incentivos para usarlos" (Bulla y Guarín, 2015, p. 6).

Pero la presencia de grupos armados ilegales no es la única preocupación en el departamento; las condiciones de marginalidad, pobreza y desigualdad también son alarmantes. Si bien en los últimos años Nariño reporta mejoras en

indicadores de desarrollo humano, sigue siendo uno de los departamentos del país más pobres. Las condiciones sociales y la ausencia estatal son factores de enorme preocupación desde comienzos del siglo; lo anterior, sumado la falta de vías, "se han convertido en obstáculos para el desarrollo humano y económico de Nariño y ayudan a explicar la causa del asentamiento de grupos armados ilegales" (PNUD, 2010, p. 16).

Ante lo expuesto, no es una sorpresa que el desarrollo económico del departamento sea muy débil. Nariño es un territorio con una gran dependencia rural –ejecuta más actividades rurales que urbanas–, con una economía centrada en la agricultura y la ganadería, como se evidencia en la tabla 2. A lo largo de su historia su economía presenta dificultades en, por lo menos, tres aspectos: la producción para el consumo nacional, las exportaciones agroindustriales y el intercambio comercial con Ecuador. Según el PNUD, para el 2010 existían doce cadenas productivas, entre las que se encontraban la papa, los lácteos, las fibras naturales, la marroquinería, la caña panelera, la pesca, la palma africana, el turismo y el cacao. También se incluye la cría de cuyes, una de las tradiciones del departamento. Asimismo, la economía nariñense desempeña un papel fundamental en las exportaciones del país, puesto que Tumaco es el principal puerto petrolero sobre el océano Pacífico (PNUD, 2010), aunque eso no se refleje, necesariamente, en el desarrollo económico de la región.

Tabla 2. Evolución interanual de las actividades económicas en Nariño, 2006-2018

Año	Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	Explotación de minas y canteras	Industrias manufactureras	Total PIB departamental
2006	11,9	3,6	13,1	10,4
2007	– 5,3	17,2	7,4	4,1
2008	– 9,8	– 11,8	– 10,6	– 0,1
2009	– 5,6	30,0	– 6,3	2,3
2010	1,6	43,6	1,8	0,2
2011	6,6	– 1,8	6,1	6,1
2012	8,5	112,7	1,6	5,6

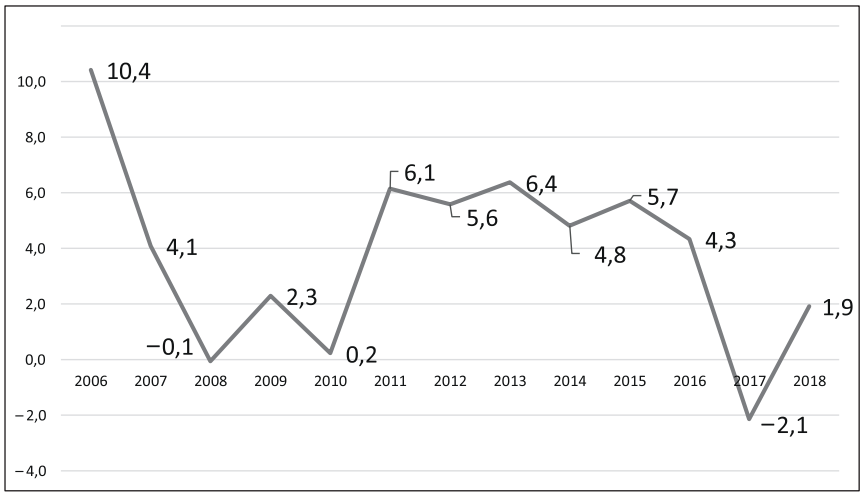
Continúa

Año	Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	Explotación de minas y canteras	Industrias manufactureras	Total PIB departamental
2013	9,9	– 8,5	1,6	6,4
2014	0,0	43,9	2,6	4,8
2015	2,4	29,2	2,8	5,7
2016	– 2,1	32,6	– 0,3	4,3
2017	7,4	– 63,1	1,0	– 2,1
2018	2,0	– 45,7	2,1	1,9
Sector donde se desarrolla	Rural		Urbano	
	Suelo	Subsuelo		

Fuente: elaboración propia. Cálculos realizados con base en información del Dane.

Esa debilidad de la economía nariñense se refleja en la figura 1. El departamento muestra dos fuertes caídas de su PIB, en el 2006 y en el 2017, llegando a cifras negativas después de la firma del Acuerdo Final. La disminución en el 2017 responde a que a finales del 2016 se presentó el paro agrario y transportador como consecuencia de la afectación de los sectores económicos de la región por la dificultad en el transporte que a su vez originó la escasez de productos básicos, materias primas e insumos. Lo anterior impactó directamente al sector de la construcción generando sobrecostos. La pérdida de empleo fue sustancial y, además, la dificultad para obtener gasolina se acentuó (Cámara de Comercio de Pasto, 2016). En adición, debido al incremento del precio del dólar y a su condición de ser un departamento fronterizo con Ecuador, hubo alza en los precios de bienes y en el pago de impuestos; competencia desleal e informalidad en el comercio, afectando así de forma negativa al nariñense (Cámara de Comercio de Pasto, 2017).

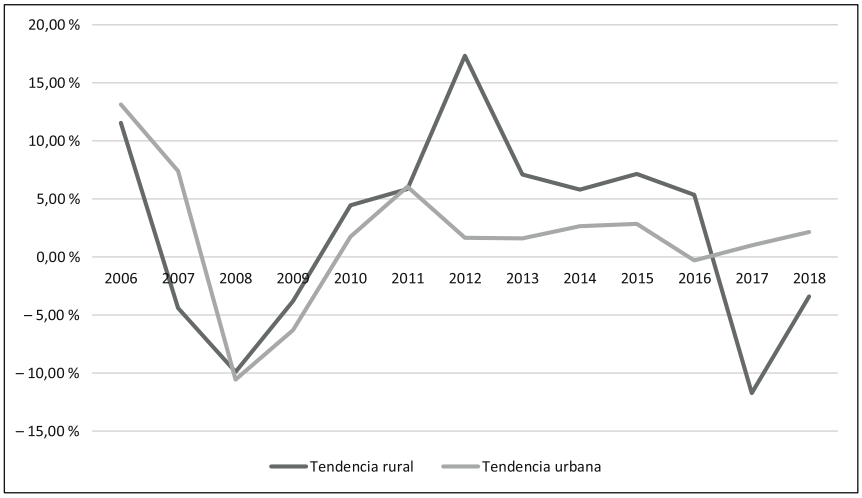
Figura 1. Tasa de crecimiento del PIB de Nariño, 2006-2018



Fuente: elaboración propia. Cálculos hechos con datos del Dane.

En el contexto del Acuerdo Final, la coyuntura económica del departamento representaba un reto enorme para la RRI. El sector rural es vital para el departamento (como revela la figura 2), la participación rural con respecto al PIB departamental es mayor que la tasa de participación urbana. De igual forma, es evidente la afectación negativa en la participación rural en Nariño, especialmente desde el momento posterior a la firma del Acuerdo Final.

Figura 2. Tendencia rural y urbana en Nariño con relación al PIB departamental, 2006-2018



Fuente: elaboración propia. Cálculos elaborados con datos del Dane.

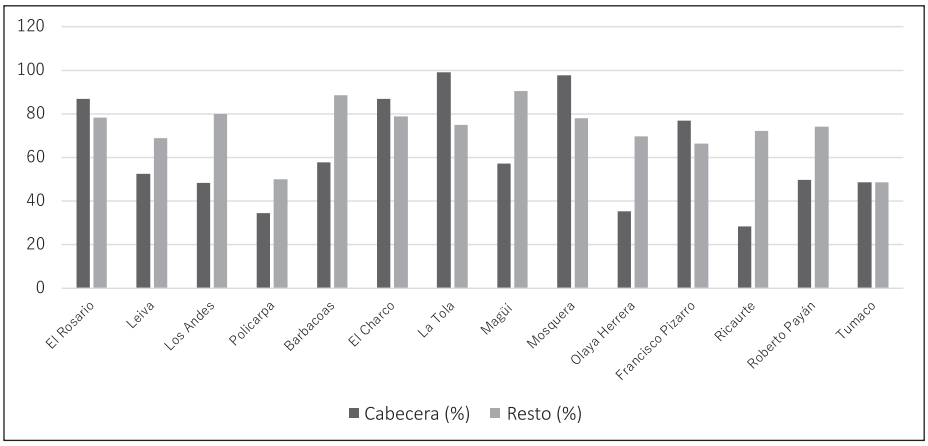
Para efectos de la RRI, de los 64 municipios del departamento 11 fueron priorizados como municipios PDET, distribuidos en dos subregiones, Pacífico y Frontera Nariñense y Norte del Cauca y Alto Patía (ver tabla 3). Los municipios priorizados presentaban unas condiciones sociales y económicas muy complicadas, en particular en zonas rurales. La figura 3 revela los altos niveles de necesidades básicas insatisfechas (NBI) de esos municipios. Según el Censo de 2005 el promedio de NBI en zonas rurales de los municipios priorizados equivalía a 73 %, siendo Magüí el más alto, con 90 % y Tumaco el más bajo, con 49 %.

Tabla 3. Municipios del departamento de Nariño con programas de desarrollo con enfoque territorial

Alto Patía - Norte del Cauca	Cumbitara
	El Rosario
	Leiva
	Los Andes
	Policarpa
Pacífico y Frontera Nariñense	Barbacoas
	El Charco
	La Tola
	Magüí
	Mosquera
	Olaya Herrera
	Francisco Pizarro
	Ricaurte
	Roberto Payán
	Santa Bárbara
	Tumaco

Fuente: elaboración propia con base en el Decreto 893 de 2017.

Figura 3. Necesidades básicas insatisfechas en el departamento de Nariño (Censo 2005)[2]



Fuente: elaboración propia. Cálculos hechos con datos del Dane.

Avances y retos en la implementación de la Reforma Rural Integral en Nariño

Según el Instituto Kroc (2019a) uno de los principales avances en el ámbito nacional en materia de la RRI se concentra en el componente de elaboración de los PDET. Desde agosto del 2017 se inició el proceso de intervención en los municipios priorizados, con la fase de planeación participativa. Al 31 de marzo del 2018 el proceso en todos los municipios del Alto Patía y Norte del Cauca se había puesto en marcha en un 100 %, salvo en los municipios de Cumbitara y Policarpa, donde solo se llegó a un 80 % y 86 %, respectivamente; sin embargo, en el Pacífico y Frontera Nariñense el proceso fue un poco más lento: para esa misma fecha solo se alcanzó el 100 % del proceso en cuatro municipios –y en uno de ellos, Ricaurte, solo se había llegado a un 7 %– (ART, 2018a).

No obstante, el proceso siguió su curso y para diciembre del 2016 las dos subregiones ya habían suscrito sus respectivos PATR: el del Pacífico y Frontera Nariñense el 6 de diciembre y el del Alto Patía y Norte del Cauca el 11 del mismo mes. En cada uno de ellos se ejecutaron las etapas veredales, municipales y subregionales, logrando formular una serie de pactos comunitarios entre los diferentes actores del territorio y el Gobierno nacional. En el caso del Pacífico y Frontera Nariñense participaron 9800 actores locales y once actores delegados por las administraciones locales, consiguiendo así formular un total de once PCTR, dos pactos étnicos y once pactos municipales para la transformación

2 Los municipios de Cumbitara y Santa Bárbara no se encuentran en la gráfica porque el Dane no reportó datos para ellos.

regional (PMTR); en el caso del Alto Patía y Norte del Cauca, subregión con mayoría de municipios del departamento del Cauca, concurrieron muchos más actores: se formalizaron 24 PCTR, tres pactos étnicos y 24 PMTR. Los PATR que se elaboraron con un plazo de ejecución de diez años incluyeron 84 iniciativas subregionales, para el caso del Pacífico y Frontera Nariñense, y 102 para el Alto Patía y Norte del Cauca. Por último, los dos PATR incluyeron seis metas globales y establecieron unos costos indicativos para alcanzarlas, sujetos a la disponibilidad presupuestal: el PATR del Pacífico y Frontera Nariñense estipuló unos costos de 6,2 billones de pesos, mientras que el del Alto Patía y Norte del Cauca llegó a 12,5 billones de pesos (ART, 2018b, 2018c).

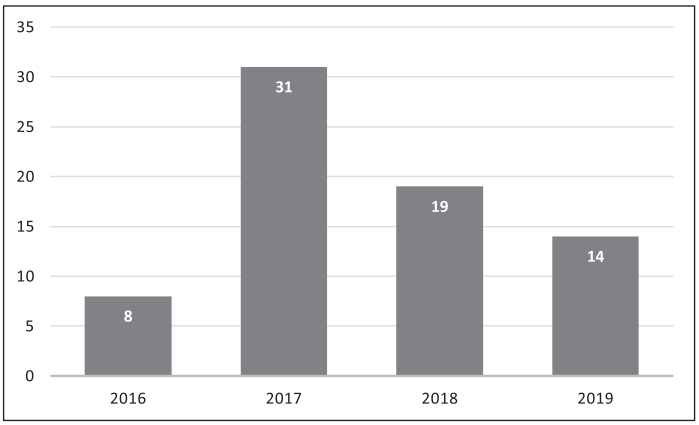
A pesar de estos resultados oficiales del proceso de planeación participativa, en un reciente ejercicio de seguimiento y evaluación a la implementación del Acuerdo Final con participación de miembros de la Comisión de Paz de la Cámara de Representantes, denominado Del Capitolio al Territorio, la población expresó su descontento con la evolución del proceso. En agosto del 2019, actores en el municipio de Tumaco manifestaron que su descontento frente a "la falta de claridad sobre los procesos y tiempos que se dan en la implementación de los PDET, y (…) que desde la firma del PATR, la presencia de la ART en los territorios ha sido esporádica e insuficiente" (Garzón, 2019, p. 21).

Ahora bien, dicho ejercicio que intentó darle un enfoque participativo y comunitario a la implementación de la RRI se ha visto empañado y obstaculizado por la persistencia y acentuación de dos complejos fenómenos que no son nuevos en el departamento, pero que sí se han intensificado en los últimos años: la violencia contra líderes sociales y la presencia de cultivos ilícitos, con toda la problemática del narcotráfico que eso implica. Frente al primer elemento, desde el año de la firma del Acuerdo Final y hasta julio del 2019, un total de 72[3] líderes sociales fueron asesinados. La figura 4 muestra esa evolución entre noviembre del 2016 y julio del 2019. Gran parte de esa violencia se relaciona con la lucha por el control del territorio.

> Si bien en zonas como el área rural de Tumaco existe información sobre un pacto de no agresión entre el FOS [Frente Oliver Sinisterra] y las GUP [Guerrillas Unidas del Pacífico], en el resto de la región se viven fuertes confrontaciones. El FOS continúa enfrentado por un lado con Los Contadores y recientemente se han presentado varios desplazamientos por su pelea con un grupo que se desprendió del FOS y se hace llamar el Bloque Oriental Alfonso Cano. Hacia la zona de la cordillera, en el nororiente del departamento hacen presencia el ELN con el Frente Manuel Vásquez, el Frente Estiven Gonzales de las disidencias y los Urabeños a través del grupo Héroes de la Cordillera (Navarrete y Alonso, 2020, párr. 36-37).

3 Según Navarrete y Alonso (2020) a octubre del 2019 ya eran 75 los líderes sociales asesinados.

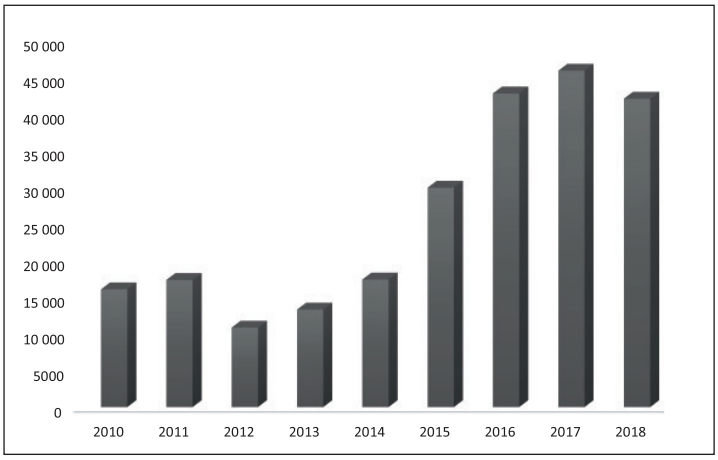
Figura 4. Líderes sociales asesinados en Nariño, diciembre 2016-julio 2019



Fuente: elaboración propia con datos de Indepaz (2019).

En cuanto al segundo elemento, los reportes de UNODC no son alentadores. Los cultivos ilícitos en Nariño tienen un crecimiento exponencial, como se evidencia en la figura 5, y según el último reporte de UNODC, en el departamento se encuentran tres de los diez municipios con mayor presencia de cultivos de coca en el país, todos municipios PDET: Tumaco –principal productor en el país–, El Charco (incluyendo la parte alta del río Telembí) y Barbacoas. Conforme al último reporte del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos del 2019, "Nariño sigue siendo el departamento con mayor afectación (41 903 ha), a pesar de presentar una reducción del 8% en el área sembrada con coca" (UNODC, 2019, p. 22).

Figura 5. Hectáreas cultivadas con coca en Nariño

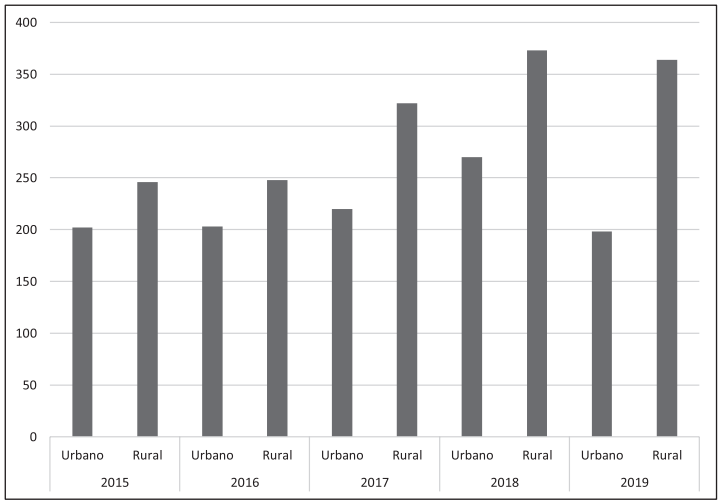


Fuente: elaboración propia con datos de UNODC.

Las iniciativas para enfrentar esta problemática no cesan. En el departamento son crecientes las operaciones de incautación de clorhidrato de cocaína, desmantelamiento de laboratorios de producción de coca e incautación de base de coca. Asimismo, el 4 de marzo del 2017 se firmó, en San Andrés de Tumaco, el Acuerdo colectivo para la sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito del PNIS en todo el departamento. Este acuerdo, que agrupó a los integrantes de la Coordinadora Nacional de Cultivadores y Trabajadores de Coca, Amapola y Marihuana –COCCAM Nariño–, buscó formalizar un Consejo Asesor Territorial del PNIS en el departamento, así como comisiones de planeación participativa y consejos municipales de evaluación y seguimiento del PNIS, y exigió un desarrollo urgente de la RRI (Acuerdo Colectivo, 2017). Es importante resaltar que de todas las familias inscritas como beneficiarias del PNIS en el país, el 16,7 % de ellas se concentra en Tumaco, el principal municipio productor. Sin embargo, todos estos esfuerzos aún no son suficientes (UNODC, 2019).

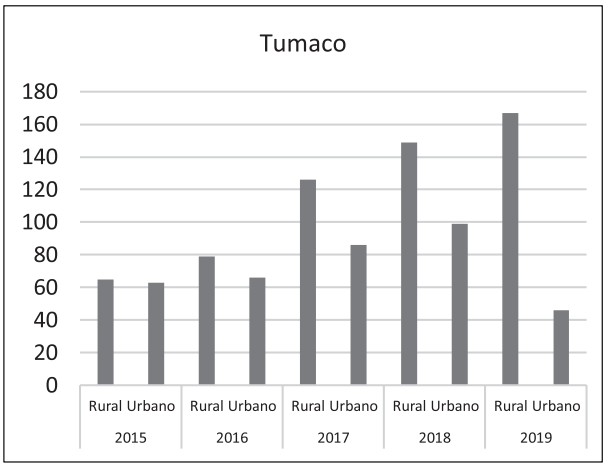
Por otro lado, el contexto de inseguridad en el departamento sigue ampliándose. En general, los homicidios en Nariño entre el 2015 y el 2019 vienen en aumento constante, como se evidencia en la figura 6, siendo los homicidios en zonas rurales los de mayor magnitud y mayor crecimiento. En la figura 7 se muestran los municipios PDET con mayores índices de homicidio en el mismo periodo. En todos los casos, la inseguridad en zona rural, representada en el número de homicidios reportados, es alarmante. Esa coyuntura llevó a la creación del Bloque del Pacífico, una iniciativa de cuatro departamentos, entre los que se incluye Nariño, en la cual se le pide al Gobierno nacional un mayor apoyo y atención dirigida a los territorios más afectados (González, 2018).

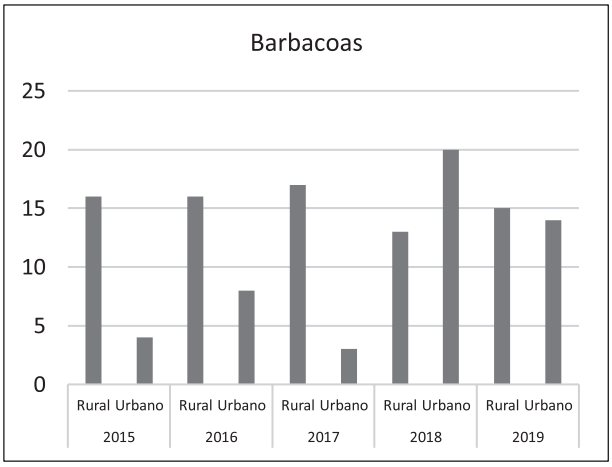
Figura 6. Homicidios en Nariño, 2015-2019

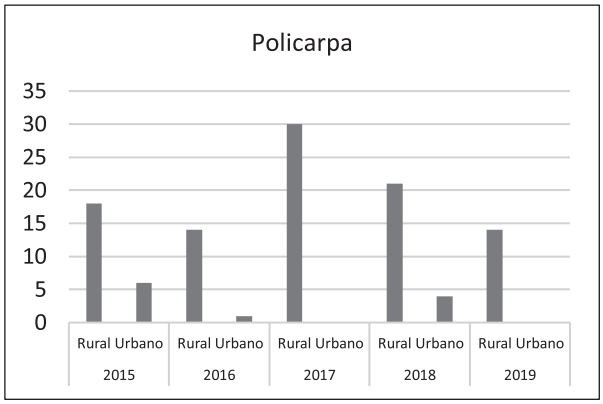


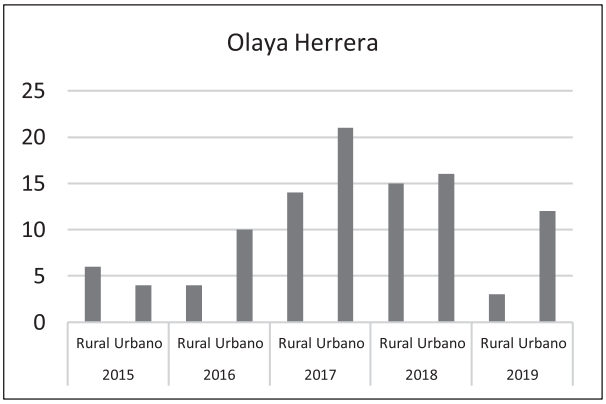
Fuente: elaboración propia con datos de Policía Nacional.

Figura 7. Homicidios en Tumaco, Barbacoas, Policarpa y Olaya Herrera, 2015-2019





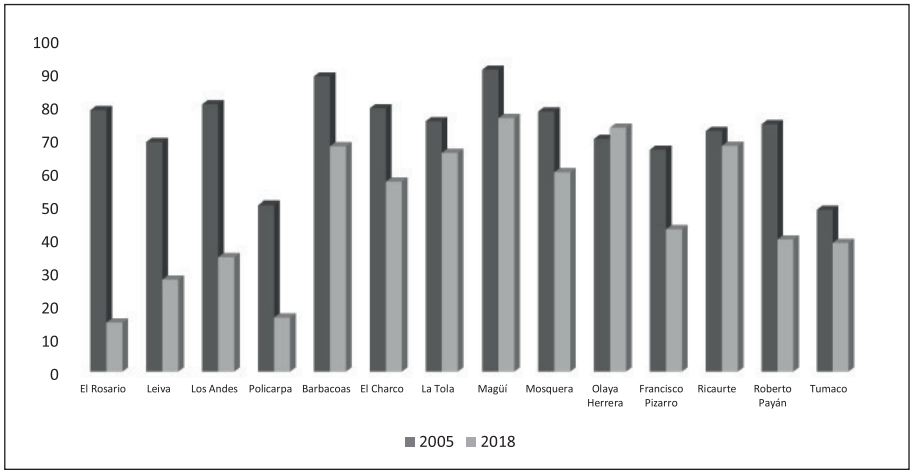




Fuente: elaboración propia con datos de Policía Nacional.

Por último, un análisis de la evolución de las NBI en el departamento que contrasta los registros del Censo 2005 con los del Censo 2018 indica una ligera mejoría; pero, a la vez, evidencia una problemática que aún no se soluciona. En la figura 8 se presenta la evolución de las NBI en ese mismo periodo para los municipios PDET de Nariño: es claro que los registros del 2018 son menores, pero el porcentaje de mejora solo es de gran magnitud en El Rosario, Leiva, Los Andes y Policarpa, todos municipios de la subregión del Alto Patía y Norte del Cauca. Por el contrario, en los municipios de la subregión del Pacífico y Frontera Nariñense, los valores siguen siendo altos, e incluso en Olaya Herrera, el porcentaje aumentó en comparación con la medición anterior.

Figura 8. Necesidades básicas insatisfechas en zona rural de Nariño. Comparación Censo 2005 vs. Censo 2018



Fuente: elaboración propia con datos del Dane.

Conclusión

La RRI incluida en el Acuerdo Final buscó solventar uno de los principales problemas que agobian al país y que se relacionan estrechamente con las dinámicas del conflicto armado: el precario desarrollo rural del territorio. Uno de los departamentos más afectados por dicha problemática y donde los efectos negativos del conflicto armado se han intensificado es Nariño –razón por la cual, once de sus municipios fueron priorizados como municipios PDET–. Como se demostró en este capítulo, Nariño es un departamento con un componente rural preponderante, que constituye la base de la economía del territorio –por lo que todo esfuerzo en materia de desarrollo rural es vital–; no obstante, la prevalencia de la violencia en el territorio y la creciente concentración de cultivos ilícitos dentro de sus fronteras, se han convertido en obstáculos muy difíciles de solucionar.

La implementación de la RRI en el país muestra ir a paso lento, y la situación en Nariño no es diferente. Si bien hay avances –los dos PATR correspondientes a la región se suscribieron en diciembre del 2018, en conjunto con diversos pactos y acuerdos fundamentados en ejercicios participativos– son aún muchos los retos que persisten y que requieren mayor atención, tanto del Gobierno nacional como de los gobiernos locales. Es cardinal fortalecer rápidamente iniciativas que incidan de manera positiva en la mejoría de indicadores como los NBI, así como en las condiciones de seguridad; en ambos casos, dichas iniciativas deben tener especial foco en las zonas rurales del departamento, ya que de lo contrario, sería aún más difícil lograr avances considerables en la implementación de la RRI. De igual forma, no se puede perder de vista la importancia de proteger la vida y la integridad de los líderes sociales –un reto enorme también para esta y otras regiones del país– ni las iniciativas del punto 4 del Acuerdo Final, ya que en el caso de Nariño, son dos procesos con vínculo estrecho.

Por otro lado, en el caso específico de San Andrés de Tumaco, se pensaría que sus características geográficas y su riqueza en recursos naturales podrían aprovecharse para el desarrollo económico de la región nariñense; sin embargo, como se pudo evidenciar, el desarrollo local se ha centrado más en el sector urbano que en el rural, lo que además del deterioro de sus condiciones de inseguridad, impide que ese municipio avance en desarrollo rural integral. Asimismo, la ineficacia del Estado colombiano y la débil atención prestada a las comunidades de la región, sobre todo aquellas que han decidido formar parte de programas de sustitución de cultivos, son preocupantes; a los nariñenses aún los amenazan y hostigan grupos armados que se financian con actividades ilícitas, en particular con el narcotráfico y la minería ilegal. Nariño necesita contar con un apoyo estatal e institucional más decidido para combatir las redes criminales y mejorar su situación en términos de seguridad rural para dar inicio a lo pactado en el punto 1 del Acuerdo Final.

Es necesario que, así como estos municipios fueron prioridad al ser escogidos para la implementación de los PDET, los gobernantes de turno prioricen la problemática en términos rurales para tener una mayor viabilidad y desarrollo. No solo urge atender las necesidades de seguridad, sino también una efectiva transformación del campo, en la que se brinde una verdadera asistencia técnica y acompañamiento con enfoque territorial.

Referencias

Acuerdo colectivo para la sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito del PNIS en todo el departamento. (2017). http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20170503-sustitucion-cultivos/acuerdos/narino/La-Tola-Acuerdo-General-Narino.pdf

Agencia de Renovación del Territorio. (2018a). *Informe al Congreso 2017-2018.* ART. https://www.renovacionterritorio.gov.co/descargar.php?id=228

Agencia de Renovación del Territorio. (2018b). *Plan de Acción para la Transformación Regional –PATR– Subregión Pacífico y Frontera Nariñense*. ART.

Agencia de Renovación del Territorio. (2018c). *Plan de Acción para la Transformación Regional –PATR– Subregión Alto Patía y Norte del Cauca.* ART.

Bulla, P. y Guarín, S. (2015). *Seguridad rural en Colombia. Una oportunidad para la consolidación del Estado*. Fundación Ideas para la Paz.

Cámara de Comercio de Pasto. (2016). *Informe de coyuntura económica regional departamento de Nariño 2016*. http://www.ccpasto.org.co/wp-content/uploads/2017/03/Informe-de-Coyuntura-Economica-Regional-2016.pdf

Cámara de Comercio de Pasto. (2017). *Informe de coyuntura económica regional departamento de Nariño 2017*. http://www.ccpasto.org.co/wp-content/uploads/2018/02/Informe-de-Coyuntura-2017.pdf

Cancillería de Colombia. (2016). *ABC del Acuerdo final*. *Cartilla pedagógica: Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Cancillería de Colombia. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/cartillaabcdelacuerdofinal2.pdf

Chávez, D. (2018). Avances y dificultades en la implementación de la Reforma Rural Integral: una deuda pendiente con el campo colombiano. *Revista Colombiana de Sociología*, *41*(Suplemento), 81-103.

Corporación Grupo Semillas. (2015). *El tema de tierras y desarrollo rural en el acuerdo preliminar para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera - reflexiones preliminares*. Corporación Grupo Semillas. https://www.semillas.org.co/es/publicaciones/el-tema-de-tierras-y-desarrollo-rural-en-el-acuerdo-preliminar-para-la-terminaci

Garzón, J. (2019). *Del capitolio al territorio. La implementación del Acuerdo de Paz en lo local: los desafíos y las oportunidades*. Fundación Ideas para la Paz.

Garzón, J. y Silva, A. (2019). *La fragilidad de la transición. La paz incompleta y la continuidad de la confrontación armada*. Fundación Ideas para la Paz.

Gobierno Nacional de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.* Cancillería de Colombia. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016-nuevoacuerdofinal.pdf

González, M. (2018). 'Bloque del Pacífico', la iniciativa con la que buscan implementar acuerdos de paz. *RCN Radio*. https://www.rcnradio.com/colombia/pacifico/bloque-del-pacifico-la-iniciativa-con-la-que-buscan-implementar-acuerdos-de-paz

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz). (2019). *Informe líderes y defensores de DDHH asesinados al 26 de julio de 2019*. Indepaz. http://www.indepaz.org.co/informe-lideres-y-defensores-de-ddhh-asesinados-al-26-de-julio-de-2019/

Instituto Kroc. (2019a). *Estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia a 2 años de implementación. Informe 3. Diciembre 2016-diciembre 2018*. Universidad de Notre Dame e Instituto Kroc.

Instituto Kroc. (2019b). *Actualización. Informe 3. Hacia una paz de calidad en Colombia*. Instituto Kroc. https://kroc.nd.edu/assets/315919/190408_actualizacio_n_informe_3_instituto_kroc_feb19.pdf

Llorente, M., Bulla, P. y Gómez, C. (2015). *De la seguridad para la guerra a la seguridad para la paz. Para un debate de las opciones institucionales.* Fundación Ideas para la Paz. http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/57210e6f84515.pdf

Machado, A. (2009). *La reforma rural, una deuda social y política*. Universidad Nacional de Colombia.

Matias, S. (2018). La Reforma Rural Integral y su implementación. *Revista Diálogos de Saberes*, *48*, 25-45.

Navarrete, A. y Alonso, L. (2020). *Radiografía de la violencia contra líderes sociales en Colombia*. Insight Crime. https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/violencia-lideres-sociales-colombia/

Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (ODDR). (2011). *Caracterización del departamento de Nariño.* Universidad Nacional de Colombia. http://sipersn.udenar.edu.co:90/sipersn/docs/

DocumentosInformacionSecundaria/Documentosdesoporte/Caracterizaci%C3%B3n%20de%20desarme%20Narino.pdf

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2019). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2018*. UNODC.

Oficina del Alto Comisionado de Paz. (2018). *Instalación de la mesa de conversaciones, inicio de los ciclos de conversaciones y la discusión del punto 1: hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral. Tomo II*. Presidencia de la República de Colombia.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010). *Nariño: análisis de la conflictividad.* PNUD. https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/COL/00058220_Analisis%20conflictividad%20Nari%C3%B1o%20PDF.pdf

Quiceno, C. (2018). *Análisis de la política de Reforma Rural Integral, bajo escenarios de posconflicto* [Tesis de pregrado, Fundación Universidad América]. Lumieres - Repositorio institucional Universidad de América. https://repository.uamerica.edu.co/bitstream/20.500.11839/6630/1/2101036-2018-I-EF.pdf

Reyes, A. (2017). *Las políticas de tierras del posacuerdo de paz*. https://alejandroreyesposada.wordpress.com/2017/12/13/las-politicas-de-tierras-del-posacuerdo-de-paz/

Saavedra, S. (2019). *Las cinco regiones que más sufren la violencia en el país.* Fundación Paz y Reconciliación. https://pares.com.co/2019/08/30/las-cinco-regiones-que-mas-sufren-la-violencia-en-colombia/

Torres, C. (2017). *Recomendaciones para la implementación de la Reforma Rural Integral en el municipio de Tumaco, Nariño: retos para la priorización de apuestas en un contexto de discusión pluriétnica y disputa por la economía rural. Documento de Políticas Públicas No. 9*. Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz, Universidad Nacional de Colombia.

Actores violentos e impacto humanitario en Norte de Santander en el contexto del posacuerdo*

Sandra Milena Páez M.**
Freddy A. Guerrero***

* Este capítulo es uno de los resultados de la investigación "Desaparición forzada transfronteriza en Norte de Santander en el período 2010-2016. Acciones de documentación, denuncia y construcción de memoria", vinculada al Grupo de Investigación Bitacus, línea de investigación de la Pontificia Universidad Javeriana, sede Cali.

** Licenciada en Filosofía y magíster en Derechos Humanos y Cultura de Paz de la Pontificia Universidad Javeriana, sede Cali. Becaria Colciencias de la convocatoria Formación de capital humano Norte de Santander. vcreativ@hotmail.com

*** Antropólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Magíster en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana. Docente e investigador de la Pontificia Universidad Javeriana, sede Cali. Miembro del Grupo de Investigación Bitacus. faguerrero@javerianacali.edu.co

Introducción

El proceso de paz en Colombia que puso fin al conflicto con uno de los grupos guerrilleros más antiguos del país sembró esperanza en poblaciones que durante cinco décadas sufrieron los embates de la violencia. Sin embargo, las expectativas ante la consolidación de una paz "estable y duradera" se han ido desvaneciendo ya que, a dos años y medio de firmado el Acuerdo de paz (en adelante el Acuerdo), los índices de violencia en departamentos como Cauca, Nariño y Norte de Santander han ido en aumento y el impacto humanitario cada vez se hace más visible en las violaciones a los derechos humanos de la población civil que habita en estos territorios.

El escenario actual de posacuerdo en Colombia caracterizado por la atomización de la violencia y la transformación de los actores que la encarnan, obliga a realizar un análisis de los elementos que, dentro de un escenario de posconflicto, inciden para que aun cuando se haya dado un Acuerdo que buscó la salida negociada del conflicto, la violencia y el conflicto no se den por finalizados. Así pues, el presente capítulo persigue como objetivo analizar los factores de riesgo que desde el inicio de la negociación de paz entre el Gobierno y las Farc-EP estuvieron presentes y la correlación de estos con la recomposición de actores y violencia en Norte de Santander, en el escenario de posacuerdo. Es así que, el capítulo se desarrollará a través de tres acápites:

El primero hará un breve recorrido por el proceso de desmovilización paramilitar, resaltando las fallas en el proceso de desarme, desmovilización y reincorporación que incidieron en la conformación de nuevas estructuras armadas ilegales como uno de los factores que facilita la reactivación del conflicto y la violencia en Norte de Santander después del Acuerdo.

En el segundo acápite se describirán los aspectos que han facilitado la reactivación del conflicto y la violencia, incluyendo los incumplimientos por parte del Gobierno nacional frente a lo pactado en dos puntos del Acuerdo correlacionados con la reactivación de la violencia y el conflicto: el punto 1, "Reforma rural integral" y el punto 4, "Solución al problema de las drogas ilícitas".

En el tercer segmento se describirán las dinámicas de violencia e impacto humanitario en Cúcuta, municipios del área metropolitana y la subregión del Catatumbo, que surgen por los enfrentamientos entre los diferentes grupos armados ilegales en su disputa actual por el control del territorio y el dominio de las economías ilegales.

La investigación de tipo cualitativo que aquí se presenta inicia en el 2017 en el marco de la indagación alrededor del fenómeno de la desaparición forzada transfronteriza, desde la que se profundiza en aspectos del contexto y dinámicas del conflicto que resulta en el presente capítulo. El trabajo se llevó a cabo

a través de la técnica de revisión documental basada en informes de derechos humanos y de contexto de orden nacional y regional, al igual que mediante la información de prensa local relevante; asimismo se acudió al uso de entrevistas semiestructuradas para la recolección de información, estas se aplicaron a líderes campesinos del Catatumbo y funcionarios de oenegés y de instituciones estatales con presencia en la región.

La desmovilización paramilitar en Norte de Santander: génesis de actores violentos que persisten en el territorio

La persistencia de la violencia en contexto de posacuerdo resulta ser una situación frecuente en países que han experimentado este tipo de transiciones. El interés por estudiar las causas que inciden para la reactivación violenta surgió desde la academia a mediados de la década de los noventa, como consecuencia de las masacres y los fracasos de los acuerdos de paz de Angola y Ruanda, llevando a análisis sobre los factores que hacen que la violencia se manifieste nuevamente en un contexto de paz. Algunos de estos factores se identificaron sobre las "tensiones preexistentes no abordadas, divisiones inducidas por la guerra y conflictos específicos de la fase de implementación de la paz" (Autesserre, 2011, p. 1).

Asimismo, en ese grupo de elementos, podrían además clasificarse fallas en los procesos de desarme, desmovilización y reintegración (en adelante, DDR) y otros elementos relacionados con factores económicos de base como necesidades sociales básicas insatisfechas de la población y persistencia de economías ilegales en los territorios. Los factores económicos como determinantes para la reactivación de la violencia son de los elementos más analizados en los estudios de posconflicto, principalmente porque en las recientes guerras civiles[1] el componente económico ha sido clave para que, aún después de terminada la guerra, la violencia no se dé por finalizada. Keen y Berdal citados en Arnson y Zartman (2005) señalan que, entender la interacción de programas políticos y económicos contribuye de manera efectiva a la resolución de conflictos, así como a la estabilidad económica y política del posconflicto en sociedades desgarradas por la guerra.

Sin embargo, el componente económico en un contexto de posacuerdo hay que tomarlo como parte de otras problemáticas que también impactan en la generación de nuevas formas de violencia en contextos de paz. En esa correlación de elementos que se asocian al componente económico se encuentran factores que tienen que ver con las políticas de bienestar social que beneficien

1 Una variación frente al elemento económico como determinante de una guerra civil se encuentra en el conflicto en la antigua Yugoslavia (1991-1995), en donde el factor étnico fue el detonante del conflicto.

tanto a la población que se desmovilizó con el Acuerdo como a la que está en los territorios donde se intenta generar ese tránsito del conflicto hacia la paz. La falla en la implementación de estos procesos establece una predisposición para la recomposición violenta que puede darse en igual o mayor magnitud a la que se buscó terminar con la salida negociada.

Un ejemplo de esta tendencia se vivió en Colombia a partir del Acuerdo entre las estructuras paramilitares y el Gobierno nacional durante el periodo 2003-2006[2], proceso cargado de inconsistencias que determinaron la fragilidad del posconflicto y la prematura recomposición de la violencia y de nuevos actores a quienes se les denominó Bacrim[3].

La recomposición violenta se dio de manera prematura a partir de un proceso de desmovilización que se caracterizó por varias irregularidades. La primera se asocia con las inconsistencias en las cifras que presentó el Gobierno nacional frente a la cantidad de desmovilizados, el número de armas entregadas y el estado de las mismas al momento de su entrega. El Gobierno nacional documentó un total 30 944 desmovilizados (Oficina del Alto Comisionado de Paz, 2007), cuando en realidad estas estructuras solo contaban con un aproximado de 14 000 efectivos. El incremento en estas cifras obedeció a una estrategia gubernamental orientada a mostrar la efectividad del proceso inflando el número de desmovilizados, hecho que quedó en evidencia cuando "supuestos 'paras' admitieron que los recogieron poco antes en barrios populares y que les ofrecieron plata y hasta borrarles los antecedentes criminales" (*El Tiempo*, 4 de marzo del 2011).

Asimismo, los datos suministrados por el Gobierno respecto a las armas entregadas con la desmovilización también fueron objeto de controversia. A abril del 2006, se habían entregado un total de 16 984 armas (cifra que estaba muy por debajo del número que se estimaba poseían las AUC), sumado al hecho de que el armamento entregado no correspondía al utilizado por los combatientes de las autodefensas en términos de modelos y calidad, ya que muchas armas eran

2 La desmovilización paramilitar en Colombia se dio como resultado de un acuerdo firmado en Santa Fe de Ralito entre las AUC y el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Este proceso inició en el 2003 con la desmovilización del bloque Cacique Nutibara en Medellín y terminó en agosto del 2006 con la desmovilización del bloque Elmer Cárdenas. En Norte de Santander, el bloque Catatumbo con 1425 hombres al mando de Salvatore Mancuso entregó sus armas el 10 de diciembre del 2004 en la finca Brisas de Sardinata, ubicada en el corregimiento de Campo Dos, del municipio de Tibú. Para algunos autores estas desmovilizaciones más que pacto de paz fueron una negociación entre los grupos paramilitares y el Estado en búsqueda de la paz (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015).

3 El término "Bacrim" (bandas criminales) fue la denominación que le dieron las autoridades a los grupos que surgieron después de la desmovilización paramilitar. Con este término se buscó reducir estas estructuras a una categoría de grupos criminales, desligándolos de cualquier relación con las anteriores estructuras paramilitares.

viejas, inutilizables o reparadas para ser traspasadas en las desmovilizaciones (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2006).

La segunda, relacionada con la reincorporación a la vida civil de los excombatientes, ya que las estrategias gubernamentales para la reintegración de los desmovilizados despertaron muchas críticas por la debilidad de estos procesos y por la falta de articulación entre las opciones de capacitación y la generación de proyectos productivos que atendieran las expectativas y perfiles de los desmovilizados.

> No había casi opciones de capacitación para el trabajo en ámbitos rurales ni estímulo para que pudiera darse el retorno a labores agropecuarias. Los negocios emprendidos fracasaban en por lo menos un 70 por ciento de los casos. El desempleo era muy alto y a las deficiencias en capacitación y experiencia, se agregan las dificultades para socializar en el nuevo ámbito urbano y entre población desconocida que las recibía con reservas, desconfianzas, objeciones, temor y abierta resistencia (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015, p. 80).

La tercera irregularidad se asoció con la fragilidad del marco jurídico que respaldó la desmovilización, en este caso la ley 975 denominada Justicia y Paz, principalmente porque esta fue expedida solo hasta julio del 2005, fecha en la que ya varios bloques paramilitares como el Bloque Catatumbo se desmovilizaron. Es decir, el Gobierno nacional respaldó una desmovilización sin tener un sustento normativo que clarificara cómo iban a comparecer ante la justicia los mandos paramilitares para responder por los crímenes cometidos, así como la forma en la que iba a desarrollarse un proceso de justicia transicional que garantizara la verdad y la reparación de las víctimas de sus acciones. Pero las críticas frente a la Ley de Justicia y Paz no solo se dirigieron a la extemporaneidad de su promulgación, sino también a otros factores como el hecho de privilegiar como elemento probatorio las versiones orales rendidas por los exparamilitares, que descartaban la posibilidad de hacer una investigación que permitiera corroborar la veracidad de lo afirmado. "El peso otorgado a la versión libre en la Ley 975, (…) elimina la posibilidad de ejercer el derecho de contradicción de la prueba" (Comisión Colombiana de Juristas, 2007, p. 18). Estos elementos posibilitaron que, en las audiencias, los desmovilizados suministraran versiones parciales o simplemente recurrieran a la narración de hechos ya conocidos y en algunos casos ya juzgados, vinculando jefes paramilitares y miembros de la fuerza pública muertos o de los que se desconocía su paradero (Becerra Becerra, 19 de abril del 2007).

Estas fallas en la implementación del Acuerdo con los grupos paramilitares trajo como consecuencia que el periodo de tregua de la violencia[4] en las

4 Aunque la reducción de la violencia estuvo representada por la disminución de las masacres, el periodo posdesmovilización paramilitar no significó una paz total en los territorios. En este

regiones más golpeadas por su accionar fuera muy corto. Nuevas estructuras criminales empezaron a conformarse casi de manera simultánea a la desmovilización ante los vacíos de poder dejados por la institucionalidad, que no implementó estrategias efectivas para garantizar la seguridad en los territorios que estuvieron controlados por estas organizaciones; no ejecutó programas para la erradicación de las economías ilegales sobre las que basaban su financiación y no diseñó programas pertinentes que facilitaran la reincorporación de los excombatientes y les brindaran oportunidades de inclusión laboral para alejarse definitivamente de la guerra.

Perfiles de los actores armados en Norte de Santander

Ni la negociación para la desmovilización paramilitar del 2003 al 2006 ni el Acuerdo de Paz con las Farc-EP lograron culminar con la confrontación armada y consolidar una paz estable y duradera, a pesar por supuesto de los valles en las estadísticas sobre las violaciones a los derechos humanos. Esto en razón de las fallas en el cubrimiento de los vacíos de poder dejados por los grupos guerrilleros o paramilitares, la desatención a los procesos de DDR y las problemáticas sociales consideradas como causas estructurales del conflicto. Estas condiciones han sido recurrentes en los procesos de paz en los que "se pasan por alto las causas ascendentes de la violencia y no se presta la atención necesaria a la resolución de los conflictos y a la construcción de paz de abajo hacia arriba" (Autesserre, 2011).

Lo anterior significó la recomposición de nuevos grupos al margen de la ley conformados por disidentes, rearmados y desmovilizados de las antiguas estructuras paramilitares cuya denominación y caracterización suscitó grandes debates entre el Gobierno nacional y la academia (Corte Constitucional, 2013): grupo armado organizado (GAO) y bandas criminales emergentes (Bacrim) de acuerdo con organismos de seguridad del Estado, es decir, estructuras que bajo la dirección de un mando ejercen sobre una parte del territorio un control violento que les permite el desarrollo de sus propósitos criminales, en particular asociados al narcotráfico. Una segunda clasificación: grupo delictivo organizado (GDO), corresponde a un grupo estructurado de tres o más personas, que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la Convención de Palermo.

---

periodo se hizo visible "el aumento en la comisión de ejecuciones extrajudiciales directamente atrtibuibles a la Fuerza Pública y la utilización de las amenazas por parte de los grupos paramilitares contra la población civil para mantener el poder que, sobre las comunidades, lograron tener gracias al terror infundido por las miles de masacres que [habían] cometido estos grupos desde su conformación a lo largo del país" (Comisión Colombiana de Juristas, 2007).

En el ámbito académico más allá de las categorías que pretenden asociarse a rupturas con procesos de violencia en apariencia superados por acuerdos de paz con el Gobierno, se comprende una continuidad del paramilitarismo o neoparamilitarismo (Romero y Arias, 2011; Zelik, 2015) y una reconfiguración de las disidencias del proceso de paz con las Farc-EP.

Grupos posdesmovilización Autodefensas Unidas de Colombia

Para los grupos neoparamilitares el interés por zonas como el Catatumbo estaba relacionado con las economías ilegales que allí se concentraban, en especial con el narcotráfico y toda su cadena de producción –cultivo, procesamiento y tráfico–, este último a través de rutas ilegales que se han creado aprovechando la condición limítrofe de varios municipios de esta subregión con Venezuela. Por su parte en Cúcuta, el interés recaía en el deseo de ejercer control del microtráfico y el contrabando a pequeña y gran escala, actividades tan lucrativas como el narcotráfico; así como tener dominio sobre otro tipo de actividades no ilícitas que también dejaban utilidades altas para su organización como el mototaxismo y el cobro de "impuestos" a comerciantes, taxistas y vendedores ambulantes. A continuación, una referencia a cada una de las principales estructuras neoparamilitares.

Rastrojos. Es un GDO de origen en el Cartel del Norte del Valle y que se consolidó desde el 2008 en Norte de Santander, al poco tiempo de la desmovilización paramilitar, absorbiendo un grupo predecesor, las Águilas Negras, quienes hacían presencia desde el 2004 y fueron resultado de una suerte de franquicia que Salvatore Mancuso, líder paramilitar del bloque Catatumbo, otorgó a Carlos Mario Jiménez, alias "Macaco" (Ávila Martínez, 2012). El territorio controlado por Los Rastrojos es el municipio de Puerto Santander donde desarrollan actividades ilícitas como contrabando y narcotráfico. Este grupo, además de las alianzas con el Ejército Popular de Liberación (EPL), también ha establecido vínculos de apoyo transnacionales para mantener el control del narcotráfico desde este municipio fronterizo con Venezuela, particularmente con el grupo paramilitar venezolano Los Evander, con quienes creó una red para el tráfico de cocaína a través de los estados de Zulia, Táchira y Apure en Venezuela. Sus principales rivales son el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y los Urabeños.

Urabeños o Autodefensas Gaitanistas de Colombia. Esta estructura neoparamilitar emprende su accionar violento en el 2010. Una de sus particularidades son las múltiples denominaciones que se le han dado. Al comienzo las autoridades la llamaron Los Urabeños, debido al principal lugar de acción: la región de Urabá. En el 2014 el Gobierno cambió su denominación por Clan Úsuga, por el apellido de sus líderes. Todos estos cambios para evitar la estigmatización de la región o el apellido (Páez *et al*., 2019). En el 2016 se identificó como Clan del

Golfo –nombre que aún conserva–, aun cuando esta estructura se autodenomina Autodefensas Gaitanistas de Colombia.

Esta organización hace presencia en Norte de Santander en los municipios de Villa del Rosario, Juan Frío, Cúcuta y el sector de La Parada. Cuenta además con todo un andamiaje de economías criminales: contrabando, microtráfico, extorsiones y proveedores de servicios de seguridad a narcotraficantes; todo esto a partir del control de territorios en los que regulan el mercado ilegal y el control de la producción y su transporte (InSight Crime, 6 de octubre del 2012). Su enemigo principal es el ELN con quien en la actualidad se disputa el control de territorios donde se ejecutan las diferentes etapas de la cadena del narcotráfico. Sus principales aliados son los carteles mexicanos de Sinaloa y Jalisco Nueva Generación, con lugar también en esta frontera.

Grupos residuales posdesmovilización Autodefensas Unidas de Colombia

La Línea. Es un grupo residual que surgió a raíz de las fracturas del Clan del Golfo, como consecuencia de las capturas y divisiones internas de este GAO. Opera en Cúcuta, en los sectores fronterizos de El Escobal, Boconó y el Cerrito, sitios aledaños al puente Francisco de Paula Santander, que comunica a Cúcuta con el municipio venezolano de Pedro María Ureña, ejerciendo el control de la mayoría de trochas ubicadas en esta zona desde las cuales se dedica a la extorsión, contrabando y cobro de cuotas extorsivas a inmigrantes. Este grupo se caracteriza por la crueldad de sus acciones, se le atribuyen las desapariciones, asesinatos y descuartizamientos que ocurren en esta zona limítrofe.

Grupos transnacionales: carteles mexicanos. Estos grupos incursionan en territorio colombiano a mediados de los noventa, cuando los carteles colombianos empiezan a debilitarse. Su presencia estuvo motivada por el interés de disminuir costos eliminando así intermediarios en la cadena del narcotráfico.

En Colombia el cartel de Silanoa, según la Policía Antinarcóticos, la Dirección de Investigación Criminal e Interpol de la Policía Nacional, e inteligencia del ejército lo gerencia Ismael Zambada, alias El Mayo, "socio del Chapo Guzmán, controlando el 35 % de la cocaína colombiana por medio de dos emisarios, alias Jairo Ortiz y Montiel" (Suárez Acosta, 2017, p. 188). En Norte de Santander, según información de la Policía Nacional hacen presencia el cartel de Sinaloa y Jalisco Nueva Generación, quienes a pesar de que en México sostienen una guerra frontal, en el Catatumbo actúan sin recurrir a confrontaciones. Allí, el cartel de Sinaloa, "controla todos los cultivos y la producción de Tibú y gran parte de Sardinata, mientras que Jalisco Nueva Generación se apoderó de la coca de El Tarra" (*La Opinión*, 17 de noviembre del 2019).

La rentabilidad que representa para estos carteles su presencia en este territorio los ha llevado a participar en la actualidad de toda la cadena de producción de la cocaína, instalando incluso sus propios laboratorios para el procesamiento del alcaloide. En el montaje de esta infraestructura tecnificada para el procesamiento de la coca han fijado alianzas con la disidencia del Frente 33, también han hecho alianzas para el control de rutas para el tráfico de cocaína como la que establecieron entre "Tibú-Puerto Santander-Boca de Grita (Venezuela), donde se asociaron con los Rastrojos y los Pelusos" (*La Opinión*, 17 de noviembre del 2019).

Grupos pos Farc

Uno de los principales desafíos a los que se debía enfrentar el proceso de paz entre el Gobierno nacional y las Farc-EP tenía que ver con la manera como se iba a alcanzar la paz en los territorios más golpeados por el conflicto, en donde la coexistencia de diversos actores armados que no formaron parte del acuerdo era una constante. Ese, justamente era el escenario dado para la implementación del Acuerdo en departamentos como Norte de Santander, en donde el mapa de actores que seguirían presentes después del posacuerdo estaba conformado por los grupos neoparamilitares que emergieron de la desmovilización paramilitar y estructuras guerrilleras con presencia histórica en el territorio como el ELN y el EPL.

En Norte de Santander, Cauca y Nariño surgieron nuevas estructuras armadas ilegales, posteriores al Acuerdo, denominadas grupos pos Farc, que según el Instituto de Estudio para el Desarrollo y la Paz (Indepaz) se clasifican en dos categorías: disidencias y residuales. Las primeras conformadas por miembros de las Farc-EP "que, habiendo firmado el acuerdo de La Habana y del Teatro Colón, decidieron desertar de él y llamaron a retornar a las armas" (Indepaz, 2020, p. 6). Por su parte, los grupos residuales están integrados por excombatientes o desertores de la reincorporación (aun cuando), algunos participaron en las zonas transitorias, exmilicianos que no fueron incluidos en las listas de combatientes y, sobre todo, con nuevas personas reclutadas para los fines de lucro.

Disidencia Frente 33. En Norte de Santander, en específico en la subregión del Catatumbo, hace presencia la disidencia del Frente 33 de las Farc-EP, que se configuró al poco tiempo de la firma del Acuerdo, estableciéndose inicialmente en la vereda Caño Indio, en el municipio de Tibú. En la actualidad, esta disidencia se bifurcó en tres grupos: el primero liderado por alias Jhon Catatumbo, aliado a la estructura de Gentil Duarte, cuyo principal territorio de incidencia es el municipio de Tibú; un segundo grupo comandado por Enrique Muñoz, alias Villa, con filiación a la estructura Farc-EP: Segunda Marquetalia, conformada por Iván Márquez, El Paisa y Romaña; cuyo accionar recae en los municipios de El Tarra, Teorama, Hacarí, Convención y El Carmen y finalmente, el grupo

liderado por alias Roldán, que se fracciona del grupo de Jhon Catatumbo y opera en Sardinata.

La ubicación geográfica de esta disidencia le permite ampliar su acción hacia Venezuela para mantener el control del narcotráfico en la frontera.

> Se cree que el frente 33 está extendiendo su control (…) y como sucedió durante el conflicto colombiano, Venezuela sigue brindando refugio y acceso a importantes economías criminales a los insurgentes de las FARC que buscan reforzar su influencia en Colombia (InSight Crime, 6 de octubre del 2012).

ELN. Opera en esta zona desde la década de los setenta, cuando se asentó, primero en la subregión del Catatumbo en puntos estratégicos de explotación petrolera y luego hacia la década del noventa, cuando incursionó en Cúcuta y municipios de su área metropolitana donde tenía el dominio de actividades criminales ligadas al secuestro y extorsión de comerciantes. Con la salida de la guerrilla de Farc-EP del Catatumbo el territorio fue copado principalmente por el ELN, actor dominante no solo en la subregión sino en el departamento. En la actualidad tiene dos frentes, el urbano denominado Carlos Germán Velazco Villamizar, que opera en la capital del departamento, el municipio de Villa del Rosario y en sectores aledaños al municipio fronterizo de Ureña, en el estado Táchira; y el frente Juan Fernando Porras que hace presencia en la zona rural del Catatumbo.

El ELN y el EPL sostenían un pacto de no agresión que empezó a incumplirse a finales del 2017 y se recrudeció en abril del 2018 con el enfrentamiento entre estas dos organizaciones en el municipio de Teorama, que desató el paro armado por parte del EPL para ralentizar la fuerza dominante del grupo contendor (*El Espectador*, 22 de marzo del 2018). Por su parte, el frente urbano que opera en Cúcuta, con presencia en toda la línea fronteriza entre Cúcuta y Venezuela concentra su control en los pasos fronterizos ilegales ubicados en inmediaciones del puente internacional Simón Bolívar que conecta municipios fronterizos de Venezuela y Colombia. Desde allí controla el cobro por el tránsito de personas y mercancías a través de las trochas, estableciendo alianzas con colectivos venezolanos[5].

EPL "Pelusos". Esta organización a pesar de tener un pasado ligado a la guerrilla –su origen está en la disidencia del Frente Libardo Mora del EPL– en la actualidad su carácter insurgente se ha desdibujado, sobre todo porque a

5 Son grupos de civiles armados creados en el Gobierno de Hugo Chávez con el propósito de defender el régimen en Venezuela. Hoy por hoy se les acusa de formar parte de las bandas criminales que secuestran y extorsionan a los comerciantes, así como de dirigir las redes de microtráfico de drogas en las barriadas y de traficar con armas y municiones. Los colectivos actúan con impunidad, ya que son parte del Gobierno.

pesar de sus esfuerzos de reivindicación como grupo beligerante, su accionar se orienta al control del narcotráfico y sustracción de otros recursos provenientes de las economías ilegales.

En Norte de Santander, el EPL actúa en el Catatumbo, en los municipios de Hacarí, San Calixto, Teorama, El Carmen, Ábrego y La Playa, pero a partir de la salida de las Farc-EP de este territorio, ha buscado ampliar su radio de acción a otros municipios de esta subregión donde predomina el cultivo de coca, como Sardinata y El Tarra, lo que ha desencadenado una ardua disputa con el ELN. En esta subregión, a través de su Frente Libardo Mora, ejecuta actividades relacionadas con cultivo y procesamiento de cocaína, y en Cúcuta y municipios de su área metropolitana como Villa del Rosario y Puerto Santander, con su frente Frontera, ha establecido actividades criminales de cobros extorsivos a comerciantes formales e informales, transportadores y arroceros, así como tráfico de cocaína a través de pasos ilegales.

El frente urbano ha hecho una alianza con Los Rastrojos con el fin de delimitar espacios de operación para la ejecución de actividades criminales y evitar confrontaciones violentas entre los dos bandos. Sin embargo, esta alianza genera problemas al interior del EPL, ya que el Frente Libardo Mora considera que el Frente Fronteras del EPL pasó de ser una organización insurgente a ser un "un grupo armado aliado de los Rastrojos para mantener y fortalecer la actividad del narcotráfico, la trata de personas [y] el comercio sexual con mujeres, niñas y adolescentes migrantes venezolanas" (*El Espectador*, 10 de febrero del 2020).

Aspectos que facilitan la reactivación del conflicto en el posacuerdo

Todos los procesos de paz implican grandes desafíos que van desde los contenidos de la negociación para llegar a un acuerdo de paz hasta el diseño e implementación de las estrategias para dar cumplimiento a lo pactado. No obstante, dentro de los retos de la construcción de paz a raíz de un acuerdo, temáticas relacionadas con el desmonte de las economías criminales y la solución de problemáticas sociales de base que influyeron en la generación de la guerra son elementos cruciales para garantizar la no reactivación de la violencia después de firmada la paz.

En Colombia uno de los catalizadores del conflicto es el narcotráfico, economía ilegal a la que han tenido que vincularse miles de familias campesinas del país. Ante la carencia de tierras y recursos para desarrollar cultivos lícitos, no encuentran más alternativa para su supervivencia que participar de la cadena del narcotráfico, especialmente en la fase de cultivo y procesamiento de coca. Teniendo en cuenta ese contexto, el Acuerdo final para la terminación

del conflicto entre el Gobierno nacional y las Farc-EP estableció dentro de sus ejes fundamentales dos puntos esenciales: reforma rural integral y solución al problema de las drogas, cuya implementación determinaría resultados correlacionados que contribuirían a la consolidación de la paz en los territorios, en la medida en que, la implementación de una reforma en el agro brindaría los mecanismos idóneos para que los campesinos cultivadores de coca obtuvieran las herramientas para emprender procesos de sustitución voluntaria de cultivos que ejercerían un efecto positivo en el desmonte del narcotráfico, como una de las principales economías criminales que ha servido de fuente de financiación para las organizaciones al margen de la ley. Esta acción facilitaría que la población campesina dedicada al cultivo de coca hiciera un tránsito de la ilegalidad a una economía legal, que garantizaría su bienestar económico y reduciría así el riesgo de recaer en las redes criminales activas y generadoras del conflicto.

Sin embargo, el panorama de implementación del Acuerdo en cuanto a estos dos puntos afronta serias dificultades. Los aspectos sobre los que menos se ha avanzado son los puntos de reforma rural integral y solución al problema de las drogas, los cuales solo alcanzan un 3 % y 2 % del total implementado respectivamente.

El punto de Reforma Rural Integral contempló el diseño e implementación de programas que permitieran al campesinado tener herramientas para la sustitución de cultivos ilícitos y facilitar así su tránsito a la legalidad. Dentro de las propuestas contempladas se destacan la creación del Fondo de Tierras, con el que se propone disponer de tres millones de hectáreas para formalizar su propiedad a familias campesinas; la creación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y un plan de zonificación ambiental que delimita la frontera agrícola en los territorios priorizados.

Los PDET se implementaron en 170 municipios que fueron seleccionados siguiendo cuatro criterios de priorización que determina el Acuerdo: niveles de pobreza y necesidades insatisfechas, mayor afectación del conflicto armado, débil presencia institucional y mayor afectación por economías ilícitas: cultivos de uso ilícito y minería ilegal. A través de la priorización de los municipios que serían incluidos en estos programas se buscaba fortalecer en ellos la infraestructura de riego y eléctrica, el desarrollo social, la educación rural, vivienda y agua potable. En Norte de Santander fueron priorizados ocho municipios: Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú.

Aunque la creación de estos programas se observaba esperanzadora, el proceso de implementación ha sido lento y lleno de inconvenientes que arreciaron a partir de la instalación del Gobierno de Iván Duque. Esta afirmación se sustenta en las quejas de organizaciones campesinas como la Asociación

Campesina del Catatumbo (Ascamcat)[6], quienes a través de comunicados de prensa denuncian además de la lentitud en la implementación, la falta de interés por parte del Gobierno por vincular a organizaciones y líderes sociales y comunales en las fases de implementación del PDET en el Catatumbo, desconociendo así el enfoque participativo definido en el Acuerdo de Paz, que busca transformar la mirada de las comunidades como simples receptoras, para empezar a vincularlas en la toma de decisiones y ejecución de los PDET en cada territorio.

Las problemáticas que se desprenden del incumplimiento de los programas que corresponden al punto de Reforma Rural Integral se entroncan con las falencias que también se han generado frente a la implementación de lo acordado en el punto 4 de Solución al problema de las drogas ilícitas, especialmente en relación con lo establecido en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). Las cifras oficiales señalan en sus informes avances en este punto: destacan que a la fecha el PNIS cuenta con tres mil familias inscritas de los municipios de Tibú y Sardinata, respectivamente (zonas de esta subregión con mayor número de cultivos ilícitos) y subrayan los pagos hechos por concepto de asistencia alimentaria, así como el apoyo económico para el desarrollo de proyectos para el cultivo de caña, piña y cacao y recursos para la ejecución de contratos de prestación de servicios con proyectos de la región para antiguos recolectores (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2019).

Los cultivadores de coca controvierten esta versión y denuncian los vacíos en el cumplimiento de lo acordado, haciendo énfasis en el incumplimiento de los pagos de asistencia alimentaria contemplados como parte de los componentes del PNIS, los cuales nunca han llegado a tiempo y en muchas ocasiones han tenido la necesidad de recurrir a derechos de petición y tutelas para que les sean entregados. La asistencia técnica llegó con un retraso de ocho meses, el componente de sostenimiento con un retraso de trece meses y el proyecto productivo con una demora de trece meses en total (Garzón *et al*., 2019). Tampoco son grandes los avances en la puesta en marcha de proyectos de desarrollo de vías terciarias, construcción de sistemas de riego y electrificación rural, que favorecerían la ejecución de proyectos agrícolas en reemplazo de los cultivos ilícitos, lo que facilita que la problemática del narcotráfico siga vigente en esta región.

En la actualidad, Norte de Santander ocupa el segundo lugar en el país con mayor número de cultivos ilícitos, registrando al 2018 un número total de 35 598 hectáreas cultivadas (UNODC, 2019), distribuidas principalmente en tres municipios: Tibú, El Tarra y Sardinata, situación que refleja lo lejos que está

6 La Ascamcat es una organización conformada a finales del 2005 por habitantes de las áreas rurales de los municipios de Convención, Teorama, El Tarra y El Carmen, los cuales forman parte de la región del Catatumbo, en el departamento de Norte de Santander.

la región de lograr el desmonte de esta economía criminal y la debilidad en el cumplimiento de los objetivos del PNIS. Así lo expresa un vocero de Ascamcat[7]:

> Estamos asistiendo a lo que hemos denominado el funeral del programa PNIS en el sentido de que este Gobierno dice que este es un programa que está mal diseñado además que no tiene recursos y no tienen la voluntad de involucrar a más familias. Nosotros hemos tomado la decisión (…) que no avanzamos más en el PNIS si el Gobierno no prioriza la reforma rural integral (…) por ejemplo, de formalizar la tierra y de volver una realidad instrumentos de política pública como son los PDET (Quintero, comunicación personal, 24 de marzo del 2020).

Además del incumplimiento de las garantías para acceder a la tierra y a proyectos productivos, existe otro agravante relacionado con la decisión del Gobierno nacional de recurrir al uso de la fuerza para ejercer presión sobre las comunidades en la erradicación de los cultivos ilícitos. Esta queja recae principalmente sobre la creación de las zonas estratégicas de inversión integral o "zonas futuro", que diseñó el Gobierno nacional a través de la Ley 941 de 2018 con el fin de concebir acciones de respuesta que garanticen la seguridad nacional en territorios mayormente afectados por la criminalidad. Desde su creación las comunidades campesinas de los territorios priorizados para su implementación vieron en esta herramienta una medida que ponderaría el uso de la fuerza en la erradicación de cultivos ilícitos y, por ende, sería un elemento más que dificultaría el cumplimiento de lo pactado en el Acuerdo. Aunque fue demandada y la Corte Constitucional estableció que el desarrollo de las estrategias de acción contempladas en las zonas económicas especiales debe guardar coherencia e integralidad con las normas de implementación del Acuerdo, los campesinos de regiones como el Catatumbo aún ven que el Gobierno prioriza el uso de la fuerza para la sustitución en contravía de lo acordado.

> La desarticulación en el uso de estas dos herramientas fue evidente: la Fuerza Pública realizó acciones de erradicación forzada en zonas donde se habían firmado acuerdos de sustitución voluntaria con las comunidades. Este choque de las dos estrategias sigue ocurriendo (Garzón *et al*., 2019, p. 12).

Las comunidades y organizaciones sociales consideraron que la creación de estas zonas

7 A través de esta organización sus integrantes luchan por "la no fumigación de los cultivos ilícitos y la erradicación de los factores socioeconómicos que dieron origen a la siembra de coca; la defensa de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente (…) el respeto a la vida y en general a los derechos fundamentales de los habitantes del Catatumbo" (*Prensa Rural*, 18 de mayo del 2021).

> (...) pone en riesgo el funcionamiento de la institucionalidad que había sido creada para la paz (…) pues se reemplazarían las competencias de los PDET y el Consejo Nacional de Paz, por planes hechos y dirigidos por el Consejo de Seguridad Nacional (Cajar, 2019, p. 1).

Todos estos factores han sido claves para que el número de cultivos ilícitos en Norte de Santander en lugar de reducirse, haya ido en aumento, ya que estas coyunturas son explotadas por las organizaciones al margen de la ley que aun operan en este territorio, quienes ante el incumplimiento del Gobierno en la sustitución de cultivos y los vacíos de poder dejados en el territorio por las Farc-EP con su desmovilización aprovechan para incentivar a las comunidades a seguir formando parte de toda una red de economías criminales que dejan un grave impacto humanitario en este departamento.

El impacto humanitario como consecuencia de las fallas en los acuerdos de paz

Aunque la violencia actual representada en hechos victimizantes como masacres, asesinatos selectivos y desapariciones forzadas no es equiparable a la registrada durante el periodo de incursión y establecimiento paramilitar en Norte de Santander, los índices que se registran en la actualidad en esta región siguen siendo preocupantes.

> De acuerdo con las cifras del Ministerio de Defensa, en 2018 la tasa de homicidios tuvo un aumento de 24.8 en 2017 a 25.8, con un incremento de 604 homicidios. Además, las víctimas de homicidios colectivos —también conocidos como masacres— pasaron de 61 en 2017 a 67 en 2018. Si bien este es un leve incremento, equivale al doble de las víctimas registradas en 2016, que fueron 38 (Garzón y Silva, 2019, p. 9).

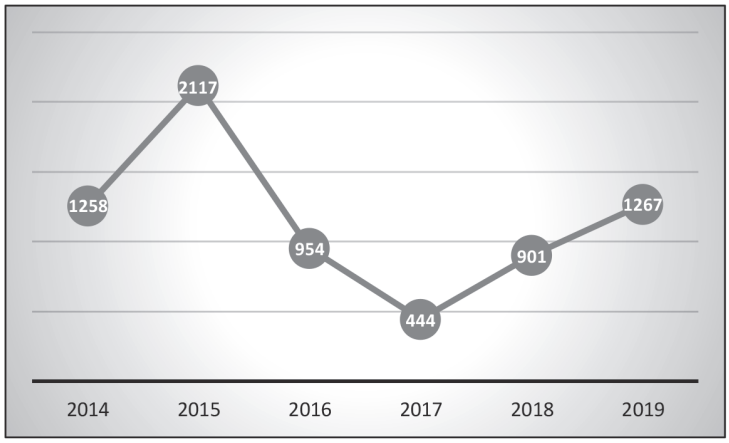
La intensificación de la violencia no solo se generó en el periodo posterior a la firma de la paz, sino que venía presentándose desde la fase de negociación del Acuerdo, en especial a finales del 2014 cuando se dio inicio del cese al fuego bilateral por ambas partes negociadoras.

> El reacomodamiento, fortalecimiento y creación de estructuras criminales en las zonas dejadas por las Farc-EP, aunado a los rezagos y limitaciones en la implementación de medidas de garantías de seguridad y protección, [crearon] un clima propicio para la conflictividad y la violencia (Kroc Institute, 2019, p. 184).

Los hechos de violencia se han manifestado con mayor fuerza en la subregión del Catatumbo, producto de las disputas entre las organizaciones ilegales que buscan el control del territorio. Esto deja como efecto el aumento en las cifras

de desplazamientos forzados y situaciones de confinamiento de la población civil (ver figura 1).

Figura 1. Número de personas desplazadas por año en Norte de Santander, 2014-2019



Fuente: elaboración propia con datos consultados con el monitor de Ocha en Norte de Santander.

Las confrontaciones entre el ELN y el EPL se reactivaron en el 2018 y a la fecha ocasionan el desplazamiento de cientos de familias campesinas que abandonan sus tierras buscando cómo resguardarse del fuego cruzado entre estos dos grupos y el ejército, en enfrentamientos registrados en municipios como Hacarí, San Calixto, Tibú, Teorama, La Playa, Ocaña y Ábrego, que se han generado aun en zonas próximas a los refugios humanitarios donde mucha población pretende protegerse[8]. Además del desplazamiento forzado, existen otros hechos de violencia como asesinatos selectivos, amenazas y masacres. Uno de los episodios más graves de violencia tiene que ver con la masacre atribuida al EPL y ocurrida en julio del 2018 en El Tarra, en donde fueron asesinadas diez personas mientras departían en un sitio público. Las víctimas eran cuatro excombatientes de las Farc-EP, un líder social y cinco campesinos.

Otras afectaciones a los derechos humanos

El señalamiento y represión contra la población se conectan con la actividad cocalera que muchas familias campesinas desarrollan en el Catatumbo, ante las dificultades para implementar otros tipos de cultivos legales para su

8 El 5 de mayo de este año se registraron combates a menos de 200 metros del refugio ubicado en la vereda Mesitas del municipio de Hacarí. Hechos similares se han presentado en la vereda Hoyo Pilón, de Abrego, y en el corregimiento La Vega de San Antonio, de La Playa de Belén.

subsistencia. La estigmatización histórica contra estas comunidades campesinas se suma a las tensiones producidas por el incumplimiento de los acuerdos y a las medidas represivas de erradicación forzada, como estrategia para la sustitución de cultivos, situación que ha desatado violencia, que deja un fuerte impacto humanitario en Norte de Santander.

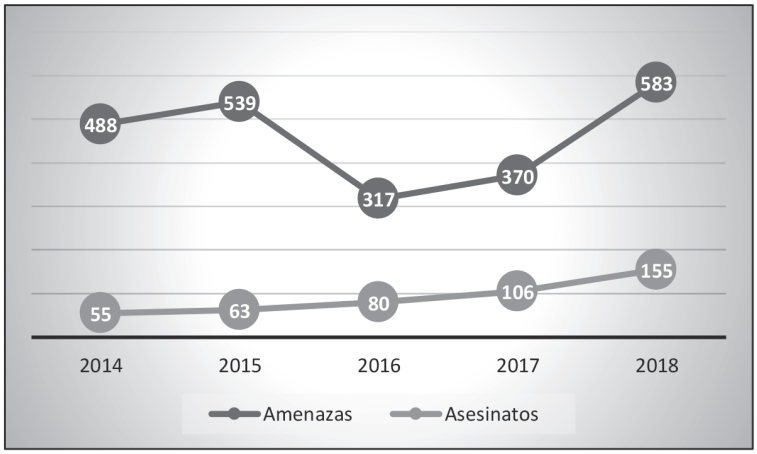
Los hechos de violencia que se registran se derivan de la doble tensión a la que se somete la población: por un extremo los actores armados presionan a los campesinos para que no formen parte de los programas de sustitución y continúen cultivando; y por otro, el ejército, que fuerza a estos a continuar con la erradicación de los cultivos de coca. Esta situación deja en medio al campesino, resistiendo la violencia manifiesta a través de amenazas y asesinatos de líderes comunitarios y sociales, quienes centran sus esfuerzos en continuar con las políticas de sustitución de cultivos ilícitos. Aparecen también los incidentes violentos de la fuerza pública contra la población civil que van en aumento desde la instalación del Gobierno de Iván Duque. Los campesinos denuncian cómo vienen siendo víctimas de estigmatizaciones, robos, amenazas y otras violaciones a los derechos humanos por parte de miembros del ejército.

> (…) los torturaron, les pusieron una bolsa de tela oscura en la cabeza y les echaron un líquido que les generó ardor en los ojos. Los colgaron de los pies en un árbol, los amenazaron con degollarlos y quitarles las uñas. Los dejaron amarrados a un árbol cerca a sus fincas, de las cuales robaron varios millones de pesos que tenían los campesinos como ahorros. Ese mismo día, tres miembros del Ejército Nacional llegaron hasta la finca de una mujer, madre de tres hijos menores de edad, le rompieron las camas, los colchones, los muebles y grabaron el hecho para mostrarlo como amenaza a la comunidad días después (*Pacifista*, 14 de junio del 2019).

Además de estas acciones, en la región se registran amenazas y asesinatos de líderes sociales y comunitarios (ver figura 2), sobre todo contra quienes han denunciado atropellos de los grupos armados, han presentado reclamaciones en defensa del territorio y recursos naturales como el agua[9] o han buscado incidir en la población campesina principalmente asentada en zonas de cultivos ilícitos, para que se desvincule de las economías ilegales que controlan los grupos armados.

9 Los líderes comunitarios de los corregimientos de Palmarito y Banco de Arena son de los más afectados por las amenazas de los grupos ilegales, desde que esta comunidad se organizó a través del proceso "Agua para todos", con el cual se busca garantizar la preservación de las fuentes hídricas del territorio y frenar el paso a las pretensiones de los grupos armados de desarrollar proyectos de minería ilegal.

Figura 2. Violencia contra líderes sociales en Colombia, 2014-2018



Fuente: elaboración propia con base en información del portal web Somos Defensores (2018).

La violencia contra excombatientes también se ha vuelto una constante en este territorio y se destaca Norte de Santander como uno de los departamentos con mayor número de excombatientes asesinados: "son 108 los excombatientes asesinados, 14 más han sufrido atentados y nueve han sido víctimas de desapariciones forzadas (en donde) los mayores responsables serían las disidencias de las Farc, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, y las organizaciones criminales" (*El Espectador*, 2020).

La violencia se ha hecho visible en todo el departamento, de manera diferenciada en el área urbana de Cúcuta y sus municipios fronterizos. Las disputas entre las organizaciones que buscan hacerse al control de las rutas del contrabando y narcotráfico a través de los pasos ilegales han dejado como consecuencia un aumento en las tasas de homicidios durante los últimos dos años. El elemento diferenciador de este contexto frente a la violencia que ocurre en el Catatumbo tiene que ver con los asesinatos y signos de tortura que presentan las víctimas, a quienes después de matarlas las arrojan en territorio venezolano con el fin de evitar que el levantamiento de los cuerpos lo realicen autoridades colombianas y de esta manera obstaculizar los procesos judiciales del homicidio.

En estas acciones ha ocurrido una variación con respecto al periodo 2010-2016, en donde la práctica de violencia más común en esta zona era la desaparición forzada transfronteriza: el cuerpo de la víctima, aunque también era trasladado a territorio venezolano, se ocultaba para dificultar su hallazgo. Ahora, los perpetradores hacen de la violencia sobre la víctima una huella visible, mecanismo para exhibir su poder, "el uso didáctico de la violencia (se transforma en) una táctica de guerra: la exposición del cadáver de las víctimas

cuyos miembros descuartizados son colocados, instalados o esparcidos, como el cuerpo de Orfeo, en el espacio público" (Carton de Grammont, 2016, p. 6). A esto habría que señalar los retos que implica para un contexto como el actual, ir más allá de las definiciones enmarcadas en los procesos de justicia transicional recientes (López *et al*., 2018) para comprender sus perfiles y condiciones en el nuevo contexto.

Conclusiones

La paz como silenciamiento de los fusiles y como justicia social resulta la promesa en diferentes procesos de paz entre diversos actores armados en el país, a su vez la paz en sus diversas acepciones ha generado expectativas de pobladores que han vivido en medio del contexto del conflicto como lo es el Norte de Santander.

Sin embargo, esas promesas y expectativas se fundarían en desafíos concretos luego de las firmas entre las partes, que a la vista de lo expuesto resultan fallidos: actuación tardía e ineficiente en las zonas con presencia activa de organizaciones criminales y otros grupos armados vigentes desde antes y después de los acuerdos o negociaciones de paz, y que sostienen su existencia en la ilegalidad y en la imposibilidad del Estado de hacerles frente, particularmente en zonas como la del Catatumbo, donde el monopolio de la fuerza no es visible sino fragmentado, esto sumado a su contigüidad a una frontera porosa en términos tanto de las economías ilícitas como de la presencia de redes de crimen internacionales vinculadas al narcotráfico, y a la poca o casi nula cooperación en materia de seguridad del país vecino.

A estas condiciones en cierto sentido externas a los acuerdos, aunque algunas planteadas dentro del mismo, se agrega el incumplimiento o ineficiencia de los procesos de DDR y la ralentización o neutralización de avances en los puntos del Acuerdo vinculados a la reforma rural y a la solución al problema de las drogas ilícitas. Todos ellos aspectos visibles como catalizadores de la reactivación de la violencia y el fortalecimiento, multiplicación, alianzas y fracturas de viejos y nuevos grupos armados en la región.

Habitar estos territorios convierte a sus pobladores en víctimas de la discriminación y estigmatización, sea por su papel en la defensa de sus derechos, por exigir el cumplimiento del Acuerdo de paz, o bien por su cercanía real o imaginaria con los actores confrontados en la región.

De igual forma, la población campesina que se opone a los procesos de erradicación forzada ante el incumplimiento de lo establecido en el Acuerdo, especialmente la implementación efectiva de los PNIS, sufre en esta subregión los atropellos de la fuerza pública y hace que se profundice la violencia, dado

que se afecta directamente las economías ilegales que sustentan a los diversos grupos armados.

El Norte de Santander por las condiciones históricas, políticas, sociales, económicas y geográficas, por su localización en una frontera conflictiva, resulta pues un escenario que presenta una serie de riesgos y desafíos que antes y después del Acuerdo ponen los límites y alcances a su implementación, ilustrando una paz que se encuentra en crisis y ahondando en la deuda social aún pendiente en esta región de Colombia.

Referencias

Arnson, C. y Zartman, W. (2005). *Rethinking the Economics of War. The Intersection of Need, Greed and Creed*. Johns Hopkins University Press.

Autesserre, S. (21 de septiembre del 2011). Peacetime Violence: Post-Conflict Violence and Peacebuilding Strategies. https://academiccommons.columbia.edu/doi/10.7916/D8X355F7

Ávila Martínez, A. F. (2008). Expansión territorial y alianzas tácticas. *Arcanos, 14*, 52-61.

Ávila Martínez, A. F. (2012). *La frontera caliente entre Colombia y Venezuela*. Debate.

Becerra Becerra, C. A. (19 de abril del 2007). *Las versiones libres de los paramilitares. Un instrumento de justicia controvertido*. Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. https://www.colectivodeabogados.org//wp-content/uploads/2007/04/pvoz4-04.pdf

Cajar. (2019). Demandamos normas que convierten territorios de paz en zonas de orden público. https://movimientodevictimas.org/en/demandamos-normas-que-convierten-territorios-de-paz-en-zonas-de-orden-publico/

Carton de Grammont, N. (2016). La violencia en escena: cuerpo, narcotráfico y espacio público en el México contemporáneo. *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM*. http://journals.openedition.org/alhim/5295

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). *Desmovilización y reintegración paramilitar. Panorama pos acuerdo con las AUC*. CNMH.

Comisión Colombiana de Juristas. (2007). *Anotaciones sobre la Ley de Justicia y Paz. Una mirada desde los derechos de las víctimas*. Opciones Gráficas Editores Ltda.

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2019). Informe de gestión agosto 7 2018 – abril 30 2019. http://www.posconflicto.gov.co/Documents/CPEConsolidacion-Informe-Gestion-Agosto2018-Abril2019.pdf

Corte Constitucional. (24 de junio del 2013). Auto 119 de 2013.

El Espectador. (10 de febrero del 2020). Así operan los grupos ilegales en el Catatumbo. https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/asi-operan-los-grupos-ilegales-en-el-catatumbo-article-903966/

El Espectador. (22 de marzo del 2018). ¿Qué hay detrás de la guerra entre el Eln y el Epl en el Catatumbo? https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/que-hay-detras-de-la-guerra-entre-el-eln-y-el-epl-en-el-catatumbo-article/

El Tiempo. (4 de marzo del 2011). Gobierno aceptó falsa desmovilización de bloque de Auc: 'El Alemán'. https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-8964100

Garzón, J. y Silva, A. (2019). La fragilidad de la transición. La paz incompleta y la continuidad de la confrontación armada. FIP. https://ideaspaz.org/media/website/FIP_FragilidadTransicion.pdf

Garzón, J. C., Gélvez, J. D. y Bernal, J. L. (2019). *¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Desafíos, dilemas actuales y la urgencia de un consenso*. Fundación Ideas para la Paz.

Garzón, J. C., Llorente, M. V., Álvarez, E. y Preciado, A. (2016). *Economías criminales en clave de posconflicto. Tendencias actuales y propuesta para hacerles frente*. Fundación Ideas para la Paz.

InSight Crime. (6 de octubre del 2012). Farc en Venezuela. InSight Crime. https://es.insightcrime.org/venezuela-crimen-organizado/farc-en-venezuela/

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz). (2020). *Los grupos PosFarc-EP: un escenario complejo*. Indepaz.

Kroc Institute. (2019). *Tercer informe sobre el Estado de implementación del Acuerdo de Colombia*. Kroc Institute.

La Opinión. (17 de noviembre del 2019). Mexicanos controlan el 80% de la coca del Catatumbo. https://www.laopinion.com.co/region/mexicanos-controlan-el-80-de-la-coca-del-catatumbo-187270#OP

López Aristizábal, L. y Guerrero, F. A. (2018). La tridimensionalidad de la víctima: un análisis del discurso en el proceso de transición colombiano. *Análisis Político*, *31*(93), 169-188. https://doi.org/10.15446/anpol.v31n93.75623

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2006). *Violencia, crimen y tráfico ilegal de armas en Colombia*. UNODC. https://www.unodc.org/pdf/Colombia_Dec06_es.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2019). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2018*. Legis.

Oficina del Alto Comisionado de Paz. (2007). *Proceso de paz con las Autodefensas. Informe ejecutivo*. Oficina del Alto Comisionado de Paz.

Pacifista. (14 de junio del 2019). 'La confianza con el Ejército en el Catatumbo está rota'. https://pacifista.tv/notas/catatumbo-ejercito-violacion-derechos-humanos-cisca/

Páez Meza, S. M. y Patiño, S. E. (2019). *Desaparición forzada transfronteriza en Norte de Santander en el período 2010-2016. Acciones de documentación, denuncia y construcción de memoria* [Tesis de maestría. Universidad Javeriana Cali].

Prensa Rural. (18 de mayo del 2021). Asociación Campesina del Catatumbo. https://www.prensarural.org/spip/spip.php?rubrique17

Romero, M. y Arias, A. (2011). A diez años del inicio del Plan Colombia: los herederos de las AUC, la geografía del narcotráfico y la amenaza de nuevos carteles. *Arcanos*, *16*, 4-27.

Somos Defensores. (2018). Informe anual 2018. Sistema de información sobre agresiones contra personas defensoras de DD.HH. en Colombia SIADDHH. https://somosdefensores.org/wp-content/uploads/2019/04/informe-somos-defensores-2019-espanol-web.pdf

Suárez Acosta, J. F. (2017). Dinámicas del subsistema fronterizo colombiano. En Flacso (ed.), *El subsistema fronterizo de Colombia: Lugar estratégico de los mercados ilegales* (pp. 155-270). Flacso.

Zelik, R. (2015). *Paramilitarismo. Violencia y transformación social, política y económica en Colombia*. Siglo del Hombre Editores.

Impacto de las zonas más afectadas por el conflicto armado en crímenes cometidos por grupos armados al margen de la ley

Karolina Baquero Puerta[*]
Edel Rocío Lasso Silva[**]
Rodrigo Atehortúa Santamaría[***]

* Abogada de la Universidad Libre, especialista en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Javeriana, magíster en Derecho de la Universidad de los Andes. Profesora de la Escuela de Derecho y Gobierno del Politécnico Grancolombiano. karolinabaqueropuerta@gmail.com

** Magíster en Educación, especialista en Herramientas Virtuales para la Educación, especialista en Educación Superior a Distancia, contadora pública. Profesora de la Escuela de Contabilidad Internacional del Politécnico Grancolombiano. erlassos@poligran.edu.co

*** Magíster en Economía Aplicada y especialista en Economía del Riesgo y la Información de la Universidad de los Andes. Administrador público de la Escuela Superior de Administración Pública. Profesor de la Escuela de Administración y Competitividad del Politécnico Grancolombiano. r.atehortua@uniandes.edu.co

Introducción

La firma de los Acuerdos de Paz en Colombia representó para el Estado el establecimiento de un conjunto de medidas en distintos ámbitos, desde la implementación de una jurisdicción especial para la paz hasta una reforma rural integral. Precisamente en el marco de esta última, se contemplaron las zonas más afectadas por el conflicto armado (Zomac), con las cuales se buscó incentivar la inversión en municipios afectados por el conflicto, mediante la concesión de beneficios tributarios. En desarrollo de los acuerdos, entre el 2016 y el 2017 se expidió la legislación y reglamentación con las que se crearon y regularon las Zomac. De esta manera, se seleccionaron 344 municipios que constituirían dichas zonas.

Tras cuatro años de su creación y tres de su implementación, fue importante revisar si las Zomac han tenido un efecto en la disminución de ciertos crímenes como homicidios, desplazamiento y desaparición forzada, que históricamente han azotado a estos municipios. Para lograr dicho análisis, en el presente capítulo se utiliza la metodología de dobles diferencias emparejadas y los datos que suministraron el Panel de Conflicto y Violencia y Panel Municipal del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (Cede) de la Universidad de los Andes y la base de datos de las Zomac de la Presidencia de la República de Colombia. Así, se analizan y comparan las cifras de determinados crímenes tomando como base el ámbito nacional y los municipios Zomac y no Zomac, durante 2016, 2017 y 2018 con el objetivo de establecer si las medidas contempladas para dichas zonas generaron un impacto en la disminución de los delitos antes mencionados.

Una vez se determinaron las comparaciones de la información descriptiva y su tendencia en el periodo de estudio, se procedió a la selección de tres variables de interés: tasa de homicidios, desaparición forzada y desplazamiento forzado. Para tal efecto, se dividió el territorio en tres zonas de estudio, a saber, (i) ámbito nacional, (ii) regiones Andina y Pacífica y (iii) regiones Caribe, Orinoquía y Amazonía. Sobre estas se aplicó una metodología para estudios no experimentales de dobles diferencias emparejadas. Lo anterior, permitió capturar la tendencia de los crímenes y aislar el efecto de la implementación de las áreas.

Los resultados demuestran una correlación significativa entre la ocurrencia de algunas actividades criminales y la probabilidad de que el municipio se considere parte de las Zomac. Esto facilita utilizar el método de emparejamiento entre municipios tratados (que forman parte de las Zomac) y no tratados para evidenciar si la intervención estatal tuvo impacto en la disminución de las actividades criminales que acontecieron en esos municipios. La conclusión de la aplicación de esos modelos sugiere que estos delitos siguen ocurriendo y que,

posiblemente la frecuencia ha aumentado. Esta situación debería prender las alarmas del Estado.

El documento presenta un marco normativo de las Zomac con el fin de entender cómo surgieron y los propósitos que se buscaron a través de estas. Posteriormente expone tres tablas de cifras con los datos en el orden nacional, en los municipios contemplados como Zomac y en los no contemplados como tales, estas se acompañarán de un breve análisis comparativo de los datos proporcionados en dichas tablas. Luego se realiza el análisis econométrico a través de la metodología de dobles diferencias emparejadas. Finalmente, se exponen unas conclusiones del estudio.

Marco jurídico de las zonas más afectadas por el conflicto armado

El 24 de noviembre del 2016 el Gobierno colombiano suscribió con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Farc-EP) un Acuerdo de Paz que puso fin a más de cinco décadas de conflicto armado. Dicho acuerdo supuso la entrega de armas por parte del citado grupo armado a Naciones Unidas, así como su compromiso de no incurrir en delitos tales como secuestro, extorsión o reclutamiento de menores. Las Farc-EP también acordaron el rompimiento de cualquier nexo con el narcotráfico y abstenerse de ataques a la fuerza pública y a la población civil, permitiéndosele su participación en política. El Acuerdo de Paz es la consolidación de todo un proceso de negociaciones y está compuesto por seis puntos que constituyen el marco para la transición a una paz estable y duradera.

El primer punto referido a una "Reforma Rural Integral" tiene como propósito una transformación estructural del campo que cierre las brechas existentes entre este y la ciudad y cree condiciones de bienestar para la población rural. El segundo, establece el acuerdo de "Participación política: apertura democrática para construir paz" con el que se pretende propiciar una apertura en el escenario político a nuevas fuerzas que fortalezca el pluralismo y la representación de las distintas visiones de la sociedad, con ello se procura garantizar tanto la participación como la inclusión política (Gobierno Nacional de Colombia y Farc-EP, 2016).

Por su parte, el punto 3 del Acuerdo contiene tres temáticas: (i) el "Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y la dejación de armas", cuyo principal objetivo es el cese definitivo de las hostilidades; (ii) la "Reincorporación de las Farc-EP a la vida civil –en lo económico, lo social y lo político– de acuerdo con sus intereses", que implica el compromiso del grupo armado a reincorporarse a la vida económica y social, y poner fin al conflicto armado; y (iii) las

> Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres o que atentan contra defensores y defensoras de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, y la persecución de las conductas criminales que amenacen la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz (Gobierno Nacional de Colombia y Farc-EP, 2016, pp. 7-8).

En el punto 4 del Acuerdo, Gobierno y Farc-EP acordaron una "Solución al problema de las drogas ilícitas", que contempla un manejo distinto y diferenciado del consumo y los cultivos de uso ilícito, así como de la problemática del narcotráfico desde un enfoque de derechos humanos y salud pública, diferenciado y de género (Gobierno Nacional de Colombia y Farc-EP, 2016). El punto 5 del Acuerdo es dedicado a las "Víctimas", en él se establece la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, orientado a evitar la impunidad y garantizar la investigación y sanción de las graves violaciones a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Además, el sistema cuenta con mecanismos extrajudiciales para el esclarecimiento de la verdad, la búsqueda de desaparecidos y las reparaciones individuales y colectivas (Gobierno Nacional de Colombia y Farc-EP, 2016). Por último, el punto 6 del Acuerdo contiene "Mecanismos de implementación y verificación" encaminados al control del cumplimiento del Acuerdo, solucionar diferencias y darle seguimiento a la implementación legislativa. Para tal efecto, se creó la "Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final" (Gobierno Nacional de Colombia y Farc-EP, 2016, pp. 8-9).

Sin duda, el Acuerdo de Paz supuso para el Estado colombiano una serie de compromisos y la responsabilidad de implementar un conjunto de medidas que permitan garantizar la materialización de cada uno de los acuerdos precitados. En este sentido, el 29 de diciembre del 2016 el Congreso de la República expidió la Ley 1819 "por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones".

Esta reforma estuvo motivada por tres objetivos fundamentales que incluyen alcanzar una mayor calidad tributaria; elevar el recaudo potencial que ayude a generar la mayor cantidad de recursos para el desarrollo armónico de la actividad pública y privada –en aras de mejorar la salud financiera de la nación y la salvaguarda de los fines sociales del Estado–; y fortalecer la lucha contra la evasión y la elusión (Congreso de la República de Colombia, 2016).

En cumplimiento de dichas premisas, la reforma implicó notorios cambios en el ámbito tributario, como el incremento en la tarifa general del IVA que pasó del 16 % al 19 %, la ampliación del grupo de personas naturales responsables del

impuesto sobre la renta, el establecimiento de nuevos impuestos como es el caso del monotributo, entre otros. Adicionalmente, como parte de lo contemplado en el Acuerdo de Paz respecto a la necesidad de reducir la brecha socioeconómica existente entre el campo y la ciudad se crearon las Zomac. De conformidad con el artículo 236, numeral 6 de la Ley 1819 de 2016, las Zomac están constituidas por el conjunto de municipios que se consideran más afectados por el conflicto y son definidos por el Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación y la Agencia de Renovación del Territorio (ART).

Estas zonas se definen y determinan en el Decreto Reglamentario 1650 del 9 de octubre del 2017, el cual presenta la metodología y el listado de municipios más afectados por el conflicto armado en Colombia, así como los requisitos para acceder a los incentivos tributarios por parte de la micro, pequeña, mediana y grande empresa, las nuevas sociedades y los beneficiarios del régimen de tributación en el impuesto sobre la renta y complementario, que pueden iniciar y ejecutar actividades económicas en las Zomac de manera progresiva. Además, indica en el artículo 1.2.1.23.1.1. aspectos concernientes a: empleo directo, en cuanto a la contratación de personal a través de contrato laboral desde el 29 de diciembre del 2016 hasta el 31 de diciembre del 2027; inversión en propiedad, planta, equipo e inventario; monto mínimo de generación de empleo directo para cerrar las brechas de desigualdad; y razón social de las nuevas sociedades, estas tendrán que indicar la expresión "Zomac". Asimismo, el artículo 1.2.1.23.1.2. trata sobre el desarrollo de toda la actividad económica, en especial las agropecuarias, industriales, servicios y comercio. Se debe considerar las obligaciones tributarias formales y sustantivas del impuesto sobre la renta y complementarios a cumplir por parte de las sociedades y empresas de las Zomac para que gocen de los incentivos y beneficios dados, de lo contrario los perderán por el incumplimiento de alguna o algunas obligaciones.

Por su parte, el Decreto 1915 de 2017 se ocupa de desarrollar el mecanismo tributario de las obras por impuestos según el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016, el cual determina el ámbito de aplicación para las personas jurídicas contribuyentes del impuesto de renta y complementarios, modalidades de pago y saldos a favor del impuesto de renta y complementarios y proyectos financiables por obras por impuestos y mecanismos de pago, según el banco de proyectos de inversión que la ART presente de las Zomac. Este banco se soportará en el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas y contemplará los procesos de viabilización, registro y seguimiento a la ejecución de estos proyectos.

Cabe resaltar que los incentivos señalados por la norma respecto de las Zomac tienen una naturaleza temporal y operan de acuerdo con unas reglas específicas. Así, la mencionada ley creó dos mecanismos tributarios: el régimen de tributación de las nuevas sociedades que inicien actividades en las Zomac y el de obras por impuestos. El primero, contemplado en el artículo 237,

contiene importantes incentivos tributarios para las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas cuyo domicilio principal y desarrollo de actividades sea en las Zomac y se ajusten a los montos mínimos de inversión y generación de empleos. La ley confiere al Gobierno nacional la definición de dichas condiciones. En el caso de las obras por impuestos, este permite a las personas jurídicas contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, cuyos ingresos brutos sean iguales o superiores a 33 610 UVT en el año gravable, pagar hasta el 50 % del impuesto sobre la renta.

Después, mediante el Decreto-Ley 883 de 2017 modificó la Ley 1819 en el sentido de excluir del tratamiento tributario otorgado en el artículo 236 a las empresas dedicadas a la minería y a la explotación de hidrocarburos, en virtud de concesiones legalmente otorgadas, y las calificadas como grandes contribuyentes dedicadas a la actividad portuaria por concesión legalmente otorgada. Igualmente, adiciona al artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 que las empresas consideradas grandes contribuyentes cuya actividad sea la exploración y explotación de minerales e hidrocarburos, y la portuaria tendrán la opción de acogerse al pago parcial del impuesto de renta a través de la inversión directa en la ejecución de proyectos de trascendencia social en los diferentes municipios ubicados en las Zomac y que coincidan con aquellos en donde se ejecuten planes de desarrollo con enfoque territorial.

Análisis de datos, metodología y resultados

Datos utilizados

Para realizar las estimaciones del impacto promedio de la creación de las Zomac sobre los municipios así catalogados se emplearon cuatro fuentes de datos. Las cuales son:

Informe sobre los municipios que forman parte de las Zomac: que proviene del sitio web de la Presidencia de la República (2020), contiene la información sobre 344 municipios declarados Zomac con base en el Decreto 1650 de 2017.

Datos de los crímenes asociados con el conflicto armado: se toman del Panel de Violencia y Conflicto del Cede de la Universidad de los Andes. Contienen información longitudinal ligada a violencia histórica, cultivos de uso ilícito, desplazamiento, actividades defensivas de la fuerza pública y actividades ofensivas de los grupos armados. Este panel abarca 329 variables para 1123 municipios de Colombia.

Información de la población municipal y características generales sociodemográficas: se toma del Panel Municipal del Cede. Comprende información longitudinal de características generales de 1123 municipios del país y 91 variables.

Codificación de la división político-administrativa del país: se toma de los datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2020).

Estadísticas descriptivas

En este segmento se muestran tres tablas de estadísticas descriptivas que pretenden dar cuenta de algunos de los crímenes observables y registrados asociados con el conflicto armado. Se presentan tres años y para tres grupos: 2016, 2017, 2018, para el orden nacional, para los municipios que forman parte de las Zomac y para los que no forman parte de ellas. El propósito es observar y contrastar la evolución de estos hechos teniendo en cuenta el Acuerdo de paz suscrito en el 2016, la Ley 1819 por medio de la cual se crea la figura promulgada de las Zomac ese mismo año y el decreto que las reglamenta expedido en octubre del 2017. Esta línea de tiempo sienta las bases del análisis que se desarrolla en la metodología.

De acuerdo con los datos de la tabla 1, si se toma como punto de referencia la tasa de homicidios (cuya muestra corresponde a 1123 municipios), puede observarse un aumento al pasar de 23 por cada 100 000 en el 2016 a 27 en el 2018. En cuanto a desapariciones forzadas (con un total de 10 municipios observados) también se detecta un incremento, pues de 59 eventos ocurridos en el 2016 se pasa a 107 en el 2018, pese a que hubo un leve descenso en el 2017 con 43 casos. Por su parte, las víctimas de desplazamientos (cuya muestra corresponde a 1123 municipios) en el 2016 fueron 120 487, cifra que también se contrajo en el 2017 con 75 421 casos; sin embargo, en el 2018 vuelve a aumentar notablemente con 157 007. De esta manera, los datos nacionales antes y después del 2017 reflejan un punto de referencia sobre los municipios que pertenecen a las Zomac y los que no forman parte de estas.

Corresponde ahora hacer el mismo ejercicio de tomar esas variables pero con enfoque solo en los municipios Zomac antes y después de la entrada en vigor de la norma.

Tabla 1. Estadísticas descriptivas ámbito nacional

Variables	2016			2017			2018		
	Obs.	Media	Total	Obs.	Media	Total	Obs.	Media	Total
Capturas de crimen organizado	1123	3	3391	1123	2	2796	1123	3	3695
Capturas de ELN	1123	1	674	1123	0	472	1123	1	640
Capturas de Farc	1123	1	562	1123	0	146	1123	0	2
Hectáreas de coca	183	799	146 140	186	922	171 496	187	904	169 018
Ocurrencia de amenazas	788	33	26 343	655	28	18 379	702	37	26 100
Ocurrencia de delitos sexuales	215	3	540	148	2	271	190	2	467
Actos terroristas	1123	0	202	1123	0	112	1123	0	146
Ocurrencia de desaparición forzada	10	6	59	10	4	43	19	6	107
Secuestros	1123	0	202	1123	0	180	1123	0	180
Hostigamientos	1123	0	34	1123	0	4	1123	0	11
Total homicidios	1123	11	12 398	1123	11	12 162	1123	11	11 893
Expulsados por desplazamiento	1123	107	120 487	1123	67	75 421	1123	140	157 007
Hurtos	1123	222	249 328	1123	293	328 837	1123	362	406 672
Población total	1122	43 447	48 747 714	1122	43 932	49 291 614	1122	39 362	44 164 422
Índice de ruralidad	1122	1	628	1122	1	628	1122	1	617
Tasa de homicidios por cien mil habitantes	1122	23	26 255	1122	24	26 412	1122	27	30 462

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Panel de Violencia y Conflicto del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes (2014).

Tabla 2. Estadísticas descriptivas para municipios que forman parte de las zonas más afectadas por el conflicto armado

Variables	2016			2017			2018		
	Obs.	Media	Total	Obs.	Media	Total	Obs.	Media	Total
Capturas de crimen organizado	344	4	1314	344	4	1235	344	5	1851
Capturas de ELN	344	2	537	344	1	378	344	1	478
Capturas de Farc	344	1	444	344	0	110	344	0	3
Hectáreas de coca	148	979	144 861	149	1136	169 204	150	1112	166 865
Ocurrencia de amenazas	316	51	16 043	291	39	11 233	298	68	20 139
Ocurrencia de delitos sexuales	131	3	365	84	2	171	120	3	361
Actos terroristas	344	0	131	344	0	83	344	0	114
Ocurrencia de desaparición forzada	5	6	29	5	6	28	16	5	86
Secuestros	344	0	58	344	0	76	344	0	76
Hostigamientos	344	0	28	344	0	3	344	0	10
Total homicidios	344	9	3185	344	10	3457	344	11	3867
Expulsados por desplazamiento	344	239	82 078	344	150	51 483	344	370	127 318
Hurtos	344	80	27 406	344	95	32 677	344	91	31 321
Población total	344	25 995	8 942 270	344	84	28 824	344	21 777	7 491 219
Índice de ruralidad	344	1	196	344	26 321	9 054 568	344	1	186
Tasa de homicidios por cien mil habitantes	344	34	11 627	344	1	196	344	48	16 419

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Panel de Violencia y Conflicto del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes (2014).

Se empezó por contrastar un primer grupo concreto de variables que pueden representar causas específicas de otras. Este primer grupo de variables está compuesto por: capturas de crimen organizado, capturas del ELN y capturas de Farc durante el periodo ya citado, comprendido entre el 2016 y el 2018 en los 344 municipios Zomac. Las dos primeras (capturas de crimen organizado y capturas del ELN) reflejan una característica transversal, ambas tuvieron un descenso en el 2017 con respecto al 2016 y luego aumentaron en el 2018. Respecto a las capturas de las Farc estas tuvieron un descenso notable, atribuible posiblemente a la firma de los acuerdos de paz.

En cuanto a las capturas por crimen organizado, si bien en el 2016 se reportan 1314 casos, dicha cifra disminuye en el 2017: 1235. No obstante, en el 2018, periodo para el cual las Zomac ya estaban establecidas, los casos aumentan, siendo 1851. Por su parte, las capturas de miembros del ELN para el 2016 representan 537 en las Zomac y caen en el 2017 con un total de 378, en estos eventos también hay un incremento en el 2018 con 478 casos. Como se anticipó en líneas anteriores, en lo que se refiere a capturas de miembros de las Farc hubo una mengua bastante significativa, pues de 444 capturas en el 2016, se pasó a 110 en el 2017 y a 3 en el 2018.

De manera correlativa, se observar que ciertas variables pudieron verse impactadas por las ya analizadas, con una característica permanente, un descenso en el 2017 y un repunte en el 2018. Tal es el caso de la ocurrencia de amenazas (muestra: 316 municipios), de delitos sexuales (muestra: 131 municipios), de desaparición forzada (muestra: solo 5 municipios), de expulsados por desplazamientos, de actos terroristas, hostigamientos y hurtos (cuya muestra fue la totalidad de los municipios constituidos como Zomac, esto es, 344). Por su parte, las variables secuestros y homicidios se mantienen y aumentan respectivamente. Esta situación puede ser un indicador claro de que la permanencia de grupos armados como el ELN y de crimen organizado en dichas zonas propició el incremento de estos eventos, sin que pueda afirmarse que la disminución de capturas de las Farc-EP haya impactado en una disminución de tales hechos. Asimismo, tampoco se encuentra un efecto importante en el establecimiento de las Zomac en el 2018 en la merma de las variables citadas, pues como se dijo, la tendencia fue al aumento para este año.

Se analizará ahora el grupo de variables ya estudiado correspondiente a las capturas de crimen organizado, ELN y Farc, pero esta vez contrastándolo con las hectáreas de coca sembradas en dichas zonas. Debe tenerse en cuenta nuevamente que las únicas capturas que presentan una reducción significativa en municipios Zomac en los tres años en examen son las de miembros de las Farc. Por el contrario, las de crimen organizado y las del ELN tuvieron un descenso en el 2017 y posterior repunte en el 2018.

Ahora bien, al revisar las cifras de las hectáreas de coca sembradas en los municipios Zomac, cuya muestra corresponde a 148 de los 344 municipios que las conforman, es posible afirmar que estas se mantienen. En este sentido, para el 2016 las hectáreas corresponden a 144 861, cifra que en el 2017 creció en 24 343 hectáreas, para un total de 169 204. A su vez en el 2018, las hectáreas de coca solo disminuyeron en 2339 hectáreas con un total de 166 865.

Estas cifras evidencian la ausencia de un efecto significativo en la constitución de las Zomac y los beneficios en materia tributaria que estas contemplan, en el descenso de cultivos de uso ilícito. Si bien es importante hacer énfasis en la presencia de otro grupo armado como es el caso del ELN y de crimen organizado en dichas zonas, el análisis arroja que el desarme de las Farc y la implementación de las Zomac parecen no generar un impacto notorio en este tipo de actividades ilícitas.

Por último, tomando como base el grupo de variables hasta ahora observado, existen tres que pueden considerarse representativas e indicadores de la existencia de actores armados y violencia en las zonas, estas son: ocurrencia de desaparición forzada, tasa de homicidios y expulsión por desplazamiento. Aunque los eventos de desaparición forzada solo se midieron en 5 municipios, las cifras reflejan una ampliación, pues en el 2016 se reportan 29 casos que luego descienden a 28 en el 2017, sin embargo, para el 2018 la cifra se triplica, para un total de 86 eventos.

En lo que atañe a la tasa de homicidios, es posible notar que el número de casos va en crecimiento, pues entre el 2016 y el 2018 hubo un aumento de 14 homicidios por cada 100 000 habitantes. Respecto a las expulsiones por desplazamiento, si bien hubo un descenso en el 2017 con respecto al 2016 (pasaron de 82 078 en el 2016 a 51 483 en el 2017), en el 2018 aumentaron considerablemente con 127 318 eventos. En estas dos variables las muestras usadas corresponden a la totalidad de los municipios Zomac.

Como ya se mencionó, al tener estas variables una incidencia bastante importante en la presencia de conflicto y actores armados en la zona, sus cifras revelan que no ha habido un cambio relevante en la existencia de este tipo de crímenes en los municipios Zomac. Resulta un poco más alarmante que, en el caso de las desapariciones forzadas, la muestra en análisis corresponda a solo cinco municipios, siendo la cantidad de comisiones de este crimen muy significativa.

La tabla 3 realiza el estudio aplicado a los municipios no establecidos como Zomac, los cuales suman 779, durante el mismo periodo correspondiente a 2016, 2017 y 2018. Cabe aclarar que algunas variables tienen una muestra inferior a 779 municipios.

Tabla 3. Estadísticas descriptivas para municipios que no forman parte de las zonas más afectadas por el conflicto armado

Variables	2016			2017			2018		
	Obs.	Media	Total	Obs.	Media	Total	Obs.	Media	Total
Capturas de crimen organizado	779	3	2080	779	2	1558	779	2	1846
Capturas de ELN	779	0	132	779	0	93	779	0	164
Capturas de Farc	779	0	117	779	0	31	779	0	0
Hectáreas de coca	35	37	1280	37	62	2291	37	58	2154
Ocurrencia de amenazas	472	22	10 304	364	20	7145	404	15	5959
Ocurrencia de delitos sexuales	84	2	173	64	2	100	70	2	107
Actos terroristas	779	0	70	779	0	31	779	0	31
Ocurrencia de desaparición forzada	5	6	30	5	3	15	3	7	21
Secuestros	779	0	140	779	0	109	779	0	86
Hostigamientos	779	0	8	779	0	0	779	0	2
Total homicidios	779	12	9216	779	11	8701	779	10	8024
Expulsados por desplazamiento	779	49	38 405	779	31	23 939	779	38	29 688
Hurtos	779	285	221 929	779	385	300 008	779	482	375 346
Población total	778	51 164	39 805 436	778	51 719	40 237 040	778	47 138	36 673 201
Índice de ruralidad	778	1	436	778	1	436	778	1	428
Tasa de homicidios por cien mil habitantes	778	19		778	17	13 545	778	18	14 043

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Panel de Violencia y Conflicto del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes (2014).

Si se revisa el grupo de variables que ya se citó conformado por el grupo de las tres variables: capturas de crimen organizado, capturas del ELN y capturas de Farc en municipios no establecidos como Zomac se encuentra una tendencia similar en las primeras dos, esto es, un descenso y posterior aumento, y una reducción notable en la última. En el caso de las capturas de crimen organizado, en el 2016 las cifras son de 2080, que disminuyen en el 2017 con 1558 casos y en el 2018 se incrementan hasta 1846. De manera similar, las capturas del ELN van de 132 en el 2016, 93 en el 2017 a 164 en el 2018. Finalmente, hay un descenso bastante relevante en las capturas de Farc que pasa de 117 casos en el 2016 a 31 en el 2017 y a 0 capturas en el 2018; de nuevo esta situación puede atribuirse al Acuerdo de paz suscrito por dicho grupo guerrillero con el Gobierno nacional.

En cuanto al posible efecto de estas capturas en relación con otros eventos, se encuentra que, en el caso de la ocurrencia de delitos sexuales (muestra: 84 municipios), desaparición forzada (muestra: 5 municipios), hostigamientos, expulsiones por desplazamientos y hurtos (muestra: 779 municipios), la tendencia es similar a la de los municipios Zomac, pues si bien hay una reducción en el número de este tipo de eventos en el 2017 con respecto al 2016, se presenta un incremento para el 2018. En cuanto a la ocurrencia de amenazas (muestra: 472 municipios), secuestros y homicidios (muestra: 779 municipios), estos descendieron. Los actos terroristas se redujeron del 2016 al 2017 al pasar de 70 a 31, cifra que se mantuvo en el 2018. En este sentido, es claro que es más notoria la disminución en algunas variables en comparación con lo ocurrido en los municipios Zomac.

Respecto a la comparación del grupo de variables planteado y la variable de las hectáreas de coca sembradas –en lo atinente a los municipios que no son Zomac– la muestra es bastante pequeña, solo 35 de 779. No obstante, se advierte un incremento y posterior descenso. Así, en el 2016 se encuentran 1280 hectáreas, en el 2017 se reportan 2291 y una leve reducción en el 2018 con 2154.

Ahora, teniendo en cuenta la revisión de las tres variables que se estiman representativas para determinar la existencia de conflicto y actores armados –ocurrencia de desaparición forzada (muestra: 5 municipios), homicidios y expulsiones por desplazamiento (muestra: 779 municipios)–, a continuación se estudia su impacto en las mencionadas entidades territoriales.

Los eventos de desaparición forzada son 30 para el 2016, 15 para el 2017 y 21 para el 2018, cifras que son bastante menores si se tiene en cuenta que la muestra corresponde a 5 municipios. A su vez, la tasa de homicidios y los expulsados por desplazamiento tienen un comportamiento estable, con una tendencia hacia la disminución y posterior aumento. La tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes pasa de 19 en el 2016 a 17 en el 2017 y a 18 en el 2018.

En cuanto a los casos de expulsados por desplazamiento también se advierte un descenso y posterior incremento, pues pasan de 38 405 casos en el 2016 a 23 939 en el 2017 y a 29 688 en el 2018, en un total de 779 municipios. Estos casos son un indicador de la presencia de actores armados, amenazas, homicidios, entre otros actos violentos que pueden ser la causa de que las personas se vean forzadas a abandonar la zona.

En este orden de ideas, en materia de expulsiones por desplazamiento forzado, las cifras muestran que los municipios no contemplados como Zomac tienen índices mucho menores que los que sí forman parte de estas.

Metodología y resultados

La unidad de observación en los datos descritos son los municipios. De estos, los constituidos en Zomac han tenido impactos especialmente altos por la tasa de homicidios y desplazamiento y desaparición forzados. La razón de fondo de selección de esas tres variables consiste en la amplia repercusión que tienen en los habitantes de un municipio. En particular, se esperaría que los eventos de desaparición forzada cuya práctica generalizada o sistemática constituye un crimen de lesa humanidad (Organización de las Naciones Unidas, 2006), se reduzcan en los municipios incluidos en el programa de las Zomac. Lo mismo se puede esperar de las otras dos variables. Mediante la metodología de dobles diferencias emparejadas se analizan estas variables de resultado (Bernal y Peña, 2014).

En el primer paso, se construyen tres modelos para cada una de las variables de interés de la siguiente forma:

$$\Delta Y_i = Y_{2018} - Y2017 \tag{1}$$

Donde ΔY_i es la diferencia entre la variable de interés en un periodo (2018) respecto al inmediatamente anterior (2017). Esto permite capturar el estado de las tres variables de interés antes y después de la implementación de las Zomac, dado que la expedición del decreto que reglamenta estas se dio en octubre del 2017. La formulación de las tres variables se resume así:

$$\Delta Tasa\ de\ homicidios = Tasa\ de\ homicidios_{2018} - Tasa\ de\ homicidios_{2017} \tag{1.1}$$

$$\Delta Desplazamiento\ forzado = Desplazamiento\ forzado_{2018} - Desplazamiento\ forzado_{2017} \tag{1.2}$$

$$\Delta Desaparición\ forzada = Desaparición\ forzada_{2018} - Desaparición\ forzada_{2017} \tag{1.3}$$

El siguiente paso consiste en revisar la probabilidad de que un municipio haya sido o no seleccionado como parte de las Zomac. Se emplea un modelo probabilístico (probit) donde se agrupan algunas variables asociadas con eventos violentos y otros elementos de control. En todos los modelos se retiraron de la

muestra las ciudades del país con más de 600 mil habitantes, estas son: Bogotá D.C., Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena de Indias, Soledad y Cúcuta, pues dado su tamaño y diferencias socioeconómicas respecto al resto del país, pueden ocasionar sesgo en los resultados de las regresiones y del emparejamiento.

Por ser el problema del conflicto colombiano altamente complejo, muchas características de esos municipios intervenidos no son observables en esta metodología. El uso de esa información longitudinal en las variables de interés permite eliminar el problema de selección no aleatoria de la intervención estatal (ser o no parte de las Zomac).

El modelo probabilístico que se emplea es el siguiente:

$$D_i = \beta_0 + \alpha_1 X_i + \delta_2 Z_i + \varepsilon_i \quad (2)$$

Donde D_i es la variable de tratamiento y toma el valor de 1 si el municipio i forma parte de las Zomac y 0 de lo contrario. x_i es un vector que contiene variables observables de violencia y conflicto en el municipio i; Z_i es un vector de controles que agrupa algunas condiciones sociales y demográficas de la población, tales como índice de ruralidad, número de población rural y número de población total; ε_i y es el término del error. No se incluye un subíndice t para diferenciar el tiempo en el modelo, dado que se está desarrollando con información del 2018 solamente.

Para ampliar la información sobre el contenido del vector , en este se agrupan eventos tales como número de hectáreas de hoja de coca, ocurrencia de amenazas a la población civil, hurto a personas, delitos contra la integridad sexual, ocurrencia de amenazas, ocurrencia de secuestros y actos terroristas en el municipio. Cada uno de estos se encuentra en la información municipal. La tabla 4 presenta los resultados del modelo probabilístico fragmentando la muestra de los municipios del país en tres: (i) todo el país; (ii) regiones Andina y Pacífica; y (iii) regiones Caribe, Orinoquía y Amazonía con el propósito de observar, de forma general y específica, la significancia de las variables respecto a la probabilidad de que un municipio haya sido o no escogido como Zomac.

Tabla 4. Modelo probabilístico de participación en las zonas más afectadas por el conflicto armado

Variables dependientes	Variable dependiente		
	Participación en las Zomac		
	Ámbito nacional	Regiones Andina y Pacífica	Regiones Caribe, Orinoquía y Amazonía
Hectáreas de hoja de coca	0,004***	0,004***	0,01***
	(0,001)	(0,001)	(0,003)
Amenazas a la población civil	0,02***	0,02***	0,01**
	(0,003)	(0,004)	(0,01)
Hurto a personas	– 0,002	– 0,004*	0,001
	(0,001)	(0,002)	(0,001)
Delitos contra la integridad sexual	0,04**	0,03	0,06**
	(0,02)	(0,03)	(0,03)
Eventos terroristas	0,43***	0,13	0,80***
	(0,16)	(0,20)	(0,27)
Observaciones	1,102	802	313
Log verosimilitud	– 498,19	– 336,34	– 142,18
Crit. Inf. Akaike.	1014,38	690,68	302,37

Nivel de significancia denotado por * p < 0,1; ** p < 0,05; *** p < 0,01. Todas las estimaciones incluyen: controles municipales como índice de ruralidad y población total y rural municipal. La variable dependiente Zomac representa el tratamiento y toma valor de 1 si el municipio es Zomac, 0 de lo contrario. Las demás variables asociadas con violencia y conflicto armado son continuas y discretas. Las regresiones se dividen en tres segmentos: (i) se toma la muestra para todo el país; (ii) se segmenta para las regiones Andina y Pacífica y (iii) se segmenta para las regiones Caribe, Orinoquía y Amazonía. Resulta relevante que en todas las regresiones se obtiene que al 1 % de significancia se eleva la probabilidad de ser parte de las Zomac si hay cultivos de hoja de coca en el municipio y si ha habido amenazas a la población civil.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Universidad de los Andes (2014).

Posteriormente se aplica el método de emparejamiento (conocido también como *Propensity Score Match* por vecino más cercano) a cada una de las variables de interés que se mencionaron arriba. El impacto promedio sobre los tratados (*average treatment on the treated*, ATT) se sintetiza en la tabla 5 para cada una de las variables dependientes referidas en (1.1), (1.2) y (1.3).

Tabla 5. Resultados del impacto promedio sobre los tratados para tasa de homicidios

Resultados de la estimación	**Variable dependiente**		
	Δ Tasa de homicidios		
	Ámbito nacional	**Regiones Andina y Pacífica**	**Regiones Caribe, Orinoquía y Amazonía**
Estimador ATT	1,34	– 0,79	17,78
P-valor	0,15	0,94	0,14
Estadístico T	0,88	– 0,07	1,44
Observaciones emparejadas	344	217	127
Observaciones tratadas	344	217	127
Observaciones originales	1115	802	313

Nivel de significancia denotado por * p < 0,1; **p < 0,05; *** p < 0,01. El emparejamiento se realiza utilizando la metodología de vecino más cercano basado en el modelo probabilístico descrito en la ecuación (2). El estimado ATT sugiere que no hay impacto significativo en la tasa de homicidios para los municipios declarados Zomac. Los signos del estimador ATT sugieren que la tasa de homicidios sigue en aumento en tales zonas, exceptuando las regiones Andina y Pacífica. No se interpreta la magnitud del estimador dada la ausencia de significancia.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Universidad de los Andes (2014).

De acuerdo con la tabla 5, en ningún caso es significativo el impacto promedio del tratamiento sobre los municipios Zomac en los homicidios. Es más preocupante aún que en el escenario nacional y para las regiones Caribe, Orinoquía y Amazonía parece haber crecimiento de la tasa de homicidios, a pesar de que la firma del Acuerdo de paz fue en septiembre del 2016. Tan solo en las regiones Andina y Pacífica podría sugerirse una disminución en el número de la tasa de

homicidios. Sin embargo, al no ser significativo el estimador ATT, no se puede hacer ninguna interpretación de la magnitud.

Tabla 6. Resultados del impacto promedio sobre los tratados para desplazamiento forzado

Resultados de la estimación	Variable dependiente		
	Δ Desplazamiento forzado		
	Ámbito nacional	Regiones Andina y Pacífica	Regiones Caribe, Orinoquía y Amazonía
Estimador ATT	189,74	334,61	40,4
P-valor	0,76	0,14	0,41
Estadístico T	1,16	1,45	0,82
Observaciones emparejadas	344	217	127
Observaciones tratadas	344	217	127
Observaciones originales	1115	802	313

Nivel de significancia denotado por * $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$. El emparejamiento se realiza utilizando la metodología de vecino más cercano basado en el modelo probabilístico descrito en la ecuación (2). El estimado ATT sugiere que no hay impacto significativo en los desplazamientos forzados para los municipios declarados Zomac. Los signos del estimador ATT indican aumento del número de desplazados en los municipios intervenidos en todo el país.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Universidad de los Andes (2014).

En la tabla 6 tampoco se evidencia ningún impacto en el desplazamiento forzado como resultado de la implementación de las Zomac. Para este caso, todos los estimadores ATT en los diferentes segmentos del país analizados tienen signo positivo, por lo que puede referirse un aumento de este crimen en esas regiones y en todo el país.

Tabla 7. Resultados del impacto promedio sobre los tratados para desaparición forzada

Resultados de la estimación	Variable dependiente		
	Δ Desaparición forzada		
	Ámbito nacional	Regiones Andina y Pacífica	Regiones Caribe, Orinoquía y Amazonía
Estimador ATT	0,25	0,22	0,76
P-valor	0,62	0,48	0,49
Estadístico T	0,49	0,7	0,68
Observaciones emparejadas	344	217	127
Observaciones tratadas	344	217	127
Observaciones originales	1115	802	313

Nivel de significancia denotado por * p < 0,1; ** p < 0,05; *** p < 0,01. El emparejamiento se realiza utilizando la metodología de vecino más cercano basado en el modelo probabilístico descrito en la ecuación (2). El estimado ATT sugiere que no hay impacto significativo en las desapariciones forzadas para los municipios declarados Zomac. Los signos del estimador ATT indican aumento del número de desapariciones forzadas en los municipios declarados Zomac en todo el país.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Universidad de los Andes (2014).

Por último, las estimaciones que presenta la tabla 7 indican que las desapariciones forzadas continúan y, de manera consistente con las interpretaciones de los resultados anteriores, los signos expresan un posible aumento en este crimen que, como se mencionó, en determinadas circunstancias contempladas por el derecho internacional, está catalogado como crimen de lesa humanidad.

La metodología que se empleó para evaluar esta intervención tiene ventajas tales como la posibilidad de realizar análisis sobre otros eventos violentos más allá de los tres formulados en este capítulo, por ejemplo, secuestros, torturas, minas antipersonales, reclutamiento forzado, entre otros. Otra ventaja es la posibilidad de hacer fragmentaciones más concretas por departamentos y saber si, tal vez las Zomac han tenido un impacto en áreas específicas del país.

Conclusiones

Una de las principales conclusiones que sugieren los resultados obtenidos es que la implementación de las Zomac no ha tenido impacto para la ciudadanía en aspectos fundamentales y básicos: disminución de la tasa de homicidios, desplazamiento forzado y desaparición forzada. Por el contrario, si se hace la interpretación por los signos del estimador ATT, se encuentra consistentemente que los eventos violentos aumentaron entre el 2017 y el 2018. Esto debe ser una señal para la labor del Estado en la mejora de la implementación de los Acuerdos de Paz. La revisión de los incentivos y beneficios tributarios establecidos para la Zomac debe arrojar hasta qué punto estas son un aporte al desarrollo y crecimiento de las regiones en estudio, así como a la construcción de paz y cierre de brechas de la desigualdad.

También es importante mencionar que, en los tres modelos probabilísticos expuestos, los cultivos de hectáreas de coca constituyen una característica con alto grado de significancia para que el municipio fuera incluido en las Zomac. Esto evidencia la alta correlación que persiste entre los hechos violentos y estos cultivos. Este análisis podría complementarse con estudios sobre violencia relacionada con la explotación de petróleo (Dube y Vargas, 2013) y formular los posibles canales de padecimiento de la maldición de los recursos naturales en Colombia (Perry y Olivera, 2009).

La limitación principal del análisis se advierte en que hay muchas características no observables y observables que no están registradas en la información utilizada y que contribuyeron a que un municipio formara parte de las Zomac. Esto hace que el modelo pueda incurrir en omisión de variables relevantes para el análisis. Sin embargo, se buscó compensar al incluir la metodología de dobles diferencias emparejadas que permite relajar los supuestos de los modelos, tomando como variable de interés la diferencia entre los periodos previo y posterior de la intervención del Estado, lo que arroja resultados más confiables.

Por su parte, pese a la existencia de los acuerdos de paz suscritos entre el Gobierno nacional y las Farc-EP, la presencia de actores armados distintos a este grupo en las Zomac es factor determinante a la hora de medir los índices de criminalidad. Esto puede contribuir a que persista la comisión de estos delitos y a impedir la realización de actividades distintas a las vinculadas con las actividades ilícitas que han formado parte de estas comunidades.

Referencias

Bernal, R. y Peña, X. (2014). *Guía práctica para la evaluación de impacto* (5ª reimp. actualizada). Universidad de los Andes.

Congreso de la República de Colombia. (2016). *Gaceta 894 del 19 de octubre del 2016. Proyecto de Ley 176 de 2016.* Imprenta Nacional de Colombia.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2020). Codificación de la División Político-Administrativa de Colombia - DIVIPOLA. https://bit.ly/3cflu5g

Dube, O. y Vargas, J. (2013). Commodity Price Shocks and Civil Conflict Evidence from Colombia. *Review of Economic Studies*, *80*, 1384-1421. 10.1093/restud/rdt009

Gobierno Nacional de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Gobierno Nacional de Colombia-Farc-EP.

Organización de las Naciones Unidas. (2006). *Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*. ONU.

Perry, G. y Olivera, M. (2009). El impacto del petróleo y la minería en el desarrollo regional y local en Colombia. *CAF Documento de trabajo N° 2009/06*, julio.

Presidencia de la República de Colombia. (2020). Listado de municipios ZOMAC. Sistema Informativo del Gobierno - SIG. http://es.presidencia.gov.co/Documents/171009_MunicipiosZomac.pdf

Universidad de los Andes. (2014). Panel de Violencia y Conflicto del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico.

Cooperación internacional para el desarrollo sostenible y la construcción de paz: Tuluá y La Palma*

Leidy Viviana Nieto Garzón**
Juan Manuel Villar Martínez***
Julián David Peña****
Andrea Franco Correa*****

* El presente capítulo es una adaptación del trabajo de monografía titulado: "Tuluá (Valle del Cauca) vs. La Palma (Cundinamarca): cooperación internacional y proyectos agrícolas en el posacuerdo", del programa de Negocios y Relaciones Internacionales de la Universidad de La Salle.

** Egresada del programa de Negocios y Relaciones Internacionales de la Universidad de La Salle, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. lnieto10@unisalle.edu.co

*** Egresado del programa de Negocios y Relaciones Internacionales de la Universidad de La Salle, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. jvillar96@unisalle.edu.co

**** Egresado del programa de Negocios y Relaciones Internacionales de la Universidad de La Salle, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. dpena56@unisalle.edu.

***** Ph.D. en Políticas Públicas y Análisis de Políticas de la Maastricht University. Economista y M.Sc. en Economía de la Universidad Nacional de Colombia. Profesor asociado de la Universidad de La Salle, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Investigador afiliado UNU-MERIT. afranco@unisalle.edu.co

Introducción

Este capítulo toma como estudio de caso los departamentos de Valle del Cauca y Cundinamarca, los cuales reportan, según cifras de la Red Nacional de Información, entre 1985 y 2017, 546 078 víctimas directas del desplazamiento, aproximadamente el 7 % del total de víctimas de desplazamiento del país. La presencia de grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML) causó que las familias se vieran forzadas a abandonar o vender sus terrenos a bajos precios (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014). La confrontación entre paramilitares y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) por el control del territorio en los dos departamentos fue una de las causas que impidieron a los campesinos de la zona beneficiarse de la restitución de tierras y de la actividad agraria, propia de la región.

La cooperación internacional (CI) en el marco del Acuerdo de Paz del 2016 en Colombia tiene por objetivo focalizar y dinamizar las donaciones que recibe el país con el fin de reparar a las comunidades afectadas por el conflicto armado. El énfasis de este capítulo está en la ayuda oficial al desarrollo (AOD), en el sector de desarrollo rural integral, principalmente aquella destinada a las víctimas del despojo de tierras causada por GAOML.

Para responder a este reto, Colombia cuenta con diferentes entidades públicas a cargo del tema, como son: la Unidad de Restitución de Tierras (URT), la cual ejecuta programas de proyectos productivos (PP), y la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) que actúa como financiadora de estos. Con el objetivo de fortalecer el desarrollo rural y agrícola en estos territorios la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (Jica, por su sigla en inglés) focalizó su intervención como cooperante técnico, mediante la capacitación y asesoramiento en el ciclo del PP para la producción de café.

El objetivo de este capítulo es determinar si, dado el Acuerdo de Paz –y en consideración de las características de cada municipio en estudio–, la implementación de la Ley 1448 de 2011 y la AOD en iniciativas de PP existen divergencias fundamentales que ralentizan la implementación de estas iniciativas en el posacuerdo. En este sentido, a pesar de ser un estudio de caso, este capítulo provee una aproximación metodológica de indagación de medio término de los resultados alcanzados en la implementación de planes piloto y provee de información valiosa para fortalecer el proceso de construcción de paz, en lo que concierne a la reparación integral a las víctimas y su retorno a su lugar de origen. Para ello, este trabajo emplea métodos de investigación cualitativa, apoyados en el análisis documental, de narrativa y contenido, y que recaen en el análisis de un estudio de caso. A partir de esta metodología se comparan los diferentes avances en los municipios de La Palma y Tuluá, a la luz de la cooperación técnica (CT) en PP del sector agrario asociados con la Jica,

resaltando el uso de técnicas de minería de texto, como aproximación al estado de avance de los PP, la ejecución de AOD y finalmente, la articulación interinstitucional nacional y territorial, desde la percepción de los propios campesinos y responsables directos de los procesos institucionales.

Este documento se organiza de la siguiente manera. La primera sección muestra brevemente el contexto histórico de los municipios respecto a los modelos de producción agrícola, a partir del análisis de fuentes de información secundarias. La segunda describe el entramado organizacional del gobierno e identifica los principales actores en el territorio. La tercera sección compara los proyectos agrarios en los municipios estudiados. Para ello se emplearon técnicas de minería de texto usando programas de código abierto que identifican la percepción de los entrevistados sobre los proyectos agrarios en los municipios de estudio. Se hicieron nueve entrevistas en territorio, de las cuales cinco fueron de La Palma y cuatro de Tuluá, asimismo, se realizaron dos entrevistas una a la URT y otra a la Jica. Por último, se concluye y presentan las avenidas para futuras investigaciones en la misma línea presentada aquí.

Entre la guerra y el agro

Aquí se presenta brevemente el contexto histórico de la tenencia de tierras y el modelo económico de Colombia durante los siglos XIX y XX, con especial atención a las características propias de los departamentos de estudio, así como a la evolución del marco legal colombiano sobre la propiedad de la tierra, la evolución de los movimientos sociales, y los aspectos más determinantes de la Ley de Víctimas y del Acuerdo de Paz en función de la Reforma Rural Integral (RRI). Esta sección sirve de introducción a las razones por las cuales el modelo económico, político y social crea las condiciones para la violencia ejercida por diferentes GAOML, que llevan a reconocer el conflicto armado, a sus víctimas y a los actores más importantes a lo largo del tiempo.

Tenencia de tierras

La estructura y los derechos que había sobre la tierra y la propiedad desde el siglo XIX marcaron el rumbo y el crecimiento demográfico en general de todo el país, y Cundinamarca y Valle del Cauca no fueron la excepción. La compraventa de tierras y haciendas era considerada una variable *proxy* del poder adquisitivo de las familias y de su prestigio social (Kalmanovitz y López, 2010; Sánchez *et al.*, 2007).

Del 1850 al 1870 Cundinamarca fue uno de los departamentos más ricos de Colombia (Melo, 2007). Para finales del siglo XIX y durante gran parte del siglo XX, los propietarios, hacendados y terratenientes (en su mayoría grandes

colonos[1]) empezaron a legitimar sus tierras a través de la titulación, por la vía legal o ilegal. Los procesos de autenticación ante las autoridades departamentales eran costosos y largos, lo cual impidió una correcta formalización de los derechos de la propiedad. Los terratenientes contaban con la complicidad de las autoridades encargadas de los procesos de legalización de las tierras, es decir, las autoridades recibían coimas[2] y así les facilitaban la "legalización" de sus predios (Sánchez *et al*., 2007).

En lo relacionado con proyectos cafeteros, Cundinamarca tenía una menor participación en el mercado que la de Caldas, debido al atraso técnico de las grandes plantaciones, cultivadas por arrendatarios. Para 1932 las fincas cafeteras más grandes se localizaban en Cundinamarca, Tolima y Santander, y producían alrededor de 400 kilogramos de café. Cundinamarca presentaba la mayor concentración de haciendas productoras (159 grandes haciendas), sin embargo, la concentración de la producción era menor a la concentración de la propiedad (Kalmanovitz, 2003).

En el siglo XIX las figuras más poderosas del Valle del Cauca eran los hacendados, la actividad económica consistía en la producción de bienes agrícolas como plátano, cacao, azúcar y ganado. Tenían como objetivo la expansión de la capacidad de sus tierras y el incremento de su productividad. Movimientos colonizadores se desarrollaron en sectores estratégicos como Tuluá, Trujillo, Buga y Palmira, zonas caracterizadas por ser los centros comercializadores del departamento (Villamizar, 2017).

Los colonos lograron tecnificar su actividad y transformaron los latifundios en unidades de producción azucareras, lo que otorgó desarrollo económico al departamento. Betancourt (1998) menciona que: "con el fraccionamiento de las antiguas haciendas, por heredad o por venta, las tierras, incultas hasta entonces, empezaron a cobrar importancia para los nuevos propietarios" (p. 44). El departamento pasó a ser el centro de producción agrícola del país.

Las familias adineradas modificaron las relaciones locales entre las empresas, la población y los funcionarios públicos. La actividad de los hacendados es atípica. Primero, utilizaron su influencia en beneficio propio, como lo describe Betancourt (1998): "sus conexiones, la relación con la población y la utilización de la fuerza para la resolución de conflictos sobre las tierras" (p. 20). Segundo, se dedicaron a la producción cocalera en el siglo XX y vincularon empresarios de

1 El término "colono" en Colombia se adjudicaba a campesinos o arrendatarios que buscaban obtener nuevas tierras (baldíos); legalmente se conocían como colonos todos aquellos individuos que cultivaban la tierra o se dedicaban a criar ganado en baldíos donde no contaban con ningún título escrito sobre la tierra explotada (Legrand, 1988).

2 Las coimas son dineros o sobornos otorgados por hacendados para la obtención de beneficios legales (Moyal *et al*., 2008).

alto potencial (nuevos hacendados) con la finalidad de usarlos como "empresas fachadas" para el lavado del dinero. Y finalmente, incursionaron en la política para conseguir alianzas que garantizaran el sostenimiento y la seguridad de sus operaciones (Betancourt, 1998).

Para finales del siglo XIX y durante el siglo XX, los hacendados habían transformado la estructura agraria (Escorcia, 1982) prevalente en la época. La mayor parte de las tierras pasaron a estar destinadas a la ganadería, mientras que la actividad agrícola se realizó a menor escala entre los terratenientes (Betancourt, 1998). El Valle del Cauca fue un lugar atractivo en el ámbito nacional para explotar nuevas tierras y gestionar la entrada de nuevos ingresos y, por tanto, se convirtió en foco de la migración de diferentes partes del país (Legrand, 1986).

En general, en Colombia la lucha por la posesión de tierras fue preludio de los conflictos por esta, los terratenientes se enfrentaban a aquellos colonizadores de menor capacidad adquisitiva que deseaban explotar y colonizar la tierra. La debilidad de las autoridades facilitó a los propietarios autoproclamarse dueños de las nuevas tierras adquiridas, fomentando el surgimiento de movimientos sociales y grupos armados.

Modelo económico

El sector dinamizador de la economía en todo el país durante el siglo XX fue el de la producción y comercialización de café. Dicha concentración motivó un fuerte asentamiento en Santander, Cundinamarca, Antioquia y Caldas entre 1880 y 1910. Los hacendados de Cundinamarca ponían sus grandes fincas en producción a través del sistema arrendatario donde, daban las plantaciones de café a los campesinos para que se encargaran de su producción bajo la supervisión de un administrador. Los arrendatarios por su parte tenían el derecho sobre los cultivos (las tierras) para su sostenimiento, pero no eran los dueños del café. De esta forma, los terratenientes acumulaba capital mientras que los campesinos subsistían de su trabajo (Deas, 1976). En consecuencia, surgieron conflictos alrededor de la mano de obra (Machado, 1998), los trabajadores eran forzados a laborar sin garantías, a pesar de que lograron obtener, entre 1920 y 1930 una mayor autonomía económica, al poder vender pancoger para subsistir (Machado, 2001). Tras el auge cafetero entre 1950 y 1970 los arrendatarios pasaron de cultivar las tierras de los hacendados a buscar sus propias tierras para sembrar café en sus parcelas y comercializar el grano, dando origen a la competencia entre terratenientes y campesinos.

En el Valle del Cauca la economía durante el siglo XIX fue jalonada por la minería y el comercio. Las alianzas entre hacendados y terratenientes favorecieron el gran crecimiento de la transacción de tierras. Se redujo la participación de pequeñas parcelas en el territorio mediante la imposición de sistemas de crédito. En el siglo XX se transformó el modelo económico, Bugalagrande,

Trujillo y Tuluá entraron en estancamiento, debido a que los propietarios de medianas parcelas se habían endeudado en su intento de competir con las grandes haciendas. Los dueños eran forzados a vender sus tierras porque no tenían los medios para mantenerse en la creciente y absorbente economía de tierras.

La estructura agraria ligada a la hacienda hizo germinar una estructura jerárquica y dio paso al surgimiento de los ingenios azucareros que consolidaron la agroindustria a través de la acumulación de tierras (Castaño, 2017). El departamento se modernizó y estableció nuevas políticas agrarias que buscaban mejorar la infraestructura e incrementar la productividad de las haciendas (Vásquez, 1992).

Marco legal de tierras

Durante los siglos XIX y XX se destacan tres momentos determinantes para la estructuración incipiente de un marco legal de tierras nacional. Primero, la Ley 61 de 1874 que determina el uso de la tierra en cultivos como criterio de asignación de la propiedad de los baldíos sin importar su extensión. Diferentes iniciativas materializadas en distintas leyes llevaron a la necesidad de definir la reducción de las hectáreas asignadas con el fin de evitar la concentración de la tierra, como la Ley 48 de 1882. Segundo, la Ley 200 de 1936, o la primera ley de reforma agraria, puso en evidencia "las aspiraciones de los grandes terratenientes y contribuyó así a implantar estructuras de tenencia de la tierra que hasta la fecha prevalecen en Colombia" (Legrand, 1986, p. 19). El tercer momento crítico corresponde al periodo que va desde la Ley 135 de 1961, que limita las hectáreas adjudicadas hasta la Ley 160 de 1994, hoy en discusión (*Las2orillas*, 16 de mayo del 2014).

En Colombia, las decisiones políticas, legales y administrativas aún no solucionan el problema agrario. Debido a la concentración de la propiedad, la pobreza rural y el descontento social, el malestar de la población se materializa en la movilización campesina, los líderes sociales y la creación de grupos insurgentes (Machado, 1998).

Movimientos sociales y actores armados

Ante el despojo de tierra, tanto campesinos como población afrocolombiana se vieron obligados a organizar movimientos sociales en reclamo de sus derechos. Entre 1959 y 1961 se incrementaron las protestas. Este hecho propició el surgimiento de experiencias organizativas para llamar la atención sobre la lucha por la propiedad de la tierra, las demandas sobre el bienestar y los delitos contra la vida (Archila, 2005).

En el Valle del Cauca, de los conflictos en los ingenios azucareros nacen organizaciones sindicales con distintas afiliaciones políticas, como, por ejemplo, la

Unión de Trabajadores de Colombia, la Federación de Trabajadores del Valle, la Confederación Sindical de Trabajadores de Colombia, y la creación de las juntas de acción comunal (JAC), apoyadas por la comunidad jesuita de Colombia (Escobar, 1987). En Cundinamarca, en regiones como Sumapaz y Tequendama, se instauraron plataformas locales que recibieron ayudas de movimientos políticos como el Unir de Jorge Eliécer Gaitán y el partido comunista, también florece la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, la cual hasta la llegada de Misael Pastrana al poder se consideró la más fuerte y cohesionada del país.

Estas organizaciones no fueron bien recibidas por las élites de la época, en su mayoría conservadoras. En respuesta, se formaron cuadrillas liberales con una doble función: trabajadores y resistencia. Se conformaron grupos armados o guerrillas leales a cada bando, responsables de llevar a cabo hechos violentos como masacres, quemas de viviendas, despojo y desplazamiento forzado (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014). La violencia partidista en los departamentos productores de café, de mayoría liberal, tenía la finalidad de homogeneizar políticamente las veredas. En la mayoría de los municipios se logró el reordenamiento sociopolítico de línea conservadora, se establecieron redes clientelares y laborales, y los campesinos se vieron obligados a escoger entre cambiar su ideología política o abandonar sus predios.

Organizaciones guerrilleras como Farc, ELN (Ejército de Liberación Nacional) y M-19 (Movimiento del 19 de Abril) hicieron presencia en las zonas montañosas. La estrategia de los GAOML era variada: militar, cultivos ilícitos o influencia poblacional. Estas organizaciones generaron nuevamente despojo y concentración de la tierra y aumentaron las filas de desplazados por la violencia. Para proteger el comercio de coca los capos de la droga se aliaron y formaron ejércitos paramilitares, que aseguraron los corredores de comercialización del alcaloide.

Ley de Víctimas y Restitución de Tierras

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras tiene como objetivo proveer "medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno" (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2011, p. 9). Por víctimas del conflicto armado se entiende: "las personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño como consecuencia de violaciones a los derechos humanos, ocurridas a partir del 1º de enero de 1985" (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2011, p. 5), y por restitución de tierras: "el derecho que tienen las víctimas a que se les devuelva su predio cuando éste fue despojado o abandonado por causa del conflicto armado" (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2011, p. 6). Esta ley promete la restitución

e indemnización[3] con garantías de no repetición[4], es decir, el restablecimiento de la situación previa a los hechos victimizantes, no solo en términos de tierra, también la vivienda y la realización de PP y capacitaciones para el empleo. Adicionalmente, esta ley busca devolver la tierra, con su respectivo título de propiedad y mejorar las condiciones socioeconómicas de las personas beneficiarias para garantizarles una vida digna (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2011).

El proceso administrativo de registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente se divide en tres etapas: solicitudes de inscripción, etapa administrativa y etapa judicial. A febrero del 2019 había registradas 120 826 solicitudes, presentadas por 84 005 titulares, correspondientes a 11 007 predios, 41 % de los reclamantes son mujeres y 59 % son hombres. 7502 predios se encuentran con orden de restitución en sentencia, con 45 000 beneficiarios de las sentencias y 338 362 hectáreas con sentencia restitutiva (URT, 2020).

Acuerdo de Paz

En el 2016 se firmó el Acuerdo de Paz entre el Gobierno de Colombia y las Farc-EP, dando fin a las confrontaciones armadas con este GAOML. Para el objetivo de este capítulo el punto más importante del Acuerdo es la política de desarrollo agrario o RRI. Allí se sientan las bases para la transformación del campo con el fin de crear condiciones de bienestar, promoción de la igualdad, reactivación y en especial el desarrollo de la agricultura campesina, familiar y comunitaria (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, s.f.). Es decir, el Acuerdo pretende modificar muchas de las situaciones que llevaron a la concentración en la tenencia de la tierra, descrita en las secciones anteriores.

En el Acuerdo se encuentran medidas para el fortalecimiento de los procesos de restitución de tierras, articulándose a programas de desarrollo con enfoque territorial, donde los entes territoriales deben participar activamente en la implementación de la política de restitución.

Para su implementación se cuenta con la ayuda voluntaria (ofrecida a través de CI) de diversas organizaciones y Estados. En el marco de dicha negociación, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional recibió un total de 739 300,71 dólares en AOD (donaciones) durante el 2016. El 48 % se destina a la

3 Indemnización implica que, de acuerdo con el hecho victimizante se dará una indemnización por parte del Estado colombiano a las víctimas que hayan sufrido homicidio, desaparición forzada, secuestro, lesiones que produzcan una incapacidad permanente (40 salarios mínimos vigentes), tortura, delitos contra la integridad sexual, reclutamiento forzado de menores (30 salarios mínimos vigentes) y víctimas de desplazamiento forzado (17 salarios mínimos vigentes) (Giraldo, 2017).

4 Las medidas de prevención, protección y garantías de no repetición surgen por el riesgo ante nuevos hechos de victimización (Giraldo, 2017).

construcción de paz, 30 % al desarrollo rural sostenible, 15 % a la conservación y sostenibilidad ambiental y 7 % a otros. En el 2017 gracias a los proyectos de CI ejecutados, se beneficiaron 7 420 000 colombianos, de los cuales 1 125 204 fueron campesinos y población rural, 498 195 indígenas y 295 628 niños, niñas y adolescentes (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, 2018).

El rol de las entidades nacionales, la iniciativa internacional y la organización comunitaria

En esta sección se describe el rol que han desempeñado diferentes entidades del orden nacional como la URT y la ADR, así como la Jica y las asociaciones campesinas en términos de implementación de PP agrarios en el marco de la RRI del Acuerdo de Paz, en La Palma y en Tuluá. Esta sección pretende determinar el grado de articulación que hay entre agentes del ámbito central y de la CI, y se constituye en un ejemplo de coordinación y articulación interinstitucional y de diferentes niveles, así que de igual manera, se presentan las fortalezas y falencias de dicho proceso.

Entidades del orden central y su proceso de articulación

El ordenamiento organizacional con el que cuenta Colombia hoy es en su mayoría el resultado de la Ley de Víctimas, como el caso de la URT y la ADR.

Unidad de Restitución de Tierras

La URT restituye y formaliza las tierras de las víctimas del despojo y abandono forzoso, a causa del conflicto armado (Giraldo, 2017), y administra el registro de tierras despojadas y abandonadas (Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, 2013). Las acciones de restauración para los beneficiarios son: jurídica, material del inmueble despojado y por equivalente o reconocimiento de compensación. El procedimiento por seguir es mixto: una etapa administrativa, en donde se realiza la inscripción en el registro de tierras despojadas, luego un recurso judicial, el cual es la acción de restitución.

El proceso de restitución se lleva a cabo de manera gradual y progresiva, primero se focaliza el departamento, es decir: "una actividad administrativa de coordinación interinstitucional de focalización de macrozonas en las cuales se podrá implementar el RTDAF (Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente)" (Rodríguez, 2016, p. 6). Después se focaliza el municipio, empleando la categorización de los municipios y distritos que tiene en cuenta población, ingresos corrientes y de libre destinación (Contraloría General de la República, s.f.), importancia económica y situación geográfica (Ley 1551 de 2012). Los municipios y distritos se dividen en siete categorías, como lo muestra la tabla 1.

Tabla 1. Categorización municipal según ingresos corrientes y de libre destinación

Categoría	Especial	Primera	Segunda	Tercera	Cuarta	Quinta	Sexta
Población	Igual o superior a 500 001	De 100 001 a 500 000	De 50 001 a 100 000	De 30 001 a 50 000	De 20 001 a 30 000	De 10 001 a 20 000	Igual o menos de 10 000
Salarios mínimos legales vigentes	Más de 400 000	Superiores a 100 000 y hasta 400 000	Superiores a 50 000 y hasta 100 000	Superiores a 30 000 y hasta 50 000	Superiores a 25 000 y hasta 30 000	Superiores a 15 000 y hasta 25 000	Menos de 15 000
Importancia económica	Grado 1	Grado 2	Grado 3	Grado 4	Grado 5	Grado 6	Grado 7

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley 1551 de 2012 y de la Contraloría General de la República (s.f.).

En el 2018 cerca de 290 000 hectáreas fueron entregadas por la URT a 36 600 personas desplazadas de sus predios, y se invirtieron 167 000 millones de pesos en PP y vivienda, que beneficiaron a 30 000 personas, el 89 % de los restituidos tienen PP (*El Tiempo*, 9 de abril del 2018).

La URT procura una reparación transformada y, por tanto, reconoce la necesidad del acompañamiento de acciones que apoyen la posrestitución, como la adopción de planes y programas orientados a la restitución sostenible de la tierra, acciones específicas de carácter comunitario y psicosocial y generación de capacidades y habilidades individuales y comunitarias (Decreto 4801 de 2011). La URT se apoya en el trabajo de los operadores regionales, para la prestación de asistencia técnica[5] de planes de vivienda productivos (PVP), que prometen identificar, formular y monitorear los proyectos. Los PVP tienen cuatro pasos (ver figura 1).

Figura 1. Estrategia de implementación de planes de vivienda productivos, Unidad de Restitución de Tierras



Fuente: elaboración propia a partir de información de programas de proyectos productivos para población beneficiaria de restitución de tierras (URT, 2020).

5 Según Clauson (2007) "la asistencia técnica es un procedimiento para ayudar a que los países insuficientemente desarrollados se ayuden a sí mismos, y no para darles o prestarles dinero con el fin de que lo inviertan en sus programas de fomento" (p. 11).

En el país se ha logrado la restitución de cerca de 290 000 hectáreas de tierra, de las cuales en Tuluá son 685 hectáreas y en La Palma 457 hectáreas (*El Tiempo*, 9 de abril del 2018). Sin embargo, el porcentaje de la restitución judicial versus las solicitudes radicadas ante la URT dio cuenta de cerca de 6,5 millones de hectáreas de tierra despojadas.

Los PP que se encuentran en La Palma son de café, cacao, plátano, limón y ganadería. La restitución de tierras en este municipio ha sido catalogada como ejemplo a seguir en otras zonas del país. Allí, la URT ha permitido la reclamación de predios, sin necesidad de escrituras que la sustenten. Por otra parte, en el Valle del Cauca los PP se concentran en iniciativas agrarias en ají, café, ganadería, porcicultura y frutales, a fin de proteger la economía campesina e incentivar la producción agroecológica. No obstante, Giraldo (2017) señala que las víctimas están insatisfechas con el procedimiento por barreras de acceso por la distancia. Las ayudas se han concentrado en la capital del Valle, y además, la distancia de los centros regionales de atención y reparación a víctimas (CRAV)[6] y los puntos de atención a víctimas (PAV)[7] dificulta que el beneficiario pueda atender los procedimientos.

Agencia de Desarrollo Rural

Es la entidad[8] que ofrece servicios para fortalecer la producción agrícola y el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobladores rurales, mediante la gestión, promoción y financiación del desarrollo agropecuario, es promotora de la cooperación Col-Col y ofrece cofinanciación del 90 % y una contrapartida del 10 % de PP integrales (ADR, 2019). Esta agencia lleva a cabo actividades de CT, al promover y gestionar alianzas e iniciativas que: (i) refuerzan el intercambio de conocimientos, (ii) contribuyen a incrementar los recursos técnicos y financieros hacia el sector rural y (iii) fortalecen vínculos con agentes cooperantes para la implementación de la RRI.

Organismos de cooperación

La cooperación se puede dar en diferentes niveles, direcciones y formas, dando origen a la cooperación multilateral, AOD, cooperación triangular y cooperación nacional (cooperación Col-Col) (Dubois, 2008).

6 Los CRAV están presentes en 56 % del país, en el Valle del Cauca operan en Cali y Buenaventura y en Cundinamarca en Viotá, Soacha y La Palma (Defensoría del Pueblo, 2018).

7 Algunas de las funciones de los PAV son: declaraciones, recepción a víctimas, orientación psicosocial y atención en especie (*El Nuevo Liberal*, 2019). Actualmente existe un punto de atención en Tuluá, en el hospital Rubén Cruz Vélez.

8 La ADR está adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (ADR, 2019).

La cooperación Col-Col fortalece las capacidades territoriales del país en dimensiones técnicas, públicas, administrativas, entre otras, desde un ejercicio de intercambio mutuo entre regiones. En este estudio se encontró que en Tuluá y en La Palma no se realizan intercambios ni participaciones de Col-Col en el desarrollo de los PP (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, 2017).

Por otra parte, la cooperación multilateral, ofrecida por organismos internacionales o la banca multilateral, está presente en el Valle del Cauca a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y la Gobernación del Valle, y desde el 2017 inició intervención en la zona rural de Tuluá. En los PP participan 66 familias y 33 víctimas en procesos de reincorporación, los proyectos se concentran en producción de café, ganado, avícolas y agrícolas, para establecer una red de apoyo para procesos de transformación y comercialización donde se garantizan precios justos (Duque, 2019).

Para el caso de estudio presentado en este capítulo, la Jica es la entidad del Gobierno japonés encargada de implementar la AOD, a través de la CT. Por AOD se catalogan las iniciativas que: (i) tienen como objetivo el desarrollo y (ii) tienen carácter concesional (Jica, 2018).

Cooperación técnica

La CT es el resultado del apoyo e intercambio de conocimientos en asesoramiento, capacitación, formación y apoyo institucional brindado por un gobierno o una organización no gubernamental a un país[9]. La CT se adapta a las necesidades de los países y coordina de manera conjunta con los gobiernos las acciones que permiten alcanzar una meta en común (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 2009).

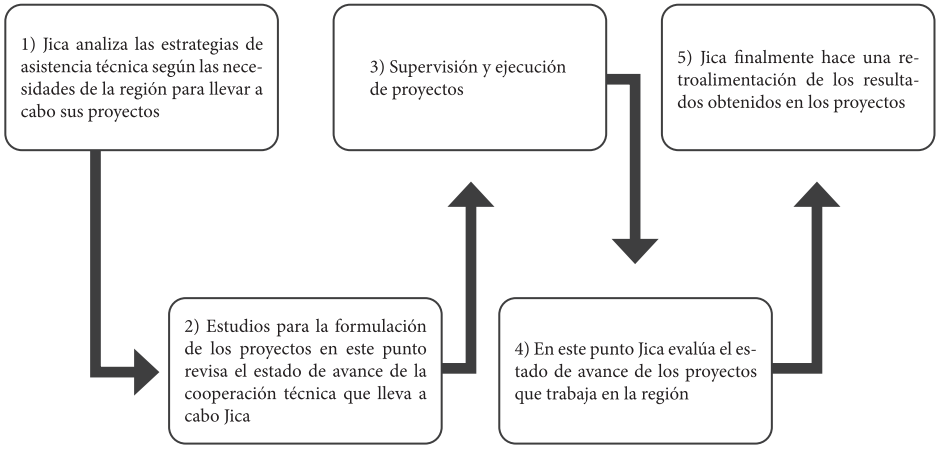
La Agencia de Cooperación Internacional del Japón

Esta agencia, fundada en el 1974, hace presencia en Colombia desde el 1980. Es considerada la agencia líder en la construcción de paz, mucho antes del inicio de las negociaciones con las Farc. Sus primeros acercamientos en temas de desmovilización se remiten al 2008, con la ejecución del proyecto para la reincorporación de excombatientes. Actualmente su trabajo se dirige al apoyo de familias restituidas para brindarles sostenibilidad a través de la CT en términos de PP. Para la Jica muchas familias en Colombia fueron primero agricultoras que víctimas del conflicto armado (Kurihara, 26 de marzo del 2019).

9 La CI es la acción conjunta para apoyar el desarrollo económico y social del país receptor, mediante la transferencia de tecnologías, conocimientos, experiencias o recursos por parte de países con igual o mayor nivel de desarrollo, organismos multilaterales y organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil (Red Adelco, 2018).

La Jica ejecuta los proyectos de CT empleando el *project cycle management* (PCM) para verificar el avance de implementación. La Jica conduce el asesoramiento de los proyectos y facilita su articulación. El PCM se describe en la figura 2.

Figura 2. La Jica: proceso de verificación



Fuente: elaboración propia a partir de información de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (2018).

El rol de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón como agente cooperante

A través del "Proyecto de fortalecimiento asociativo y comercial de proyectos productivos para las víctimas del conflicto armado" la Jica gestiona la CT con una duración estimada de 36 meses, finalizando en mayo del 2020. Su objetivo es crear un modelo replicable en el cual restituidos y víctimas del conflicto armado tengan acceso a una integración socioempresarial dentro de sus comunidades. Además de los municipios en estudio, la Jica tiene presencia en el departamento de Antioquia.

Este acompañamiento busca aumentar el grado de asociación entre los productores de café de los municipios de La Palma y Tuluá, ambos en plan piloto. Tuluá se encuentra en fase de identificación y La Palma en fase de formulación (Kurihara, 26 de marzo del 2019).

La articulación interinstitucional es determinante para la implementación exitosa de los PP. La ADR es la encargada de la financiación de los PP, mientras que la Jica y la URT son las responsables de establecer el programa, identificarlo e implementarlo mediante CT. Para poder llegar a la etapa de ejecución es necesario generar un alto nivel de articulación entre los tres actores, sin embargo, dicha vinculación no fue evidente en el trabajo de campo desarrollado.

Asociaciones campesinas

Los movimientos y asociaciones campesinas son el enlace con los beneficiarios directos de PP. En este apartado se estudia brevemente el rol que las asociaciones campesinas tanto de La Palma como de Tuluá han desempeñado en este proceso, a partir de la información recolectada en la URT.

En La Palma se destaca el papel de la Asociación de Caficultores de La Palma (Asoparibari), que agremia a campesinos cafeteros y cuyo objetivo es precisamente la asociatividad para buscar recursos de cooperación (Robayo *et al.*, 2018). Ha logrado la financiación de la Federación Nacional de Cafeteros (FNC) en la construcción de centrales de beneficio del café, que repercuten en la calidad del producto (Suárez *et al*., 2018).

En Tuluá existe alta dispersión de organizaciones y asociaciones campesinas, como, por ejemplo, la Asociación de Familias Agropecuarias Campesinas, la Asociación de Productores Agropecuarios Sostenibles de Puerto Frazadas (Asopas), la Asociación de Pequeños Caficultores de La Marina, la Asociación de Trabajadores Campesinos del Valle del Cauca, la Asociación de Pequeños Productores del Corregimiento de Venus y las JAC.

Cooperación internacional desde una visión multidimensional

En esta sección primero se presentan los resultados de minería de texto, a partir de la información obtenida en las entrevistas semiestructuradas que se realizaron a personas restituidas, víctimas del conflicto armado y líderes sociales; y a representantes de la URT y la Jica, como una aproximación metodológica de medio término al proceso de implementación del piloto de CT.

La Jica ha puesto en marcha proyectos de desarrollo agrícola en otros países de la región como El Salvador y Paraguay, sin embargo, en Colombia su apoyo como agente cooperante es novedoso al integrar iniciativas de producción de café por primera vez. Por esta razón, los PP en Colombia se ejecutan con organizaciones de larga trayectoria cafetera como Carcafé, empresa exportadora de café verde que trabaja de la mano de las comunidades productoras, y enfocada en la implementación de prácticas sostenibles en el campo (Carcafé, 2018); y la FNC, que impulsa proyectos de orden social y económico y que apoya proyectos de mejoras en las diferentes etapas de la producción como: despulpado, fermentado y lavado. Finalmente, también se vinculan al Banco Agrario, entidad financiera pública que está orientada al financiamiento de actividades agrícolas y pecuarias. El banco ofrece microcréditos para familias o personas con bajos ingresos.

Resultados a partir de las entrevistas semiestructuradas

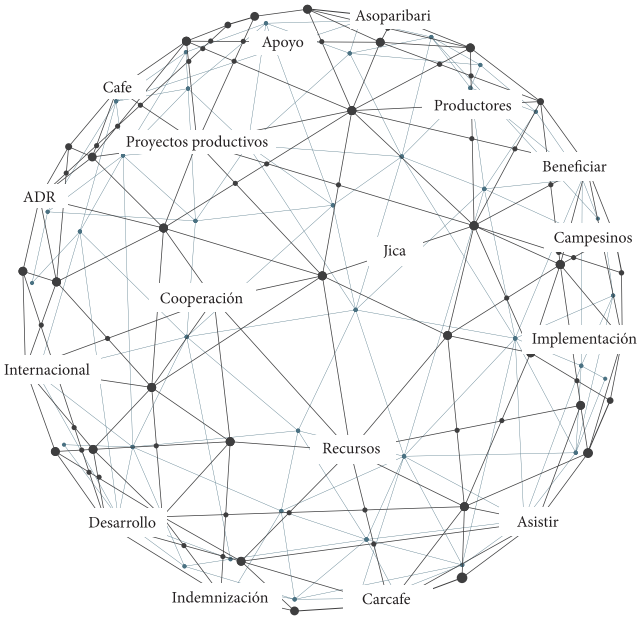
En esta investigación se realizaron nueve entrevistas semiestructuradas, transcritas, codificadas y procesadas con técnicas de minería de texto. Este método permite eliminar el sesgo de análisis de quien recolecta la información. Las categorías de análisis son cooperación y PP, para cada una se diseña una nube de correlación de palabras depurada que refleja los términos más relevantes manifestados, con el análisis de centro-periferia. Las correlaciones dan cuenta de una relación evidente en la narrativa del entrevistado que no es necesariamente obvia para el entrevistador. El objetivo de esta técnica es medir *con qué frecuencia las transacciones que involucran A tienden a implicar también B* (Hearst, 1999) (cuando A y B son palabras).

En la figura 3 se presentan las correlaciones con el término *cooperación*, para ambos municipios. En ambos casos se encuentra el proceso de restitución en el centro, así como se resalta el rol de la URT y de las víctimas. Con todo, en La Palma se encuentra además la referencia al título de propiedad de la tierra, ya que se constituye en una barrera de acceso para las familias campesinas desplazadas. Además, los campesinos consideran que el acceso a la financiación es fundamental para desarrollar un PP y confunden el papel del cooperante con el del financiador. En Tuluá, surgen actores como la FNC, los líderes y el Gobierno. Es de anotar que los entrevistados destacan el miedo como un tema asociado a su rol de víctimas, campesinos y líderes. En este municipio los beneficiarios entienden con claridad el rol de agentes como la Jica, la URT y la FNC.

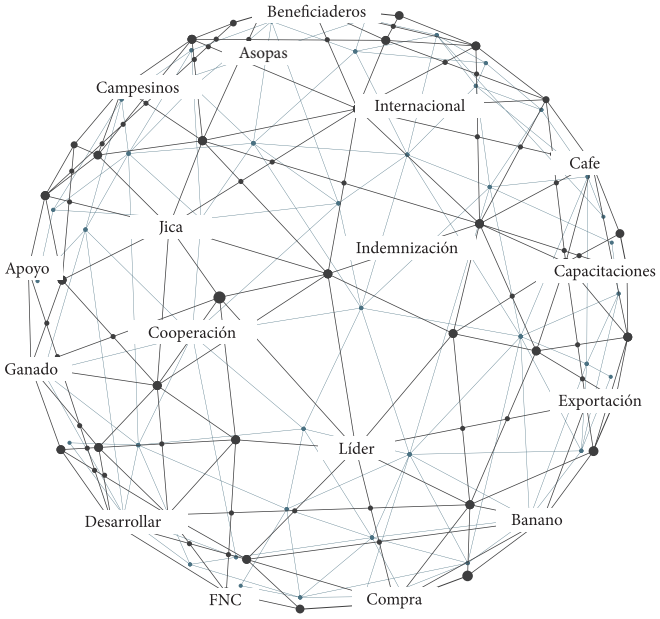
En La Palma los términos centrales son Jica asociado con recursos, cooperación y PP. Adicionalmente, los entrevistados conocen e identifican las diferentes fases de los PP (formulación e implementación), vinculan de forma directa la producción con el café y con la cadena del comprador (Carcafé) y reconocen a los principales actores: Jica, Asoparibari, Carcafé, operadores y ADR, esta última ligada con los recursos.

Figura 3. Cooperación en restitución y proyectos

A. La Palma



B. Tuluá



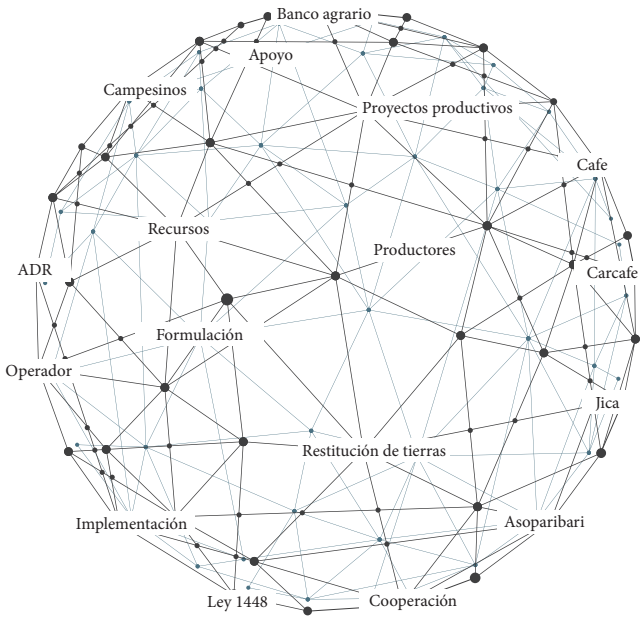
Fuente: elaboración propia.

Para Tuluá, los términos centrales son líder, indemnización, Jica y cooperación guiada para el desarrollo, distanciada del tema internacional; se identifica que no hay una concentración en la producción de café, sino que se presentan diversificación de productos como banano y ganado, como actor predominante están los líderes asociados al desarrollo de los PP; los campesinos no identifican una sola forma, sino que mediante las asociaciones como Asopas buscan distintos proyectos. Hay mayor grado de autonomía frente a los PP ofrecidos que en La Palma, debido a la mayor diversidad en los productos agrícolas, es por esta razón y por las razones históricas que se evidencia mayor dispersión de actores en el municipio. Dado que, en Tuluá existen otros medios productivos (figura 4) sus habitantes se consideran mucho menos dependientes de la ayuda de PP que en La Palma.

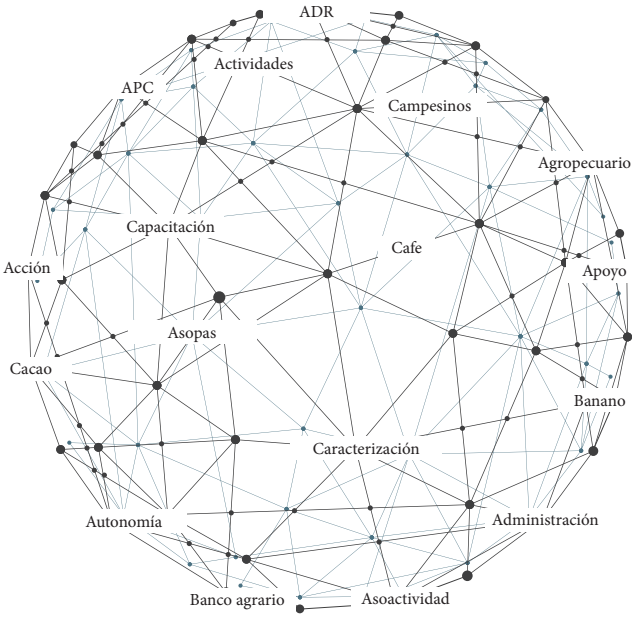
En La Palma se reconoce la importancia de las asociaciones, el trabajo de las entidades y la condición de víctimas a raíz del reconocimiento del conflicto y de los GAOML que hicieron presencia en la zona. En Tuluá, por el contrario, no se hace mención a los GAOML, lo cual indica que todavía hay incertidumbre para hablar libremente de los actores armados y del proceso de implementación de PP, reflejando el estado de implementación en el municipio. Por último, asocian el proceso de CT de la Jica, la Ley de Víctimas y la ADR con recursos financieros mas no con acciones de asistencia y CT.

Figura 4. Correlación sobre los proyectos productivos

A. La Palma



B. Tuluá



Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

Tras el proceso de colonización, por vías legales o ilegales, se presentó una transformación en los modelos económicos de los departamentos, en la cual la tenencia de la tierra adoptó un rol determinante. Los pequeños propietarios se vieron forzados a organizarse y dieron paso a los primeros movimientos sociales liderados por campesinos y propietarios que tenían una menor participación en los temas de la tenencia de tierras y del agro. Sin embargo, el sistema político bipartidista fue clave para la protección de los propietarios más pudientes de estas regiones, causando de cierta manera que aparecieran los actores armados a reclamar y participar de los conflictos por la tierra y la producción, legal o ilegal.

Con la expedición de la Ley de Víctimas se reconoce formalmente la existencia de un conflicto armado. Este hito permite la creación de un conjunto de entidades del orden central que garanticen la reparación integral a las víctimas del conflicto como son la URT y la ADR. Dicho entramado se pone al servicio del punto de RRI del Acuerdo de Paz que, a través de la cooperación técnica internacional busca apoyar las iniciativas de los PP sostenibles para las familias beneficiarias.

En este capítulo se hacen evidentes las falencias en la articulación y coordinación de las entidades y la interlocución con beneficiarios en el territorio. En Tuluá, una barrera de acceso es la centralización de los trámites en la capital

del departamento, lo que conlleva demoras y gran número de trámites burocráticos, obstaculizando la posibilidad de que los campesinos accedan a dichos beneficios. Por el contrario, en La Palma, la cercanía del Centro Regional de Víctimas facilita que las solicitudes y sentencias emitidas a la URT tengan una mayor tasa de resolución y de implementación de los PP.

Uno de los hallazgos importantes de este capítulo y que refleja la falta de coordinación entre diferentes entidades y niveles de gobierno es la inconsistencia en los datos reportados. A la fecha no es claro el número de hectáreas restituidas por parte de las entidades del Gobierno nacional. Navegar en el entramado de fechas y reportes, a pesar de la responsabilidad sobre la creación de un registro de tierras, hizo especialmente difícil el análisis cuantitativo de la coordinación interinstitucional, de ahí la necesidad de aproximarse desde el enfoque cualitativo.

La Jica, en conjunto con la URT y la ADR, ejecuta la CT para la implementación de los PP. Los municipios deberían contar con el apoyo de la ADR, entidad que impulsa la cofinanciación de PP, no obstante, esto no se refleja en los resultados del análisis cualitativo. Los proyectos se encuentran en fase piloto de implementación, etapa que finaliza justo en el momento en el que estamos escribiendo este capítulo. Otra razón más para emplear el análisis cualitativo para indagar sobre la percepción de los beneficiarios en los territorios seleccionados, ante la ausencia de información de resultados preliminares.

Esta aproximación permitió ratificar que las asociaciones campesinas, lideradas por los productores, continúan siendo determinantes para la construcción de paz en el territorio, así como en la expansión y tecnificación de la frontera agrícola. Sin embargo, se hallaron diferencias en los modelos de asociación en los dos municipios de estudio, en La Palma, es clara la interlocución y el rol de Asoparibari, mientras que en Tuluá existen distintas asociaciones de campesinos, que además representan diferentes grupos de corregimientos, con diversos enfoques agropecuarios (café, frutas y ganado).

En términos de identificación de actores, al hacer un análisis individual por categorías de cada municipio se encontró que en La Palma son conscientes de que grupos como las Farc fueron los principales perpetradores del desplazamiento forzado, así pues, tienen muy claro que hoy están entrando en un proceso de transición, caso contrario a Tuluá, allí el miedo está asociado de forma directa a víctimas, campesinos y líderes, lo que indica el temor de reconocer públicamente la influencia de actores de la violencia en el territorio, actores que aún hoy hacen presencia.

Referencias

Agencia de Cooperación Internacional del Japón (Jica). (2018). Acerca de Jica. https://www.jica.go.jp/spanish/about/index.html

Agencia de Desarrollo Rural (ADR). (2019). ¿Quiénes somos? https://www.adr.gov.co/la-agencia/acerca-de-la-adr/

Agencia Presidencial de Cooperación Internacional. (2017). Cooperación Col-Col. https://www.apccolombia.gov.co/cooperacion-col-col

Agencia Presidencial de Cooperación Internacional. (2018). Informe de gestión 2018. https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/informe_de_gestion_2018_apc-colombia.pdf

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. (2011). Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/ley_victimas/ley_victimas_completa_web.pdf

Archila, M. (2005). *Idas y venidas, vueltas y revueltas: protesta social en Colombia 1958-1990*. Icanh y Cinep.

Betancourt, D. (1998). *Mediadores, rebuscadores, traquetos y narcos*. Anthropos.

Carcafé Ltda. (2018). Carcafé Ltda. Exportador de café verde. https://www.emis.com/php/company-profile/CO/Carcafe_Ltda_es_1185581.html

Castaño, A. (2017). *Asedios verbales: panorama del cuento joven colombiano*. Pijao.

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2014). *"Patrones" y campesinos: tierra, poder y violencia en el Valle del Cauca (1960-2012)*. Centro Nacional de Memoria Histórica. http://centrodememoriahistorica.gov.co/patrones-y-campesinos-tierra-poder-y-violencia-en-el-valle-del-cauca/

Clauson, G. (2007). ¿Qué es asistencia técnica? *Unasylva, 58*, 10-12. http://www.fao.org/3/a1222s/a1222s05.pdf

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. (2009). Guía de Cooperación Técnica de la UNCTAD. https://unctad.org/es/system/files/official-document/dom20092_sp.pdf

Contraloría General de la República. (s.f.). Cálculo de ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) (departamentos, distritos y municipios). https://observatoriofiscal.contraloria.gov.co/PaginasReportes/C%C3%A1lculo%20de%20ICLD%20(Departamentos,%20Distritos%20y%20municipios).aspx

Deas, M. (1976). Una hacienda cafetera de Cundinamarca: Santa Bárbara (1870-1912). *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, *8*, 74-100. https://revistas.unal.edu.co/index.php/achsc/article/view/36325

Defensoría del Pueblo. (2018). Quinto informe de seguimiento al Congreso de la República (2017-2018). Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la

Implementación de la Ley 1448 de 2011. https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Info17_08_17.pdf

Dubois, A. (2008). El debate sobre el enfoque de las capacidades: las capacidades colectivas. *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, *10*(20), 35-63. https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/1200

Duque, H. (2019). En Tuluá se construye paz. https://www.las2orillas.co/en-tulua-se-construye-paz/

El Nuevo Liberal. (2019). Inconformidad por el servicio en el Punto de Atención a Víctimas. https://elnuevoliberal.com/inconformidad-por-el-servicio-en-el-punto-de-atencion-victimas/

El Tiempo. (9 de abril del 2018). Al menos 290.000 hectáreas han sido restituidas a 36 600 víctimas. https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/unidad-de-restitucion-de-tierras-ha-restituido-290-000-hectareas-a-VíctimasVíctimas -203088

Escobar, C. (1987). *Experiencia de organización campesina en el Valle del Cauca, 1960-1980*. Taller Prodesal, Instituto Mayor Campesino y Estudios Rurales Latinoamericanos.

Escorcia, J. (1982). Haciendas y estructura agraria en el Valle del Cauca, 1810-1850. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, *10*, 119-138. https://revistas.unal.edu.co/index.php/achsc/article/view/30250

Giraldo, N. (2017). *Expectativas insatisfechas: la reparación a las víctimas del conflicto armado en Tuluá* [Tesis de pregrado inédita, Universidad del Valle]. Biblioteca digital Universidad del Valle. https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/handle/10893/11186

Hearst, M. (1999). Untangling Text Data Mining. En Association for Computational Linguistics (ed.), *Proceedings of the 37th Annual Meeting of the Association for Computational Linguistics* (pp. 3-10). Association for Computational Linguistics. https://dl.acm.org/doi/10.3115/1034678.1034679

Kalmanovitz, S. (2003). *Economía y nación: una breve historia de Colombia*. Norma.

Kalmanovitz, S. y López, E. (2010). El ingreso colombiano en el siglo XIX. En A. Meisel y M. Ramírez (eds.), *Economía colombiana del siglo XIX* (pp. 331-373). Banco de la República y Fondo de Cultura Económica.

Kurihara, T. (26 de marzo del 2019). Comunicación personal.

Las2Orillas. (16 de mayo del 2014). El problema de los baldíos en Colombia, un asunto sin resolver. https://www.las2orillas.co/el-problema-de-los-baldios-en-colombia-un-asunto-sin-resolver/

Legrand, C. (1986). Los antecedentes agrarios de La Violencia: el conflicto social en la frontera colombiana, 1850-1936. En G. Sánchez y R. Peñaranda (comps.), *Pasado y presente de la violencia en Colombia* (pp. 87-110). Cerec.

Legrand, C. (1988). *Colonización y protesta campesina en Colombia 1850-1950*. Universidad Nacional de Colombia.

Machado, A. (1998). *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*. El Áncora Editores.

Machado, A. (2001). El café en Colombia a principios del siglo XX. En G. Misas (ed.), *Desarrollo económico y social en Colombia: Siglo XX* (pp. 77-97). Universidad Nacional de Colombia.

Melo, J. O. (2007). Las vicisitudes del modelo liberal (1850-1988). En J. A. Ocampo (comp.), *Historia económica de Colombia*. Planeta.

Moyal, P., Pagano, J., Rossi, M. y Rossi, T. (2008). De la percepción de la corrupción a la 'coima': un puente invisible. *Cuadernos de Economía*, *XXVII*(49), 207-224.

Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria (2013). Ley 1448 del 2011 sobre restitución de tierras. https://www2.javerianacali.edu.co/sites/ujc/files/node/field-documents/field_document_file/restituciondetierras.pdf

Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP). (s.f.). Quiénes somos. http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/quienessomos/Paginas/oficina.aspx

Red Adelco. (2018). ¿Qué es la cooperación internacional? https://www.redadelco.org/que-es-la-cooperacion-internacional

Rodríguez, R. (2016). *La microfocalización en la restitución de tierras en Colombia* [Tesis de maestría inédita, Universidad Militar Nueva Granada]. Repositorio Universidad Militar Nueva Granada. https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/15614/RODRIGUEZROZORONALD2017.pdf

Sánchez, F., Fazio, A. y López, M. (2007). Conflictos de tierras, derechos de propiedad y el surgimiento de la economía exportadora en el siglo XIX en Colombia. *Documento Cede*. Universidad de los Andes. https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/8112

Suárez, N., Robayo, N. y Pinilla, C. (2018). Análisis de prefactibilidad para la construcción de una central de café cereza en el municipio de La Palma Cundinamarca, Colombia. *Revista Mexicana de Agronegocios*, *43*, 17-29. https://www.redalyc.org/journal/141/14158242002/html/

Unidad de Restitución de Tierras (URT). (2020). Informes de gestión de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD). https://www.restituciondetierras.gov.co/informes-de-gestion

Vásquez, E. (1992). *Desenvolvimiento económico y patrón de desarrollo vallecaucano*. Universidad del Valle, Serie Pliegos Administrativos Financieros.

Villamizar, D. (2017). *Las guerrillas en Colombia: una historia desde los orígenes hasta los confines*. Debate.

Cien años de construcción de paz en Colombia: una mirada desde dos regiones del país*

César Sánchez Álvarez**
Magda Yolima Arias***

* Este capítulo es producto del convenio entre la Universidad de La Salle y la Universidad Católica de Oriente que busca articular procesos y productos de investigación y docencia entre las universidades. Este capítulo es resultado de una reflexión conjunta de dos proyectos de investigación con financiación institucional, a saber, "Organización de la educación comunitaria rural e intercultural de las comunidades ancestrales en Colombia" y "Capital social en organizaciones del Oriente Antioqueño".

** Doctor en Economía Social por la Universidad de Valencia. Profesor-investigador de la Universidad de Zaragoza. c.sanchez@unizar.es

*** Psicóloga, especialista en Planeación, Gestión y Control del Desarrollo Social de la Universidad de La Salle. Magíster en Cooperación al Desarrollo de la Universidad de Valencia, estudiante del doctorado en Desarrollo Local y Cooperación Internacional de la Universidad de Valencia. Docente asistente Programa de Psicología Universidad Católica de Oriente. Líder del grupo de investigación GIBPSICOS. myarias@uco.edu.co

Introducción

La historia actual de los pueblos y territorios de América Latina sufre los efectos de modelos neoliberales en la organización de recursos naturales en territorios culturales y simbólicos. Los pueblos originarios, las culturas campesinas y los afrodescendientes han planteado procesos de resistencia civil que se relacionan con procesos asociativos desde la economía social y solidaria. Colombia como país multicultural tiene una riqueza étnica que caracteriza sus instituciones sociales y económicas.

Colombia con su diversidad territorial y riqueza de recursos naturales cuenta con una historia de conflictos de interés donde la violencia ha sido el mecanismo estratégico para resolver las disputas por recursos, ocasionando un conflicto armado interno, altas tasas de pobreza y desigualdad, así como niveles de corrupción y conflictos de identidad entre pueblos originarios, colonización campesina y poblaciones afrodescendientes.

En un contexto como el nacional, golpeado durante sesenta años por un conflicto armado interno, narcotráfico y parapolítica, existen experiencias de construcción de paz que han generado "paces imperfectas" (Hernández Delgado, 2009). Estos procesos crean imaginarios simbólicos desde iniciativas civiles de paz de base social (ICPBS) como expresiones de la sociedad civil y de ciudadanía activa. Según Hernández Delgado (2009) estas ICPBS representan empoderamientos pacifistas de colectivos que asumen y transforman la realidad desde la práctica, teniendo su reconocimiento como alternativa de construcción de paz.

La pluralidad de economías solidarias de pueblos originarios, de colonización campesina y de poblaciones afrodescendientes ofrece experiencias destacables en América Latina por su capacidad de resistencia civil y participación comunitaria en la construcción de territorios y nuevas territorialidades.

La economía solidaria en América Latina tiene características particulares de políticas públicas, ya que sus formas organizativas asociativas (por ejemplo cooperativas) han sido instrumentos para fines de colonización agrícola, restitución de tierras y procesos de reformas agrarias (Sánchez Álvarez, 2015, 2016) e incluso, dentro de acuerdos de paz para la organización de procesos de reintegración social (Sánchez Álvarez, 2018a).

Los procesos intrínsecos a la política pública de fomento suscitan empoderamientos pacifistas que hacen surgir capacidades y potencialidades para producir cambios y transformaciones (Hernández Delgado, 2015), tanto en las formas de violencia directa como estructural, definiéndose como resistencia civil, no-violencia estratégica o insurgencia no armada (Hernández Delgado, 2017).

Tanto la economía solidaria como las resistencias civiles de América Latina son resultado de empoderar a la población en prácticas de participación

comunitaria, siendo fuente de poder e interés común como objeto orientador (Hernández Delgado, 2017), así como un "proceso de acción colectiva no violenta que garantiza derechos de la ciudadanía a través de la autogestión y la autodeterminación para responder a necesidades socioeconómicas identificadas por movimientos sociales" (Sánchez Álvarez, 2018a, p. 78).

De los anteriores planteamientos nace una serie de preguntas sobre los fenómenos socioeconómicos que en la actualidad caracterizan la Colombia del posacuerdo. La pregunta de este capítulo es la siguiente: ¿qué articulación tiene la acción de resistencia civil no violenta con las economías solidarias?

La metodología del trabajo es cualitativa. Se utiliza el caso de estudio para indagar por el fenómeno de la resistencia civil no violenta y por sus procesos para la construcción de modelos de desarrollo articulados a la economía social y solidaria.

La organización del capítulo cuenta con un primer momento que presenta la problematización y la justificación de la investigación, seguidamente expone la metodología de trabajo, el marco teórico de referencia y la presentación de los casos de estudio. Se cierra con las conclusiones derivadas de las evidencias de los casos de estudio.

Problematización y justificación

La construcción de paz en Colombia ha tenido diferentes actores como protagonistas. La ciudadanía ha conformado una sociedad civil plural y diversa siendo una representación clara de los intereses y territorialidades del país.

Algunos movimientos sociales se han conformado como fenómenos económicos y actualmente determinan la construcción de modelos socioeconómicos y culturales alternativos a la violencia, lo que aporta a la convivencia pacífica en los territorios y determina la agenda política.

El Informe Brundtland en su capítulo onceavo especificó la relación existente entre paz, seguridad, desarrollo y medioambiente:

> La tensión ambiental es a la vez causa y efecto de la tensión política y del conflicto militar. A menudo, los países han luchado por ejercer un control sobre las materias primas, las fuentes de energía, las tierras, las cuencas fluviales, los callejones marítimos y otros recursos ambientales clave o bien se han resistido a dicho control. Es probable que esos conflictos aumenten a medida que vaya escaseando estos recursos y que se agudice la competencia en torno a ellos (Informe Brundtland, 1987, p. 326)

El informe expone la relación entre los factores ambientales y las políticas de desarrollo inadecuadas, las tendencias adversas de la economía internacional, las injusticias cometidas en las sociedades multirraciales y multiétnicas y la

presión de la evolución demográfica. En el caso colombiano, históricamente y debido a la presencia del conflicto armado, los movimientos sociales dinamizan, respaldan y critican las políticas públicas.

En documentos anteriores se plantea el papel de la economía solidaria en el conflicto (Sánchez Álvarez, 2015), su origen como movimiento social y fenómeno económico (Sánchez Álvarez, 2018a) y su relevancia como actor de intervención social en el territorio (Sánchez Álvarez, 2019). Aquí se justifica la necesidad de entender cuál es el rol que emerge en los procesos de desarrollo local de la economía social y solidaria como base de movimientos sociales asentados en la resistencia civil no violenta.

Metodología

Se plantea una metodología cualitativa que se fundamenta en el estudio de caso orientado desde la investigación fenomenológica. Es decir, se enmarca en la búsqueda de particularidades del fenómeno de los movimientos sociales convertidos en procesos organizativos con características de economía social y solidaria, según la categoría de emprendimientos sociales colectivos.

De esta forma, se pretende responder a la pregunta por las características de los estilos y tipos de emprendimiento desde los movimientos sociales, esto, de acuerdo con la realización de dos casos de estudio de organizaciones que trazan el reto de identificar sus procesos como innovación social para resolver, responder o proponer nuevas respuestas a problemas sociales.

La metodología es de índole cualitativa y examina dos casos de estudio. El caso de estudio es una de las más frecuentes metodologías de investigación cualitativa, ya que el caso es "un fenómeno contemporáneo que se encuentra en un contexto real" (Yin, 2002, p. 3) que plantea límites entre el fenómeno y el contexto. Stake (1995) desde el constructivismo argumenta que el caso de estudio es un estudio de la particularidad y la complejidad de un caso individual, dando la posibilidad de entender sus actividades dentro de unas determinadas circunstancias. Siguiendo el trabajo de los anteriores autores se considera relevante el caso de estudio como una investigación empírica que orienta la investigación de casos conformados desde el cómo y el porqué, siendo estas las cuestiones que se deben responder sobre el fenómeno en examen.

Marco teórico de referencia

Se tienen en cuenta los siguientes conceptos para crear el propio marco teórico de referencia: movimientos sociales, resistencia civil y economía social y solidaria.

Se plantea en principio la definición de movimientos sociales del Foro Social Mundial (Porto Alegre 2001). Se consideran movimientos en dos vías; una, los críticos al modelo del capitalismo neoliberal, y otra que se relaciona con las

economías solidarias. Así bien, los movimientos sociales del siglo XXI tienen un fuerte vínculo con la acción colectiva de las periferias establecidas (Giddens, 1991).

La acción colectiva ha sido analizada desde distintas perspectivas y teorías, desde la capacidad de mejorar las condiciones de vida ante un contexto con altas expectativas (Davies, 1962), desde la racionalidad económica del paradigma utilitarista (Olson, 1965), desde la capacidad de movilización de recursos (McCarthy y Zald, 1977), la percepción de intereses comunes por grupos formales (Tilly, 1978) y la construcción de procesos marco para construir nuevos significados de la realidad (Snow y Benford, 1992).

Este capítulo recoge la interpretación de los movimientos sociales como una hibridación entre el activismo y las actividades voluntarias, donde la sociedad civil conforma emprendimientos sociales y se diferencian por la provisión de servicios (Sánchez Álvarez, 2016, 2019) y el compromiso para reconstruir los lazos solidarios, respondiendo a las necesidades económicas y culturales en momentos de crisis (Della Porta, 2020).

La resistencia civil se define como el uso de la no-violencia. Recogemos esta tesis del "uso sostenido de métodos de acción no violenta por civiles en conflicto asimétricos con oponentes que utilizan la violencia para defender sus intereses" (Mouly y Hernández Delgado, 2019, p. 2).

La trayectoria de estudios sobre la resistencia civil y la no-violencia tienen elementos comunes. En el caso de Colombia se apoyan en la capacidad de crear convivencia pacífica a través una pluralidad de iniciativas civiles de paz (Hernández Delgado, 2012). De igual manera, en el país está consolidado un análisis sobre las resistencias civiles para la reivindicación de la paz ante el conflicto armado, que entiende la resistencia civil como la acumulación de presión moral y física para enfrentar las estructuras de poder que son violentas y opresivas. Para oponerse a la violencia se requiere una base social participativa con una fuerte estructura organizativa, donde todos los integrantes de la comunidad participan en la toma de decisiones (Pardo-Santamaría *et al*., 2017).

Estas formas organizativas dan vida a una democracia desde liderazgos plurales, donde las formas de la economía social y solidaria y del tercer sector, así como las nuevas propuestas de emprendimiento social se presentan como instrumentos relevantes para la paz (Sánchez Álvarez, 2017). La economía social y solidaria discute el modelo de organización social capitalista a partir de la generación de mayor cohesión social territorial, proponiéndose como medio y fin en territorios en crisis por procesos globalizadores.

La economía social y solidaria valora a las personas como eje de la organización productiva frente al capital físico y financiero. Su rasgo primordial es poner al centro la participación de la sociedad civil como el sujeto del proceso

económico, basándose en el arraigo social de las empresas y fomentando la autonomía del modelo de desarrollo anclaje de las empresas y una mayor autonomía de los territorios para definir su propio modelo de desarrollo, del cual emerge el concepto de empresa social y emprendimiento social (Eynaud *et al*., 2019; Monzón *et al*., 2010).

Así, el principio democrático y la participación ciudadana son factores estratégicos para promover el desarrollo económico en países que deben construir procesos endógenos (Sánchez Álvarez, 2018b), teniendo impacto en los objetivos de desarrollo sostenible (Lee, 2020; Quiroz-Niño y Murga-Menoyo, 2017; Veltmeyer, 2018).

Presentación breve de los casos elegidos

En concordancia con el marco teórico y la justificación de este trabajo se propone el siguiente orden expositivo de los casos de estudio: contextualización del territorio, caracterización de la violencia en el territorio y rol de los actores externos en los procesos de construcción de paz.

Para los casos de estudio y la identificación de los procesos de la economía solidaria en el desarrollo local se orienta a dos realidades socioeconómicas, a saber, el Sindicato de Trabajadores de Sumapaz (Sintrapaz) y la Asociación de Mujeres Campesinas Buscando Futuro (AMCABF). Las dos realidades organizativas identificadas emergieron como procesos de resistencia civil al conflicto armado.

Sindicato de Trabajadores de Sumapaz

El páramo como espacio de desigualdad y conflicto armado

El primer caso de estudio se circunscribe a las políticas del distrito capital como localidad número 20 de Bogotá. La extensión territorial de Sumapaz representa gran parte del territorio rural del distrito capital Bogotá, el cual se conforma de un total de 163 mil hectáreas, que se dividen entre 122 mil hectáreas rurales que implican el 75 %.

De la totalidad de habitantes de Bogotá solamente 51 203 residen en zona rural. Las localidades con territorio rural son Bosa, Sumapaz, Usaquén, Usme, Ciudad Bolívar, Santa Fe, San Cristóbal y Chapinero, siendo Sumapaz la que concentra 78 mil hectáreas del territorio rural, con 46 mil hectáreas de suelo protegido al estar constituido por páramo[1].

1 Las áreas rurales del distrito se distribuyen en nueve localidades, tienen una extensión de 163 661 hectáreas, lo que equivale al 76,6 /% del territorio de distrito, y alojan 16 429 personas. La Bogotá urbana cuenta con 38 305 hectáreas, 23,4 % del territorio, y cobija alrededor de siete millones de personas. Las localidades que cuentan con suelo rural son: Usaquén (2,3 %), Suba (menos del 3 % en conjunto con Bosa), Chapinero (2,8 %), Santa Fe (2,6 %), San Cristóbal (2,6 %), Usme (16,2 %), Ciudad Bolívar (8 %), Bosa (menos del 3 % en conjunto con Suba) y Sumapaz

La provincia de Sumapaz y la localidad Sumapaz albergan el páramo más grande del mundo. El Páramo de Sumapaz y el Páramo Cruz Verde conforman el Complejo Cruz Verde – Sumapaz, tiene una extensión de 266 750 hectáreas ubicadas en la cordillera Oriental, entre el suroeste del departamento de Cundinamarca, noroeste del Meta y una pequeña parte del Huila (Morales *et al*., 2007). El complejo tiene una importancia hidrológica para el distrito capital como para la región, ya que con sus 20 lagunas y los embalses de Chisacá y La Regadera abastece a Bogotá. Dentro del Páramo de Sumapaz se encuentra el área protegida del Parque Nacional Natural Sumapaz con un total de 142 112 hectáreas.

La localidad de Sumapaz se creó mediante el Acuerdo 9 de 1986 (Alcaldía de Bogotá, 1986) comprendiendo un territorio de 78 095 hectáreas; forma parte del sistema central de páramos del país. La extensión de la localidad se clasifica como suelo rural y un total de 46 571 hectáreas son suelo protegido, siendo la mayor localidad de Bogotá por su extensión territorial. Respecto a la caracterización de las familias, el 30,30 % de la población está inscrita en el Sisben como beneficiaria de programas sociales (un total de 2338 personas). Considerando este dato es importante desglosar los indicadores de vida de la población de Sumapaz. De acuerdo con la Encuesta multipropósito del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), Sumapaz tiene una tasa de analfabetismo de 4,6 %, desde un análisis de las necesidades básicas insatisfechas se evidencia la inmensa brecha respecto a la totalidad de las localidades de Bogotá (ver tabla 1).

Tabla 1. Características de la población de Sumapaz

	Sumapaz (%)	**Bogotá D. C. (%)**
Personas con necesidades básicas insatisfechas	31,6	3,36
Personas en miseria	7,1	0,24
Vivienda inadecuada	1,8	0,36
Servicios inadecuados	29,9	0,10
Hacinamiento crítico	7,1	1,35
Inasistencia escolar	sin datos	1,01
Alta dependencia económica	12,5	0,79

Fuente: elaboración propia a partir del Censo Nacional de Población y Vivienda (2018) y de la Encuesta Multipropósito (2017).

(62,5 %, completamente rural). Además, 63,10 % del suelo rural está clasificado como área protegida, ya sea en el ámbito distrital (reserva protectora Cerros Orientales) o en el nacional (Parque Nacional Natural Sumapaz) (Lamprea y Bolívar, 2008).

La localidad está organizada en 14 veredas repartidas en las cuencas del río Sumapaz y río Blanco que conforman 3 corregimientos, a saber, Betania, San Juan de Sumapaz y Nazareth; tiene una alta dependencia del sector agropecuario, donde se caracteriza por la economía campesina y la ganadería extensiva. En el caso concreto, la demografía es la siguiente: cuenta con 7711 personas en 2142 hogares, por tanto, son en promedio 3,3 personas por hogar (Dane, 2020).

Las brechas de desigualdad presentes en Sumapaz son históricas y se empezaron a configurar en la Guerra de los Mil Días (entre octubre de 1899 y noviembre de 1902) entre el Partido Liberal y el Partido Conservador. Este conflicto hizo que a Sumapaz llegaran campesinos desplazados por la violencia y que se convirtieron en colonos que experimentarían un proceso de violencia estructural y distribuciones inequitativas del poder y de los recursos (Bautista, 2018).

Históricamente, Sumapaz ha vivido conflictos territoriales entre los campesinos y diversos actores (como el ejército y las Farc), haciendo que se fortaleciera la organización agraria como grupo social desde la resistencia civil (Varela y Duque, 2011). Así bien, la violencia estructural generó un conflicto entre campesinos sin tierra y terratenientes que dio pie a la fundación del movimiento agrario del Sumapaz. En la actualidad, Sumapaz cuenta con un significativo tejido social y organizativo, constituido por el Sindicato de Trabajadores Agrícolas del Sumapaz, las juntas de acción comunal y las cooperativas de trabajo asociado, mediadoras entre la guerrilla y el ejército (Bautista, 2018).

Sindicato de Trabajadores Agrícolas de Sumapaz

El Sindicato de Trabajadores Agrícolas de Sumapaz (Sintrapaz) es una organización rural que nació en el 1958 como resultado de La Violencia entre liberales y conservadores que se vivió desde los años cuarenta. Sintrapaz se creó para la defensa de la dignidad campesina, recogiendo las luchas campesinas de líderes como Juan de La Cruz Varela y Erasmo Valencia. En la actualidad se presenta como la organización social orientada a la consecución de la declaración del Sumapaz como zona de reserva campesina (Silva Prada, 2016).

La forma de la zona de reserva campesina es reconocida necesaria en el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Se entiende vital para la transformación estructural del campo,

> (…) en particular al cierre de la frontera agrícola, contribuyen los campesinos, las campesinas y las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras y demás comunidades étnicas en sus territorios, con un ordenamiento socioambiental sostenible. Para ello es necesario el reconocimiento y apoyo a las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y demás formas de asociatividad solidaria (Gobierno nacional y Farc-EP, 2016, p. 11).

Hoy por hoy, la zona de reserva campesina del Sumapaz se encuentra en trámite de constitución. Sintrapaz se constituye en un sujeto político que concibe espacios para el desarrollo rural promoviendo la constitución de zona de reserva campesina del Sumapaz. La función de Sintrapaz en el territorio es la generación de vínculos asociativos solidarios, creando capital social como proceso de fortalecimiento organizacional. Mientras se alcanza la constitución de la zona de reserva campesina, el ejercicio como organización social se convierte en uno de ciudadanía, de resistencia civil que promueve en el ámbito rural la asociatividad para organizar, dinamizar y fortalecer el tejido social (Galindo y Guavita, 2018).

Las mujeres del Oriente Antioqueño que buscan futuro en medio del conflicto

El Oriente Antioqueño como escenario de conflicto

La región del Oriente Antioqueño está ubicada en el suroriente del departamento de Antioquia y es una de las nueve subregiones en las que se divide este, está conformado por 23 municipios, divididos a su vez en 4 subregiones (Gobernación de Antioquia, 2018):

- *Altiplano*: Rionegro, Marinilla, La Ceja, Santuario, San Vicente, Guarne, El Retiro, El Carmen de Viboral, La Unión
- *Bosques*: Cocorná, San Francisco, San Luis
- *Páramo*: Sonsón, Nariño, Argelia, Abejorral
- *Embalses*: Guatapé, Alejandría, Concepción, El Peñol, San Rafael, San Carlos, Granada

Por su ubicación, posee una diversidad climática y geográfica que la hace ser muy importante para la agricultura, la minería, la explotación energética y el asentamiento de diversas empresas e industrias, por su cercanía y accesibilidad a la autopista Bogotá-Medellín y el aeropuerto José María Córdova en Rionegro.

Este tipo de conexiones e infraestructura favorece el turismo que se da principalmente en los municipios de Guatapé y El Peñol, lo cual junto con el cultivo y exportación de flores y el crecimiento empresarial aportan al desarrollo de la región, considerada como la segunda más estratégica y dinámica del departamento, precedida por el Valle de Aburrá donde se ubica la capital departamental Medellín (Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño, 2019).

Sin embargo, el Oriente Antioqueño no se destaca solo por su desarrollo. Hasta finales del 2010 fue muy afectado por el conflicto armado. La fuerte

influencia fue ejercida por las guerrillas del ELN Carlos Alirio Buitrago y Bernardo López Arroyabe, los frentes 9 y 47 de las Farc y la expansión de los bloques Metro y Cacique Nutibara de las autodefensas desde el Magdalena Medio hacia el centro de la región, todos situados en zonas estratégicas que se disputaban el control del territorio, especialmente en la zona rural de los municipios (Arias Cantor, 2013).

Los grupos armados trajeron consigo violencia contra los diferentes grupos poblacionales y de forma desproporcionada contra varios municipios. La violencia ejercida por los grupos armados se volvía más cruel con cada acción, empleando diferentes acciones que iban desde las tomas a los municipios, masacres colectivas, desapariciones forzadas, asesinatos selectivos, tortura, retenes y bloqueos de vías, asaltos, secuestros, extorsiones y siembra de cultivos ilícitos, estos últimos, fuente de financiación de sus acciones (Nieto *et al*., 2015).

Con la situación social, económica, política y de seguridad, las comunidades empiezan a generar toda una serie de estrategias de gestión de los conflictos, muy encaminadas no solo a la supervivencia, sino también a la movilización social y ciudadana en torno a la defensa de los derechos humanos. Esto acarreó que, ante los diferentes hechos violentos que ha atravesado el oriente, surgieran dentro de la población civil movimientos y organizaciones de diferente tipo (civiles, de mujeres, de derechos humanos, productivas, entre otras).

En la década de 1980 se empezaron a concebir organizaciones civiles no constituidas formalmente, como es el caso del Movimiento Cívico del Oriente Antioqueño, el cual fue reconocido legalmente solo hasta el 2013 como Corporación Movimiento Cívico del Oriente Antioqueño Ramón Emilio Arcila para recuperar la memoria histórica del movimiento (Gallego, 13 de noviembre del 2018).

Producto de la lucha de las comunidades, nacen en la región diferentes organizaciones sectoriales como la Asociación de Mujeres del Oriente Antioqueño (Amor) en 1994, quien buscaba la promoción de los derechos de las mujeres y su participación consciente y activa en un proceso de desarrollo equitativo e incluyente de los municipios (Amor, 1 de mayo del 2013). En 1998 se crea la comisión Corporación Vida, Justicia y Paz (CVJP), liderada por la Pastoral Social de la Diócesis Sonsón Rionegro (CVJP, 2018) y la Corporación Programa Desarrollo para la Paz (Prodepaz) como organizaciones con base social sólida (Prodepaz, 2020), se dio origen a espacios de participación para el ordenamiento del territorio y la planificación como lo propuesto por la Asamblea Provincial Constituyente del Oriente Antioqueño (2009).

En la década del noventa nacieron organizaciones campesinas dirigidas a la producción y comercialización de productos agrícolas como estrategia para la generación de ingresos para la vida sostenible. Este tipo de organizaciones

trajo consigo beneficios como la articulación de los campesinos y la creación de redes de producción y comercialización, lo que condujo a contar con capacidad instalada y capital humano formado para la sostenibilidad. Algunas organizaciones se beneficiaron con recursos financieros y otras recibieron apoyo con recursos y acompañamiento técnico que les permitió dar forma a las organizaciones, dando respuesta a las necesidades y condiciones deficientes que presentaban las familias de la región y del municipio (Agudelo *et al*., 2013).

Asociación de Mujeres Campesinas Buscando Futuro

Producto de la cooperación internacional y nacional efectuada principalmente con los Laboratorios de Paz II[2], financiados por la Unión Europea y el programa Paz y Desarrollo[3] ejecutado a través de créditos del Banco Mundial, se generan recursos para el apoyo y fortalecimiento de organizaciones de diferente tipo, entre las cuales están organizaciones productivas, de víctimas, religiosas y de mujeres.

De forma paralela, en los municipios se van gestando iniciativas campesinas de emprendimiento, de las cuales, entre el 2000 y el 2001 surge la escuela campesina, que concibió la Secretaría de Agricultura del municipio de Marinilla (Antioquia). En este escenario y por iniciativa de un grupo de mujeres de varias zonas rurales del municipio germina la AMCABF.

AMCABF se constituye oficialmente en el 2004, con el objetivo de visibilizar el trabajo de las mujeres campesinas, quienes por su situación social y económica dependían únicamente de su pareja, factor que facilitaba la violencia intrafamiliar, muy prevalente en las zonas rurales y que se mantiene presente en el municipio; o en algunos casos eran mujeres que se quedaron solas, fruto del conflicto armado (Suaza, 2019).

La asociación comenzó su actividad con cerca de cien mujeres, especialmente de la zona rural del municipio, quienes contaban con cultivos en parcelas pequeñas y propias sobre todo de plantas aromáticas. A medida que iban produciendo de manera artesanal, mejoraron los procesos con las plantas para, a partir de la deshidratación producir aceites medicinales y productos de aseo capilar como champú y acondicionador, en principio para la venta interna y autoconsumo como estrategia para la soberanía y seguridad alimentaria (Colombia Sí es Solidaria, 6 de diciembre del 2018).

---

2 Los Laboratorios de Paz II fueron financiados por la Unión Europea para la construcción colectiva de condiciones para una paz duradera y convivencia pacífica, basada en una vida con dignidad y oportunidades para las personas (Comisión Europea, 2004).

3 Los programas Paz y Desarrollo los creó el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Red de Solidaridad Social siguiendo lineamientos del Banco Mundial con el objetivo de apoyar a la población vulnerable, pobre y desplazada en comunidades urbanas y rurales de regiones afectadas por la violencia, reduciendo su riesgo de exposición al conflicto y mitigando el impacto negativo de posibles efectos derivados (DNP, 2004).

Las mujeres desde sus actividades se involucran y comprometen en la construcción de paz a microescala con el desarrollo de diferentes acciones colectivas y familiares para la defensa y promoción de sus derechos individuales y colectivos. Desde sus competencias y el ejercicio de sus derechos permiten que desde sus hogares y su capacidad de producción puedan incidir económica, social y políticamente, lo cual se consideró inicialmente conflictivo para la misma estabilidad familiar y un desafío a las estructuras de la sociedad del municipio y de la región.

A medida que la organización consolida su modelo de asociatividad, sus integrantes son capacitadas en diferentes temas, no solo productivos, que les ha facilitado a lo largo de su historia poder no solo mejorar sus conocimientos, sino también fortalecerse como personas, ciudadanas y contribuir a la pacificación y planificación de su territorio.

Esta incidencia, en primera línea económica se da desde lo productivo reflejado en la capacidad monetaria que han adquirido las mujeres que, si bien no es suficiente para considerarse económicamente significativa, les ha ayudado a obtener autonomía en la gestión de sus recursos y manutención, aportando de forma importante a la economía familiar. En la asociación se creó un modelo de negocio en el que la producción individual se reconoce a cada una de acuerdo con sus ventas y entre todas aportan a un fondo común que al final de año se reparte o se reinvierte. Este fondo fomenta de alguna manera la vinculación de las mujeres al negocio de la organización, siendo claro que el trabajo y el mantenimiento de la asociación depende de todas las asociadas y participantes.

Este modelo ha favorecido la comercialización de sus productos en diferentes espacios como la Red de Biocomercio, que en su momento funcionó como una de las alternativas efectivas para la comercialización de los productos agrícolas de los campesinos del Oriente Antioqueño, que si bien no es una cooperativa tiene muchos elementos que se basan en este modelo de economía solidaria (Red de Biocomercio, 2015).

En simultáneo, la incidencia social que ha tenido la organización se fundamenta en el mejoramiento de las relaciones intrafamiliares y comunitarias, pues los niveles de violencia intrafamiliar han sido una característica, lo mismo que las condiciones sociales y de seguridad en las que han desarrollado las actividades de la organización no eran positivas.

De acuerdo con Villegas y Rojas (2017) las mujeres de la asociación han conseguido a lo largo de su existencia un aporte significativo al desarrollo humano y municipal.

> La autonomía ha requerido por parte de estas mujeres, oponerse a un contexto social en el cual el papel de la mujer radica en los quehaceres de la casa, la

> atención a los hijos y el esposo, para dar paso a la construcción de una organización social que busca reivindicar el papel de la mujer como constructora de desarrollo económico, productivo y social (Villegas y Rojas, 2017, p. 10).

Con la asociación, ha sido de gran valor la construcción de ciudadanía que se ha generado, en cuanto al reconocimiento de la labor de las mujeres campesinas y al empoderamiento que han conseguido a través de su trabajo. Esto se traduce en un impacto y reconocimiento en los escenarios municipal, regional y departamental, por la participación en espacios ciudadanos y políticos como las juntas de acción comunal de sus veredas, la participación en los consejos municipales de desarrollo rural, la formulación de políticas públicas departamentales y la construcción del Distrito Agrario del Oriente Antioqueño (Asamblea Departamental de Antioquia, 2014).

Conclusiones

La relación entre los movimientos sociales creados desde la resistencia civil surte procesos definidos como economías solidarias. El fomento de una economía solidaria como forma de resistencia pacífica plantea alternativas económicas ante la lógica hegemónica ordoliberal y ayuda a conservar y recuperar espacios y recursos tradicionales del territorio. La emergencia de la economía solidaria desde sus diferentes formas solidarias y de cooperación social se posiciona tanto por el fomento y el reconocimiento por parte del Estado, como por la legitimación de la población. El reconocimiento y la legitimación de las economías solidarias son relevantes para aportar en la calidad democrática.

Se evidencia cómo el éxito de los dos casos de estudio que se presentaron aquí se basa en las condiciones para proponer y poner en marcha procesos de desarrollo local integral, donde los ciclos de producción-distribución-comercialización se gestionan democráticamente y de manera autónoma desde la consolidación de nuevas ciudadanías.

Gracias a procesos de transición de movimientos sociales a economías solidarias nacen nuevas ciudadanías que proponen y gestionan el espacio público en conflicto. Las ciudadanías emergentes en el medio rural se soportan en la defensa de la vida y del territorio, siendo un proceso evolutivo de la resistencia civil no violenta centrada en el empoderamiento de los circuitos económicos y las redes productivas.

Las dos iniciativas analizadas muestran su alto grado de transformación socioeconómica, planteando nuevas alternativas al desarrollo. Se constata la propuesta de desarrollo local endógeno que causa procesos de sustentabilidad; de igual modo, las iniciativas demuestran un alto grado de sostenibilidad contraponiéndose a modelos exógenos de desarrollo extractivista que se enmarcan en procesos de globalización.

Desde la emergencia y consolidación de movimientos sociales se constituyen en resistencias civiles que se caracterizan por la reivindicación de derechos ante los conflictos de intereses presentes en el territorio. Los procesos orientados a la creación de organizaciones de la economía solidaria se soportan en la construcción de la identidad solidaria y de cooperación ante necesidades de los territorios y la relación con la necesidad de las familias y conjunto de sujetos presentes en los territorios.

En definitiva, se evidencian espacios híbridos de lazos intersubjetivos e interdependientes que, sin que los sujetos políticos pierdan su identidad de acción colectiva, responden a problemas socioeconómicos, ambientales y culturales según formas de economías sociales y solidarias dando paso a territorios de paz.

Referencias

Agudelo, R. M., Soto, M. L., Pérez, M. M. y Moreno, N. (2013). Condiciones de vida y trabajo de familias campesinas agricultoras de Marinilla, un pueblo agrario del oriente Antioqueño. Colombia, 2011. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública, 31*(3), 319-328. http://www.scielo.org.co/pdf/rfnsp/v31n3/v31n3a03.pdf

Alcaldía de Bogotá. (1986). Acuerdo 9 de 1986. Por el cual se crea la Alcaldía Menor Rural de Sumapaz. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7590

Arias Cantor, M. (2013). Reseña histórica Proceso Estratégico Regional de Oriente Antioqueño PER. Corporación Programa Desarrollo para la Paz. https://www.researchgate.net/publication/271445494_RESENA_HISTORICA_PROCESO_ESTRATEGICO_REGIONAL_DE_ORIENTE_ANTIOQUENO_-_PER

Asamblea Departamental de Antioquia. (2014). Ordenanza 044. Por la cual se promueve la conformación de los distritos agrarios supramunicipales en el Departamento de Antioquia. https://www.asambleadeantioquia.gov.co/?page=94&page_id=490

Asamblea Provincial Constituyente del Oriente Antioqueño. (2009). Blog. http://asambleaprovincial.blogspot.com/

Asociación de Mujeres del Oriente Antioqueño (Amor). (1 de mayo del 2013). Amor, 20 años construyendo escenarios de vida. http://amoroa.blogspot.com/

Bautista, M. M. (2018). Dinámicas de la construcción social del territorio de la localidad de Sumapaz (Bogotá, Colombia): entre los conflictos socioambientales y la resistencia campesina. *Pampa*, *17*, 9-30.

Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño. (2019). Análisis comparativo empresarial regional ACER. https://ccoa.org.co/wp-content/uploads/2020/11/Acer-diciembre-2019.pdf

Colombia Sí es Solidaria. (6 de diciembre del 2018). Experiencia AMCAF. https://www.youtube.com/watch?v=2a1XuFWAnkA

Comisión Europea. (2004). *Primer plan operativo anual programa "Segundo laboratorio de paz" ALA/2003/005-757.* Agencia Colombiana de Cooperación Internacional.

Corporación Programa Desarrollo para la Paz (Prodepaz). (2020). El programa en el Oriente, Nordeste y Magdalena Medio antioqueño. https://www.programadesarrolloparalapaz.org/contexto/historia/

Corporación Vida, Justicia y Paz (CVJP). (2018). Reseña histórica. http://vidajusticiaypaz.org/corporacion/

Davies, J. (1962). Toward a Theory of Revolution. *American Sociological Review*, *27*, 5-19. https://www.researchgate.net/publication/51976913_Toward_a_theory_of_revolution_The_legacy_of_James_C_Davies_in_historical_perspective

Della Porta, D. (ed.). (2009). *Democracy in Social Movements*. Palgrave.

Della Porta, D. (2020). Building Bridges: Social Movements and Civil Society in Times of Crisis. *Voluntas: International Journal of Voluntary & Nonprofit Organizations*, *31*(5), 1-11.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2018). Censo nacional de población y vivienda. https://www.dane.gov.co/index.php/servicios-al-ciudadano/311-demograficas/censo-2018

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2020). Encuesta multipropósito. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/encuesta-multiproposito/encuesta-multiproposito-2017

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2004). *Manual operativo y técnico proyecto Paz y Desarrollo.* Departamento Nacional de Planeación.

Eynaud, P., Laville, J. L., Dos Santos, L., Banerjee, S., Avelino, F. y Hulgård, L. (eds.). (2019). *Theory of Social Enterprise and Pluralism: Social Movements, Solidarity Economy, and Global South*. Routledge.

Galindo, S. L. y Guavita, R. (2018). *Construcción de tejido social entre víctimas del conflicto armado. Una experiencia de los campesinos de la localidad de Sumapaz* [Tesis de maestría en Gestión del Desarrollo, Universidad de La Salle].

Gallego, J. (13 de noviembre del 2018). *El resurgir del Movimiento Cívico del Oriente Antioqueño*. Centro Nacional de Memoria Histórica. https://centrodememoriahistorica.gov.co/el-resurgir-del-movimiento-civico-del-oriente-antioqueno/

Giddens, A. (1991). *Sociología.* Alianza.

Gobernación de Antioquia. (2018). Anuario estadístico de Antioquia. http://www.antioquiadatos.gov.co/index.php/anuario-estadistico-de-antioquia-2017

Gobierno Nacional y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo. (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. https://www.jep.gov.co/Normativa/Paginas/Acuerdo-Final.aspx

Hernández Delgado, E. (2009). Paces desde abajo en Colombia. *Reflexión Política*, 11(22), 176-186.

Hernández Delgado, E. (2012). *Intervenir antes que anochezca. Mediaciones, intermediaciones y diplomacias noviolentas de base social en el conflicto armado colombiano.* Universidad Autónoma de Bucaramanga.

Hernández Delgado, E. (2015). Empoderamiento pacifista del actual proceso de paz en Colombia: 2012-2015. *Revista de Paz y Conflictos*, *8*(2), 179-202.

Hernández Delgado, E. (2017). Resistencia civil y empoderamiento pacifista. *PAZSOS Revista Paz Sostenible*, *1*(2), 1-20.

Informe Brundtland. (1987). *Nuestro futuro común. Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo de la ONU*. Naciones Unidas.

Lamprea, D. M. y Bolívar, F. A. (2008). Experiencias en áreas rurales del distrito. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, *13*(2), 159-168.

Lee, S. (2020). Role of social and solidarity economy in localizing the sustainable development goals. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, *27*(1), 65-71.

McCarthy, J. y Zald, M. (1977). Resource mobilization and social movements. *American Journal of Sociology, 82*(*6*), 1212-1241.

Monzón, J. L. M., Antuñano, I. A. y Marco-Serrano, F. (2010). *Sectores de la nueva economía 20+20: economía social*. Fundación EOI.

Morales, M., Otero, J., Van der Hammen, T., Torres, A., Cadena, C., Pedraza, C., Rodríguez, N., Franco, C., Betancourth, J. C., Olaya, E., Posada, E. y Cárdenas, L. (2007). *Atlas de páramos de Colombia*. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.

Mouly, C. y Hernández Delgado, E. (2019). *Civil Resistance and Violent Conflict in Latin America*. Springer International Publishing.

Nieto, P., Kopp, M., Isaza, M., Martínez, L. M., Casas, V. A., Castañeda, J. C., Arboleda, J. C., Otálvaro, E. y Hernández, C. A. (2015). *Contexto histórico y social del departamento de Antioquia, subregiones: Urabá y Oriente, Medellín*. Universidad de Antioquia, Facultad de Comunicaciones. http://hacemosmemoria.org/wp-content/uploads/2015/11/Contexto-Antioquia-Uraba-Oriente-Med.pdf

Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press.

Pardo-Santamaría, R., Morales-Vasco, M. y Gómez-Hernández, O. (2017). *No-violencia y resistencia civil en contextos de conflicto armado. Un vistazo a la resistencia local de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, Colombia*. ArteImagen.

Quiroz-Niño, C. y Murga-Menoyo, M. Á. (2017). Social and solidarity economy, sustainable development goals, and community development: the mission of adult education & training. *Sustainability*, *9*(12), 2164.

Red de Biocomercio. (2015). Red de organizaciones. http://redbiocomercio.org/index.php/red-de-organizaciones/amcabf

Sánchez Álvarez, C. (2015). La economía del crimen y su impacto en el conflicto. Las empresas cooperativas y otros actores como agentes de la cultura de la legalidad. Análisis de caso: la restitución a la colectividad de bienes decomisados en Italia. En Instituto de Estudios del Ministerio Público (ed.), *Cooperativismo y convivencia pacífica. Análisis de factores y casos* (pp. 195-291). Imprenta Nacional de Colombia. https://base.socioeco.org/docs/cooperativismo_y_convivencia_pacifica.pdf

Sánchez Álvarez, C. (2016). *La legitimación del cooperativismo y de la economía social y solidaria en las políticas públicas de Iberoamérica. El fomento cooperativo desde el gobierno de la República de Colombia y la influencia de Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo* (*del 1913 a la actualidad*) [Tesis de doctorado, Universidad de Valencia].

Sánchez Álvarez, C. (2017). Emprendimiento e innovación social. Elementos de contextualización para la convivencia pacífica a través de la asociatividad en Colombia. *Revista de la Universidad de La Salle*, *2017*(73), 241-258.

Sánchez Álvarez, C. (2018a). Economía social y solidaria en América Latina y Europa. El origen institucional de la cuestión solidaria en Colombia. En A. Vargas Prieto y C. Sánchez Álvarez (eds.), *Desarrollo, estructuras económicas,*

políticas públicas y gestión: Reflexión interdisciplinar (pp. 65-99). Universidad de La Salle.

Sánchez Álvarez, C. (2018b). Políticas públicas de fomento cooperativo en Cuba. Recomendaciones para un ecosistema de emprendimiento cooperativo. En G. Fajardo y M. Moreno (coords.), *El cooperativismo en Cuba. Situación actual y propuestas para su regulación y fomento* (pp. 257-287). Universidad de Valencia. http://ciriec.es/wp-content/uploads/2018/06/El_cooperativismo_en_Cuba.pdf#page=257

Sánchez Álvarez, C. (2019). Economía solidaria como actor socioeconómico. Elementos de reflexión para la intervención social comunitaria. *Revista Colombiana de Trabajo Social. Contextos de Paz*, *26*, 64-81.

Silva Prada, D. F. (2016). Construcción de territorialidad desde las organizaciones campesinas en Colombia. *Polis. Revista Latinoamericana*, *43*, 1-19.

Snow, D. A. y Benford, R. D. (1992). Master frames and cycles of protest. En A. D. Morris y C. M. Mueller (eds.), *Frontiers in Social Movement Theory* (pp. 133-155). Yale University Press.

Stake, R. E. (1995). *The Art of Case Study Research*. Sage Publications.

Suaza, C. (2019). *XVII Informe sobre la situación de la violación de derechos humanos de las mujeres de Medellín, y territorios de Antioquia con énfasis en violencias políticas.* Corporación Vamos Mujer y Corporación para la Vida Mujeres que Crean. https://www.mujeresquecrean.org/images/pdf/INFORME-DHM-COMPLETO-2019.pdf

Tilly, C. (1978). *From Mobilization to Revolution*. Addison-Wesley.

Varela, L. M. y Duque, D. (2011). Estrategia de los agrarios de Sumapaz y Oriente del Tolima durante el Frente Nacional. *Historia y Sociedad*, *21*, 173-195.

Veltmeyer, H. (2018). The social and solidarity economy in Latin America. En S. Novković y H. Veltmeyer (eds.), *Co-operativism and Local Development in Cuba: An Agenda for Democratic Social Change* (pp. 29-50). Brill.

Villegas Arboleda, C. C. y Rojas García, Y. Y. (2017). *Contribución de la Asociación Mujeres Campesinas Buscando Futuro (AMCABF) al desarrollo endógeno del Oriente de Antioquia* [Tesis de maestría, Universidad Eafit]. Repositorio Eafit. https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/12585/Cristian-Camilo_VillegasArboleda_YabaryYaneth_RojasGarc%c3%ada_2017.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Yin, R. (2002). *Case Study Research: Design and Methods, Applied Social Research Methods Series*. Sage.

Nuevos y viejos escenarios: conflicto y elecciones en el posacuerdo. Departamento del Cauca 2015-2019

Fernando Calvache[*]
Eduardo Andrés Chilito[**]
Juan Pablo Pinzón[***]

* Politólogo. Magíster en Sociología de la Universidad de Brasilia, Brasil. Profesor auxiliar en la Universidad del Valle. Profesor investigador del grupo "Conflicto Armado e Iniciativas Civiles por la Paz - Capaz" de la Fundación Universitaria de Popayán, categoría C de Minciencias. luis.calvache@correounivalle.edu.co

** Politólogo y docente en la Universidad del Cauca. Magíster en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana. Candidato a doctor en Ciencia Política de la Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Investigador del grupo "Actores, Procesos e Instituciones Políticas - GIAPRIP". echilito@unicauca.edu.co

*** Abogado y magíster en Derecho Público de la Universidad de los Andes. Investigador para el Banco Mundial, funcionario del Gobierno nacional y profesor en la Universidad del Rosario. juanpablopinz@gmail.com

Introducción

Como expresión de las preferencias políticas, el voto implica una serie de factores institucionales y contextuales (Cox, 2009; García, 2007). En consecuencia, un factor contextual como el conflicto armado tiene la capacidad de incidir sobre lo electoral: limitación de la competencia, oposición manifiesta, constreñimiento electoral, entre otros (Fornos *et al*., 2004; Hoyos, 2019; Kalyvas, 2010; Ortegón, 2010). Además, el voto puede expresar el rechazo de grupos armados en ciertas regiones (Higuera, 2017; Ortegón, 2010).

No obstante, dado que la violencia es un recurso limitado, el mecanismo electoral resulta una opción en el propósito de hacerse con el poder político, pues los actores armados tienen la capacidad de reconfigurarlo a través de la instrumentalización del voto (Baldizón, 2005; Higuera, 2017; Kalyvas, 2010; Steele, 2011). De ahí la pertinencia de analizar el departamento del Cauca, donde el conflicto armado y las disputas territoriales en época electoral han llegado a condicionar la reconfiguración del poder político local (Chilito y Calvache, 2019).

El presente análisis es el resultado de la revisión de la literatura alrededor del conflicto armado y su impacto en procesos electorales. Desde el método historiográfico y documental se reconstruyen mediante una bitácora de prensa y entrevistas los principales hitos a este respecto. En esta línea, se recurrió a la base de datos de la Misión de Observación Electoral (MOE) para Cauca.

Así, se cuestiona, cuáles son los efectos del conflicto armado sobre los procesos electorales en el Cauca entre el 2015 y el 2019. Para ello, se proponen tres momentos: primero, un breve recorrido por las elecciones, con especial énfasis en el posacuerdo. Segundo, se observa la reconfiguración de actores armados y las disputas territoriales ante la desmovilización de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Farc-EP) en época electoral. Tercero, se exponen los desafíos de la agenda de la paz en los gobiernos locales. Por último, se proponen algunas conclusiones alrededor de los retos que supone el escalamiento del conflicto armado en la reconfiguración del poder local en el posacuerdo.

Mapa electoral en el posacuerdo: Cauca 2015-2019

Luego del gobierno de Floro Tunubalá (primer gobernador indígena del Cauca) pocas manifestaciones políticas han logrado conquistas electorales de tal magnitud, lo que se explica, en parte, por la afectación del conflicto armado a las movilizaciones sociales alternativas (Gow y Jaramillo, 2013).

Históricamente, liberales y conservadores han dominado la escena electoral en el Cauca. Sin embargo, con la elección popular de alcaldes y gobernadores emergieron expresiones políticas que se suman a la resistencia histórica de

organizaciones de base y étnicas como el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) (Gow y Jaramillo, 2013).

En el presente apartado se expone un breve panorama político del Cauca entre el 2003 y el 2019, a partir de la emergencia de actores políticos y armados que se disputan la configuración del poder político local, en particular durante el posacuerdo.

Panorama electoral en el Cauca, 2003-2011

En el 2003 concurrieron a elecciones a la gobernación del departamento seis partidos políticos: los dos tradicionales, el Polo Democrático Alternativo (PDA), Apertura Liberal, el Movimiento Cívico Independiente y Colombia Viva, resultando electo José Gabriel Silva del Partido Conservador, con el aval de José Darío Salazar y la Casa Valencia (Chilito *et al*., 2015).

Sin embargo, la posterior destitución de Silva fue desdibujando el poder del conservatismo y marcó la consolidación del liberalismo, que lograría por elección atípica en el 2004, con el apoyo de figuras como Piedad Córdoba, el exfiscal Alfonso Gómez Méndez, Aurelio Iragorri y Jesús Ignacio García, la elección de Juan José Chaux como gobernador. Tiempo después, Chaux sería condenado por nexos con el Bloque Calima de las Autodefensas Unidas de Colombia (*Verdad Abierta*, 18 de mayo del 2009).

De manera paulatina, las fuerzas políticas emergentes han ido conquistando espacios en los procesos electorales. Con todo, en el 2007 un candidato de extracción tradicional, Guillermo Alberto González, pero avalado por el Movimiento Nacional Afrocolombiano de carácter étnico, resultó elegido, venciendo al PDA y a la Alianza Social Indígena (ASI) (Chilito *et al*., 2015).

Por lo anterior, los movimientos de base no han sido ajenos a la conformación de coaliciones con candidatos de extracción tradicional, por ejemplo en el 2011, Temístocles Ortega, proveniente del liberalismo y avalado por la Alianza Social Independiente (ASI), logró la Gobernación del Cauca con 196 081 votos, por encima del candidato liberal Juan Carlos López y de opciones como el Movimiento Independiente de Renovación Absoluta (Mira), el Movimiento de Inclusión y Oportunidades y el Partido Verde.

Elecciones regionales en el Cauca 2015-2019

Desde el 2011 se vienen reagrupando diferentes tendencias políticas como el liberalismo: por un lado, Luis Fernando Velasco y Carlos Julio Bonilla, y por otro, Temístocles Ortega junto con sectores de Cambio Radical, el Partido de la U en cabeza de Aurelio Iragorri y sectores de los partidos étnicos. Se reconoce el fortalecimiento de opciones políticas como el Partido Verde, el PDA y Colombia Humana, así como la ratificación del poder local de la ASI y el Movimiento

Alternativo Indígena y Social (Mais). Por el contrario, partidos como el Centro Democrático han tenido poca acogida en el departamento.

Para el 2015 (tabla 1), producto de las alianzas desde las elecciones al Congreso (2014) el Partido Liberal logró elegir a los diputados Mauricio Medina Castro, José Miller Cerón y Claudia Daneye Hoyos con el apoyo de los congresistas Luis Fernando Velasco y Carlos Julio Bonilla. Esta alianza obtuvo el 29 % de las alcaldías, el 23 % de los concejales y el 11 % de los ediles.

Un segundo grupo político, liderado por el representante a la Cámara John Jairo Cárdenas, heredero político de Felipe Fabián Orozco, logró elegir 3 diputados, 6 alcaldes, 65 concejales y 25 ediles. Por su parte, el Partido Conservador sin representación en el Congreso por el Cauca eligió 1 diputado, 4 alcaldes, 57 concejales y 10 ediles. Caso similar al de Cambio Radical con el mismo número de diputados y alcaldes, pero con 58 concejales (MOE, 2015).

Ahora bien, en el 2015 fue elegido Óscar Campo como gobernador por la coalición "Campo para Todos", avalada, entre otros, por el exgobernador saliente y el exalcalde de Popayán César Gómez Castro.

Este mismo año, en la Asamblea Departamental el liberalismo fue el partido más votado con 78 727 votos (14 %) y 3 curules, igual número de diputados obtuvo la lista del Partido de la U (12 % de los votos). El tercer lugar fue para el Partido Verde con 51 186 votos (9 %); el Mais, el Mira, la ASI, Cambio Radical y Partido Conservador obtuvieron una curul cada uno, para un total de 13 diputados.

En el 2019, Elías Larrahondo (44 % de los votos) fue elegido como el primer gobernador afro en la historia del Cauca, con el respaldo de una coalición liderada por Temístocles Ortega, Aurelio Iragorri, Roy Barreras, Faber Muñoz y John Jairo Cárdenas del Partido de la U. Larrahondo superó a Víctor Ramírez y a Gilberto Muñoz Coronado de extracción étnica y campesina, lo que hizo más visible la pugna electoral entre el centro del departamento y el norte. Con Larrahondo, Temístocles Ortega intentó aglomerar a fuerzas políticas indígenas, afros, sectores tradicionales, entre otros (Duque, 12 de julio del 2019).

En el caso de las alcaldías, las listas con mayor éxito fueron las coaliciones (13 alcaldías). Aparte de las coaliciones, los partidos más votados en el departamento fueron el Partido Liberal, el Partido de la U y el Partido Conservador, este último ha ido recuperando protagonismo en el escenario departamental. En cuanto a la Asamblea Departamental, en el 2019 el partido con mayor número de votos fue Cambio Radical (58 817 votos), seguido por el Partido Liberal (54 134 votos), el Partido de la U (51 965 votos) y la Coalición Cauca (Mais/PDA) con 47 140 votos. Este año se consolidaron fuerzas políticas alrededor de Cambio Radical y el Partido de la U, con una fuerte oposición del liberalismo que se resiste a ser cooptado por líderes tradicionales como Aurelio Iragorri y Temístocles Ortega.

Tabla 1. Alianzas políticas regionales. Cauca 2015

Partido	Senado	Cámara	Gobernación	Asamblea	Alcaldes	Concejos	Juntas administradoras locales
Partido Liberal	1	2		3	11	118	12
Partido Conservador				1	4	57	10
Partido de la U		1		3	6	65	25
Cambio Radical				1	4	58	
Centro Democrático	1					1	
PDA				1		22	1
Partido Verde		1		2	2	50	12
Opción Ciudadana						16	
Mira				1		3	22
ASI				1	5	53	20
Mais				1	3	49	4
Aico					1	15	
Coalición			1		6		
GSC						1	
Total	**2**	**4**	**1**	**14**	**42**	**508**	**106**

Fuente: elaboración propia con datos de la Misión de Observación Electoral (2015).

Incidencia política y clivajes en el Cauca

Los clivajes son una "división social políticamente relevante" (Bartolini y Mair, 1990, citados en Malamud, 2003, p. 325). Aquí, se identifican dos tipos de clivajes: los étnicos, cuando el elector vota por su propio grupo motivado por su pertenencia étnica (Prudencio y Rodríguez, 2018; Scarritt y Mozaffar, 1999) y el clivaje de género (Espinosa, 2013) como se ve en la tabla 2.

Participación política de la mujer en el Cauca

En el Cauca surgen expresiones de mujeres como la Asociación Red Departamental de Mujeres del Cauca (Redemuc), en asocio con la Red Mujeres de Pubenza y la Red Las Manuelas, generando proyectos como el "Fortalecimiento de la participación de las mujeres en los espacios de decisión política en Cauca". Redemuc cuenta con el apoyo de ONU Mujeres, Mercy Corps, Elan Euskadi, Red Global de Mujeres Constructoras de Paz, entre otras (Redemuc, 2020).

Tabla 2. Mujeres alcaldesas elegidas en el Cauca, 2011-2019

Municipio	2011	2015	2019
Rosas	Eblin Ruth Luligo (Mujeres)		
Sotará	Blanca Agredo (Partido de la U)		Blanca Agredo (Coalición)
Timbío	Maribel Gallardo (Partido de la U)		Maribel Perafán (Cambio Radical)
Bolívar	Yolanda Meneses (Partido Liberal)		
Corinto			Martha Cecilia Velasco (Coalición)
Santander			Lucy Amparo Guzmán (Partido Liberal)
Silvia			Mercedes Tunubalá (Aico)
Sucre			Lheidy Muñoz (Partido Liberal)
Timbiquí			Neyla Yadira Amu (Cambio Radical)

Continúa

Municipio	2011	2015	2019
Caloto		María Ararat (Partido Liberal)	
Jambaló		Flor Ilva Tróchez (Mais)	
Villa Rica		Jenny Nair Gómez (Partido Liberal)	

Fuente: elaboración propia con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil (2020).

Tiempo después nace la Ruta Pacífica de las Mujeres que promueve la paz en espacios como la Red por la Vida y los Derechos Humanos, la Mesa Territorial de Garantías de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, el Consejo Departamental de Paz y la Comisión de la Verdad (Ruta Pacífica de las Mujeres, 2020). En lo étnico, uno de los hitos de la resistencia es el movimiento de mujeres del Movimiento Manuel Quintín Lame en el 1927. En el 1985, la Asociación Gaitana se une a los esfuerzos del CRIC en la lucha por las mujeres. Para 1993, se crea el programa Mujer de la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca Çxhab Wala Kiwe (Acin) (Acin, 2020). En la misma línea, se destaca la Red de Mujeres del Norte del Cauca fundada en el 1994. En lo electoral, a pesar de la Ley Estatutaria 1475 de 2011 que establece cuotas (30 % mujeres) para listas a cargos de elección popular, la composición electoral por género sugiere un nivel menor de incidencia de las mujeres, salvo en el 2019, cuando logran el mayor número de alcaldías en la historia del Cauca.

La Minga y el Cabildo son las principales expresiones políticas de los indígenas en el Cauca (García, 2013). Desde 1990 emergieron movimientos campesinos y étnicos ante el efecto de la elección popular de alcaldes (tabla 3) y la Constitución de 1991 (Chilito, 2018; González y Archila, 2010).

Tabla 3. Alcaldes de movimientos indígenas en el Cauca, 2011-2019

Municipio	2011	2015	2019
Argelia	Elio Gentil Adrada (ASI)	Diego Águila Marín (Aico)	
Buenos Aires	Elías Larrahondo (ASI)		
Caloto	Jorge Edilson Arias (ASI)		

Continúa

Municipio	2011	2015	2019
Jambaló	Silvio Dagua Martínez (ASI)	Flor Ilva Tróchez (Mais)	James Medina (Mais)
La Vega	Jorge Octavio Guzmán (ASI)		
Páez	Samuel Tumbo (ASI)	Marco Gutiérrez (ASI)	Dubay Velasco (Mais)
Patía	Nacor Acosta Ortiz (ASI)		Orlando Muñoz (ASI)
Silvia	Isidro Almendra (Aico)	José Cuene (ASI)	Mercedes Tunubalá (Aico)
Sucre	Edwin Meneses (ASI)		
Toribío	Ezequiel Vitonás (ASI)	Alcibiades Escué (Mais)	Silvio Valencia (ASI)
Totoró	Jose Conejo (Aico)	Hilario Sánchez (ASI)	Jose Conejo (Coalición)
Almaguer		Darío Galindez (ASI)	Inty Wayne (Coalición)
Caldono			José Otero (Mais)
San Sebastián			Yobany Anacona (ASI)
Sotará			Blanca Agredo (Coalición)
Bolívar		Rodrigo Pérez (Mais)	
Inzá		Gelmis Chate Rivera (ASI)	
Timbiquí		Tito Ever Ramírez (Mais)	

Fuente: elaboración propia con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil (2020).

En el 2000, con la elección de Floro Tunubalá, líder indígena del pueblo Misak, se consiguió aglomerar a movimientos de base del macizo colombiano, centro y norte del departamento (Gow y Jaramillo, 2013). Sumado a ello, organizaciones como el CRIC y la Acin, al igual que partidos étnicos como la ASI (antes indígena), Autoridades Indígenas de Colombia (Aico) y el Mais, han logrado importantes triunfos electorales. Hoy en día, se reconoce un mayor grado de apertura del movimiento indígena hacia otros candidatos y partidos políticos, lo que les ha permitido mantener la incidencia política en la región.

En lo local, desde 1991 los municipios indígenas han conformado verdaderos clivajes étnicos que fortalecen la autoderminación y autonomía de sus territorios. Por otro lado, se advierte la alianza con movimientos políticos afrodescendientes en municipios como Buenos Aires, Timbiquí y Argelia.

Actores armados y elecciones en el departamento del Cauca, 2015-2019

El presente apartado busca aproximarse al fenómeno de la violencia política en el Cauca en las elecciones regionales del 2015 y el 2019, a partir de tres escenarios: presencia de actores armados, riesgo electoral y violencia sociopolítica (Misión de Observación Electoral [MOE], 2019). Para ello, además de una revisión documental, se toma como referencia la medición del nivel de riesgo de la MOE (tabla 4).

Tabla 4. Rangos de los factores de riesgo electoral

3	Extremo (por alto nivel de la variable)
2	Alto (por alto nivel de la variable)
1	Medio (por alto nivel de la variable)

Fuente: Misión de Observación Electoral (2019).

Grosso modo, la simple presencia de actores armados en algunos territorios no explica su capacidad de incidencia electoral, pues existe una amalgama de posiciones estratégicas que estos siguen con el ánimo de ejercer control territorial. En algunos casos, los grupos armados fungen como opositores a las elecciones, otras veces actúan en connivencia con políticos regionales para obtener algún tipo de dádiva electoral, en otros, desarrollan una relación instrumental con los eventos electorales (Ávila, 2011; García, 2007; Hoyos, 2009).

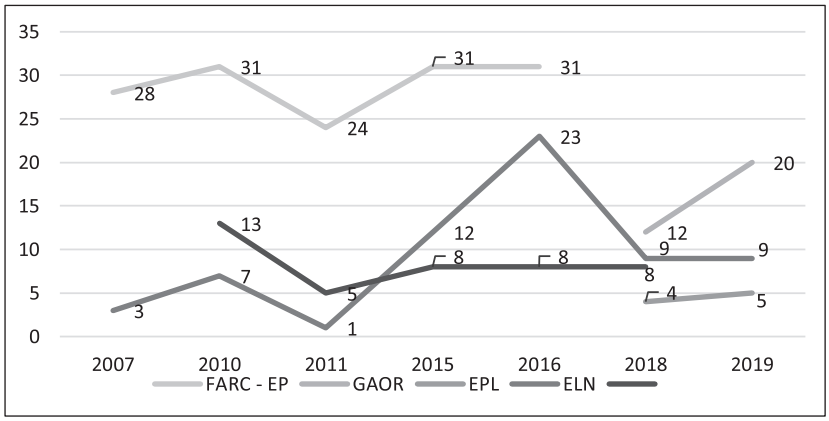
A continuación, se expone la lógica del conflicto armado en el Cauca. Luego, se establece el riesgo por violencia para las elecciones regionales del 2015 y el 2019. Por último, se elabora una breve reseña acerca de la violencia contra líderes políticos, comunales y sociales.

Confrontación armada y disputa territorial en el Cauca, 2015 y 2019

En términos históricos, en el Cauca se han asentado grupos armados de diversa naturaleza (figura 1): el Movimiento Armado Quintín Lame, el Jaime Bateman Cayón, el Ricardo Franco, las Farc-EP, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), grupos paramilitares, bandas de crimen organizado (Bacrim) y grupos armados organizados residuales (Gaor). Las Farc-EP registraron presencia en el Cauca desde 1970 hasta el 2016, en tanto que entre 1986 y 1987 en esta región se conformó la denominada Coordinadora Nacional Guerrillera (Ejército de Liberación Nacional [ELN], Partido Revolucionario de los Trabajadores [PRT], Movimiento de Integración Regional [MIR], Quintín Lame y Ejército Popular

de Liberación [EPL]). Asimismo, a finales de 1980 operó la coordinadora guerrillera Simón Bolívar (Chilito y Calvache, 2018).

Figura 1. Municipios con presencia de actores armados. Cauca, 2007-2019



Fuente: elaboración propia con datos suministrados por Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos, Misión de Observación Electoral, Defensoría del Pueblo, Fundación Ideas para la Paz e Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz.

Ahora bien, entre el 2007 y el 2016 la exguerrilla de las Farc hizo presencia en 31 de los 42 municipios, con un descenso mínimo en el 2011 (24 municipios). Por su parte, en el 2007 el accionar armado del ELN se circunscribió a 3 municipios y alcanzó el punto más alto en el 2016 (23 municipios), finalmente, en el 2019 tuvo presencia en 9 municipios.

Sin embargo, son los Gaor los que han experimentado un mayor crecimiento después de la desmovilización de las Farc, ampliando su accionar de 12 a 20 municipios entre el 2018 y el 2019 (Indepaz, 2020).

En el 2011, las Farc coparon 24 de los 42 municipios del Cauca alcanzando las subregiones sur y centro. Asimismo, hicieron presencia en los tres municipios del Pacífico y en otros del nororiente caucano como Toribío, Caldono, Caloto y Corinto (Misión de Observación Electoral [MOE], 2010). Para el 2011, el ELN habría fortalecido su accionar en Florencia, Mercaderes, Sucre, Almaguer, San Sebastián, La Vega y Bolívar. Por su parte, los grupos posdesmovilización paramilitar se extendieron a Popayán, Argelia, Santander, El Bordo y Suárez (MOE, 2011). De igual forma, se registró presencia de Los Rastrojos en Guapi y Timbiquí y de las Águilas Negras en Buenos Aires y Suárez (Defensoría del Pueblo, 2011).

Por otro lado, el 2015 fue un año crucial en términos de la confrontación militar. Así, el 15 de abril guerrilleros de la Columna Miller Perdomo de las Farc atacaron y asesinaron a un grupo de once soldados en el municipio de

Buenos Aires, Cauca, en el marco de la tregua declarada por el Gobierno de Juan Manuel Santos (*El País*, 15 de abril del 2015). En otros hechos, cerca de 350 personas fueron desplazadas por los constantes enfrentamientos entre las Farc y el Ejército Nacional en zona rural del municipio de Guapi (*El Heraldo*, 25 de mayo del 2015).

Disidencias y grupos residuales en el Cauca, 2018-2020

Después de la desmovilización de las Farc-EP se configuran dos tipos de estructuras: disidencias (Bloque Suroriental, compuesto por el Frente Primero, Frente Séptimo y Frente Acacio Medina) y grupos residuales (tabla 5), que actúan en función de las actividades ilícitas y cuya presencia territorial tiende a ser variable (Indepaz, 2020).

En el Cauca actúan 8 grupos residuales en cerca de 23 municipios, donde la mayor presencia (14 municipios) la registra la Columna Jaime Martínez, comandada por alias Mayimbú, principal perseguidor de las comunidades indígenas y encargado del negocio de la marihuana en el nororiente caucano. Por su parte, el Frente Estiven González incrementó su incidencia gracias a su alianza con Gentil Duarte, el Frente Dagoberto Ramos y Carlos Patiño en el norte del Cauca (Indepaz, 2020). Dos estructuras que se han debilitado son el Frente Oliver Sinisterra y las Guerrillas Unidas del Pacífico, que registraron presencia en el 2018 y que tendrían entre sus planes controlar la ruta de El Naya (SAT, AT No. 050-18 Cauca).

Tabla 5. Disidencias y grupos residuales. Cauca, 2018-2019

	Frente Oliver Sinisterra*		Guerrillas Unidas del Pacífico*		Columna Jaime Martínez		Frente Dagoberto Ramos		Frente Carlos Patiño**		Frente Unido del Pacífico		Columna Móvil Jacobo Arenas o Los Pija		Frente Estiven González*	
Municipios	**2018**	**2019**	**2018**	**2019**	**2018**	**2019**	**2018**	**2019**	**2018**	**2019**	**2018**	**2019**	**2018**	**2019**	**2018**	**2019**
Buenos Aires	■		■		■	■					■		■			
Suárez	■				■	■							■			
Corinto					■	■	■	■					■	■		
Caloto								■					■	■		
Caldono														■		
Puerto Tejada						■										
Santander						■		■						■		
Padilla						■										
Miranda					■	■	■	■						■		
Toribío					■	■	■	■					■	■		
Jambaló						■		■								
Silvia														■		

Continúa

	Frente Oliver Sinisterra*		Guerrillas Unidas del Pacífico*		Columna Jaime Martínez		Frente Dagoberto Ramos		Frente Carlos Patiño**		Frente Unido del Pacífico		Columna Móvil Jacobo Arenas o Los Pija		Frente Estiven González*	
Municipios	**2018**	**2019**	**2018**	**2019**	**2018**	**2019**	**2018**	**2019**	**2018**	**2019**	**2018**	**2019**	**2018**	**2019**	**2018**	**2019**
López de Micay																
Timbiquí																
Argelia																
El Tambo																
Morales																
Cajibío																
Patía																
Inzá																
Páez																
Balboa																
Sucre																

* No se tiene certeza de su presencia territorial. ** No registra actividad para el 2018.

Fuente: elaboración propia con datos suministrados por el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (2020).

El Frente Dagoberto Ramos actúa en el norte del Cauca, en Inzá y en Balboa. A esta estructura se le atribuye la masacre de cinco líderes indígenas en Tacueyó y el atentado a la estación de policía de Santander de Quilichao (*El País*, 30 de octubre del 2019). Otra estructura armada es el Frente Carlos Patiño, aliada con carteles mexicanos, a la que se le atribuye la retención del excandidato a la alcaldía de Patía Reinaldo Escobar y el homicidio de un excombatiente de las Farc-EP.

Desde el 2018, las disidencias, el ELN y el EPL se disputan el control de la minería ilegal y las rutas del narcotráfico (Suárez, Santander de Quilichao y Morales); en Corinto, Caloto y Toribío los enfrentamientos armados se presentan por el control de la producción de marihuana entre el Nuevo Frente Sexto y el EPL; en Argelia y El Tambo, carteles de droga, disidencias y ELN se siguen peleando el control de la producción y tráfico de cocaína (Soto, 18 de noviembre del 2018).

Factores de riesgo electoral por violencia en el Cauca, 2015-2019

Uno de los hechos que marcó la presencia armada en el departamento fue la desmovilización de las Farc-EP en el 2016, lo que provocó la emergencia de Gaor y que el ELN y el EPL entraran en la disputa por los territorios anteriormente copados por las Farc-EP (Indepaz, 2019).

Tabla 6. Municipios en riesgo electoral por violencia política. Cauca, 2007-2019

Municipios en riesgo	2007	2010	2011	2014	2015	2018	2019
3	4	6	10	4	15	7	4
2	14	6	6	4	12	18	14
1	15		19	3	12	7	11
Total	**33**	**12**	**35**	**11**	**39**	**32**	**29**

Fuente: elaboración propia con datos suministrados por la Misión de Observación Electoral (2019).

Según el riesgo (tabla 6) consolidado por violencia política (presencia de grupos armados, intensidad del conflicto, violencia política, desplazamiento forzado y masivo, así como violaciones a la libertad de prensa), el 65 % de los municipios del Cauca tuvo algún tipo de afectación por este factor en las elecciones

celebradas entre el 2007 y el 2019 (MOE, 2020). Al analizar las acciones armadas unilaterales se evidencia que la estrategia de retaliación armada se mantuvo estable (tabla 7), con un aumento del nivel de riesgo dos en el 2011 y el 2019 (MOE, 2020).

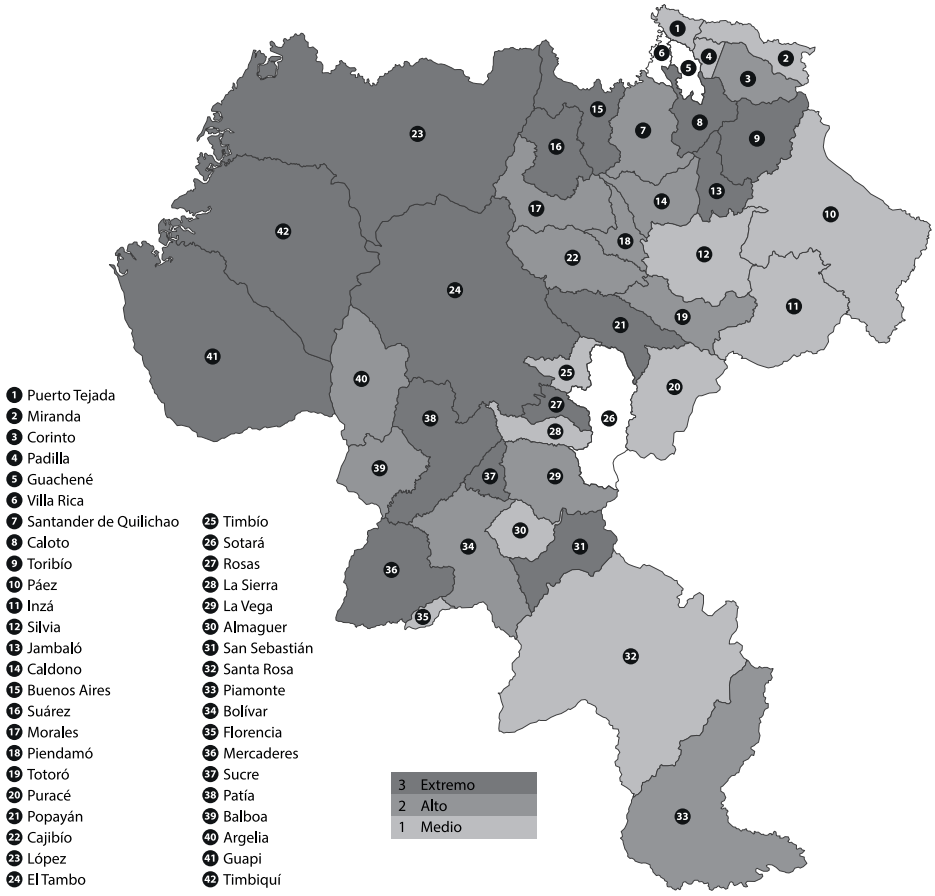
Tabla 7. Municipios en riesgo electoral por intensidad de las confrontaciones. Cauca, 2007-2019

Municipios en riesgo*	2007	2010	2011	2014	2015	2018	2019
3	1	1	5	6	3	1	4
2	7	8	5	10	1	2	14
1	10	12	16	7	12	7	9
Total	**18**	**21**	**26**	**23**	**16**	**10**	**27**

Fuente: elaboración propia con datos suministrados por la Misión de Observación Electoral (2019).

En el 2015 el número de municipios en riesgo por cada rango fue: riesgo extremo 15, riesgo alto 12 y riesgo medio 12 municipios (figura 2). Tan solo Villa Rica, Sotará y Guachené no registraron algún tipo de riesgo (Chilito *et al*., 2015). En términos generales, el riesgo extremo en estas elecciones responde, entre otros factores, a la amenaza de grupos posdesmovilización paramilitar en Popayán, Caloto, El Tambo, Mercaderes y Rosas. Por su parte, San Sebastián, Suárez, Sucre, López de Micay y Buenos Aires se vieron amenazados por la presencia de las Farc-EP (Chilito *et al*., 2015).

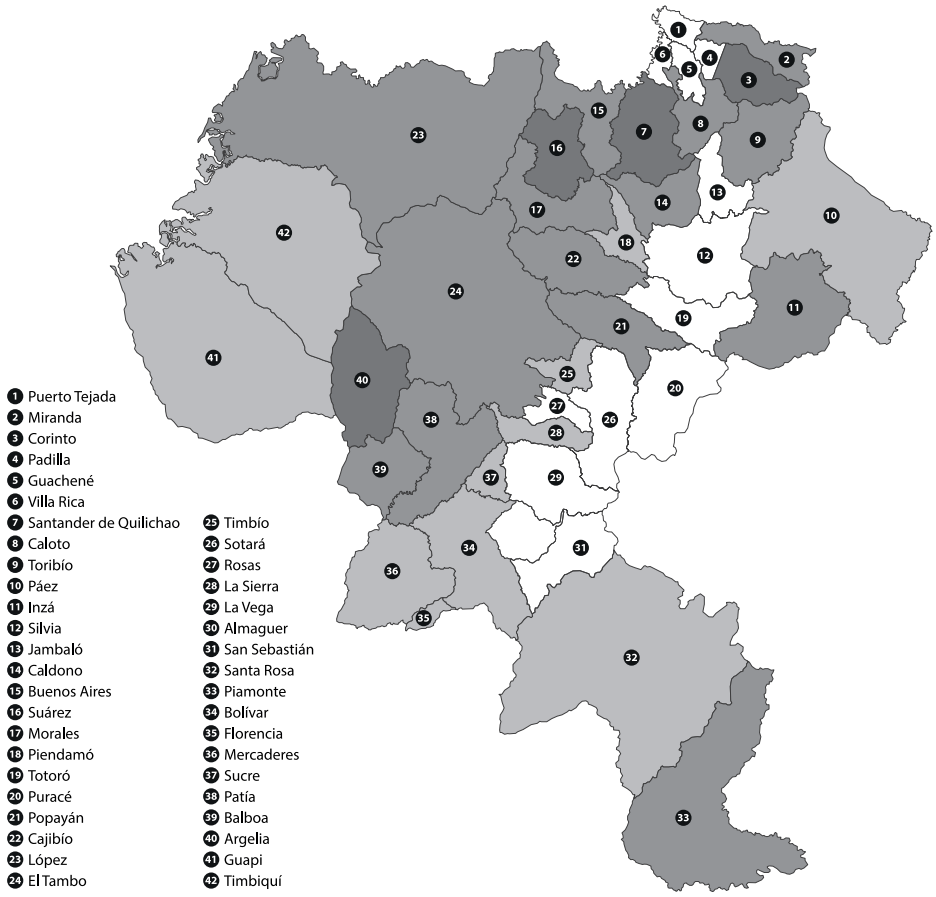
Figura 2. Mapa consolidado por factor de riesgo de violencia política. Cauca, 2015



Fuente: Chilito y Calvache (2019).

En el 2019, la expectativa se centró en la celebración de las primeras elecciones regionales en el marco de la desmovilización de la guerrilla de las Farc-EP (figura 3). Asimismo, fue la primera elección donde el partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común concurrió al proceso electoral con personería jurídica. En el contexto de la confrontación armada, en el 2019 el ELN buscó expandirse hacia territorios anteriormente copados por las Farc-EP, de manera particular en el norte del Cauca (Calvache y Chilito, 2019). De igual forma, la incidencia del ELN se habría extendido también hacia la costa pacífica caucana, gracias a las alianzas con la disidencia del antiguo Frente 60 de las Farc-EP (*La Silla Vacía*, 19 de febrero del 2018).

Figura 3. Mapa consolidado por factor de riesgo de violencia política. Cauca, 2019



Fuente: Chilito y Calvache (2019).

Este año, el mapa de riesgo cambió de manera considerable en comparación con el 2015, con 4 municipios en riesgo extremo y 14 en riesgo alto. En consecuencia, Argelia y Corinto pasaron a nivel de riesgo extremo por la disputa territorial, por el control de las rutas del narcotráfico y de laboratorios de procesamiento de droga, teniendo como efecto el aumento en la intensidad de los enfrentamientos.

Violencia contra líderes sociales, políticos y comunales en el Cauca, 2015-2019

A continuación, se analiza el comportamiento de la violencia contra líderes en el departamento. Así, se consideran líderes políticos los "precandidatos, candidatos y excandidatos a cargos de elección popular; funcionarios y exfuncionarios

públicos de elección popular; altos funcionarios del Estado de todas las ramas del poder público y entes de control" (MOE, 2019, p. 2), al igual que los líderes y dirigentes políticos; por su parte, los líderes sociales son aquellos que "ejercen un rol de liderazgo y representación a través de organizaciones sociales formales o informales" (MOE, 2019, p. 3). Por último, los líderes comunales son los "candidatos y miembros electos de Juntas de Acción Comunal" (MOE, 2019, p. 3).

En el 2011 las Farc-EP declararon objetivo militar a los candidatos de partidos tradicionales y afines al Gobierno, lo que devino en varios hechos de violencia política: secuestro por parte de guerrilleros de la Columna Teófilo Forero de las Farc-EP del exalcalde y candidato Luis Elmer Vivas en Cajibío (*El País*, 23 de noviembre del 2010); homicidio atribuido a las Farc-EP de los candidatos Elvio Gentil Gómez a la alcaldía de El Bordo por el Partido ASI y el candidato al Concejo de Cajibío por el Partido Conservador Diego Aranda Mosquera (*El Espectador*, 9 de junio del 2011); amenaza por parte de las Águilas Negras a líderes de los municipios de Buenos Aires y Suárez; atentado al candidato a la alcaldía de López de Micay Manuel Garcés; asesinato del candidato al Concejo de Toribío por el Partido Liberal Alfredo Hernán Ríos Galvis, entre otros hechos (Defensoría del Pueblo, 2011).

Respecto a la violencia política y social en el 2015, algunos de los hechos más representativos fueron: ataque a líderes comunitarios que se oponen a la minería ilegal en Villa Rica, por parte de Los Rastrojos; amenaza de las Águilas Negras a líderes y consejeros del corregimiento de La Toma, Suárez, por oponerse a la minería ilegal (Silva, 15 de febrero del 2015); la Acin denuncia que cerca de 259 líderes indígenas de esa región fueron amenazados por distintos grupos armados de distinta denominación (Acin, 24 de febrero del 2015); un líder del equipo de campaña de un candidato a la alcaldía de López de Micay fue asesinado en el casco urbano (*El Tiempo*, 30 de enero de 2018); en el municipio de Almaguer fue asesinado el secretario del Concejo Municipal al parecer por miembros del ELN (*Radio Súper*, 19 de noviembre del 2015); el gerente de la Cooperativa del Sur del Cauca fue agredido por un actor sin identificar, según se señala, por sus actuaciones como líder comunitario (*Radio Súper*, 7 de diciembre del 2015).

En términos de la violencia contra líderes políticos, sociales y comunales, el departamento del Cauca fue uno de los más afectados en las elecciones del 2019, de tal suerte que, entre octubre del 2018 y octubre del 2019, el departamento ocupó el primer lugar en hechos de violencia política registrados en el país, por encima de departamentos como Arauca, La Guajira y Antioquia. Uno de los hechos que marcó el desarrollo de la campaña electoral en el 2019 fue el asesinato de la candidata a la alcaldía de Suárez por el Partido Liberal, Karina García. En junio del 2020, fue capturado un cabecilla de la Columna Jaime Martínez, señalado de ser el autor material del asesinato de la candidata.

Así, la estructura criminal Mercaderes de la Muerte compuesta por policías activos, militares y exguerrilleros, sería la encargada de perpetrar el crimen (Red Sonora, 21 de octubre del 2019).

No obstante, la violencia contra líderes se ha concentrado en la subregión norte, en Buenos Aires, Caloto, Corinto, Santander de Quilichao, Suárez y Toribío. Hechos como el asesinato del gobernador indígena del Resguardo de Huellas Edwin Dagua y del excombatiente de las Farc-EP Anderson Pérez en Caloto lo demuestran. También, el atentado a los líderes de la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca y el Proceso de Comunidades Negras, contra las lideresas Francia Márquez y Clemencia Carabalí (Chilito y Calvache, 2019).

Agenda para la paz en los nuevos gobiernos locales en el departamento del Cauca

Para analizar la implementación de los Acuerdos resulta indispensable revisar la participación intergubernamental de los agentes estatales, así como aquellos programas y proyectos macro que se ejecutan en el Cauca. Este departamento tiene un amplio historial de iniciativas por la paz, mucho antes de la firma de los Acuerdos. Temas como desarrollo y modelo económico, cultivos ilícitos, territorios especiales, conflicto y violación de los derechos humanos (PNUD, 2014) ocuparon la agenda regional durante décadas con una ausencia de apoyo de actores del Gobierno central, que dificultó su ejecución.

En tiempos recientes la gobernación del departamento y cerca de 25 alcaldías impulsaron diversas materias a través de diálogos sociales comunitarios enfocados en edificar con distintos aliados los programas de convivencia pacífica y el Consejo Departamental de Paz, previstos en el Plan Departamental de Desarrollo 2012-2015 (PNUD, 2014).

Además de los entes locales, la participación en estos escenarios por parte del Ministerio Público, sectores académicos, organismos internacionales, la Asociación Nacional de Industriales, Cámara de Comercio del Cauca y grupos étnicos, permitió consolidar diversas acciones que no estuvieron aisladas entre sí, pero que reclamaban más atención del Gobierno nacional, particularmente a las víctimas del conflicto (PNUD, 2014).

Primeras iniciativas en etapa del posacuerdo, 2017-2018

En el marco de la implementación de los Acuerdos el Cauca constituye un escenario con desafíos y oportunidades para el fortalecimiento de las áreas a intervenir, siendo indispensable enlazar temas económicos como el Programa Economías para la Paz que ahonda en cuestiones de productividad y competitividad para la producción de café y cacao.

Así, se empieza a trabajar en iniciativas para los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), contribuyendo a la definición de agendas productivas territoriales y buscando promover la competitividad estratégica dentro de las prioridades del departamento.

Otro de los objetivos encumbrados fue la reducción de la pobreza rural, tanto en indicadores de pobreza monetaria como de pobreza multidimensional. Finalmente, se procuró el empoderamiento de las comunidades y asociaciones locales, para las transformaciones propuestas en los territorios, a partir de las propias estrategias desde los canales de control establecidos, para hacer seguimiento a una idónea implementación.

Expectativas del Plan de Desarrollo 2018-2022

Para construir un plan basado en pactos, el Gobierno organizó mesas departamentales y talleres regionales para trabajar con las iniciativas y necesidades de los territorios, conectado con los objetivos de desarrollo sostenible a 2030, desde la perspectiva del Gobierno nacional. El plan se soporta en pactos, unos transversales que se diferencian por la materia de política pública que representan (como Pacto por la construcción de paz: cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas) y otros que son regionales asentados en un ámbito de operación territorial de acuerdo con la naturaleza administrativa y geográfica de zonas declaradas como relevantes para hacer intervención (como Pacto Región Pacífico, que incluye diversidad para la equidad, la convivencia pacífica y el desarrollo sostenible en departamentos tan relevantes como Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca).

El Plan Plurianual de Inversiones para la Paz asciende a 37,1 billones de pesos, dirigido a las víctimas, al proceso de reincorporación y a la sustitución de cultivos ilícitos, también a los territorios con mayores índices de pobreza extrema, economías ilegales, debilidad institucional y violencia, en especial en los 170 municipios de los PDET.

En el escenario presupuestal la región Pacífico, conformada por los departamentos del Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca, tiene una asignación de 123,7 billones de pesos, lo que representa un crecimiento del 36,3 % frente al cuatrienio anterior (Presidencia de la República, 25 de mayo del 2019); esto convierte al Cauca en una zona prioritaria.

Para acelerar la sustitución de cultivos el Gobierno se comprometió a revisar el estado de los planes de sustitución, para poner en marcha un programa para los cocaleros que se quedaron por fuera de los acuerdos individuales. De los 1,9 billones de pesos que pidieron durante el 2019 para funcionar nacionalmente, el Ministerio de Hacienda asignó 300 mil millones de pesos, de los 2,1 billones de pesos que necesitaban para el 2020 les fue asignado 1,3 billones de

pesos, de los cuales aproximadamente 70 mil millones de pesos serían para el Cauca (Bravo, 2021). Por esto, es imprescindible garantizar la sostenibilidad fiscal de los programas y el acompañamiento de la comunidad, pues la carencia de recursos crea un vacío enorme que ni la cooperación internacional o privada pueden suplir.

Conclusiones

En este capítulo se argumentó la incidencia de los actores armados en la configuración del poder político local, en clave electoral. En el Cauca surge una multiplicidad de expresiones sociales, políticas y comunitarias que durante décadas ha resistido los embates del conflicto armado. En igual sentido, la presencia diferenciada del Estado es el escenario propicio para el surgimiento y ubicación principal de estos actores.

Respecto a la violencia política es posible advertir tres grandes generalidades: primera, hasta el 2011 las Farc-EP demostraron una postura abierta en contra del proceso electoral, que se modifica en elecciones posteriores, con un accionar más selectivo; segunda, los líderes de diversa naturaleza que reclaman derechos colectivos de carácter local se han convertido en el blanco principal de los actores armados en la región, en especial de los llamados Gaor; por último, aunque hace falta ahondar en el fenómeno de la financiación de campañas por parte de actores ilegales, las condenas de la década de los 2000 por parapolítica y narcotráfico, las economías ilegales, así como el aumento de los costos de las campañas sugieren un campo fundamental a explorar en el caso del Cauca.

En términos de la configuración del poder político, se viene consolidando una coalición política liderada por un sector de antiguos líderes del Partido Liberal en cabeza de Temístocles Ortega, quien, por diferencias con sectores del liberalismo, resultó apartándose del liberalismo oficial. A la fecha, dicha coalición, conformada por Cambio Radical, el Partido de la U, el Partido Conservador y por algunos sectores campesinos, afros e indígenas, ha logrado de manera consecutiva la gobernación del departamento por tres periodos. De igual forma, emergen desde las bases sociales movimientos políticos que resisten los efectos del conflicto en la región, y que desde la Constitución de 1991 han conseguido afianzarse en la arena electoral.

En perspectiva, la región asiste a una estrategia sistemática de limitación de la competencia política por medios violentos, tanto en los nuevos como en los tradicionales territorios en disputa. En consecuencia, la violencia contra líderes sociales y políticos va en aumento, como retaliación a la resistencia de las comunidades, que agencian mejores condiciones de vida, acceso a servicios básicos, se oponen a las economías ilícitas, apoyan la implementación de los acuerdos o en su defecto, se oponen a la devastación de los recursos naturales en sus territorios.

Referencias

Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (Acin). (24 de febrero del 2018). Continúan amenazas a líderes indígenas del norte del Cauca. https://www.cric-colombia.org/portal/continuan-las-amenazas-de-muerte-a-lideres-indigenas-en-el-norte-del-cauca/

Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca Çxhab Wala Kiwe. (2020). https://nasaacin.org/

Asociación Red Departamental de Mujeres del Cauca. (2020). https://www.sercoldes.org.co/index.php/red-departamental-de-mujeres-del-norte-del-cauca

Ávila, A. (2011). *Guerrillas, FARC y ELN: acciones de interferencia para las elecciones de 2011.* Corporación Nuevo Arco Iris.

Baldizón, A. (2005). De la incertidumbre del conflicto armado a la incertidumbre electoral. *Trace*, *48*, 46-59.

Bartolini, S. y Mair, P. (1990). *Identity, Competition and Electoral Availability: The Stabilization of European Electorates, 1885-1985*. Cambridge University Press.

Bravo, N. (2021). La estrategia de Duque no logra descifrar la nueva violencia del Cauca. *La Silla Vacía.* https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/la-estrategia-de-duque-no-logra-descifrar-la-nueva-violencia-del-cauca/

Chilito, A. (2018). Poblaciones indígenas y elecciones locales en cuatro municipios del departamento del Cauca 2003-2015. *Colombia Internacional*, *94*, 143-175. https://doi.org/10.7440/colombiaint94.2018.06

Chilito, A. y Calvache, F. (2018). Reconfiguración del mapa político del departamento del Cauca en el marco del posconflicto. En F. Botero, M. García y L. Wills-Otero (comps.), *Polarización y posconflicto. Las elecciones nacionales y locales en Colombia, 2014-2017* (pp. 291-323). Universidad de los Andes.

Chilito, A. y Calvache, F. (2019). Polarización política en tiempos del posacuerdo: factores de riesgo en las elecciones locales de 2019 en el departamento del Cauca. En C. Vargas (ed.), *Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones de autoridades locales Colombia 2019* (pp. 513-527). Misión de Observación Electoral. https://moe.org.co/wp-content/uploads/2019/11/Mapas-de-Riesgo-Electoral-2019-_DIGITAL.pdf

Chilito, A., Vargas, A., Calvache, F. y Bañol, E. (2015). *Análisis de dinámicas y riesgos electorales del departamento del Cauca, 2015.* Misión de Observación Electoral y Torre Blanca.

Congreso de la República de Colombia. (25 de mayo del 2019). Ley 1955. Por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad". *Diario Oficial No. 50964*.

Cox, G. (2009). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo: hacer que los votos cuenten*. Gedisa.

Defensoría del Pueblo. (2011). *Informe especial de riesgo electoral - Elecciones regionales 2011.* Defensoría del Pueblo.

Duque, T. (2019). Temístocles montó reality para asegurar la Gobernación del Cauca. *La Silla Vacía*. https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/temistocles-monto-reality-para-asegurar-la-gobernacion-del-cauca

El Espectador. (9 de junio del 2011). Farc serían responsables del asesinato de candidato a alcalde de Cauca. https://www.elespectador.com/noticias/judicial/farc-serian-responsables-del-asesinato-de-candidato-a-alcalde-de-cauca/

El Heraldo. (25 de mayo del 2015). Cientos de desplazados tras bombardeos a las Farc en Guapi. https://www.elheraldo.co/colombia/cientos-de-desplazados-tras-bombardeos-las-farc-en-guapi-196677

El País. (23 de noviembre del 2010). Guerrilleros secuestraron a político en el Cauca. https://www.elpais.com.co/judicial/guerrilleros-secuestraron-a-politico-en-el-cauca.html

El País. (15 de abril del 2015). Mueren 11 militares en ataque de las FARC al sur de Colombia. https://www.elpais.com.uy/mundo/mueren-militares-ataque-farc-sur-colombia.html

El País. (30 de octubre del 2019). El asesinato, secuestro y rescate que originaron la masacre en Tacueyó, Cauca. https://www.elpais.com.co/judicial/el-asesinato-secuestro-y-rescate-que-originaron-la-masacre-en-tacueyo-cauca.html

El Tiempo. (30 de enero del 2018). Asesinaron a líder social de López de Micay (Cauca). https://www.eltiempo.com/colombia/cali/asesinaron-a-lider-social-de-lopez-de-micay-en-el-cauca-176888

Espinosa, C. (2013). Malentendidos productivos: 'clivaje de género' y feminismo en una organización de trabajadores desocupados de Argentina. *La Ventana. Revista de Estudios de Género*, *4*(37), 289-323. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-94362013000100012&lng=es&tlng=es

Fornos, C., Power, T. y Garand, J. (2004). Explaining voter turnout in Latin America, 1980 to 2000. *Comparative Political Studies*, *37*(8), 909-940.

García, M. (2007). Sobre balas y votos: violencia política y participación electoral en Colombia, 1990-1994. En Universidad del Rosario (ed.), *Entre la persistencia y el cambio. Reconformación del escenario partidista y electoral en Colombia* (pp. 84-117). Universidad del Rosario.

García, W. (2013). Participación política de los indígenas del Cauca como construcción de ciudadanía. *Universitas*, *19*, 217-236. https://doi.org/10.17163/uni.n19.2013.08

González, N. y Archila, M. (2010). *Movimiento indígena caucano: historia y política*. Universidad Santo Tomás.

Gow, D. y Jaramillo, D. (2013). *En minga por el Cauca: el gobierno del taita Floro Tunubalá (2001-2003).* Universidad del Rosario y Universidad del Cauca. 10.15446/achsc.v43n1.55077

Higuera, I. (2017). Control armado y comportamiento electoral: un cuasi-experimento en el Caguán. *N. 256. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional.*

Hoyos, D. (2009). Dinámicas político-electorales en zonas de influencia paramilitar: análisis de la competencia y la participación electoral. *Análisis Político*, *69*, 13-32.

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz). (2019). *Informe especial Cauca-Nariño. Crisis de seguridad en el posacuerdo.* http://www.indepaz.org.co/informe-especial-cauca-narino-crisis-de-seguridad-en-el-posacuerdo/

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz). (2020). *Los grupos PosFarc Ep. Un escenario complejo. Actualización 2018-2 y 2019.* http://www.indepaz.org.co/los-grupos-posfarc-ep-un-escenario-complejo/

Kalyvas, S. (2010). *La lógica de la violencia en la guerra civil*. Ediciones Akal.

La Silla Vacía. (19 de febrero del 2018). Hasta aquí llegó la paz de los indígenas en el Cauca. https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/hasta-aqui-llego-la-paz-de-los-indigenas-en-el-cauca/

Malamud, A. (2003). Los partidos políticos. En J. Pinto (comp.), *Introducción a la ciencia política* (pp. 321-350). Eudeba.

Misión de Observación Electoral (MOE). (2010). Factores de riesgo electoral 2010 – Cauca. https://moe.org.co/home/doc/moe_mre/caucalibro.pdf

Misión de Observación Electoral (MOE). (2015). *Resultados electorales en Colombia: elecciones de autoridades locales 2015*. https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/07/Libro_MOE_Resultados_Electorales_en_Colombia_2015-4.pdf

Misión de Observación Electoral (MOE). (2019). Informe sobre violencia política desde el inicio del calendario electoral 2019. https://moe.org.co/wp-content/uploads/2019/05/MOE-ViolPolSoc-abril.pdf

Misión de Observación Electoral (MOE). (2020). *Informe sobre violencia política 2020.* https://moe.org.co/wp-content/uploads/2020/06/Informe_VioPol_31demayo2020.pdf

Ortegón, M. (2010). Conflicto armado y participación electoral en Colombia: el caso de la elección presidencial en el 2006. *Revista Pléyade*, *5*(Primer semestre), 46-70.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2014). *Análisis de conflictividades y construcción de paz en el departamento del Cauca*. PNUD y Cooperación Sueca.

Prudencio, G. y Rodríguez, F. (2018). Voto étnico en Bolivia. Cohesión, disgregación y clivajes étnicos. *Política y Gobierno*, *25*(1), 65-100. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372018000100065&lng=es&tlng=es

Radio Súper. (19 de noviembre del 2015). Asesinado comandante de Bomberos de Almaguer. http://www.radiosuperpopayan.com/2015/11/19/asesinado-comandante-de-los-bomberos-de-almaguer-cauca/

Radio Súper. (7 de diciembre del 2015). Por presuntos móviles políticos, brutalmente agredido en La Sierra, Cauca el gerente de Cosurca. http://www.radiosuperpopayan.com/2015/12/07/por-presuntos-moviles-politicos-brutalmente-agredido-en-la-sierra-cauca-el-gerente-de-cosurca/

Red Sonora. (21 de octubre del 2019). Capturan a cinco policías involucrados en el asesinato de Karina García en Suárez. https://radio1040am.com/2019/10/21/capturan-a-cinco-policias-involucrados-en-el-asesinato-de-karina-garcia-en-suarez/

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2020). Histórico de resultados electorales. https://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-Resultados-3635-

Ruta Pacífica de las Mujeres. (2020). https://rutapacifica.org.co/wp/

Scarritt, J. y Mozaffar, M. (1999). The specification of ethnic cleavages and ethnopolitical groups for the analysis of democratic competition in Africa. *Nationalism and Ethnic Politics*, *5*(1), 82-117.

Silva, S. (15 de febrero de 2015). Clamor caucano contra minería ilegal. http://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/clamor-caucano-contra-mineria-ilegal-articulo-544260

Soto, L. (2018). Viaje a las entrañas de la coca en el Cauca. *La Silla Vacía*. https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/viaje-a-las-entranas-de-la-coca-en-el-cauca/

Steele, A. (2011). Electing displacement: political cleansing in Apartadó, Colombia. *Journal of Conflict Resolution*, *55*, 423-445. 10.1177/0022002711400975

Verdad Abierta. (18 de mayo del 2009). Capturado el ex gobernador de Cauca Juan José Cháux. https://verdadabierta.com/capturado-el-ex-gobernador-de-cauca-juan-jose-chaux/

Identidades y retos ocupacionales para la construcción de paz con justicia social en Colombia

Yury Arenis Olarte Arias*
María Elizabeth Fonseca Villamarín**

* Estudiante doctoral en Ciencias Humanas y Sociales, magíster en Educación y terapeuta ocupacional de la Universidad Nacional de Colombia. Especialista en Epistemologías del Sur por Clacso. Docente investigadora de la Institución Universitaria Escuela Colombiana de Rehabilitación. yury.olartea@ecr.edu.co

** Magíster en Educación Comunitaria y educadora especial de la Universidad Pedagógica Nacional y terapeuta ocupacional de la Universidad Nacional de Colombia. Instructora CIF-OPS-Cemece. Docente programa Terapia Ocupacional de la Institución Universitaria Escuela Colombiana de Rehabilitación. maelifonvi@yahoo.com

Introducción

Las dinámicas de violencia en Colombia han configurado su orden histórico como herencia de los procesos de colonización e independencia, sin embargo, esta se registra en el país con el inicio del conflicto político bipartidista entre 1946 y 1958. Conflicto que se tradujo en una confrontación armada interna –que produjo las guerrillas en los años sesenta del siglo XX y el surgimiento paralelo de grupos paramilitares explicitados como tal, entrada la década de los noventa, fuerzas militares en disputa por el poder, el territorio y el acceso a recursos– que ha mantenido una guerra de más de sesenta años (Grupo de Memoria Histórica, 2013) y ha ocasionado profundos daños en el país, causando la muerte de aproximadamente 998 917 personas entre civiles y combatientes y al 1 de julio del 2017, cerca de 7 523 811 personas desplazadas, 168 151 desaparecidos, 21 535 delitos contra la libertad y la integridad sexual, 8321 niños, niñas y adolescentes reclutados por grupos armados, 35 948 secuestros y 11 064 víctimas de minas antipersonales o artefactos explosivos (Gobierno de Colombia, 2017).

En este panorama Colombia era el país con el conflicto armado interno sin negociar más antiguo del mundo y el productor de la crisis humanitaria más profunda del continente. Por tanto, en el 2012 inician los procesos de diálogo y negociación para encontrar solución al conflicto armado con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Farc-EP), grupo guerrillero con más presencia y ofensiva en el país, logrando en el 2016 un acuerdo final para la terminación del conflicto, la construcción de una paz estable y duradera y un cese total al fuego. Sin embargo, tras un forcejeo entre las fuerzas políticas del país, el acuerdo pierde la refrendación popular vía plebiscito alterando el rumbo de la implementación. Posterior al plebiscito las partes negociadoras y las Farc-EP establecen acciones de renegociación y anuncian un nuevo acuerdo, el cual se firma a finales del 2016 con fallo de la Corte Constitucional que autoriza al poder ejecutivo refrendar los nuevos acuerdos (Botero, 2017).

La violencia vivida por la población colombiana ha generado un detrimento en la calidad de vida, con un daño acentuado en las personas víctimas directas del conflicto armado, que se expresa en el aumento de índices de pobreza y de brechas de desigualdad e injusticia, restringiendo la garantía y satisfacción de derechos humanos fundamentales y, por ende, la subsistencia y la posibilidad de una vida digna. Ante esta situación, el Gobierno nacional expidió 25 normas relacionadas con el conflicto armado entre 1997 y el 2014, tendientes a atender a los actores involucrados, tanto víctimas como excombatientes según un enfoque diferencial, poblacional y de género, en búsqueda de garantizar la asistencia, atención y reparación integral de las víctimas y la reincorporación a la vida civil de los grupos armados (Peñas-Felizzola *et al*., 2016). En este orden de ideas, diferentes disciplinas y profesiones se enfocan en la materialización de las disposiciones normativas a través de su quehacer, abordando el conflicto armado, sus efectos,

el acuerdo de paz y los marcos de implementación como objeto de estudio y buscando analizar, intervenir y evaluar las posibilidades de las disposiciones para la construcción de paz en Colombia de cara a las realidades territoriales.

De esta manera, la terapia ocupacional como profesión sociosanitaria que se dedica al desempeño ocupacional de personas y comunidades (Congreso de Colombia, 2005) aborda el fenómeno de la violencia y sus efectos desde la ocupación humana. Desde este campo disciplinar se propicia la (de/re) construcción de identidades personales y colectivas en el marco de la justicia (Kronenberg y Pollard, 2007) ante situaciones que restringen la participación y ejecución de ocupaciones (hacer-prácticas) fundamentales para la supervivencia, el desarrollo y la satisfacción humana y social, como son: cuidado, educación, juego, trabajo, ocio y tiempo libre, participación social y descanso y sueño (American Occupational Therapy Association, 2008). Aunque la terapia ocupacional no se enuncia como profesión en la normatividad referente al conflicto armado, las acciones profesionales de atención a poblaciones víctimas y a grupos armados coinciden con las necesidades de los territorios y el objeto de estudio de la profesión.

En esta medida, los hallazgos investigativos de terapia ocupacional en el conflicto armado colombiano se centran en las posibilidades de participación de la profesión para atender a las necesidades ocupacionales y en salud de las poblaciones directamente afectadas (Caballero *et al*., 2018; Peñas-Felizzola *et al*., 2015; Peñas-Felizzola *et al*., 2016) y más recientemente, en caracterizar las experiencias profesionales en las regiones. Se registra la presencia del terapeuta ocupacional en gran parte del territorio nacional: 18 departamentos, con acciones desde el campo comunitario (30 %), psicosocial (19,7 %), educativo (19,7 %), sociolaboral (16,6 %) y biosocial (13,6 %) que involucran adultos (24 %), niños (21,5 %), jóvenes (21,5 %) y personas mayores (10 %). Dichas poblaciones encarnan condiciones de protección especial, al ser personas con discapacidad (34,4 %), mujeres con jefatura de hogar (29,3 %), población indígena (19 %), grupos afrocolombianos (10,3 %), comunidades gitanas o rom (5,2 %) y raizales (1,7 %) que han asumido roles en el conflicto armado, como: víctimas (53,2 %), desmovilizados o desvinculados de grupos armados ilegales (23,4 %) y fuerzas militares (23,4 %) (Gómez-Galindo *et al*., 2017).

Frente a estos hallazgos, este texto reporta los resultados de la investigación documental titulada "La ocupación humana como constructora de justicia social en el proceso de paz en Colombia" desarrollada en el periodo 2018-2019, con el propósito de presentar reflexiones sobre los espacios de oportunidad para la construcción de justicia social desde la ocupación humana, de cara a experiencias internacionales de procesos de paz y al plan marco de implementación del acuerdo final colombiano. El estudio fue una investigación de tipo cualitativo exploratorio, ya que, como lo indica Muñoz (2011) se centró en la recopilación de datos de fuentes documentales primarias y secundarias

de experiencias de procesos de paz mundiales, con el fin de examinar antecedentes que permitieran profundizar en teorías existentes sobre el conflicto armado y la construcción de paz, para luego relacionarlas y explicar el fenómeno colombiano.

Como criterios de inclusión de las fuentes se seleccionaron experiencias de procesos de paz que respondieran a conflictos armados internos en el escenario de delimitación territorial de Estado y que dieran paso a la finalización de una guerra o conflicto social-armado. El análisis de dichas fuentes se hizo a partir de las categorías deductivas: 1. Ocupación humana; áreas ocupacionales y significados de la ocupación y 2. Justicia social; políticas de redistribución y políticas de reconocimiento. Finalmente se desarrolló un proceso de codificación axial, donde se relacionaron categorías con subcategorías (Corbin y Strauss, 2002) para identificar posibilidades de actuación ocupacional en clave de justicia social para el proceso de construcción de paz en Colombia.

En esta lógica investigativa, este texto presenta los resultados de dicha investigación en tres unidades de análisis. En principio se exponen los puntos de los acuerdos de diez experiencias de procesos de paz y la de Colombia, en la búsqueda de tendencias frente a las nociones y disposiciones políticas, sociales y económicas para la construcción de paz en clave de justicia social y ocupacional. Posteriormente, se describen los retos identificados en los acuerdos de paz frente a procesos de justicia social redistributiva y de reconocimiento y por último, se explicitan los retos ocupacionales para la construcción de paz en Colombia en cuanto a la (de/re) construcción de identidades personales y colectivas en el marco de la justicia social.

Aportes de los acuerdos de paz a la justicia social

Un proceso de paz es un esfuerzo colectivo para lograr un acuerdo que ponga fin a la violencia armada y dé paso al diálogo y al consenso como mecanismos para tramitar los conflictos causantes de la violencia, teniendo en cuenta que aquella es el fracaso de la tramitación de conflictos, pero que un conflicto no siempre deriva en violencia (Galtung, 1998). En esta medida, los procesos de paz requieren la participación de todos los actores afectados por el conflicto armado para la construcción de los acuerdos y la implementación de estos, de tal manera que se permitan abordar y tramitar los conflictos estructurales que provocaron el surgimiento de la violencia. En este marco podemos distinguir cinco modelos de procesos de paz: de reinserción, de reparto del poder, de intercambio, de medida de confianza y de autogobierno, que se relacionan con el tipo de demandas que subyacen tras los conflictos (Vicenc, 2010). En la tabla 1 se reportan los puntos de los acuerdos de diez experiencias de procesos de paz y la de Colombia, respecto a las nociones y disposiciones políticas, sociales y económicas para la construcción de paz.

Tabla 1. Acuerdos procesos de paz

País y año	Motivo del conflicto	Modelo del acuerdo	Puntos del acuerdo
Sudáfrica 1991-1994	Democratización del país	Intercambio: paz por democracia	• Reforma constitucional democrática • Sistema de transición participación política • Sistema judicial y legal no discriminatorio • Prevención de la violencia • Desarrollo y construcción socioeconómica • Confianza, reconciliación y derechos humanos • Comisiones de monitoreo de paz y justicia
El Salvador 1992	Democratización del país	Intercambio: paz por democracia	• Sistema judicial y electoral y reforma fuerzas armadas • Desarrollo económico y social: reforma agraria • Participación política y electoral
Filipinas 1996	Autogobierno	Autogobierno	• Reintegración sin desarme a las fuerzas militares y amnistía a combatientes • Rehabilitación, capacitación e integración social de base comunitaria a combatientes: formación y desarrollo ocupacional • Preparación psicológica y cultural para la reinserción de combatientes: construcción de confianza • Desarrollo económico y social con participación comunitaria • Atención y asistencia legal, laboral, educativa y sanitaria • Comisiones de justicia transicional y reconciliación
Guatemala 1996	Democratización del país	Intercambio: paz por democracia	• Fortalecimiento sociedad civil y función de las fuerzas armadas • Regreso de refugiados y reasentamiento población desplazada • Identidad y derechos de los pueblos indígenas • Reforma constitucional y régimen electoral • Condiciones socioeconómicas y reforma agraria

Continúa

País y año	Motivo del conflicto	Modelo del acuerdo	Puntos del acuerdo
Irlanda del Norte 1998	Autogobierno	Autogobierno	• Desarme • Sistema constitucional • Participación política y electoral • Desarrollo económico y social • Atención a población víctima
Angola 2002	Reparto del poder político	Reinserción	• Desmovilización y reinserción fuerzas armadas • Atención a crisis humanitaria • Desarrollo económico y social: seguridad alimentaria • Transparencia y rendición de cuentas • Reforma institucional y pluralidad política • Reconciliación, sociedad civil y derechos humanos
Sierra Leona 2002	Reparto del poder político	Reparto del poder político y económico	• Atención a derechos humanos • Integración política y gobernanza • Reconciliación y atención a víctimas • Comisión verdad y justicia • Desarrollo económico y social
Indonesia 2006	Autogobierno	Autogobierno	• Participación política y electoral • Comisión verdad, reconciliación y derechos humanos • Amnistía a presos políticos • Desarrollo y reintegración social y económica a víctimas, excombatientes y presos políticos • Recolección y destrucción de armas
Nepal 2008	Democratización del país	Paz por democracia	• Reforma constitucional democrática • Participación política y étnica multipartidista • Justicia social y equidad: género, casta, clase, etnia, región • Comisión de la verdad y la reconciliación • Atención a derechos humanos • Desarme, desmovilización y liberación de prisioneros

Continúa

País y año	Motivo del conflicto	Modelo del acuerdo	Puntos del acuerdo
Burundi 2008	Reparto del poder político	Reparto del poder político y económico	• Renovación democrática con partición equitativa del poder según cuestiones étnicas • Alto al fuego y reforma de las fuerzas de seguridad y policía • Reconstrucción económica y social: repatriación población refugiada y retorno población desplazada • Compromiso de reconciliación y establecimiento de la verdad
Colombia 2016	Democratización del país	Intercambio: ¿paz por democracia?	• Reforma rural integral • Participación política y apertura democrática • Fin del conflicto y reincorporación de combatientes a la vida civil • Solución al problema de drogas ilícitas con base comunitaria, prevención del consumo y salud pública • Atención a víctimas del conflicto • Implementación, verificación y refrendación del acuerdo

Fuente: elaboración propia.

Las experiencias que se muestran en la tabla 1 describen principalmente en los puntos de sus acuerdos intenciones por tramitar diferencias políticas y en menor proporción diferencias étnicas, explicitándose la necesidad de una reforma constitucional o una transformación del sistema de participación política, electoral y judicial en el marco de la equidad (Barnes, 2004; Caramés, 2009; Vicenc, 2015; Vilellas, 2008). Dichas transformaciones aluden a la participación de excombatientes en los estamentos políticos y de seguridad de los gobiernos y a acciones para la capacitación y reinserción a la vida civil de estos. En contraste, los puntos referidos a la atención de víctimas se centran de manera global en el desarrollo social y económico que permita la garantía de derechos humanos fundamentales y la implementación de medidas de intervención en salud ante los daños causados. Sin embargo, las dimensiones del daño asociadas a la reparación y la justicia están menos explícitas y se asocian a la creación de comisiones de verdad y reconciliación para la construcción de confianza y tejido social. En esta medida, las disposiciones para la prevención de la violencia y transversalización de enfoques de género y étnicos son débiles, así como la presencia de un abordaje situado de las experiencias heterogéneas tanto de las víctimas como de los actores de grupos armados.

En esta lógica la noción de justicia se supedita a los intereses de conciliación política de los actores armados y subordina la necesidad de justicia de las víctimas. La distribución de la justicia carece de claridades frente a los marcos de implementación de los acuerdos, lo que complejiza la disposición a estos y la reconstrucción de confianza y tejido social entre las comunidades y frente al Estado. A partir de estos hallazgos, en la tabla 2 se analizan las experiencias de acuerdos de paz en términos de retos para la justicia y se abordan de acuerdo con la noción de justicia social planteada por Fraser (2008), que convoca a relacionar las nociones canónicas de justicia con redistribución y reconocimiento, al hacer patente la necesidad de una redistribución más justa de los recursos y la riqueza indispensable para una vida digna, la apertura política al reconocimiento de las diferencias y la heterogeneidad identitaria desde una perspectiva interseccional.

Tabla 2. Retos para la justicia social acuerdos de paz internacionales

País	Retos justicia redistributiva	Retos justicia de reconocimiento
Indonesia	• Reconstrucción de las provincias afectadas por el conflicto y por el tsunami	• Programas para la reintegración social de excombatientes y presos políticos en estado de amnistía entendidos como obstáculos potenciales para la paz
Nepal	• Reforma constitucional que abole la monarquía y estructura la república federal democrática • Proceso de desarme y dejación de armas • Programas rurales de desarrollo y compensación económica sin sesgos de género frente a la división sexual del trabajo	• Restructuración del Estado y configuración de instituciones incluyentes frente a marcadores de poder como: clase, raza, género, casta, etnia y región • Diseño de políticas públicas de reconocimiento a la pluralidad étnica y la existencia de poblaciones excluidas en el marco de la reforma constituyente
Filipinas	• Construcción de un fondo económico de asistencia inmediata estableciendo ambientes de seguridad para garantizar el desarrollo sostenible • Proceso de desarme y remuneración por las armas entregadas y destrucción de armas ligeras • Acciones de formación en necesidades propias de las comunidades para el desarrollo económico	• Proceso de reintegración centrado en los excombatientes y basado en la reintegración a la vida civil y la integración a las fuerzas de seguridad estatal • Eficacia de la comisión de justicia transicional y reconciliación frente al proceso de amnistía

Continúa

País	Retos justicia redistributiva	Retos justicia de reconocimiento
Irlanda del Norte	• Distribución de la tierra productiva. No se menciona la restitución de esta a víctimas de desplazamiento por el conflicto	• Reconocimiento de ciudadanía a población católica, a la libertad de culto y a las tradiciones religiosas • Indulto a opositores y participación política y electoral de estos • Creación de comisiones para la protección de las minorías y las víctimas del conflicto
Angola	• Acceso a tierras y créditos como mecanismo de reactivación de la economía, principalmente para garantizar la seguridad alimentaria de la población	• Reconocimiento de la participación política y electoral de excombatientes y el derecho a cargos públicos • En el transcurso de la implementación del acuerdo, se da apertura a la participación de otras fuerzas políticas y sociales en el marco de la pluralidad • Programas para la reconciliación y lineamientos para la transparencia y la rendición de cuentas como mecanismos anticorrupción
Sierra Leona	• Ordenamiento territorial y refuerzo de núcleos de poder departamental y local para la descentralización del sistema político y la toma de decisiones del orden nacional	• Restauración de las autoridades tradicionales y consejos locales con base en el desarrollo comunitario • Programas de acción para la atención de las víctimas del conflicto, la reconciliación y la garantía de derechos humanos • Comisiones de acompañamiento territorial para la búsqueda de la verdad y la justicia ante hechos de violencia
Sudáfrica	• Desarrollo y reconstrucción socioeconómica para comunidades afectadas por la violencia política y para la prevención o reducción de la violencia • Sistema de participación ciudadana en los ámbitos nacional, gubernamental y local para la prevención de la violencia con rubros estatales y sistema de voluntariados comunitarios	• Establecimiento de un gobierno de transición que dio origen a la nueva constitución libre de *apartheid* y a la comisión para la verdad, la justicia y la reconciliación sustentadas en la inclusión y a través de los medios de comunicación expuso la magnitud del *apartheid* • Programas de cambio de la cultura institucional y la conducta de la policía y de la fuerza de defensa para aumentar la credibilidad pública • Comisiones de líderes tradicionales, de símbolos nacionales y comité asesor de género

Continúa

País	Retos justicia redistributiva	Retos justicia de reconocimiento
Burundi	• Programa de desarme, desmovilización y reintegración a la sociedad civil con acceso a compensaciones económicas y equilibrio étnico en las instituciones de defensa y seguridad	• Participación política y judicial con equilibrio étnico y de género • Comisión de la verdad, la reconciliación y el "perdón" • Amnistía, inmunidad provisional y liberación de presos políticos
El Salvador	• Distribución y transferencia de tierras cultivables y programas de subsidio y crédito a población campesina • Reorganización del sistema judicial y electoral por vías democráticas	• Sistema de participación electoral popular y reformas laborales para la subsistencia y dignidad humana • Diferenciación de funciones de las fuerzas militares y las entidades policiales para el libre ejercicio de los derechos
Guatemala	• Ante la derrota en el referéndum para enmendar la constitución, la aplicación de las reformas fiscales para la financiación de los acuerdos, en particular los socioeconómicos se hace inestable • Necesidad de reformas en el sector industrial y de exportación agraria truncada por los mismos sectores económicos	• Creación de la comisión para el establecimiento histórico y la comisión internacional contra la impunidad • Los acuerdos no tienen estatus de obligación legal del Estado, se presume un vacío social con incapacidad de impulsar la agenda general para la paz

Fuente: elaboración propia.

Los retos para la justicia redistributiva y de reconocimiento identificados en las experiencias internacionales, aunque heterogéneos, se relacionan principalmente con la disposición de reformas constitucionales que amplíen la participación política y electoral y la reincorporación de excombatientes a la vida civil en términos laborales. Los desafíos en justicia redistributiva se centran en la necesidad de reformas sociales y económicas que contribuyan a disminuir la crisis humanitaria que produjo el conflicto armado. Los retos para la justicia de reconocimiento se explicitan en menor proporción y se enfocan en la reconstrucción del tejido social en términos de confianza, reconciliación y reconocimiento de las diferencias y en la atención de los daños psicológicos, morales y simbólicos de las víctimas. Desde este mismo enfoque de justicia social se analizan en la tabla 3 los puntos del acuerdo de paz colombiano.

Tabla 3. Retos para la justicia social acuerdo final Colombia

Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera – Colombia 2016		
Punto del acuerdo	**Retos justicia redistributiva**	**Retos justicia de reconocimiento**
Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral	• Aumentar el bienestar de los habitantes rurales impulsando la integración de las regiones y el desarrollo social y económico • Acceso y tenencia de la tierra para actividades agropecuarias de hogares rurales • Provisión de bienes y servicios públicos en términos de infraestructura, adecuación de tierras, salud, educación y vivienda • Reactivación económica de mercados locales y regionales • Garantizar la democratización de la tierra en beneficio de los campesinos, en especial de las mujeres campesinas • Creación e implementación del Plan Nacional de Salud Rural y del Plan Especial de Educación Rural	• Promover oportunidades para la ruralidad colombiana, sobre todo para las poblaciones más afectadas por el conflicto y la pobreza • Cierre de brechas entre el campo y la ciudad y satisfacción de derechos de las poblaciones más afectadas por el conflicto armado • Generación de condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural • Restablecimiento de los derechos y reparación de las víctimas del desplazamiento y del despojo • Garantizar los derechos de las mujeres a la formación y al acceso a servicios técnicos, proyectos productivos, financiamientos e infraestructura
Participación política: apertura democrática para construir la paz	• Ampliación de la democracia para facilitar el surgimiento de nuevas fuerzas en el escenario político y garantizar la participación y la inclusión política • Garantías de seguridad para líderes de movimientos sociales y defensores de derechos humanos	• Generar espacios y mecanismos de participación ciudadana efectivos para la solución de problemas • Reconstrucción de la confianza de los ciudadanos en el Estado en el marco de la transparencia y la pedagogía de los valores • Formulación de una política de convivencia, reconciliación, tolerancia y no estigmatización
Fin del conflicto	• Proceso de dejación de armas y reincorporación de los excombatientes de las Farc-EP a la vida civil en lo económico, social y político de acuerdo con sus intereses • Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres • Creación de fondos para la ejecución de proyectos productivos y de servicios del proceso de reincorporación	• Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres

Continúa

Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera – Colombia 2016		
Punto del acuerdo	**Retos justicia redistributiva**	**Retos justicia de reconocimiento**
Solución al problema de las drogas ilícitas	• Programas para la erradicación manual voluntaria de cultivos de uso ilícito y el control de grupos criminales organizados asociados al narcotráfico • Cierre de brechas socioeconómicas y mejora de condiciones de seguridad para los municipios y familias involucradas en el cultivo • Creación de programas productivos para la sustitución de cultivos de uso ilícito facilitando la transición a economías legales • Medidas para solucionar el fenómeno de producción y comercialización de narcóticos • Creación del sistema nacional de atención a personas consumidoras de drogas ilícitas	• Tratamiento distinto y diferenciado al fenómeno del consumo de drogas ilícitas • Fortalecimiento de la participación y de las capacidades de las organizaciones de mujeres rurales
Reparación integral a las víctimas del conflicto	• Sistema integral de verdad, justicia reparación y no repetición • Creación de la Comisión para el Establecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición • Creación de la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto • Creación de la Jurisdicción Especial para la Paz • Aumento de centros regionales de atención a víctimas • Programas de retorno y reubicación con enfoque territorial y de género, restitución de tierras y reparación colectiva • Fortalecimiento del programa de defensores comunitarios para el acompañamiento a procesos de restitución de tierras, retornos y reubicación de víctimas en el exterior y de comunidades étnicas	• Compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos • Promover la participación de mujeres víctimas en los espacios para definir medidas de reparación colectiva • Actos de reconocimientos de responsabilidad colectiva • Acciones de contribución a la reparación de las víctimas por parte de las Farc-EP, agentes del Estado y otros actores participantes en el conflicto armado • Fortalecimiento de los espacios de participación política de las víctimas frente a los mecanismos de atención y reparación • Formulación e implementación del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos

Continúa

Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera – Colombia 2016		
Punto del acuerdo	**Retos justicia redistributiva**	**Retos justicia de reconocimiento**
	• Plan nacional de rehabilitación psicosocial para la convivencia y la no repetición • Fortalecimiento del sistema de monitoreo de la situación de los derechos humanos en los ámbitos nacional y regional incluido el sistema de alertas tempranas	• Educación y pedagogía en derechos humanos para la promoción de la cultura política democrática y participativa y campañas de reconocimiento de derechos humanos y prevención de su violación • Plan de seguimiento a las denuncias e investigaciones por violaciones a los derechos de los defensores de derechos humanos y creación de un protocolo integral para este fin
Implementación, verificación y refrendación	• Ampliar los fondos destinados para la implementación del acuerdo, los recursos económicos de cooperación internacional y el sector privado • Reformas normativas para la contratación de proyectos de implementación del acuerdo de organizaciones sociales y comunitarias	• Poner en marcha mecanismos de rendición de cuentas con la participación de los diferentes niveles del gobierno • Establecer un plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías y observatorios de transparencia • Promover la convivencia, la reconciliación y la construcción de paz mediante programas pedagógicos sobre los acuerdos y los avances en la implementación a través de medios de comunicación (radio, televisión, redes sociales) • Construcción de la ruta de transversalización del enfoque de género durante la implementación del acuerdo final • Construcción de la ruta de transversalización del enfoque étnico en la implementación del acuerdo final

Fuente: elaboración propia.

Si bien en el acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de paz en Colombia es clara la transversalización del enfoque de género, étnico y territorial, sugiriendo un abordaje situado en la justicia social de reconocimiento, estos enfoques resultan retóricos de cara a las acciones y metas trazadas en el plan marco de implementación del acuerdo. En dicho plan se establecen principalmente mecanismos y acciones para la garantía de justicia y reparación redistributiva; sin embargo, se redunda en disposiciones institucionales generales que obstaculizan la materialización del acuerdo, en relación con el acceso efectivo de las víctimas y los excombatientes a los programas y recursos destinados. Disposiciones que deslegitiman el acuerdo como mecanismo para la tramitación de conflictos y la construcción de paz con base comunitaria. En suma, el acuerdo deja entre líneas los mecanismos de reparación y justicia de reconocimiento, especialmente frente a los daños psicológicos, morales y simbólicos ocasionados por la violencia y las disposiciones para la participación política y social con garantías de seguridad tanto para los excombatientes como para los defensores de derechos humanos. Se estima que el acuerdo si bien incluye la justicia social como propósito para la paz, no contempla rutas efectivas de materialización de las disposiciones frente a las realidades personales y comunitarias de poblaciones víctimas, grupos armados y sociedad en general, en el marco de roles sociales, recursos posibles, trayectorias ocupacionales e intereses y expectativas de vida.

Identidades y retos ocupacionales de los procesos de paz

Los retos para la construcción de paz en Colombia resultan diversos al completar cinco años de la firma del acuerdo, viejas y nuevas conflictividades asociadas a nuevos actores complejizan los análisis frente a los mecanismos de implementación. Sin embargo, en continua incertidumbre y desdicha por las barreras impuestas a la paz, nuevas reflexiones centradas en el hacer y la cotidianidad humana resultan pertinentes para reactualizar las estrategias de resistencia frente a las acciones violentas en el país.

Desde la terapia ocupacional se propone introducir la ocupación humana como dispositivo mediador para la construcción de paz desde la resignificación de roles e identidades ocupacionales de la vida cotidiana. La profesión entiende al sujeto de forma multidimensional y, por ende, desarrolla acciones centradas en modelos sanitarios, sociales y humanos que proporcionan oportunidades de participación en ámbitos educativos, laborales y comunitarios que promueven la salud y el bienestar físico y mental. En esta lógica, se entiende la ocupación como el conjunto de actividades, prácticas y haceres que las personas ejecutan en la cotidianidad para su supervivencia, bienestar, realización y posibilidad de transformación (Wilcock, 1999).

Las ocupaciones son la manifestación práctica del cuidado, el trabajo, la educación, el juego, el ocio, el tiempo libre, el descanso, el sueño y la participación social. Dichas ocupaciones se entretejen de oportunidades y barreras del contexto y del desarrollo de componentes de las personas (capacidades, habilidades, destrezas) para favorecer experiencias vitales asociadas al reconocimiento de la heterogeneidad humana y el potencial de acción y transformación, lo que permite la (re) construcción de objetivos de vida y de sentidos y significados atribuidos a los haceres desempeñados en el pasado, presente y futuro, como horizontes de posibilidad para la obtención de satisfacción, felicidad, sensación de bienestar, salud y calidad de vida (Larson *et al*., 2005; Uribe *et al*., 2011).

En dicha posibilidad de participación y ejecución de ocupaciones se constituyen y construyen las identidades humanas, al narrarse las personas a sí mismas desde los discursos y prácticas que se agencian y al otorgar en las identidades sentido y valor a la definición de sí y de la realidad (Bonder, 1998). La construcción de identidad mediada por el desempeño en ocupaciones se entiende desde la acepción performativa, es decir, como una "capacidad de acción (o agencia), que reconoce el poder como condición de su propia posibilidad, aludiendo a la dimensión social, psíquica, corporal y temporal del ser humano" (Butler, 1999, p. 29). De esta manera, y de forma relacional se conforman tanto identidades personales como colectivas en la experiencia con roles ocupacionales y con ambientes de desempeño que generan sensaciones de autorreconocimiento, legitimación, apropiación y resignificación de representaciones, valores y normas.

Es así, que la participación en ocupaciones posibilita la construcción continua de identidades ocupacionales personales y colectivas, y por ende, su resignificación al posibilitar experiencias de desempeño situadas en los intereses y expectativas de las personas y en la expresión de los aspectos físicos, afectivos, cognoscitivos y espirituales de la naturaleza humana, en interacción con las dimensiones institucionales, sociales, culturales y políticas del contexto a lo largo del tiempo y el espacio del ciclo vital (Trujillo *et al*., 2011). De acuerdo con lo anterior, en la tabla 4 se analizan los acuerdos de paz internacionales y el acuerdo colombiano en términos de retos ocupacionales para la (de/re) construcción de identidades personales y colectivas que concilien con la paz y la vida digna, en este sentido, se develan en áreas ocupacionales las intenciones políticas, sociales y económicas estipuladas en los acuerdos.

Tabla 4. Retos ocupacionales para la construcción de paz

País	Retos ocupacionales
Indonesia	**Educación y trabajo:** facilitadores para la reintegración social de excombatientes y presos políticos. Se construyen escuelas para fortalecer los procesos educativos y se establecen programas de formación para el empleo. Se toma como primera opción retomar el trabajo que se tenía antes de pertenecer a las filas del conflicto **Cuidado:** asociado al acceso de servicios de salud y rehabilitación
Nepal	**Trabajo:** programas de formación para el empleo y compensaciones económicas ampliamente marcados por una división sexista **Cuidado:** acciones de promoción de la salud a víctimas de violencia sexual. Campañas sobre la violencia doméstica y el alcoholismo **Participación social:** programas de participación política y electoral para mujeres excombatientes. Programas para contrarrestar la estigmatización social hacia mujeres desmovilizadas
Filipinas	**Trabajo:** asistencia legal y búsqueda de empleo. Reintegración laboral de excombatientes a las fuerzas armadas estatales y al programa de agentes de paz **Educación:** programa de capacitación y desarrollo para excombatientes en tres fases: procesamiento de los integrados, formación individual y formación y desarrollo ocupacional **Cuidado:** el proceso de reintegración se asumió desde la noción de rehabilitación de excombatientes e involucró a la población desplazada y a grupos en situación de mayor vulnerabilidad **Participación social:** programa de base comunitaria para la concienciación y aceptación de los excombatientes y la intervención socioeconómica en las zonas delimitadas. Implementación de la figura "agentes de paz" para el refuerzo de normas sociales. Programas preparatorios en ámbitos psicológicos y culturales para los procesos de reinserción frente a los niveles de desconfianza mutua
Irlanda del Norte	**Trabajo:** productividad asociada a la subsistencia y el desarrollo económico y social **Participación social:** preservación de creencias y tradiciones culturales asociadas a la libertad de culto y a la toma de decisiones políticas de la sociedad civil

Continúa

País	Retos ocupacionales
Angola	**Trabajo y educación:** medios para la reincorporación a la sociedad de excombatientes según intereses ocupacionales y para la reconstrucción económica del país **Cuidado:** asociado al acceso de servicios de salud y seguridad alimentaria **Participación social:** apertura para todos los actores sociales como medio de consolidación política
Sierra Leona	**Educación:** primaria universal gratuita como medida de reincorporación de los excombatientes a la vida civil **Trabajo:** integración económica y laboral de los excombatientes por medio de programas y talleres de formación con enfoque diferencial **Participación social:** promoción de la participación ciudadana desde las bases rurales en la toma de decisiones políticas para el desarrollo de las comunidades locales
Sudáfrica	**Cuidado:** programas de rehabilitación y reconstrucción en áreas afectadas por la violencia **Participación social:** creación de observadores de paz como mediadores para refrenar conductas violentas y reforzar la obligación de responder por los hechos. Programas comunicativos para legitimar acciones de negociación, mediación y resolución de conflictos comunitarios
Burundi	**Trabajo:** mecanismos socioeconómicos para la reintegración a la sociedad civil de excombatientes **Cuidado:** comisión nacional para la rehabilitación de las víctimas
El Salvador	**Trabajo:** tenencia de tierras y productividad asociadas al bienestar, la calidad de vida y la participación en ocupaciones colectivas
Guatemala	**Participación social:** procesos interculturales tendientes a la garantía de derechos de los pueblos indígenas **Trabajo:** acciones ante el regreso de refugiados y el reasentamiento de población desplazada

Continúa

País	Retos ocupacionales
Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera – Colombia 2016	
Punto del acuerdo	**Retos ocupacionales**
Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral	**Cuidado:** programas de atención integral a la primera infancia en zona rural y formación a familias en cuidado y crianza. Implementación de programas de telemedicina y de rutas integrales de atención en salud. Programas de atención en salud física, salud mental y discapacidad con enfoque diferencial y de género. Acciones para la protección integral de los niños, niñas y adolescentes en riesgo o en situación de trabajo infantil **Educación:** servicio especial de alfabetización en zonas rurales con enfoque diferencial. Servicios de educación flexible e incluyente para la población rural en los diferentes niveles educativos y con enfoque diferencial y de género. Programas de orientación y formación para la permanencia productiva de los y las jóvenes en el campo **Participación social:** servicios de asesoría y de formación para proteger los derechos de las mujeres sobre la tierra. Creación de mecanismos de conciliación y resolución de conflictos desde lógicas de participación comunitaria **Trabajo:** acciones socioocupacionales de formación e inclusión laboral desde la economía solidaria y los gustos e intereses de la población rural. Rutas y acciones para la inclusión laboral de personas con discapacidad y para mujeres
Participación política: apertura democrática para construir la paz	**Participación social:** programas para la resolución pacífica de conflictos en el marco del pluralismo y la diversidad humana. Construcción de estrategias para la participación de mujeres en escenarios políticos en relación con el equilibrio entre hombres y mujeres en labores del cuidado y reproducción. Programas de liderazgo político y social para miembros de partidos y de organizaciones sociales con espacial énfasis en las poblaciones más vulneradas: campesinos, mujeres, minorías religiosas, comunidades étnicas y población LGBTI
Fin del conflicto	**Cuidado:** programa de atención especial para personas con discapacidad y adultos mayores. Atención a personas con enfermedades de alto costo y rehabilitación de lesiones derivadas del conflicto. **Trabajo:** planes y programas de formación y reincorporación social y económica de los excombatientes según censo socioeconómico **Educación:** programa especial de reincorporación para menores excombatientes

Continúa

País	Retos ocupacionales
Solución al problema de las drogas ilícitas	**Cuidado:** programas de prevención del consumo de drogas ilícitas y salud pública con enfoque de derechos humanos, diferencial, de género y de atención. Rehabilitación e inserción social de personas consumidoras de drogas ilícitas con enfoque de género. Planes de acción departamentales para la prevención del consumo de drogas ilícitas **Trabajo:** programas o proyectos productivos para la generación de ingresos rápidos
Reparación integral a las víctimas del conflicto	**Cuidado:** implementación de estrategias de recuperación emocional, rehabilitación y de atención psicosocial a las víctimas individuales de acuerdo con el daño específico padecido, entre ellas las víctimas de violencia sexual. Proyectos y programas en el marco del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la no Repetición **Participación social:** programas de educación y pedagogía de derechos humanos para la promoción de la cultura política democrática y participativa y campañas de reconocimiento de derechos humanos y prevención de su violación
Implementación, verificación y refrendación	**Participación social:** promoción de la participación del sector empresarial como una garantía para la productividad, el acceso a mercados y la sostenibilidad de los proyectos

Fuente: elaboración propia.

Los retos ocupacionales que los acuerdos de paz tanto internacionales como el colombiano contemplan para las poblaciones afectadas por el conflicto armado se enfocan en posibilitar la participación ocupacional en trabajo, educación, cuidado y participación social, es decir, en las ocupaciones asociadas a la productividad o que se hacen necesarias para la supervivencia humana y el desarrollo económico y social de un país. La tendencia de las experiencias internacionales centra las oportunidades ocupacionales principalmente en el trabajo y la participación social, entendida esta última desde su acepción política y electoral. Aunque se identifican disposiciones frente al cuidado, este se comprende desde una noción biomédica que orienta las acciones desde un enfoque en atención en salud y rehabilitación de las víctimas y los excombatientes. El acuerdo colombiano si bien amplía sus percepciones frente a la participación social, entendiéndola desde una base comunitaria y desde el reconocimiento de diferencias ideológicas, étnicas y de género, sus rutas de acción redundan en lo retórico.

Al igual que las experiencias internacionales el acuerdo colombiano se centra en la ocupación de trabajo como mecanismo para el desarrollo social y económico de las comunidades y del país y en una menor proporción, se identifican oportunidades ocupacionales en el marco de la educación para el

trabajo y el cuidado como promotor de la atención primaria en salud. Aunque en el marco de implementación del acuerdo se especifica la priorización en el acceso a recursos y programas de restauración por las poblaciones víctimas y a programas para la reinserción a la vida civil de población excombatiente. Dichas disposiciones no puntualizan las vías y los recursos institucionales para el acceso, permanencia y éxito de las acciones que el Estado ha estipulado como mecanismo para la construcción de una paz estable y duradera. Por el contrario, las disposiciones resultan atender a reclamos histórico-estructurales básicos en pro de la garantía de los derechos humanos demandados por la población colombiana en general.

Conclusiones

Los acuerdos de paz estudiados explicitan intenciones políticas para la construcción de paz y mecanismos de tramitación no violenta de los conflictos, que se han visto truncadas en la implementación, por la asignación de recursos, el incumplimiento de los acuerdos o la poca legitimación en las comunidades. Por ende, los análisis de los acuerdos continúan siendo una herramienta ineludible para construir posibilidades de concreción de las intenciones políticas en acciones de la vida cotidiana. Si bien las disposiciones normativas son necesarias, la reivindicación de injusticias redistributivas y de reconocimiento se demandan en los procesos y prácticas cotidianas que se asumen de forma desigual, especialmente por las víctimas del conflicto y por los excombatientes. Así, la injusticia solo puede ser enmendada y transformada mediante un enfoque que cobije una política de redistribución y reconocimiento que posibilite la justicia social en clave ocupacional, es decir, que promueva un cambio social y económico para incrementar la conciencia individual, comunitaria y política frente a la heterogeneidad humana, los recursos y la igualdad de oportunidades para el desempeño de ocupaciones (trabajo, descanso, ocio, educación, cuidado) permitiendo a las personas alcanzar su máximo potencial y experimentar sensaciones de bienestar (Simó *et al*., 2008).

En específico, el acuerdo de paz colombiano recoge diferentes acciones de las experiencias internacionales de acuerdos de paz y las apropia en sus seis puntos en una lógica retórica. Ante una marcada separación entre las acciones de reparación a las víctimas y los mecanismos de reincorporación de los actores armados, se evidencia cómo las causas del conflicto determinan las intenciones de transformación política y de construcción de paz. En términos de retos ocupacionales se identifican disposiciones tendientes a la participación en actividades de cuidado asociadas al acceso a servicios de salud y rehabilitación tanto física como mental, especialmente con las fuerzas armadas y en menor proporción con las víctimas y los excombatientes.

La atención en salud se aborda desde un enfoque asistencial que demarca la presencia de enfermedad y que se homogeneiza con el sistema general de salud de la población. En suma, se proyectan metas tendientes a posibilitar espacios y estrategias para la participación política y comunitaria que facilite la resolución de conflictos; sin embargo, no se estructuran medidas para la protección de excombatientes y defensores de derechos humanos. El área de educación se contempla para población infantil, adolescente y joven de zonas rurales en niveles de formación básica, secundaria y superior y frente al trabajo se disponen mecanismos para ampliar las oportunidades laborales de la población víctima del conflicto de zonas rurales, disposiciones que se entrecruzan con las políticas globales de seguridad social rural. Por último, de forma escaza se trazan metas para la formación y reincorporación de excombatientes a la vida civil por medio del acceso a ocupaciones de trabajo y educación supeditadas a los recursos e intereses del Estado.

En definitiva, tanto los acuerdos de paz internacionales como el colombiano a años de ser firmados, siguen planteando retos estructurales para la construcción de paz y la tramitación no violenta de conflictos socioculturales, políticos y económicos. Al centrarse primordialmente en la justicia redistributiva, la inatención a la justicia de reconocimiento aumenta la desconfianza y deslegitima la implementación de los acuerdos. Algunas experiencias centradas en el sujeto y las necesidades comunitarias demuestran viabilidad en la construcción de tejido social a través de estrategias de prevención de la violencia y de mecanismos que garanticen la seguridad y la transparencia en las decisiones políticas y judiciales.

En el marco de la cotidianidad tanto la sociedad colombiana como los diferentes actores del conflicto: víctimas, excombatientes y fuerzas armadas demandan acciones concretas que permitan la (de/re) construcción de identidades personales y colectivas. Construcciones y transformaciones identitarias que se vinculan estrechamente con las posibilidades de participación ocupacional y la resignificación de sentidos y significados atribuidos a la ocupación humana, como haceres-prácticas garantes de derechos humanos y promotoras de nuevos proyectos de vida que demandan políticas de reconocimiento de las diferencias, intereses, deseos y expectativas comunitarias para la transformación de los imaginarios sociales sobre el potencial humano, la vida digna y el hacer y el ser de la guerra.

Referencias

American Occupational Therapy Association. (2008). Occupational therapy practice framework: domain and process. *American Journal of Occupational Therapy*, *62*, 625-683.

Barnes, C. (2004). Haciendo propio el proceso. La participación ciudadana en los procesos de paz. *Documento de trabajo N° 15*. Centro de Investigación por la Paz, Fundación Gernika Gogoratuz.

Bonder, G. (1998). Género y subjetividad: avatares de una relación no evidente. En S. Montecino y A. Obach (comps.), *Género y epistemología: mujeres y disciplinas* (pp. 29-55). Programa Interdisciplinario de Estudios de Género.

Botero, S. (2017). El plebiscito y los desafíos políticos de consolidar la paz en Colombia. *Revista de Ciencia Política*, *37*(2), 369-388.

Butler, J. (1999). *El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad*. Paidós.

Caballero, A., Fernández-Moreno, A., García-Ruiz, S., Navas, A. y Moreno-Sosa, M. (2018). Terapia ocupacional y desplazamiento humano forzado. Colombia, febrero de 2012. *Revista Ocupación Humana*, *18*(1), 65-70.

Caramés, A. (2009). *Pasado, presente y futuro en Mindanao. Análisis de los procesos de paz y reintegración del MNLF y el MILF*. Escola de Cultura de Pau.

Congreso de Colombia. (2005). Ley 949 del 17 de marzo de 2005. Por la cual se dictan normas para el ejercicio de la profesión de la terapia ocupacional en Colombia, y se establece el código de ética profesional y el régimen disciplinario correspondiente.

Corbin, J. y Strauss, A. (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Universidad de Antioquia. https://diversidadlocal.files.wordpress.com/2012/09/bases-investigacion-cualitativa.pdf

Fraser, N. (2008). La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de Trabajo*, *4*(6), 83-99.

Galtung, J. (1998). *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*. Gernika Gogoratuz.

Gobierno de Colombia. (2017). *Plan de implementación acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Gobierno de Colombia.

Gómez-Galindo, A., Peñas-Felizzola, O. y Parra-Esquivel, E. (2017). Experiencias de terapia ocupacional para la paz: aportes desde las regiones colombianas. *Revista Salud Pública*, *19*(5), 664-670.

Grupo de Memoria Histórica. (2013). *¡Basta ya! Colombia. Memorias de guerra y dignidad*. Imprenta Nacional.

Kronenberg, F., Simó, S. y Pollard, N. (2007). *Terapia ocupacional sin fronteras*. Médica Panamericana.

Larson, E., Wood, W. y Clark, F. (2005). Ciencia ocupacional: desarrollo de la ciencia y la práctica de la ocupación a través de una disciplina académica. En E. Crepeau, E. Cohn y B. Schell (eds.), *Willard & Spackman terapia ocupacional* (10ª ed.) (pp. 15-26). Editorial Médica Panamericana.

Muñoz, C. (2011). Clasificación de tesis de acuerdo con el objetivo de estudio de la investigación. En C. Muñoz (ed.), *Cómo elaborar y asesorar una investigación de tesis* (2ª ed.) (pp. 22-24). Pearson Educación.

Peñas-Felizzola, O., Gómez-Galindo, A. y Parra-Esquivel, E. (2015). Participación de terapia ocupacional en contextos de conflicto armado y postconflicto. *Revista Salud Pública*, *17*(4), 612-625.

Peñas-Felizzola, O., Gómez-Galindo, A., Parra-Esquivel, E., Rivera-Caballero, J. y Ovalle-Cuervo, C. (2016). Terapia ocupacional en la normatividad colombiana relacionada con conflicto armado. *Revista de la Facultad de Medicina*, *64*(4), 707-714.

Simó, S., Powell, F. y Kapandze, M. (2008). Quijotes en la conquista de la justicia social. *TOG*, *5*(1), 2-28.

Trujillo, R., Sanabria, L., Carrizosa, L. y Parra, E. (2011). Comprensión de la ocupación humana. En C. Rojas (ed.), *Ocupación: sentido, realización y libertad. Diálogos ocupacionales en torno al sujeto, la sociedad y el medio ambiente* (pp. 27-69). Universidad Nacional de Colombia.

Uribe, J., Rojas, C. y Pérez, L. (2011). Ocupación como proceso sociocultural. En C. Rojas (ed.), *Ocupación: sentido, realización y libertad. Diálogos ocupacionales en torno al sujeto, la sociedad y el medio ambiente* (pp. 105-128). Universidad Nacional de Colombia.

Vicenc, F. (2010). *Introducción a los procesos de paz*. Escola de Cultura de Pau.

Vicenc, F. (2015). *Anuarios de procesos de paz*. Escola de Cultura de Pau e Icaria.

Vilellas, M. (2008). *Nepal: una mirada de género sobre el conflicto armado y el proceso de paz.* Escola de Cultura de Pau.

Wilcock, A. (1999). Reflections on doing, being and becoming. *Australian Occupational Therapy Journal*, *46*, 1-11.

Una propuesta para la paz desde la construcción vial sostenible

Ana Sofía Figueroa Infante[*]
Sandra Liliana Uribe Celis[**]
Laura Angélica Vallecilla[***]

* Ingeniera civil. Especialista en Gerencia de Construcciones, especialista en Geotecnia Vial y Pavimentos, Pontificia Universidad Javeriana. Máster en Ingeniería con énfasis de Investigación en Infraestructura Vial, Universidad de los Andes. Doctora en Ingeniería, Pontificia Universidad Javeriana con pasantía de investigación en la University of Wisconsin-Madison. Magíster en Docencia, Universidad de La Salle. Profesora titular de la Universidad de La Salle. Líder del Grupo de Investigación Indetec, Facultad de Ingeniería, Universidad de La Salle. afigueroa@unisalle.edu.co

** Ingeniera civil, máster en Ingeniería. Profesora asistente de la Facultad de Ingeniería, Universidad de La Salle. sluribe@unisalle.edu.co

*** Estudiante de Derecho, Gobierno y Asuntos Públicos en la Universidad de los Andes. Líder juvenil en Builders Transform. Miembro del Comité de Responsabilidad Social del Consejo Estudiantil, Universidad de los Andes. l.vallecilla@uniandes.edu.co

Introducción

Este capítulo presenta uno de los resultados obtenidos en la investigación financiada por la Universidad de La Salle desde la Vicerrectoría de Investigación y Transferencia titulada "Desarrollo de procesos ambientalmente sostenibles para el planeamiento y la construcción utilizando materiales tipo-RCD". Durante la construcción del estado del conocimiento de la investigación se encontró una relación estrecha entre la ruralidad colombiana, el conflicto armado y la deficiencia en infraestructura, sumado a esto, los altos costos y el impacto ambiental que se generan de la obtención de agregados nuevos para la construcción. Este capítulo llama la atención sobre el fuerte lazo entre estos tres elementos, aunque generalmente se abordan de manera independiente. No es posible pensar en la sostenibilidad ambiental si no se busca el bienestar de las poblaciones, y en este caso en particular, de aquellas afectadas por el conflicto armado colombiano y que fueron abandonadas en su territorio sin la infraestructura mínima de supervivencia, para garantizar una calidad de vida digna. La recopilación de la información requirió un análisis detallado de los reportes y documentos que apoyaron el proceso de paz y que hoy forman parte del Centro Nacional de Memoria Histórica del país. En este capítulo se muestra el vínculo, la problemática y una solución desde la técnica a estas comunidades que carecen de la infraestructura a la que todos tienen derecho.

Colombia, tras un conflicto armado de más de medio siglo de duración firmó un acuerdo de paz en el 2016, en el cual el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Farc-EP) establecieron los puntos clave de "cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo, dejación de las armas y garantías de seguridad" (Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, 2016, p. 4). El acuerdo tenía como objetivos, "el fin del enorme sufrimiento que ha causado el conflicto" y "la apertura de un nuevo capítulo de nuestra historia. Se trata de dar inicio a una fase de transición que contribuya a una mayor integración de nuestros territorios, una mayor inclusión social" (Paz, s.f.). Para garantizar estas dos metas se dividió el acuerdo en seis puntos importantes: (i) Reforma Rural Integral; (ii) participación política: apertura democrática para construir la paz; (iii) cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo, y la dejación de las armas; (iv) solución al problema de las drogas ilícitas; (v) víctimas y (vi) mecanismos de implementación y verificación. Aunque los seis puntos se relacionan directamente y son la vía que determinó el Gobierno colombiano para garantizar una paz estable y duradera, para efectos de este capítulo, se analizará el número uno, Reforma Rural Integral, respecto al desarrollo en la infraestructura, la vivienda y la protección del medioambiente.

En este sentido, se presenta una alternativa de construcción sostenible, digna y posible para estas comunidades que, además de haber sido el centro

de una violencia social de años, también tienen un déficit en infraestructura y su integración con el medioambiente. La propuesta de reciclaje de materiales que se presenta en este capítulo es uno de los resultados del proyecto "Estudio de los materiales Residuales de Construcción y Demolición-RCD para su utilización en construcción"[1], financiado por la Vicerrectoría de Investigación y Transferencia de la Universidad de La Salle.

Los compromisos de la Reforma Rural Integral

Esta reforma establece las bases para la transformación estructural del campo y así, crear condiciones de bienestar para la población rural. Para garantizar este enfoque, el Gobierno en conjunto con las Farc-EP dividió este punto en diferentes aspectos, dentro de los cuales se encuentran el Fondo de Tierras, el acceso integral, la restitución y el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (Ruiz, 2015). Esta reforma enfatiza la importancia de que el Estado no se centre únicamente en el acceso a la tierra y la transformación del campo, sino también en la financiación y promulgación de planes nacionales destinados al desarrollo rural para la provisión de bienes y servicios públicos como educación, salud, recreación, infraestructura, entre otros.

Siendo así, un eje importante de la Reforma Rural Integral y del acuerdo de paz es el desarrollo en infraestructura, especialmente, la vial, para así garantizar mejores condiciones de vida en la totalidad del país. Sin embargo, no es posible pensar en infraestructura vial si no se habla también acerca de otro factor que resulta esencial en la vida cotidiana de las personas: la vivienda. Como afirma el punto 1.3.2.3. del Acuerdo de paz: vivienda y agua potable, "el Gobierno Nacional creará e implementará el Plan Nacional de construcción y mejoramiento de la vivienda social rural" (Matias Camargo, 2017, p. 31). Así, es evidente la importancia que da el Gobierno nacional al desarrollo en vivienda y a la necesidad de crear mejores condiciones para los desmovilizados y la población rural. Además, la vivienda es uno de los factores que articula la necesidad de infraestructura vial con la necesidad de conexión con el resto del país, con la vida cotidiana de las personas, en particular, las más afectadas por el conflicto armado colombiano y en este caso, de quienes vivieron el conflicto armado directamente.

Vivienda de los actores del conflicto armado en Colombia (caso Farc-EP)

Teniendo en cuenta que uno de los compromisos del Gobierno nacional en el Acuerdo de paz es mejorar las condiciones de la población afectada por el conflicto armado, en términos de vivienda e infraestructura, es preciso conocer

1 Proyecto perteneciente al programa de investigación "Desarrollo de procesos ambientalmente sostenibles para el planeamiento y la construcción utilizando materiales tipo-RCD".

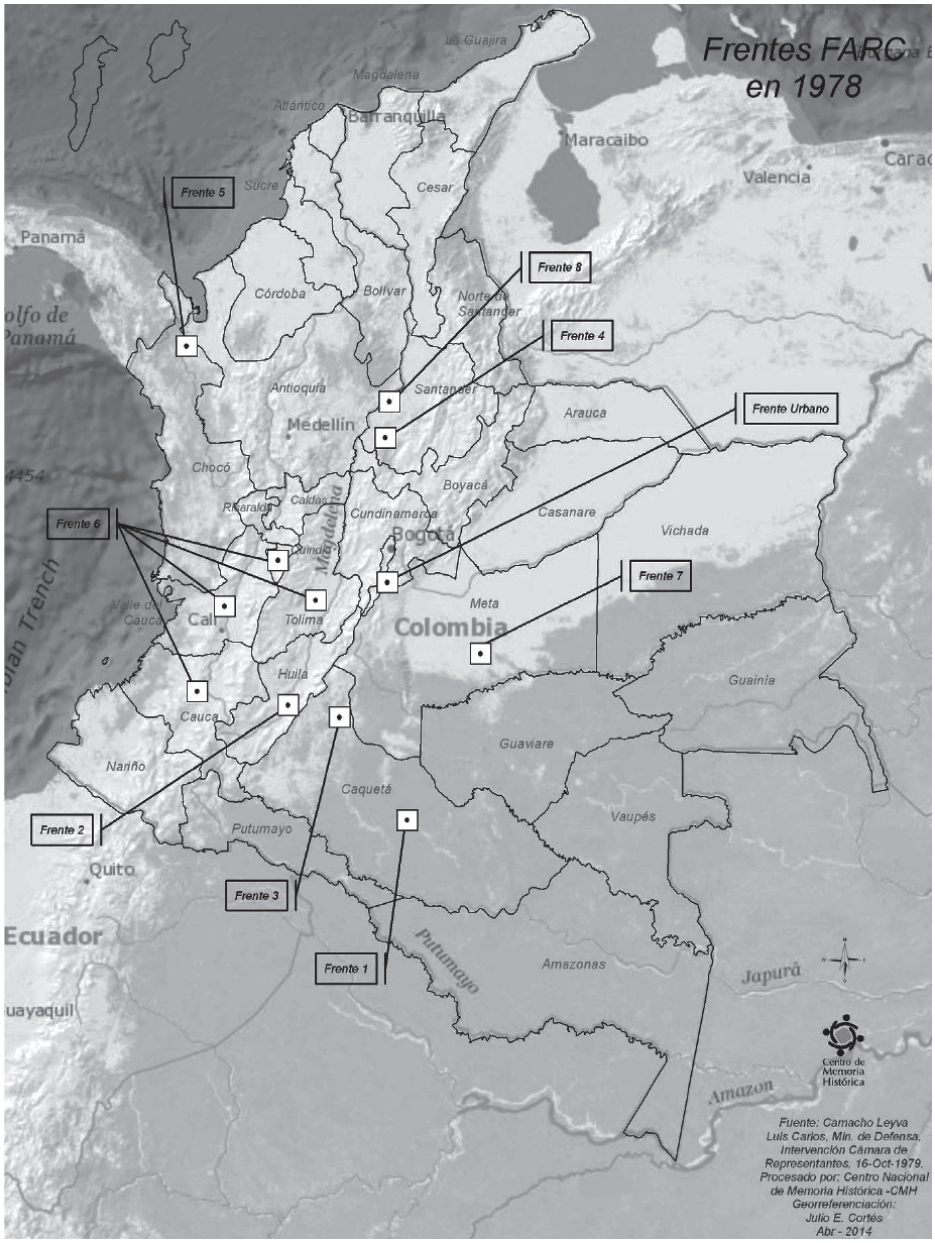
el contexto de los mismos, para abordar de manera efectiva las propuestas de mejoramiento e innovación.

Respecto a la vivienda es menester decir que en Colombia no ha habido un estudio dirigido específicamente al análisis de la vivienda de los actores del conflicto con miras al posconflicto, de tal manera que para este análisis se toman diferentes relatos y documentos que hacen visibles algunas características de estos aspectos.

Como se afirma en el texto *Guerrilla y población civil* del Centro Nacional de Memoria Histórica (2014), las Farc-EP surgen como consecuencia de las luchas bipartidistas y las reformas agrarias del siglo XX, así como de la violencia de los años cincuenta en Colombia. Inician, aproximadamente en 1964, siendo "un movimiento político-militar que desarrolla su acción ideológica, política, organizativa, propagandística y armada de guerrillas" (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014, p. 72) que tiene origen en el campo colombiano con un discurso comunista, inspirado en gran medida en la revolución cubana. Con el paso de los años y tras su creación, las Farc-EP fueron atrayendo diferentes actores sociales en las zonas en las que el Gobierno colombiano no tenía presencia efectiva, anunciando su revolución y las posibles reformas agrarias que llevarían a cabo. Sin embargo, su poca actividad militar y el distanciamiento de la nueva ola de protestas campesinas que se registraban en el país para la época, ocasionaron una pérdida significativa de la fuerza del movimiento. Para finales de los años sesenta y comienzos de los setenta, las guerrillas colombianas no habían logrado tener el impacto esperado, debido a la imposibilidad para articularse de una manera sólida con las organizaciones sociales que consideraban fundamentales para su expansión por el territorio y la puesta en práctica de su revolución. Así, en 1964, las Farc-EP convocaron una conferencia para hacer una organización más estratégica y que garantizara el esparcimiento de su ideología. Durante esta conferencia se proyectaron la creación de nuevos frentes guerrilleros y los planes de financiamiento.

En la figura 1 se muestra la distribución de los campamentos ya consolidados en 1978. Con estas nuevas reformas empiezan a tomar fuerza los campamentos, estableciendo las diferentes *funciones* que se debían ejecutar en los mismos y convirtiéndose en la primera y única forma de vivienda del grupo guerrillero. Así, se fijó como parte de las actividades cotidianas de la guerrilla la organización de la guardia, la instrucción militar, las misiones y comisiones y la delegación de tareas. Por otro lado, las normas giraban en torno a garantizar la seguridad y el orden en los campamentos guerrilleros, y que cuando no se estuviesen realizando actividades militares que involucraran a sus miembros, estos se ocuparan de los entrenamientos de instrucción militar, defensa personal o labores agrícolas y de construcción.

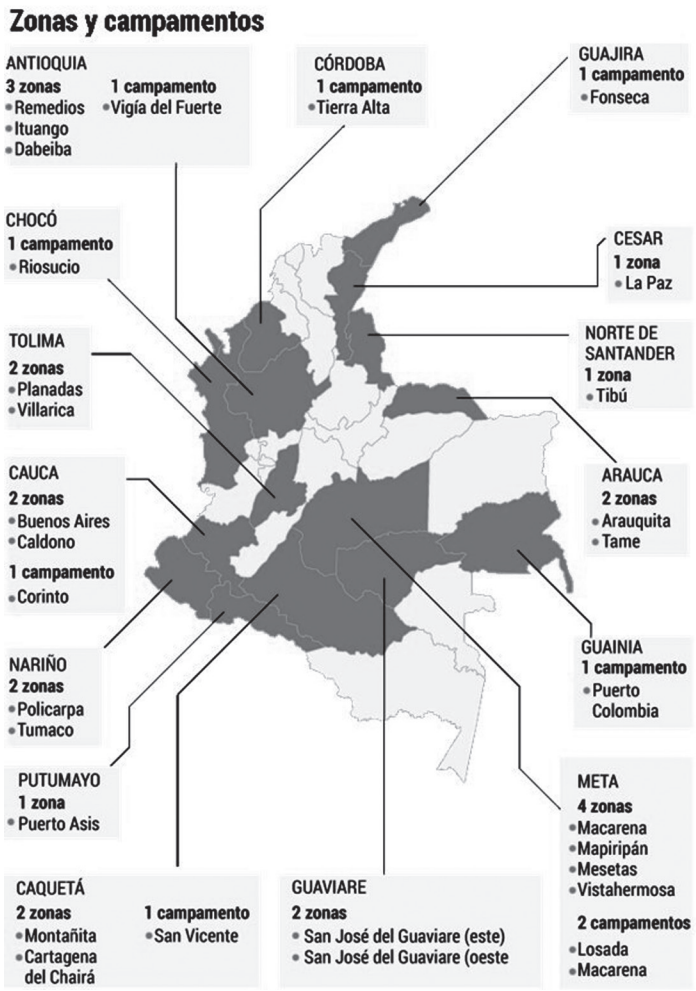
Figura 1. Ubicación de los campamentos de la guerrilla colombiana en 1978



Fuente: Centro Nacional de Memoria Histórica (2014).

Es así como los campamentos se instauraron siendo las primeras formas de vivienda para el grupo guerrillero. Con el paso del tiempo las Farc-EP expandieron sus zonas de control, como se observa en la figura 2.

Figura 2. Expansión de los campamentos de las Farc-EP en Colombia



Fuente: *El Espectador* (24 de junio de 2016).

Ahora bien, en cuanto a las características físicas de la vivienda, se puede observar según diferentes testimonios y el texto *50 años en fotos FARC-EP* (24 de junio del 2014), que los campamentos guerrilleros estaban situados en medio de la selva, o en territorios alejados de la urbanización y principalmente, cerca de territorios con extensiones fluviales. Esta forma de vivienda se caracterizaba por estar hecha de troncos de madera, hojas de palma, piedra y diferentes recursos naturales. Además, eran representativas las *caletas*[2] situadas en el espacio

2 Según la RAE es "Ladrón que hurtaba por agujero", sin embargo, en Colombia se refiere a las fosas utilizadas para esconder diferentes elementos.

donde se dormía, a veces de manera individual o en camarotes, dependiendo de la ubicación militar del campamento. Este estilo de vivienda se debía a que en cualquier momento era necesario desplazarse y abandonar el campamento, por lo que los guerrilleros debían cargar en una maleta únicamente las cosas básicas. También había un centro de control desde donde se manejaba la información y se tenía el contacto con los comandantes y superiores. La ubicación de los campamentos dependía de un área que permitiese cultivar y transformar las cosechas en alimentos y sembrar de acuerdo con la productividad de las tierras. El poder hacer panela, cocinar adecuadamente, la cercanía de trochas para la construcción de caminos y obras de ingeniería para la defensa, vías fluviales y accesos para el transporte eran esenciales para definir el establecimiento del campamento. Las figuras 3, 4 y 5 son algunas imágenes de campamentos guerrilleros de la época y la cotidianidad en los mismos.

Figura 3. Campamentos guerrilleros de la época, a) vista general de las casas, b) cocinas comunales



a) b)

Fuente: Candelaria y Gonzalo (24 de junio del 2014).

Figura 4. a) Habitación encerrada en juncos o palma seca, b) cama construida con troncos de árboles



a) b)

Fuente: Candelaria y Gonzalo (24 de junio del 2014).

Figura 5. a) Construcción del techo de una vivienda con troncos de árboles y hoja de palma, b) oficinas y centro de operaciones



a)



b)

Fuente: Candelaria y Gonzalo (24 de junio del 2014).

Infraestructura vial de los actores del conflicto armado en Colombia (caso Farc-EP)

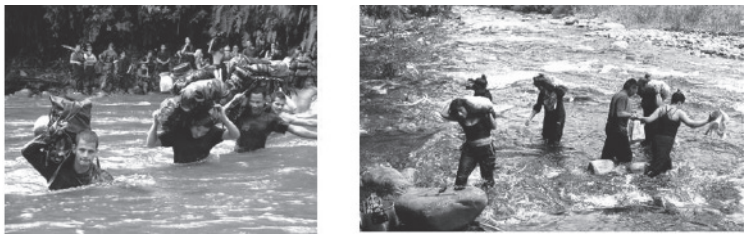
Debido a los traslados y condiciones de contexto de estos grupos, la infraestructura vial en sus zonas de influencia se desarrolló a través de vías terciarias. Revisando el contexto, se observa que la movilidad de las Farc-EP operaba en 242 municipios del país, en su mayoría, zonas de frontera, con poca población, alta vulnerabilidad, escasa presencia estatal y por tanto, exigua construcción de infraestructura vial. Esto también sugiere una explicación del por qué las Farc-EP pudieron tomar fuerza en dichos territorios, pues al haber poca presencia estatal, el grupo guerrillero se encargó de impartir justicia y de regular la vida social de las zonas. Otra característica de estos territorios fue el desarrollo de una economía informal e ilegal dominadas por estos grupos. Como parte de los recursos de financiación para sus actividades, durante los años ochenta las guerrillas colombianas, especialmente las Farc-EP, se enfocaron en el manejo de cultivos de coca y otros estupefacientes, incrementando lentamente la infraestructura vial, valiéndose de medios legales e ilegales. Así se explica cómo sus condiciones de movilidad se ampliaron, pasando de los sistemas fluviales a la construcción de vías para sus operaciones.

Colombia cuenta con un sistema fluvial que se divide en cuatro cuencas: cuencas del Atrato y el Magdalena que vierten en el mar de la Antillas. Cuencas del Orinoco y del Amazonas que desembocan en el océano Atlántico, y la región occidental de cuencas menores que vierten en el océano Pacífico. De estas extensiones las Farc-EP se localizaron principalmente en las cuencas del Orinoco y la Amazonía, por ser las cuencas que tienen las particularidades que les interesaban. El grupo guerrillero adoptó las vías fluviales como la principal ruta de comunicación y control territorial. Estas extensiones de agua permitían el transporte de alimentos, armamento y drogas hacia los países que tienen frontera con Colombia por el oriente, al tiempo que favorecían el ingreso de armas,

municiones, explosivos y materiales de guerra. Las Farc-EP fueron apoderándose aceleradamente de los ríos del país, tomando así mucha importancia el sistema fluvial colombiano y desplegando capacidades que les permitiera transportarse en lanchas de alta velocidad. Del mismo modo, era fundamental este sistema fluvial, pues así, los campesinos cultivaban y procesaban la coca y los traficantes la transportaban a los centros urbanos para su venta sin tener que pasar por retenes estatales, como sucedería por tierra. En consecuencia, el sistema fluvial se convirtió en su principal vía de comunicación y control territorial.

Otro aspecto fundamental por el cual el sistema fluvial colombiano fue tan importante para el grupo guerrillero fue la poca presencia estatal en el mismo. El Gobierno colombiano para la época no se involucraba con el suroriente del país. Así, el control estatal en los ríos que transitaban las Farc-EP era muy poco, facilitando el movimiento y las acciones económicas del grupo guerrillero. Las figuras 6 y 7 muestran algunas imágenes de miembros de las Farc-EP pasando por extensiones fluviales en la cotidianidad.

Figura 6. a) Paso del grupo por los ríos colombianos con sus elementos básicos de supervivencia, b) paso de las mujeres por las vías fluviales



a) b)

Fuente: Candelaria y Gonzalo (24 de junio del 2014).

Figura 7. a) Paso del grupo utilizando lanchas, b) paso nocturno con ayuda de caballos y animales de carga



a) b)

Fuente: Candelaria y Gonzalo (24 de junio del 2014).

Las vías terciarias no fueron el principal medio de movilización para estos grupos armados, primero, por la facilidad de comercio en las fronteras fluviales

y segundo porque los lugares en donde se establecieron eran territorios con poca presencia estatal y por lo tanto, con un precario desarrollo en infraestructura. En su gran mayoría las vías terciarias que conectaban los territorios de asentamiento de las Farc-EP con el resto del país eran trochas, caminos, lodazales sin cunetas, muchas de ellas sin puentes, y sin una malla vial estructurada para el paso de medios de transporte. Sin embargo, teniendo en cuenta que las vías regionales en Colombia representan el 69,4 % del total de la malla vial nacional y en conjunto con las secundarias comprenden el 91,5 %, el grupo guerrillero se dedicó a erigir construcciones por estas zonas para poder hacer más sencilla la movilidad con mulas y el acceso a territorios cercanos a los que no se pudiera llegar de manera fluvial. Las figuras 8 y 9 muestran algunas imágenes de las construcciones viales que realizaba el grupo insurgente.

Figura 8. a) Construcción de una plataforma de concreto, b) construcción de carreteras con equipos pequeños



a) b)

Fuente: Candelaria y Gonzalo (24 de junio del 2014).

Figura 9. a) Construcción de drenajes laterales de la vía, b) utilización de equipos pesados para la construcción de vías, generalmente secuestrados de las obras oficiales aledañas



a) b)

Fuente: Candelaria y Gonzalo (24 de junio del 2014).

Esta es una de las razones por las cuales es esencial destacar la falta de infraestructura vial en territorios rurales del país y la propuesta del Acuerdo de paz

en Colombia para la Reforma Rural Integral, que se basa en la restitución de tierras acompañada fundamentalmente de la presencia del Estado en la construcción y el desarrollo de la infraestructura en estos territorios.

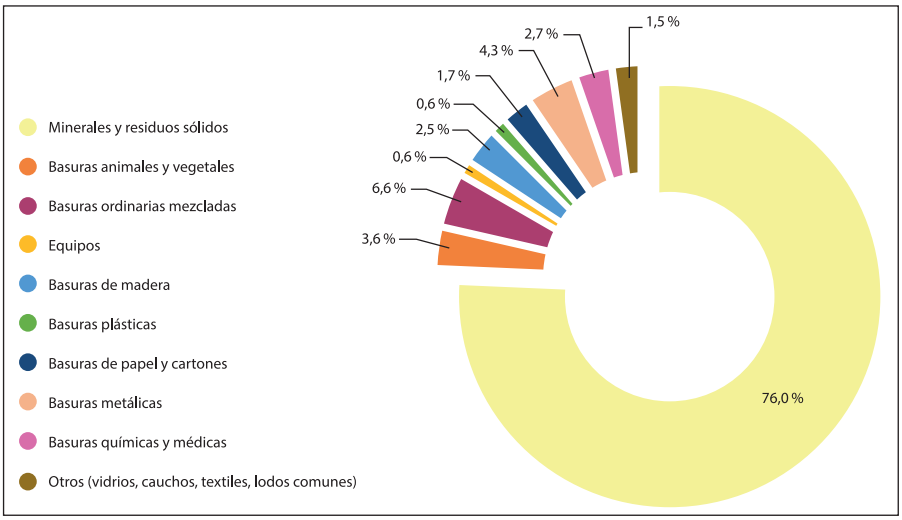
Residuos de construcción y demolición

En consideración al contexto de las zonas rurales de Colombia y a la dificultad para la consecución y el transporte de materiales de construcción, se buscó una opción para su obtención y aplicación en vías. Sin embargo, esta es solo una posible aplicación que abre un campo para que sea utilizada en otros ámbitos constructivos, con una mirada sostenible para las comunidades.

El proceso inició con el estudio y propuesta de nuevos sistemas y materiales de construcción de carreteras a través de la reutilización y reciclaje de los residuos de construcción y demolición (RCD), que son un recurso presente y de fácil acceso en todas las regiones. En la figura 10 se da un contexto de estos materiales para relacionarlo con la aplicación desarrollada.

Los procesos de construcción requieren materiales que provienen de diferentes fuentes, en su mayoría no renovables, tales como: ríos, canteras a cielo abierto y materiales de depósito, entre otros. Esto indica que es necesario sopesar otras opciones de materiales que tengan menor impacto ambiental, facilidad de adquisición y utilización para las comunidades que quieren buscar una alternativa para el mejoramiento de la infraestructura vial rural. La figura 10 muestra los diferentes desechos que se producen de las actividades económicas de una población.

Figura 10. Residuos generados por las diferentes actividades



Fuente: adaptado de Sabai *et al*. (2013).

Los RCD son los originados en las actividades propias de la construcción. Estos residuos tienen gran importancia ambiental por proceder de actividades de explotación de los recursos renovables y no renovables, creando problemáticas ambientales en el ecosistema mundial. El descontrolado crecimiento urbano se debe, entre otros factores, al inadecuado uso del territorio y de sus recursos naturales, lo que ha conducido a la humanidad a una crisis que hace urgente y necesario reorientar la disposición de los residuos de las obras que incluyen la edificación y la ingeniería civil, tanto del sector público como del privado.

Los RCD se definen como los restos procedentes de la construcción, remodelación de casas, edificios, demolición de obras urbanas y públicas, vías, puentes, instalaciones hidráulicas terrestres y marítimas, entre otros. En Colombia el Decreto 586 de 2015 y la Resolución 1115 de 2012 regulan los RCD; se detallan allí algunas actividades y definiciones tales como: "aprovechamiento", "centros de restauración de espacios degradados", "centro de transferencia", "centros de tratamiento o aprovechamiento", "demolición selectiva", "generador", "gestor de RCD", "gestor limitado de RCD" y "planta móvil".

Para la estimación y clasificación de manera local de estos residuos, se parte de cuatro flujos de RCD, que son diferentes de acuerdo con su procedencia: residuos de extracción, residuos de construcción, residuos de demolición y residuos de carretera (Soluziona, 2002). Ver tabla 1.

Tabla 1. Flujos de residuos de construcción y demolición

Flujos	Observación
Residuos de extracción	Oscilan entre una y dos toneladas por habitante al año, lo que equivale a cuatro veces la producción de residuos sólidos urbanos
Residuos de construcción	Materiales de construcción y embalaje
Residuos de demolición	Generados por desmonte y desmantelamiento. Suponen el orden de 0,5 toneladas por habitante y por año
Residuos de carretera	Procedentes de la construcción o reconstrucción de carreteras

Fuente: elaboración propia.

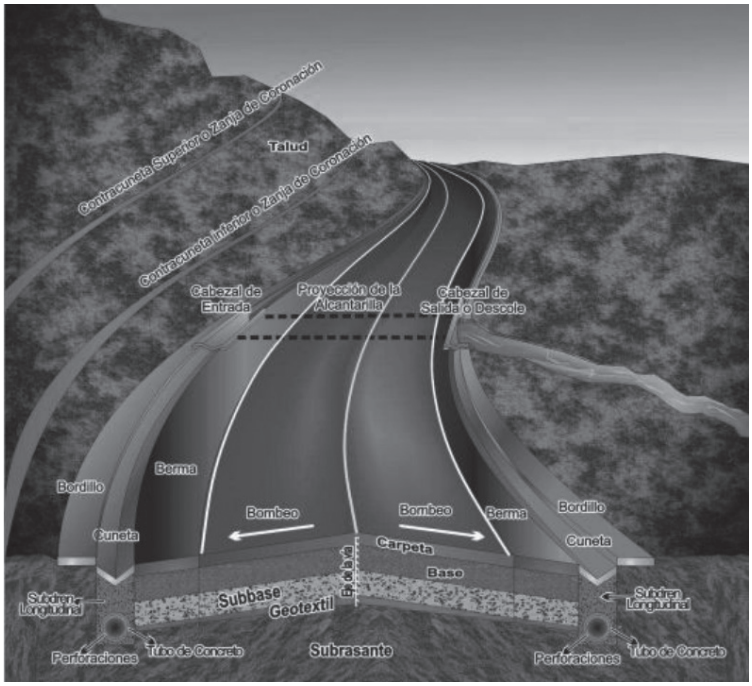
El reciclaje de RCD para su empleo como agregados es una práctica relativamente conocida en los países desarrollados; se aprovecha para prevenir la contaminación ambiental y disminuir el impacto de la extracción de agregados vírgenes. En Colombia, emplear RCD es un objetivo novedoso que se vienen trazando las entidades públicas responsables de gestionar la construcción y el medioambiente.

En la actualidad, Bogotá produce cerca de quince millones de toneladas al año de RCD, equivalentes a dos mil kilos por habitante al año, una cifra alarmante, que sitúa a la ciudad incluso por encima de grandes urbes en el mundo y que convierte a la generación de este tipo de residuos, en uno de los principales problemas que impactan el ambiente de la ciudad pero que a la vez con un buen manejo y aprovechamiento podría suplir algunas necesidades urbanas y rurales.

Experiencias en el mundo sobre la utilización de residuos de construcción y demolición en infraestructura vial

El estudio de los materiales reciclados para su utilización en infraestructura vial data de los años cuarenta, cuando se iniciaron los primeros procesos de reciclaje del pavimento asfáltico (*reclaimed asphalt pavement*) en Europa. Este material se estudió para usarse de base adicionando ligantes, tales como emulsión asfáltica o asfalto espumado, como agentes rejuvenecedores. Los resultados estructurales y funcionales de estas estabilizaciones fueron exitosos y hoy casi todos los países que construyen pavimentos flexibles tienen normas y especificaciones para estos procesos. Actualmente, estas aplicaciones se han extendido a diferentes capas de la estructura de la vía, incluyendo la subrasante, o suelo natural. Ver figura 11.

Figura 11. Esquema general de una vía y su sistema de drenaje



Fuente: Figueroa *et al*. (s.f.).

Investigaciones como las realizadas en Hong Kong (Secretaría Distrital de Ambiente, 2012), Tanzania (Silva *et al*., 2014) y Vietnam (Lockrey *et al*., 2016), en las que se estudiaron los factores que influyen en la generación de desechos de demolición, indican la necesidad de cada país de optimizar estos desechos e incorporarlos a los procesos productivos de la construcción.

Estados Unidos es uno de los países en América cuya investigación y aplicación de los RCD en infraestructura vial ha sido parte de los planes viales en diferentes territorios. Una de las investigaciones de mayor relevancia tiene que ver con el análisis de los lixiviados que se generan de los concretos reciclados (*recicled concrete aggregate*), normalmente empleados como agregado en bases granulares para carreteras por tener excelentes propiedades mecánicas (Gupta *et al*., 2017). En esta investigación también se evaluaron los mecanismos de neutralización del pH a través de pruebas de laboratorio y el modelado químico, encontrándose que en una proporción más alta de líquido a sólido la acidez disminuye.

Como conclusiones importantes de las investigaciones que se centraron en el análisis de los impactos ambientales del uso del agregado de concreto reciclado en la aplicación de bases de carreteras se halló que a mayor relación de líquido a sólido más disminuye la acidez. Se recomendó evaluar la posibilidad de que los lixiviados incidan en las tuberías de metal y por lo tanto, deben alejarse de la base de la carretera.

Otra ciudad en Suramérica en la que se han desarrollado estudios sobre los materiales residuales de la construcción es Brasilia, la capital de Brasil, donde se producen cerca de seis mil toneladas diarias de RCD (Gómez y Farias, 2012). Allí desarrollaron una investigación tomando como fuente de residuos la demolición del Estadio Nacional de Brasilia Mané Garrincha. La evaluación de los materiales se realizó con el propósito de observar su potencial para la construcción de pavimentos.

Los materiales utilizados pasaron por dos fases de trituración: en la primera los bloques quedaron con un tamaño de 100-120 mm, en esta etapa se retiraron las fracciones metálicas; en la segunda fase se llevó el material a tamaños de 19-0,075 mm, este último fue el material que se llevó a una banda granulométrica para extraer el tamaño correspondiente a una base granular. Los materiales residuales de la construcción conformados por barras de acero, madera y PVC, considerados contaminantes, se eliminaron. Los ensayos físicos fueron: composición, absorción de agua, forma de granos, distribución granulométrica y gravedad específica. Se hizo el ensayo de compactación y quiebra de partículas y el comportamiento dinámico se examinó a partir del ensayo de penetración California Bearing Ratio (CBR) y de deformabilidad ante cargas cíclicas en el ensayo de módulo resiliente.

En la Universidad Politécnica de Hong Kong (Poon y Chan, 2006) se llevó a cabo una investigación para estudiar la posibilidad de utilizar los materiales de RCD como concreto y ladrillo de arcilla como agregados para subbase de pavimentos. En los resultados se obtuvo que el concreto reciclado aumenta el contenido de humedad óptimo y disminuye la densidad seca máxima, los materiales de hormigón reciclado por ladrillo de arcilla triturado aumentaron aún más la humedad óptima y redujeron la densidad seca máxima. Esto se dio por la mayor absorción de agua que posee el ladrillo de arcilla triturada. Los valores de CBR (en seco y saturados) de los materiales de la subbase preparados con agregados de concreto reciclado al 100 % fueron inferiores a los de los materiales de la subbase natural. El CBR disminuyó con el aumento de ladrillo de arcilla triturado, pero los valores de CBR para las subbases fueron superiores al 30 % y este es el requisito de resistencia mínima en Hong Kong.

Respecto a Colombia, el proceso de reciclaje y reutilización de estos materiales se apoya en la legislación antes mencionada aquí y en la *Guía para la elaboración del Plan de Gestión de Residuos de Construcción y Demolición (RCD) en obra,* publicada por el Ministerio del Medio Ambiente (Secretaría Distrital de Ambiente, s.f.). Además, la entidad pública encargada de las vías en Bogotá, Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), permite la utilización de los RCD a partir de las disposiciones ambientales y el plan de manejo de estos residuos que los contratistas deben presentar cuando deciden utilizar este material. Existe un incentivo por la colocación y aprovechamiento de estos materiales por parte del IDU. Sin embargo, es necesario ampliar su estudio, utilización, tramos de prueba y la base de proveedores existente. En la figura 12 se observan algunos de los materiales obtenidos de los procesos de demolición y aprovechados como subproductos en las vías.

Figura 12. a) Material de reciclaje del pavimento asfáltico en una vía rural, b) material de concreto reciclado en una vía urbana



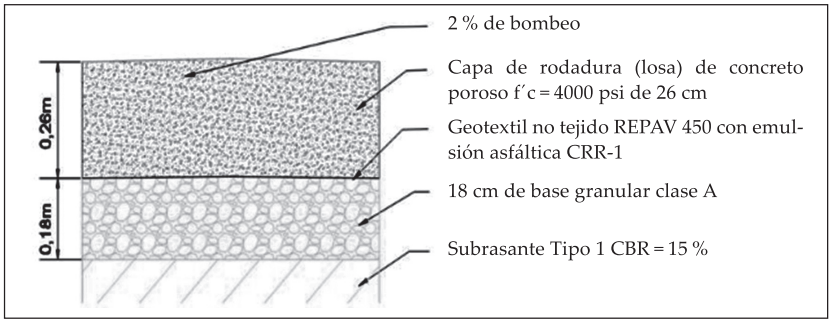
a) b)

Fuente: Figueroa y Otero (2020).

Propuestas de utilización de residuos de construcción y demolición en vías rurales afectadas por el conflicto

Una de las propuestas de utilización de los RCD en las vías rurales es el concreto reciclado, proveniente de las demoliciones de diferentes obras. En esta investigación se estudiaron estos materiales para proponer una superficie porosa para pavimentos de bajo tráfico o para las obras de drenaje vial. Para estudiar el desempeño de la estructura porosa se construyó un modelo de pavimento rígido a escala natural con una adición del 25 % de concreto reciclado más agregado convencional, posteriormente se examinó su permeabilidad para analizar su posible aprovechamiento en zonas lluviosas. La estructura de este pavimento fue obtenida mediante el diseño mecanicista para pavimentos rígidos y arrojó la composición que se muestra en la figura 13.

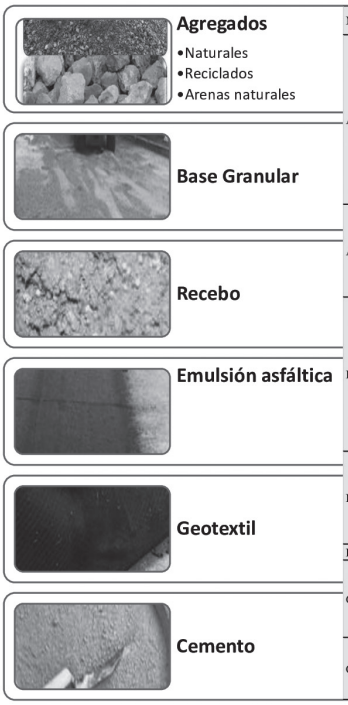
Figura 13. Diseño de la estructura de pavimento poroso obtenida



Fuente: Guarín y Castiblanco (2017).

El concreto seleccionado para la caracterización y utilización en la superficie porosa se tomó de diferentes fuentes de RCD y los materiales granulares de base y recebo de fuentes naturales que proveen buena parte de los proyectos en la zona Andina. La caracterización de los materiales se efectuó en los laboratorios de la Universidad de La Salle y se observa en la figura 14.

Figura 14. Resultados de la caracterización de los agregados de concreto reciclado



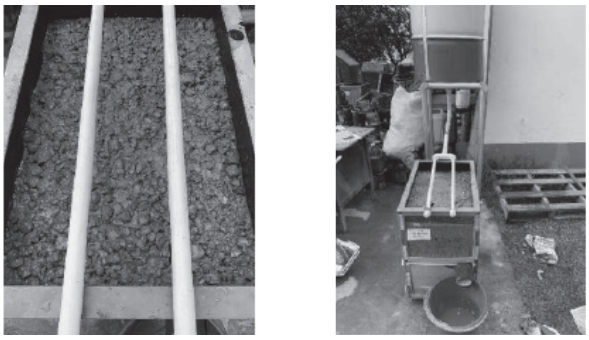
Material	Ensayo	Promedio valor obtenido	
		Natural	**Reciclado**
Agregados	Análisis granulométrico	ASTM No. 6	ASTM No. 6
	Densidad Bulk (compactado)	1446,89 kg/ m3	1424,67 kg7m3
	Máquina de los Ángeles	23,98%	27,30%
	Partículas livianas	0%	0,32%
	10% finos	229,31 Kn	126,59 kN
	% partículas fracturadas	93.75%	100%
	Aplanamiento	17,96%	11%
	Alargamiento	21,54%	16%
	Micro-deval	9,30%	19%
	Densidad	2043,87 kg/m3	2411,5 kg/m3
Arena gruesa de trituración	Análisis granulométrico	**ASTM C136-06**	
	Equivalente de arena	89%	
	Presencia de impurezas orgánicas	No presenta suciedad	
	Densidad Bulk (compactado)	332,67 kg/m3	
	Partículas livianas	0,50%	
	Densidad	0,03 kg/m3	
Base granular	Análisis granulométrico	BG-40	
	Equivalente de arena	65,35%	
	Máquina de los Ángeles	28,17%	
	10% finos	129,67 Kn	
	Partículas fracturadas	100%	
	Aplanamientos y alargamiento	32,61%	
	Azul de metileno	2,67 mg	
	Micro-deval	22,36%	
	Relaciones humedad-peso unitario seco	2,38%	
	CBR	106,61%	
Recebo	Análisis granulométrico	RE-38	
	Contenido orgánico	0,78%	
	Límite liquido	40,54%	
	Límite plástico	5,41%	
	Relaciones humedad-peso unitario seco	1,91%	
	CBR	15,33%	
Emulsión asfáltica	Retención del asfalto	1,0 lt/m2	
		Sentido transv.	**Sentido máquina**
Geotextil repav 450	Método Grab	508 N	537 N
	Elongación	69%	59%
	Rasgado trapezoidal	227 N	218 N
	Espesor nominal	1,00 mm	1,58 mm
Cemento	Finura por aparato Blaine	6 cm2/g	
	Consistencia normal	0,31	
	Tiempo de fraguado	**Inicial**: 159 min	**Final:** 224 min
	Peso específico	2,909 gr/mL	

Fuente: Figueroa y Otero (2020).

Modelo a escala natural y su análisis hidráulico

Uno de los problemas que inciden en la durabilidad de las vías es el manejo del agua sobre ellas. En este sentido, es necesario tener en cuenta no solo el caudal generado por el agua lluvia que cae directamente sobre el pavimento, sino también, el de escorrentía (aquel que cae por laderas o taludes aledaños a la vía), que deben ser conducidos a través de las obras de drenaje o subdrenaje. Una de las ventajas de este pavimento poroso es que la capa de rodadura (capa superior del pavimento) funciona también como capa drenante y debe dirigir el agua a un sistema de vertimiento o depósito, para buscar una alternativa de reutilización del agua recogida. Una opción puede ser la utilización de estas aguas para limpieza de pisos o sanitarios en viviendas. Cabe aclarar que esta agua no es apta para el consumo humano o de animales, pero sí serviría para algunos riegos. El modelo a escala natural se construyó con perfiles metálicos que correspondieron a un diseño estructural para soportar las cargas de los materiales y del agua. Ver figura 15.

Figura 15. Modelo físico del pavimento poroso, a) capa de rodadura en concreto poroso utilizando concreto reciclado, b) montaje para la simulación de lluvia y medición de la permeabilidad



a) b)

Fuente: Figueroa y Otero (2020).

Para simular la lluvia se construyó un montaje con una caneca de 55 galones a la que se aforó para poder tener el control de salida del caudal de agua.

La variable de mayor importancia para verificar la efectividad del modelo fue la permeabilidad, que es la capacidad que un material tiene para el paso del agua. En el caso del pavimento poroso, los vacíos del concreto permiten una mayor infiltración del agua y esto contribuye a la evacuación rápida de la lámina de agua sobre la vía, que además de generar daños estructurales ocasiona accidentes. Para hallar el coeficiente de permeabilidad se utilizó la ecuación 1.

$$K = \frac{La}{At} * \ln\frac{h_1}{h_2} \quad (1)$$

En donde:

K: coeficiente de permeabilidad

a: área de la tubería de carga

L: longitud de la muestra (medio poroso, según diseño)

t: tiempo que tarda la muestra en pasar el medio poroso (h1-h2)

h1: altura de agua media del nivel de referencia

h2: altura de tubería de salida del agua con respecto al nivel de referencia

En la tabla 2 se observan los datos de los aforos realizados en el modelo físico a escala natural. Se hicieron treinta mediciones para tener una muestra de datos representativa y así encontrar el coeficiente de permeabilidad del pavimento poroso.

Tabla 2. Resultados de la medición de la permeabilidad del modelo a escala natural con 25 % de concreto reciclado

Volumen de entrada							Tiempo de entrada del agua (t2)	Volumen de salida				Coeficiente de permeabilidad
Datos	Tiempo (seg)	Longitud (cm)	Volumen (cm^3)	Volumen acumulado	Longitud (cm)	Volumen (L)	(seg)	Tiempo de salida (seg)	Tiempo de infiltración (seg)	Volumen (cm^3)	Volumen (L)	K(m/s)
1	139,92	77,67	6000	6 000	0	6	27	27	639,05	4850	4,85	0,000670245
2	145,11	75,32	6000	12 000	-77,67	6	21	21	556	5710	5,7	8,6E-04
3	158,39	72,98	6000	18 000	2,35	6	19	19	569,79	5750	5,8	9,5E-04
4	152,59	70,36	6000	24 000	2,34	6	19	19	572,82	5640	5,6	9,5E-04
5	175,31	68,29	6000	30 000	2,62	6	22	22	562,79	5730	5,7	8,2E-04
6	161,25	65,94	6000	36 000	2,07	6	19	19	603,84	5570	5,6	9,5E-04
7	159,40	63,6	6000	42 000	2,35	6	21	21	574,78	5420	5,4	8,6E-04
8	156,98	61,25	6000	48 000	2,34	6	18	18	567,04	5840	5,8	1,0E-03
9	168,04	58,91	6000	54 000	2,35	6	19	19	575,24	5660	5,7	9,5E-04
10	162,87	56,56	6000	60 000	2,34	6	19	19	581,29	5220	5,2	9,5E-04
11	158,58	54,21	6000	66 000	2,35	6	20	20	577,24	5780	5,8	9,0E-04

Continúa

Volumen de entrada							Tiempo de entrada del agua (t2)	Volumen de salida				Coeficiente de permeabilidad
Datos	Tiempo (seg)	Longitud (cm)	Volumen (cm^3)	Volumen acumulado	Longitud (cm)	Volumen (L)	(seg)	Tiempo de salida (seg)	Tiempo de infiltración (seg)	Volumen (cm^3)	Volumen (L)	K(m/s)
12	167,31	51,87	6000	72 000	2,35	6	19	19	572,15	5740	5,7	9,5E-04
13	159,01	49,52	6000	78 000	2,34	6	19	19	571,81	5550	5,6	9,5E-04
14	160,53	47,18	6000	84 000	2,35	6	20	20	577,18	5340	5,3	9,0E-04
15	158,52	44,83	6000	90 000	2,34	6	20	20	582,15	5640	5,6	9,0E-04
16	161,30	42,49	6000	96 000	2,35	6	21	21	579,52	5270	5,3	8,6E-04
17	167,78	40,14	6000	102 000	2,34	6	20	20	576,99	5520	5,5	9,0E-04
18	159,36	37,8	6000	108 000	2,35	6	19	19	583,06	5690	5,7	9,5E-04
19	160,67	35,45	6000	114 000	2,34	6	18	18	580,68	5410	5,4	1,0E-03
20	164,17	33,11	6000	120 000	2,35	6	18	18	562,78	5760	5,8	1,0E-03
21	161,21	30,76	6000	126 000	2,34	6	18	18	563,35	5430	5,4	1,0E-03
22	150,48	28,41	6000	132 000	2,35	6	20	20	569,75	5620	5,6	9,0E-04
23	166,23	26,07	6000	138 000	2,35	6	20	20	586,02	5490	5,5	9,0E-04

Continúa

Volumen de entrada							Tiempo de entrada del agua (t2)	Volumen de salida				Coeficiente de permeabilidad
Datos	**Tiempo (seg)**	**Longitud (cm)**	**Volumen (cm^3)**	**Volumen acumulado**	**Longitud (cm)**	**Volumen (L)**	**(seg)**	**Tiempo de salida (seg)**	**Tiempo de infiltración (seg)**	**Volumen (cm^3)**	**Volumen (L)**	**K(m/s)**
24	163,49	23,7	6000	144 000	2,34	6	19	19	579,29	5430	5,4	9,5E-04
25	157,79	21,38	6000	150 000	2,37	6	20	20	580,40	5620	5,6	9,0E-04
26	160,81	19,23	6000	156 000	2,32	6	18	18	578,66	5390	5,4	1,0E-03
27	162,31	16,69	6000	162 000	2,15	6	19	19	582,59	5860	5,9	9,5E-04
28	169,64	14,34	6000	168 000	2,54	6	19	19	576,80	5420	5,4	9,5E-04
29	167,13	12	6000	174 000	2,35	6	21	21	577,03	5730	5,7	8,6E-04
30	162,10	98,182	6000	180 000	2,34	6	19	19	572,47	5820	5,8	9,5E-04
media	161,01				2,35		19	19	577,01	5620	5,6	9,5E-04
desvest	**702 485 142**				**14,60**		**1 725 068 714**	**1 725 068 714**	**145 229 183**	**2 199 581 987**	**0,219958199**	**6,84E-05**
cov	**0,0**				**6,2**		**0,1**	**0,1**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**7,18E-02**
cov	**1%**				**43%**		**5%**	**5%**	**0%**	**0%**	**18%**	**104992%**

Fuente: Figueroa y Otero (2020).

El valor de la permeabilidad del modelo presentado es 6,84E-5. Comparando este valor con los de la tabla 3 se observa un valor de permeabilidad de este concreto poroso con concreto reciclado, como un valor mejor que el obtenido con el concreto convencional.

Tabla 3. Valores de coeficiente de porosidad de materiales similares

Uso de porosos en pavimentos Noticreto	1.40E-04	0,000140
N subramanian	3.40E-03	0,003400
Concretos drenantes valor mínimo	1.00E-04	0,000100
Concreto convencional	1.11E-06	0,000001

Fuente: Figueroa y Otero (2020).

Conclusiones

En esta investigación se presentó de manera concisa la evolución de la vivienda e infraestructura vial de las zonas de conflicto en Colombia que están asociadas a áreas rurales. Con base en las condiciones estudiadas se entregó una propuesta de reutilización de los desechos de concreto rígido para su aplicación en vías, obras de drenaje u otros campos de la construcción que también permitan la reutilización del agua lluvia recogida y así contribuir con el desarrollo ambientalmente sostenible en las regiones rurales del país. Los procesos presentados pueden trabajarse de manera sencilla y directa por las comunidades, sin incursionar en altos costos de materiales, equipos y mano de obra.

Esta es solo una opción expuesta como resultado de un trabajo de dos años de investigación con estos materiales y que sin duda puede aprovecharse en los pavimentos con placa huella que se vienen implementando en las vías de segundo y tercer orden en Colombia, a unos costos inferiores a los que se tienen con materiales completamente vírgenes.

Referencias

Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. (2016). https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf

Candelaria y Gonzalo (comps.). (24 de junio del 2014). 50 años en fotos FARC-EP. La resistencia de un pueblo. https://issuu.com/martincaballero7/docs/50-anos-en-fotos-farc-ep-cap-1-al-4

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2014). *Guerrilla y población civil. Trayectoria de las FARC 1949-2013*. Centro Nacional de Memoria Histórica. http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/farc/guerrilla-poblacion-civil.pdf

El Espectador. (24 de junio de 2016). Así estarán distribuidas las zonas donde se concentrarán las Farc. https://www.elespectador.com/actualidad/asi-estaran-distribuidas-las-zonas-donde-se-concentraran-las-farc-article-639694/

Farc-EP. (1964). Programa Agrario de los Guerrilleros de las FARC-EP. http://www.archivochile.com/America_latina/Doc_paises_al/Co/farc/al_farc0007.pdf

Figueroa, A. S., Flórez, C. F., León, M. P., Muñoz, E., Ojeda, B., Reyes, F. y Rodríguez, J. (s.f.). *Definiciones, componentes y tipos de drenajes. Drenaje longitudinal. Drenaje transversal*.

Figueroa, S. y Otero, D. (2020). Sixteenth International Conference on Environmental, Cultural, Economic & Social Sustainability. En Common Ground Research Networks (ed.), *Desempeño del concreto poroso utilizando residuos de concreto* (*RC*) (p. 95). Networks, 2020 Common Ground Research. www.cgnetworks.org

Gómez, A. y Farias, M. (2012). Comportamiento físico-mecánico de un residuo de construcción y demolición en la estructura de pavimento. XXVI Reunión Nacional de Mecánica de Suelos e Ingeniería Geotécnica, noviembre 14-16. Sociedad Mexicana de Ingeniería Geotécnica, A.C. http://www.smig.org.mx/admArticulos/eventos/1_Reunion_Cancun/2_XXVI_Reunion_Nacional/5_Vias_terrestres/I4GOJA_1.pdf

Guarín, C. G. y Castiblanco, E. P. (2017). *Diseño de un pavimento en concreto poroso con adición de agregados de concreto reciclado para la construcción de un modelo a escala* [Tesis de pregrado, Universidad de La Salle]. https://ciencia.lasalle.edu.co/ing_civil/309

Gupta, N., Kluge, M., Chadik, P. A. y Townsend, T. G. (2017). Recycled concrete aggregate as road base: leaching constituents and neutralization by soil Interactions and dilution. *Waste Management*, *72*, 354-361. https://doi.org/10.1016/j.wasman.2017.11.018

Lockrey, S., Nguyen, H., Crossin, E. y Verghese, K. (2016). Recycling the construction and demolition waste in Vietnam: opportunities and challenges in practice. *Journal of Cleaner Production*. https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.05.175

Matias Camargo, S. R. (2017). La Reforma Rural Integral, la terminación del conflicto armado y el problema agrario en Colombia. *Diálogos de Saberes, 46*, 19-39. https://doi.org/10.18041/0124-0021/dialogos.46.1436

Poon, C. S. y Chan, D. (2006). Feasible use of recycled concrete aggregates and crushed clay brick as unbound road sub-base. *Construction and Building Materials*, *20*(8), 578-585. https://doi.org/10.1016/j.conbuildmat.2005.01.045

Sabai, M. M., Cox, M. G. D. M., Mato, R. R., Egmond, E. L. C., y Lichtenberg, J. J. N. (2013). Resources, conservation and recycling concrete block production from construction and demolition waste in Tanzania, *72*, 9-19. https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0921344912002170

Secretaría Distrital de Ambiente. (s.f.). *Guía para la elaboración del Plan de Gestión de Residuos de Construcción y Demolición (RCD) en obra*. http://www.ambientebogota.gov.co/web/publicaciones-sda/cartilla-rcd

Silva, R. V., De Brito, J. y Dhir, R. K. (2014). Properties and composition of recycled aggregates from construction and demolition waste suitable for concrete production. *Construction and Building Materials*. https://doi.org/10.1016/j.conbuildmat.2014.04.117

Soluziona. (2002). *Guías para una edificación responsable con el medio ambiente en un entorno natural*. Aenor.

Infraestructura para la Colombia remota, el aporte del ingeniero civil a la consolidación de la paz

Luis Efrén Ayala Rojas[*]
María Alejandra Caicedo Londoño[**]
Alejandro Franco Rojas[***]
Carlos Felipe Urazán Bonells[****]

* Ingeniero civil de la Universidad de La Salle, especialista en Docencia Universitaria de la Universidad Santo Tomás y magíster en Gestión y Auditorías de la Universidad Iberoamericana. Profesor investigador de tiempo completo de la Universidad de La Salle y consultor en diseño hidráulico, saneamiento y gestión ambiental. layalar@unisalle.edu.co

** Ingeniera civil de la Pontificia Universidad Javeriana, magíster en Ingeniería Hidráulica y Medio Ambiente, y candidata a Ph.D. en Ingeniería del Agua de la Universidad Politécnica de Valencia. Profesora investigadora de tiempo completo de la Universidad de La Salle en áreas de saneamiento, hidrología y modelamiento numérico. macaicedo@unisalle.edu.co

*** Ingeniero civil y magíster en Ingeniería-Recursos Hidráulicos de la Universidad Nacional de Colombia. Profesor investigador de tiempo completo de la Universidad de La Salle y consultor en evaluación ambiental, gestión del riesgo, saneamiento, planeación y gestión del recurso hídrico. afrancor@unisalle.edu.co

**** Ingeniero civil y especialista en Administración de Obras de Construcción de la Universidad Francisco de Paula Santander, doctor en Infraestructura del Transporte y Territorio de la Universidad Politécnica de Catalunya. Profesor investigador de tiempo completo de la Universidad de La Salle en áreas de movilidad, transporte e infraestructura vial. caurazan@unisalle.edu.co

Introducción

Colombia por varios años ha mantenido una deuda en términos de infraestructura con los habitantes rurales de zonas remotas, esto constituye un escenario de desigualdad en el territorio nacional y es motivo de malestar y demandas de organizaciones y líderes locales, ejemplo de ello es el pliego de peticiones presentado en 1953 por las autodefensas comunistas, pidiendo "tierras y obras de infraestructura en sus regiones" (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014, p. 81), siendo precisamente la falta de obras de infraestructura y servicios públicos una de las condiciones que potenciaron la consolidación de las guerrillas (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014).

En consecuencia, en el 2012 se incluyó en la agenda de diálogos con las Farc el tema de infraestructura para regiones marginadas y golpeadas por el conflicto (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014), finalmente este elemento se incorporó en los acuerdos de paz como parte de la Reforma Rural Integral, buscando "asegurar oportunidades de buen vivir que se derivan del acceso a bienes públicos como salud, vivienda, educación, infraestructura y conectividad" (Gobierno de Colombia y Farc-EP, 2016, p. 13) y que se concreta en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Es por ello que la infraestructura para la Colombia remota es condición para la consolidación de la paz y un medio para la reparación.

Sin duda, se debe reconocer la interdependencia entre la construcción de la paz y el desarrollo de infraestructura. Los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) con "la promesa de no dejar a nadie atrás y llegar primero a los más rezagados" (PNUD, 2019, p. 8) claramente están en perspectiva de paz. Para la ingeniería civil de los ODS son importantes el objetivo 6, referente a asegurar la disponibilidad y la gestión sostenible de agua y saneamiento para todos, y el objetivo 9 que busca el desarrollo de infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano.

Ahora bien, en Colombia las condiciones de rezago en el ámbito rural, la dispersión de su población y la limitación de recursos exigen que los esfuerzos por alcanzar coberturas universales de calidad estén acompañados de soluciones apropiadas (PNUD, 2015). Cerrar las brechas de la "Colombia remota" demanda de los planificadores, diseñadores y constructores de vivienda e infraestructura (abastecimiento de agua, saneamiento, provisión de energía y vías) innovar en alternativas, materiales y métodos constructivos que se ajusten a las condiciones físicas, ambientales y sociales de cada región; asimismo, implica proceder según principios de eficiencia, ética y transparencia en el uso de los recursos públicos y el compromiso con el desarrollo sostenible, de tal forma que el campo colombiano sea un escenario de reconciliación y progreso. Razón por la cual, este texto se concentra en los proyectos asociados a agua,

saneamiento e infraestructura vial en los PDET, buscando indagar si los proyectos formulados en estos programas y su nivel de ejecución dan alcance a las necesidades de las comunidades rurales en términos de infraestructura y, con ello, se aporta efectivamente a la consolidación de la paz en Colombia.

El presente escrito se enmarca en el proyecto "Condiciones de infraestructura vial, abastecimiento de agua y saneamiento en zonas rurales colombianas, en procura de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)" (2019) desarrollado por un grupo de trabajo del Programa de Ingeniería Civil de la Universidad de La Salle y financiado por la Vicerrectoría de Investigaciones y Transferencia de la misma universidad. Este proyecto tiene como objetivo identificar las condiciones reales, es decir, por observación en campo y consulta a la población, de la infraestructura de movilidad, así como la de abastecimiento de agua y saneamiento, como referencias fundamentales para evaluar el desarrollo de los ODS en regiones rurales de Colombia. Para ello, se elaboró un estado del arte –a partir de cifras oficiales y de organismos de cooperación internacional– que se complementa con registros en campo, permitiendo ratificar la concordancia entre las condiciones encontradas en veredas y corregimientos, con los avances y descripciones que presentan los informes oficiales sobre ODS para el país.

El texto se divide en cuatro secciones, la primera describe las características de los PDET, incluyendo sus pilares y los municipios involucrados; la segunda se concentra en las obras de infraestructura vial requeridas en las regiones; la tercera presenta la línea base en términos de cobertura en agua y saneamiento básico, así como los avances y metas concertadas en los pactos municipales para la transformación territorial; la última sección expone un análisis referente al papel de la ingeniería civil en la consolidación de la paz en Colombia.

Generalidades de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

El Gobierno nacional a través de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) lidera la implementación de los PDET (ART, 2020a), los cuales buscan mejorar la calidad de vida de los habitantes de 170 municipios del país agrupados en 16 subregiones. Estos programas

> (...) son un instrumento especial de planificación y gestión a 15 años, para llevar de manera prioritaria y con mayor celeridad en los territorios más afectados por el conflicto armado, con mayores índices de pobreza, presencia de economías ilícitas y debilidad institucional, el desarrollo rural que requieren estos territorios (ART, 2019, p. 1).

En conjunto, las 16 subregiones cobijan a 11 000 veredas, 452 resguardos indígenas, 305 consejos comunitarios y 6 zonas de reserva campesina, que involucran a 6,6 millones de personas, de las cuales 2,5 millones son víctimas del conflicto

armado y representan el 24 % de la población rural del país (ver figura 1). Las cifras anteriores dan cuenta del alcance e impacto de los PDET.

Para lograr esa meta es fundamental la participación comunitaria como motor de desarrollo. La página web que explica los PDET reza:

> El Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial- PDET es un proceso de construcción y participación a 10 años, que va a reflejar la visión colectiva de los actores del territorio. Es por esto que la participación activa de las comunidades es fundamental, ya que el PDET busca reivindicar su valor protagónico en la promoción de su propio desarrollo (ART, 2020b).

La ejecución prevé tres fases. En la *fase veredal* se designan delegados para formar grupos motores, que construyen una visión respecto del desarrollo productivo y social del municipio y cuyo resultado es la aprobación del Pacto Comunitario para la Transformación Regional. En la *fase municipal* se involucra el sector privado, la institucionalidad pública local, organizaciones sociales, entre otros actores, para la construcción del Pacto Municipal. En la *fase subregional* los delegados de los municipios que forman parte de la subregión, conciertan y aprueban el Plan de Acción de cada uno de los 16 PDET.

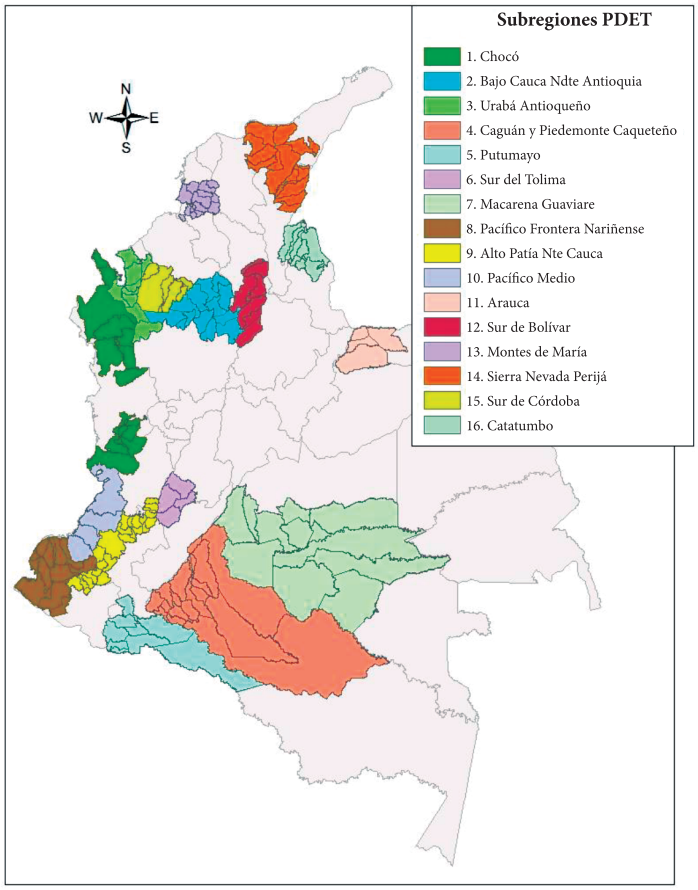
Todo el proceso gira en torno a ocho pilares que retoman la esencia de los Acuerdos de Paz:

1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo
2. Infraestructura y adecuación de tierras
3. Salud rural
4. Educación y primera infancia rural
5. Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico
6. Reactivación económica y producción agropecuaria
7. Derecho a la alimentación
8. Reconciliación, convivencia y paz

De esta manera, los PDET favorecen la formulación colectiva de cada plan de acción, tomando como punto de partida el reconocimiento de los actores y las propias necesidades de las comunidades veredales, así como la priorización de proyectos de común acuerdo con el sector privado y la institucionalidad. Las 16 subregiones coinciden con las áreas más afectadas históricamente por el conflicto armado en Colombia y por la presencia de cultivos ilícitos, condiciones

que han limitado la presencia efectiva del Estado en cuanto a la ejecución de la infraestructura necesaria para el desarrollo y el bienestar de una población esencialmente rural, por tanto, acentuando las condiciones de marginalidad, pobreza y aislamiento que residen en las bases del conflicto.

Figura 1. Subregiones y municipios de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial



Fuente: elaboración propia.

El desarrollo vial en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

La infraestructura vial constituye un requisito indispensable para mejorar la competitividad de cualquier región y para garantizar el acceso de la población a servicios como la salud, "no solo es fundamental para el desarrollo humano, sino que permite un mayor acceso a oportunidades laborales y empresariales" (Cepal, 2016, p. 23).

Para lograr transformar de manera estructural la vida en la ruralidad, es preciso buscar un equilibrio entre la ciudad y el campo, desempeñando un papel fundamental la infraestructura y la adecuación de tierras, que incluyen el mejoramiento de vías terciarias, la construcción de placa huella para optimizar la superficie del tránsito vehicular, técnicas de estabilización y afirmados, y la construcción de puentes peatonales.

El informe 2019 sobre los PDET (ART, 2020c) establece que a la fecha hay 59 345 km de vías terciarias caracterizadas y 126 corredores estratégicos caracterizados y socializados con las alcaldías municipales, que corresponden a 8321 km. También aclara el informe que, ligado a los PDET, el "Proyecto de Red de Vías Terciarias para la Paz y el Postconflicto Plan 50-51: Estrategia de Presidencia de la República en el marco de la implementación de los Acuerdos de Paz" tiene como objetivo fortalecer las condiciones de movilidad de vías rurales en puntos críticos, permitiendo la reactivación económica de las regiones a través del mejoramiento y mantenimiento rutinario de las vías rurales. Para ello en el sector vías se han articulado mesas de trabajo regionales y se han definido las siguientes obras PDET de alto impacto: 125 vías regionales, corredores PDET: 8735 km con una inversión de $ 28,2 billones; vías priorizadas PDET en 19 corredores estratégicos: 2826 km con un valor de $ 9,7 billones y vías regionales terciarias PDET: 59 378 km, por un valor de $ 14,4 billones.

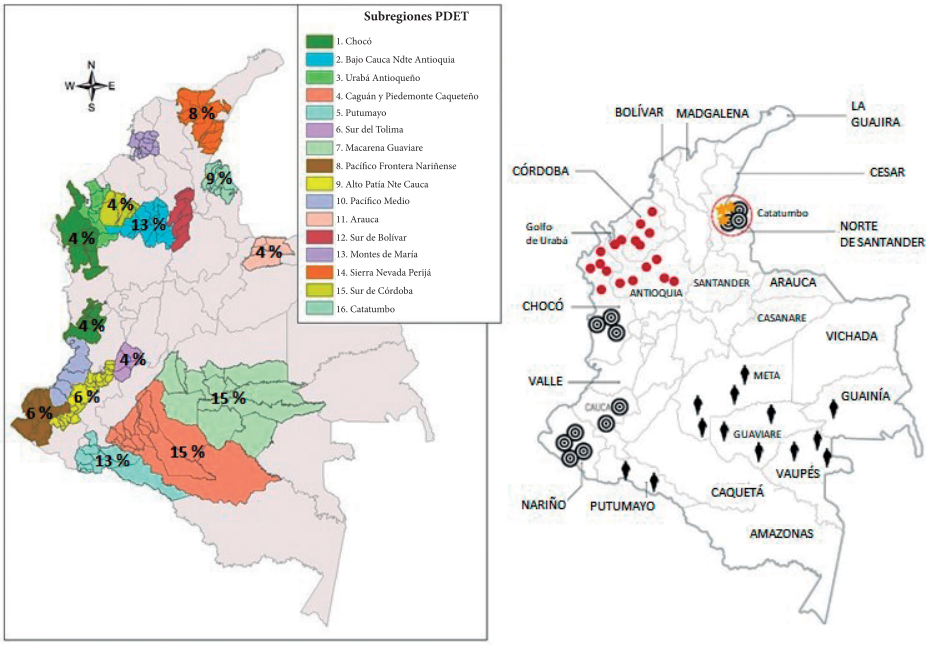
Cabe resaltar que, al revisar el listado de los PDET, se encuentran registrados 292 proyectos en el capítulo de vías, distribuidos en los siguientes 53 municipios:

Anorí, Aracataca, Arauquita, Belén de los Andaquíes, Briceño, Buenos Aires, Cáceres, Carmen del Darién, Cartagena del Chairá, Chaparral, Convención, El Carmen, El Paujil, El Retorno, El Tambo, El Tarra, Fonseca, Ituango, La Macarena, La Montañita, La Paz, Leguízamo, Los Andes, Manaure, Mesetas, Miraflores, Montelíbano, Olaya Herrera, Orito, Planadas, Puerto Asís, Puerto Caicedo, Puerto Lleras, Puerto Rico, Remedios, Ricaurte, San Andrés de Tumaco, San José del Fragua, San José del Guaviare, San Miguel, San Vicente del Caguán, Saravena, Solano, Tarazá, Teorama, Tibú, Tierralta, Uribe, Valdivia, Valle del Guamuez, Vigía del Fuerte, Villagarzón y Vista Hermosa.

El total de proyectos se distribuyen en 12 de las 16 regionales PDET (ver figura 2), con una participación del 15 % para las subregiones Caguán y Piedemonte Caqueteño, y Macarena-Guaviare, seguidas por un 13 % por igual para Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, y para Putumayo, alcanzando entre estas cuatro subregiones un 56 % de los proyectos. Luego participan Catatumbo y Sierra Nevada-Perijá con un 9 % y 8 %, respectivamente, sumando un acumulado de 73 %. Las demás participaciones oscilan entre el 6 % y 4 % cada una.

Finalmente, hay 4 regiones que no registran este tipo de intervenciones: Montes de María, Pacífico Medio, Sur de Bolívar y Urabá Antioqueño.

Figura 2. Distribución porcentual de proyectos viales según subregiones de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (izquierda) y zonas del conflicto armado en Colombia (derecha)

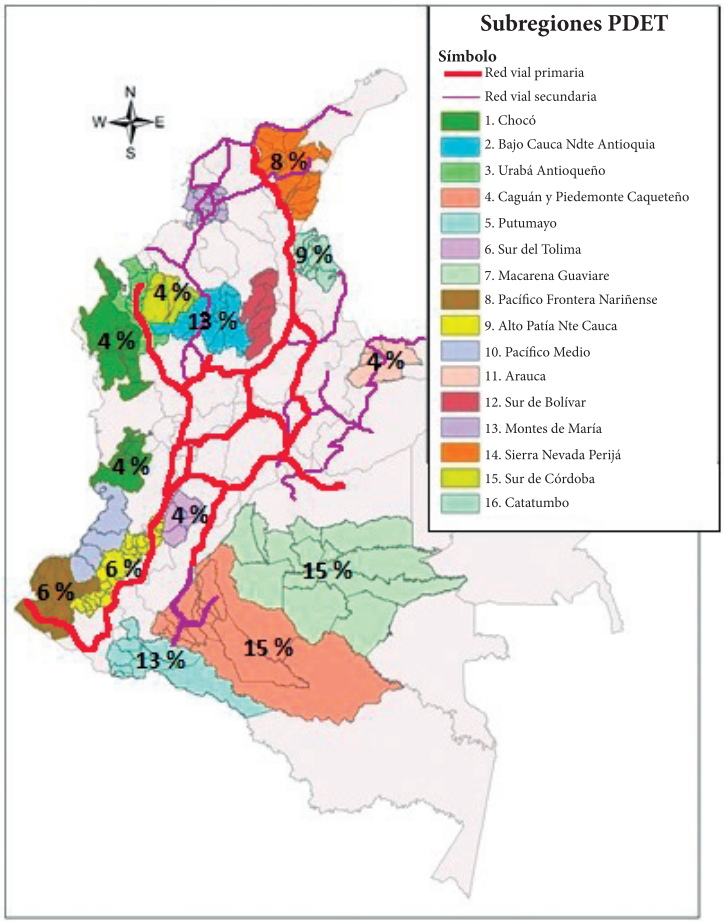


Fuente: imagen izquierda: elaboración propia. Imagen derecha: *El Espectador* (23 de julio del 2019).

Si se contrastan los proyectos viales PDET y las zonas de mayor afectación por el conflicto armado colombiano se concluye una importante correlación, situación que se justifica por el débil impulso del desarrollo vial que durante años sufrieron las zonas con mayor complejidad en cuanto a seguridad; y es por ello que hoy por hoy los PDET asumen esa tarea de actualizar su infraestructura, como motor de desarrollo económico y social para la población.

En la figura 3 puede observarse que la mayoría de subregiones tienen proximidad a la red vial primaria y secundaria, a excepción de La Macarena y Guaviare. No obstante, esta red llega hasta las capitales de departamento y principales ciudades, siendo preciso resaltar que las subregiones no son cruzadas o atravesadas por la red vial primaria, tan solo se presenta de manera limítrofe o tangencial, siendo la red secundaria la que facilita mayor conectividad en áreas como Chocó, Nariño, Magdalena y Cesar, e innegablemente, es la red terciaria la que permite el acceso a las zonas rurales que son objeto de los PDET.

Figura 3. Red primaria y secundaria de carreteras y proyectos viales según subregiones de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial



Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Transporte (2014).

Figura 4. Mantenimiento, mejoramiento o rehabilitación de vías rurales en el municipio de Amalfi, Antioquia



Fuente: municipio de Amalfi (2019).

En correspondencia con la necesidad de mejorar la red terciaria, entre los principales objetos contractuales se destacan obras como: construcción o mejoramiento de puente peatonal, construcción de placa huella (figura 5), construcción de sendero peatonal, construcción de *box culvert*, construcción de alcantarilla (figura 6), reposición de afirmado y mejoramiento y mantenimiento rutinario (figura 4), todas estas, aunque son obras de menor magnitud y costo, requieren una ingeniería que desde las aulas universitarias y profesionales en ejercicio revalore su significado para los habitantes rurales y aborde sus métodos constructivos, criterios de diseño y estrategias de mantenimiento; en otras palabras, se precisa incluir en los espacios curriculares este tipo de obras e incentivar a los ingenieros a adentrarse en las zonas rurales para cumplir con su misión de mejorar la calidad de vida de toda la población, especialmente la más vulnerable.

Figura 5. Construcción de placa huella en el municipio de El Tarra, Norte de Santander



Fuente: Agencia de Renovación del Territorio (2019).

Figura 6. Construcción de alcantarilla en vía en la vereda El Diamante, municipio de Arauquita, Arauca



Fuente: Agencia de Renovación del Territorio (2019).

Los proyectos de agua y saneamiento en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

En Colombia "los datos censales evidencian cómo entre 1964 y 2005 las coberturas en zonas urbanas en la prestación de servicios públicos domiciliarios pasaron del 64 % al 94 % en acueducto y del 59 % al 90 % en alcantarillado" (PNUD, 2015, p. 139), lo cual sugiere la concreción del derecho humano al agua y de los ODS (Defensoría del Pueblo, 2012) que proponen para el 2030 tener acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos (meta 6.1), lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad (meta 6.2), más aún considerando el significativo avance nacional para el 2017 (ver tabla 1).

Tabla 1. Metas y porcentajes de avance en cobertura de acueducto, alcantarillado y saneamiento básico en Colombia

Servicio	Línea base	Metas nacionales			Avance
	1993**	2003*	2015**	2030**	2017***
Urbano					
Acueducto	95	97,4	99,2	100	97,4
Alcantarillado	81,8	90,2	96,93	92,6	92,4
Rural					
Acueducto	41	66,0	78,15	100	73,2
Saneamiento básico	51	57,9	72,42	92,6	70,1

Fuente: *PNUD (2016); **Departamento Nacional de Planeación (2018); ***Ministerio de Vivienda (2018).

No obstante, estas coberturas se encuentran muy distantes en los municipios donde se ejecutan los PDET (ver tabla 2), por ejemplo, en municipios del Pacífico como Unguía y Sipí (Chocó) prevalece el abastecimiento con agua lluvia; en María La Baja (Montes de María) el principal medio de saneamiento consiste en pozos sépticos y letrinas con vertimientos a las calles; en La Guajira el 26 % de la población cuenta con agua no apta para el consumo y solo se trata el 24 % del agua residual; en Tierralta (Córdoba) comunidades rurales como Crucito (408 hab.), Mantagordal (220 hab.), Nueva Granada (230 hab.), Santa Marta (248 hab.), Severinera (420 hab.), Villa Providencia (270 hab.), Volador (920 hab.) y Las Delicias (630 hab.) tienen cobertura de letrinas menor al 50 %.

Tabla 2. Porcentaje de cobertura de acueducto, alcantarillado y saneamiento básico en municipios de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – Línea base

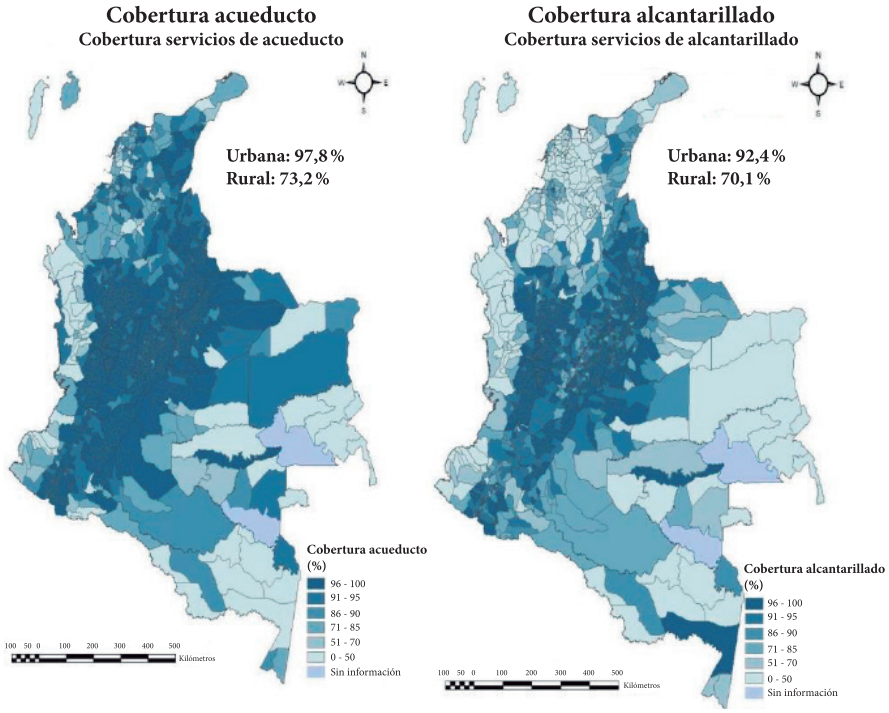
PDET	Municipio	Urbano		Rural	
		Acueducto	Alcantarillado	Acueducto	Saneamiento básico
1	Unguía (Chocó)	2 horas/día	0,0	7,2	0,0
2	Tarazá (Antioquia)	69,8	63,5	7,0	4,0
6	Planadas (Tolima)	90	94	8,5	2,5
7	El Retorno (Guaviare)	95	51	45	15
7	Miraflores (Guaviare)	65	40	0,0	0,0
10	Guapi (Cauca)	90	84	34	2,0
12	Yondó (Antioquia)	6 horas/día	98	16	16
13	San Onofre (Bolívar)	68,1	40	40,2	0,0
15	Tierralta (Córdoba)	91,3	69,8	40,4	6,8
15	Valencia (Córdoba)	95	75	15	19
16	Región Catatumbo	92	28	40	0,0

Fuente: elaboración propia a partir de Agencia de Renovación del Territorio (2020).

Este evidente contraste demuestra que detrás de las cifras del orden nacional (ver tabla 1) se esconde la persistencia del rezago rural en términos de cobertura de agua y saneamiento en los municipios objeto de los PDET (ver tabla 2). Aunque para la mayoría de colombianos el acceso al agua potable sea tan sencillo como abrir un grifo, los ingenieros no pueden desconocer la realidad de estos municipios, motivo por el cual urge la formulación y ejecución de obras apropiadas para una población dispersa, con bajos ingresos y ubicada con frecuencia en zonas de especial importancia ecosistémica, condiciones que llevan a pensar en criterios que justifiquen un proyecto distinto a la tasa de retorno de la inversión o la distribución de cargas y beneficios.

La figura 7 evidencia mayor cobertura de acueducto y alcantarillado hacia la zona Andina, dicha cobertura progresivamente disminuye hacia las zonas de frontera, es decir, hacia el Pacífico, Amazonía y Llanos Orientales. Tal comportamiento prueba la prevalencia de brechas entre centro y periferia, propia de una sociedad donde la inversión en infraestructura responde a un sistema productivo concentrado alrededor de las principales ciudades y centros de consumo; en contraste con patrones de poblamiento dispersos y desordenados hacia la periferia, conformados por comunidades étnicas y colonos que arribaron por oleadas. El resultado es un territorio constituido por poblaciones diversas, inmersas en territorios abandonados, con infraestructura precaria, donde el tiempo pasa pero el desarrollo tarda.

Figura 7. Cobertura de acueducto y alcantarillado por municipios, 2017



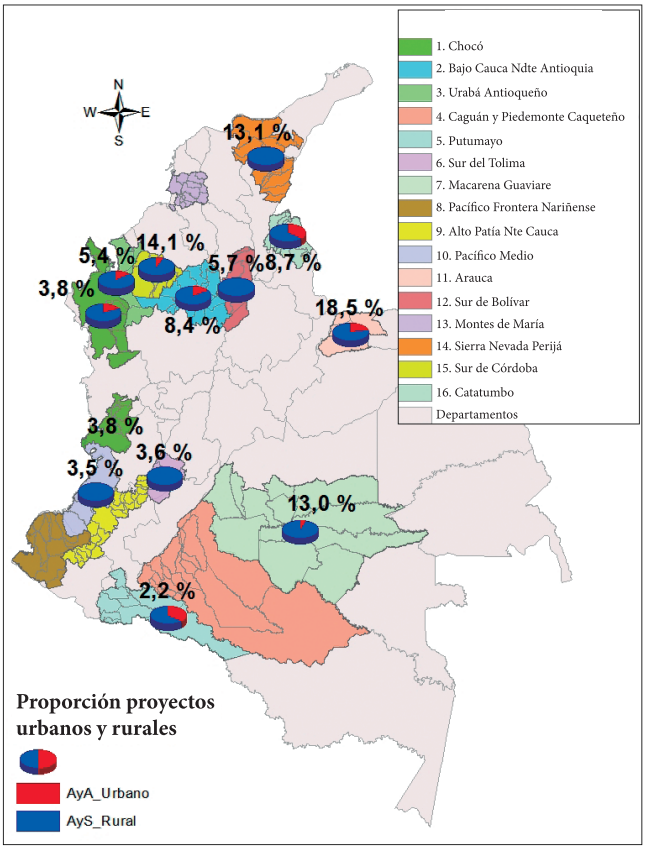
Fuente: Ministerio de Vivienda (2018).

Motivos suficientes para hacer del pilar 5 de los PDET un reto de gran alcance, específicamente, en lo referente a agua potable y saneamiento básico para la población rural, como un requisito indispensable para mejorar sus condiciones de vida y reducir su vulnerabilidad. Para lograrlo, en los pactos municipales se concertaron 687 proyectos de agua y saneamiento básico, que representan el 11,36 % del total de 6049 proyectos, con los que se beneficiarán 523 853 hogares colombianos.

En general, estos proyectos tienen una clara tendencia hacia la ruralidad, con 594 proyectos que representan el 86,46 % respecto a 93 proyectos urbanos que representan el 13,54 %, tal es el caso de subregiones como Sierra Nevada-Perijá, Sur de Bolívar, Pacífico Medio y Sur de Tolima, donde todos los proyectos relacionados con agua y saneamiento se desarrollan en un contexto rural. En contraste, en las subregiones del Catatumbo y Putumayo los proyectos urbanos alcanzan el 33,3 %, seguidas por las subregiones de Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Arauca, Urabá Antioqueño y Chocó, donde los proyectos urbanos fluctúan entre el 15,5 % y el 22,8 %.

En cuanto a la distribución por subregiones, Arauca, Sierra Nevada-Perijá, Urabá Antioqueño y Macarena-Guaviare suman el 58,7 % del total de proyectos en agua y saneamiento, mientras que subregiones como Chocó, Putumayo, Sur de Tolima y Pacífico Medio tienen cada una menos del 4 % de proyectos (ver figura 8).

Figura 8. Distribución porcentual de proyectos en agua y saneamiento según subregiones de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial



Fuente: elaboración propia.

En una revisión de la base de datos de la ART (2018) entre agosto del 2018 y el 27 de mayo del 2020 se encuentra que solo se han entregado 800 obras PDET, con una inversión de aproximadamente 124 500 millones de pesos, beneficiando a cerca de 116 604 familias. De este total, 56 proyectos corresponden a la categoría de servicios públicos, pero solo 21 (38 %) atañen a proyectos de agua y saneamiento básico (ver tabla 3).

En consecuencia, aunque están en ejecución 240 proyectos sobre agua y saneamiento el porcentaje de proyectos entregados es muy bajo (3,06 %), concentrados en 11 de los 170 municipios, distribuidos en 5 subregiones. Esto resulta preocupante y hace reafirmar que el reto para la ingeniería colombiana en estos proyectos no solo es en términos de innovación, sino también de ejecución y cumplimiento de presupuestos y tiempos de construcción.

Porcentualmente las zonas PDET con mayor nivel de ejecución son Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (38 %), Alto Patía y Norte del Cauca (24 %), Sierra Nevada-Perijá (19 %), Macarena-Guaviare (14 %) y Catatumbo (5 %), de tal forma, que las seis subregiones restantes no registran proyectos entregados en agua y saneamiento. El caso que más llama la atención es la subregión Pacífico y Frontera Nariñense, puesto que hay un bajo porcentaje de avance, y una proporción importante de proyectos se limitan a estudios, diseños y formulación.

Tabla 3. Proyectos de acueducto, alcantarillado y saneamiento básico ejecutados y entregados a las comunidades a 27 de mayo del 2020

Subregión	Fecha	Municipio	Descripción
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	31/12/2019	Anorí	Mejoramiento acueducto, tanques y tubería vereda Madre Seca a núcleo Dos Bocas, cabildo indígena Liberia
	12/10/2018	Anorí	Mejoramiento de acueducto veredal, instalación de tanque de 5000LT, desarenador y reemplazo de manguera en mal estado en la vereda La Florida
	9/11/2018	Briceño	Mejoramiento de acueducto veredal, instalación de tanques, desarenador y reemplazo de tubería o manguera en puntos críticos en las veredas El Gurri, Polvillo, Los Naranjos y La Rodríguez
	9/11/2018	Briceño	
	9/11/2018	Briceño	
	9/11/2018	Briceño	
	30/9/2018	Ituango	Construcción de tanque desarenador del barrio Pueblo Nuevo, corregimiento Santa Rita
	12/2/2019	Remedios	Mejoramiento del acueducto (bocatoma) de la vereda La Balastrera

Continúa

Subregión	Fecha	Municipio	Descripción
Sierra Nevada-Perijá	14/9/2018	La Paz	Mejoramiento de sistema de abastecimiento de agua de las veredas Botija, Minguillo y Sabana Alta, con la rehabilitación de tanque de abastecimiento y sistema de bombeo a través de tuberías de distribución (hidrosilo)
	14/9/2018	La Paz	
	15/10/2018	La Paz	
	11/12/2019	Manaure	Mejoramiento conexión de agua a tanque comunitario en la vereda Sabana de León
Alto Patía y Norte del Cauca	12/2/2020	Leiva	Ampliación o mejoramiento de sistemas para suministro de agua en la vereda Buenavista
	30/1/2020	Leiva	Construcción de obras de arte para el control de aguas superficiales en la vía de la vereda Limonar
	12/2/2020	Leiva	Mejoramiento del sistema de abastecimiento de agua en la vereda Cañaveral
	20/1/2020	Miranda	Construcción de un tanque de almacenamiento en la vereda La Cilia
	15/1/2020	Miranda	Construcción de un tanque de almacenamiento en la vereda Tuliapan
Macarena-Guaviare	6/2/2020	Puerto Concordia	Instalación de filtro de agua en la escuela de la vereda Puerto Colombia
	29/6/2019	Vista Hermosa	Construcción de un pozo profundo para suministro de agua potable a la comunidad educativa; puesto de salud para la comunidad del centro poblado La Cooperativa
Catatumbo Sostenible	22/11/2019	El Carmen	Construcción de tanque de almacenamiento de agua potable para la comunidad Ichirrindacayra

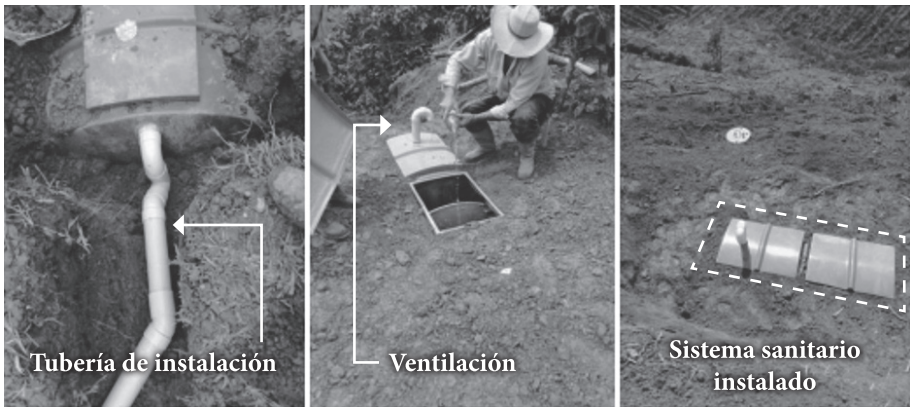
Fuente: elaboración propia.

Cabe resaltar una cantidad significativa de proyectos dirigidos al mejoramiento del sistema de abastecimiento de agua potable, baterías sanitarias y sistemas de saneamiento para internados y centros educativos rurales, es el caso de Guaviare y Chocó. Igualmente son destacables los proyectos dirigidos a comunidades étnicas en la mayoría de subregiones.

La generalidad de proyectos se desarrollan con técnicas convencionales, de baja complejidad e innovación, y bajo costo. Sobresalen los siguientes tipos de proyectos:

- Dotar a las comunidades étnicas de un sistema de recolección de aguas lluvias que permita el acceso al recurso para uso del hogar (Vigía del Fuerte, Chocó)
- Implementar sistemas de almacenamiento y aprovechamiento de aguas lluvias con fines multipropósito (Necoclí, Antioquia)
- Construcción de un pozo profundo para el suministro de agua potable en beneficio de la comunidad educativa, los usuarios de puesto de salud y la comunidad en general del centro poblado de La Cooperativa (Vista Hermosa, Meta)
- Capacitar a las comunidades étnicas para la transformación de los desechos sólidos en abonos orgánicos (Necoclí, Antioquia)
- Construir unidades sanitarias familiares, garantizando seguimiento y asistencia técnica, en la zona rural (Apartadó, Antioquia)
- Instalación de treinta tanques sépticos en veredas (Amalfi, Antioquia) (figura 9)

Figura 9. Instalación de treinta tanques sépticos en veredas del municipio de Amalfi, Antioquia. Contrato SA-003-2018



Fuente: municipio de Amalfi (2019).

- Construcción de cien unidades sanitarias para el mejoramiento y saneamiento básico y ambiental en la comunidad indígena y afrodescendiente (Orito, Putumayo)
- Suministro e instalación de sistemas alternativos de energía con paneles solares fotovoltaicos para trece unidades familiares en la vereda Caño Madroño, Vista Hermosa

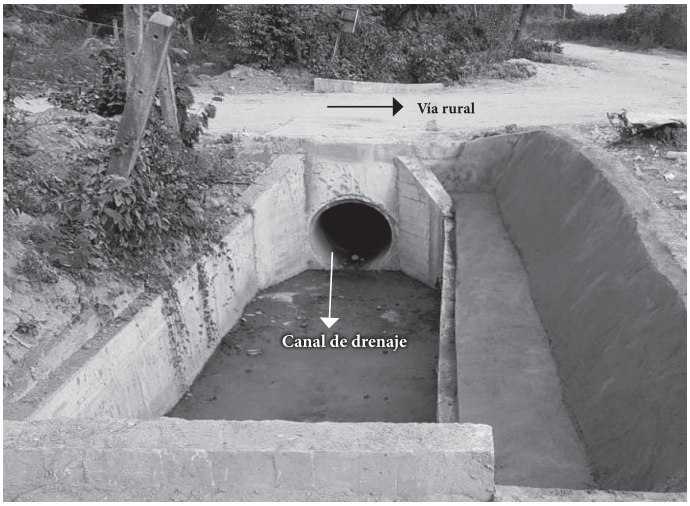
- Construcción de una batería sanitaria, aula de clase y parque infantil en el colegio de la vereda Nicaragua (Manaure, Cesar) (figura 10)
- Construcción de *box culvert* y canal pluvial en el corregimiento del Cauca (Aracataca, Magdalena) (figura 11)

Figura 10. Construcción de una batería sanitaria, aula de clase y parque infantil en el colegio de la vereda Nicaragua, municipio de Manaure, Cesar



Fuente: Agencia de Renovación del Territorio (2020).

Figura 11. Construcción de *box culvert* y canal pluvial en el corregimiento del Cauca, Aracataca, Magdalena



Fuente: Agencia de Renovación del Territorio (2020).

- Implementar un programa de construcción y mejoramiento de letrinas, pozos sépticos o unidades sanitarias en las zonas rurales dispersas de trece núcleos veredales (Puerto Libertador, Córdoba)

- Mejorar diez acueductos existentes en las diferentes veredas del municipio de San José de Uré (Córdoba)
- Mejoramiento del acueducto en el cabildo indígena Liberia (Anorí, Antioquia) (imagen izquierda de la figura 12)
- Construcción de tanque de almacenamiento (El Carmen, Norte de Santander) (imagen derecha de la figura 12)

Figura 12. Mejoramiento del acueducto en el cabildo indígena Liberia, Anorí, Antioquia (izquierda). Tanque de almacenamiento en El Carmen, Norte de Santander (derecha)



Fuente: elaboración propia.

Resulta evidente que estos proyectos responden a necesidades básicas de las comunidades rurales y a su deseo por conservar y salvaguardar sus recursos naturales. A manera de ejemplo, uno de los principales puntos de las agendas de paz de las organizaciones sociales en el Eje Cafetero es precisamente la defensa de los acueductos comunitarios y la limpieza de las cuencas (ART, 2017).

Retos para la ingeniería civil a la luz de los proyectos de agua y saneamiento de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

Revisando las visiones de territorio plasmadas por las comunidades de las 16 subregiones en los planes de acción de los PDET se resalta la de la subregión Sur de Córdoba:

> En el 2018 el Sur de Córdoba es un territorio conocido como un complejo hídrico del caribe Colombiano Impulsor de un modelo de desarrollo humano sostenible y sustentable que conserva su biodiversidad, protege el Parque Nacional Natural Paramillo y los territorios étnicos; líder en la provisión de servicios ambientales, el ecoturismo, la agroindustria y las economías diversas, a partir de una marca propia territorial. Somos una sociedad educada y preparada para el buen vivir, con arraigo a la tierra, que procura la conversación de la memoria, es ejemplo de identidad multicultural y pluriétnica,

> promueve y respeta los derechos humanos, la equidad de género y la defensa de la paz territorial. Lema: Agua y territorio, Cultura de vida y transformación (ART, 2017, párr. 16).

De los 56 proyectos entregados en la categoría de servicios públicos, solo 21 (38 %) corresponden a proyectos de agua y saneamiento; ningún municipio de la subregión Sur de Córdoba ha sido beneficiado y en el último año, tampoco se registran proyectos de inversión en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública enfocados a saneamiento básico y agua. Dado este bajo nivel de ejecución, las obras de infraestructura concertadas en los PDET corren el riesgo de quedar en el papel, profundizando las brechas históricas con la Colombia remota.

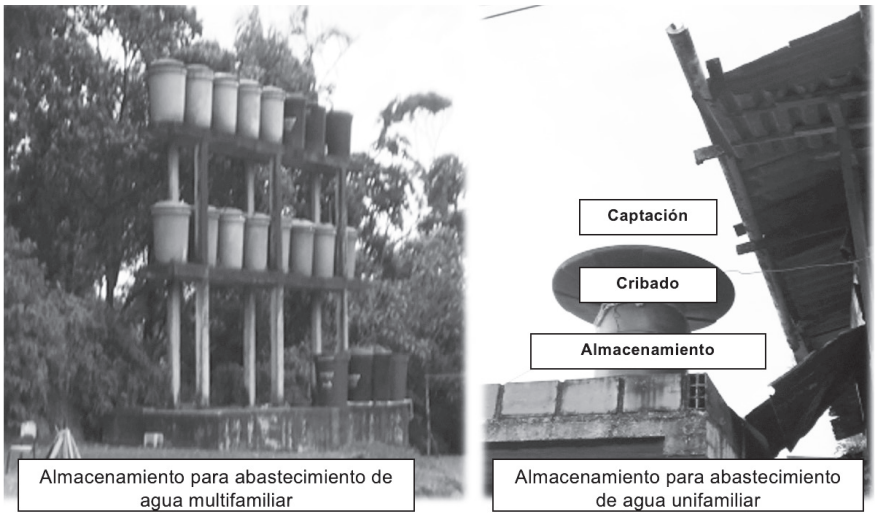
En la actualidad el escenario rural en Colombia se ve marcado por una condición de pobreza, una pobreza que se refleja en la infraestructura física y en su sostenibilidad. En el contexto regional latinoamericano, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) expone que, si bien la pobreza en la región viene reduciéndose, para finales del 2012 aún quedaban 167 millones de personas en esa condición, es decir, un 28,8 % de los habitantes; y que en el 2010 el 30 % de los habitantes rurales estaba en condiciones de pobreza extrema (Cepal, 2020). Si bien el propósito de cumplir con las metas del milenio ha registrado mejoras en sus indicadores, solo el 64 % de la población rural cuenta con instalaciones de saneamiento mejorado, por mencionar tan solo una variable de desarrollo infraestructural.

En el caso colombiano el panorama no difiere de la tendencia regional. Entre el 2010 y el 2013 si bien se redujo el porcentaje de habitantes rurales en condición de extrema pobreza de 33,1 % a 19,1 %; la brecha con las zonas urbanas es considerable, pues para ese mismo periodo los valores urbanos eran 12,2 % y 6 % (PNUD, 2014). Esto es relevante si se tiene en cuenta que el informe del PNUD *Colombia razones para la esperanza* (2011) indica que el 75 % de los municipios del país es predominantemente rural, que allí habita cerca del 30 % de la población, que abarca aproximadamente un 94 % de la superficie nacional. Esto se complica al considerar que dos de cada cinco colombianos que habita en zonas rurales es pobre, y si se recuerda que la meta del milenio para Colombia era reducir en el 2015 la pobreza rural a un 8,8 % de la población y cerró el 2013 con el 19 %.

En realidad es imposible hablar de agua potable y mucho menos de saneamiento en gran parte del país, como en los sectores rurales de regiones como Pacífico, Caribe y Amazonía, debido a las particularidades que presenta la ruralidad, entre ellas: la dispersión de viviendas, las limitantes y peculiaridades geográficas y naturales, el acceso y la comunicación a estos lugares, el deficiente nivel socioeconómico y dificultades que se presentan para dar asistencia técnica a los habitantes del sector (figura 13). En estas zonas rurales la

prestación de estos servicios por parte de empresas públicas es menor y más deficiente, pues como se mencionó, no ha sido posible superar la barrera física.

Figura 13. Infraestructura rural (suministro de agua) en zonas del Pacífico colombiano. Juanchaco, Valle del Cauca, 2016



Fuente: elaboración propia.

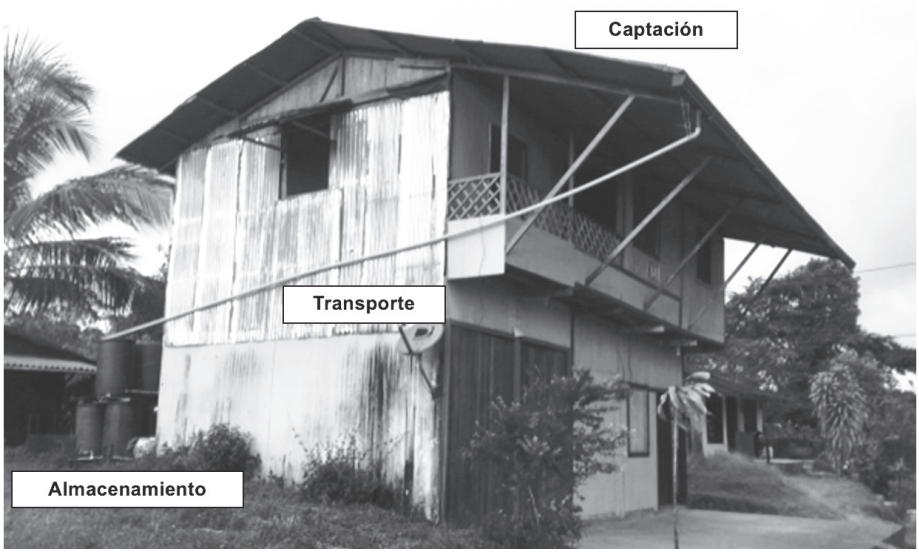
Las redes de alcantarillado cumplen un papel fundamental en el desarrollo de un país, ya que forman parte de la infraestructura necesaria para mejorar las condiciones y la calidad de vida de la población y, de esta manera, contribuyen con el progreso sostenible y con el crecimiento económico y social a través de la inversión y la eficiente ejecución de los proyectos.

El agua lluvia es un componente que forma parte del ciclo hidrológico y alimenta la escorrentía superficial, subsuperficial y subterránea. Los sistemas de captación de agua lluvia interceptan el fluido antes de continuar en el ciclo natural para su aprovechamiento en múltiples usos. El empleo de este tipo de sistemas se caracteriza por la recolección, concentración y almacenamiento del agua que corre por una superficie natural o artificial hecha por el ser humano. Se trata de un recurso que debe estimarse en el abanico de opciones planeadas para el mejoramiento o ejecución de un sistema de suministro de agua en una comunidad, donde las mejoras tecnológicas son necesarias para superar las condiciones artesanales que hoy en día predominan.

Este es un recurso que se define por su calidad y cantidad disponible con condiciones apropiadas para ser aprovechado por los habitantes concentrados en las zonas rurales de las regiones con mayores registros de precipitación. De hecho, se reconoce (figuras 13 y 14) la zona del Pacífico colombiano como

privilegiada debido a los grandes niveles de precipitación media multianual, por lo que su captación es ideal como medio para abastecer los hogares que no cuentan con acueducto, supliendo necesidades de consumo, higiene y labores domésticas si se siguen recomendaciones en cuanto a la implementación de tecnologías apropiadas para su utilización (figura 14).

Figura 14. Sistemas de uso múltiple ámbito individual con agua lluvia como única fuente en la región Pacífica



Fuente: elaboración propia.

Aunque para Colombia el agua es un recurso abundante, la contaminación de las fuentes hídricas limita sus posibilidades de aprovechamiento. Esta contaminación obedece al mal uso de los desechos y a la descarga del agua residual de las comunidades en los ríos; también aportan material y compuestos contaminantes el agua resultante de los procesos industriales, el agua residual de producción agrícola y ganadera, agua lluvia, agua de los lavados de procesos de extracción minera, obras de infraestructura, el transporte terrestre, fluvial y marítimo de sustancias peligrosas, petróleo y sus derivados y los residuos sólidos dispuestos en rellenos sanitarios o directamente en cuerpos de agua; por lo cual, los proyectos de abastecimiento deben acompañarse de mejoras en los sistemas de saneamiento urbanos y rurales que consideren no solo el transporte a través de alcantarillados, sino además su adecuado tratamiento y disposición.

El Consejo Nacional de Política Económica y Social plantea a la sociedad colombiana en el Conpes 3870 de 2016 –referente a la formulación y actualización de los planes de ordenamiento territorial– un reto adicional: "balancear el

equilibrio de las relaciones entre el campo y la ciudad y orientar el desarrollo hacia el cierre de brechas y la sostenibilidad ambiental". Lo anterior implica que la ingeniería debe posicionarse no solo en el diseño y construcción de las obras de infraestructura, sino también debe abanderar los procesos de planeación territorial, aportando a la competitividad y a la mejora en la calidad de vida y, sobre todo a la anhelada consolidación de la paz. Lamentablemente no se puede desconocer la existencia de dudas sobre la concreción de estos proyectos, en especial cuando las obras de ingeniería se manchan por la corrupción.

Estas dudas o cuestionamientos demuestran la necesidad de imprimir transparencia, honestidad y eficiencia en cada proyecto de infraestructura. Los PDET constituyen una oportunidad para reivindicar el ejercicio de la ingeniería, por su capacidad para transformar el territorio y brindar oportunidades innovadoras para el buen vivir, y porque puede ofrecer una actuación noble y ética en favor de la paz.

Conclusiones

Se constata la coincidencia entre las zonas intervenidas por los PDET y las que estuvieron clasificadas como de mayor presencia de grupos al margen de la ley y cultivos ilícitos. Ese conflicto mantuvo a esas regiones sin adecuada conexión social y económica con el resto del país. Ahora, tras el Acuerdo de Paz, se posibilita la inversión, y con ello, la mejora en la calidad de vida de sus pobladores, según el criterio de las Naciones Unidas de hábitat sostenible.

La diferencia en la cobertura de acueducto, alcantarillado y saneamiento básico entre los municipios PDET y las cifras del orden nacional demuestran un rezago persistente, sobre todo de las comunidades rurales, que coincide con las necesidades históricas expresadas por estas comunidades desde el pliego de peticiones presentado en 1953 por las autodefensas comunistas, hasta los proyectos acordados en cada Pacto Comunitario para la Transformación Regional y los correspondientes planes de acción de cada uno de los 16 PDET.

Los PDET muestran a la fecha (junio del 2020) un avance significativo en la etapa de formulación y priorización en todo el territorio nacional, con información descriptiva y de cuantificación en la web oficial, aunque con un nivel de ejecución muy bajo, de manera que uno de los grandes retos para la ingeniería colombiana es lograr la ejecución de las obras propuestas, cumpliendo los presupuestos y tiempos de construcción proyectados.

Los proyectos viales registran una cobertura amplia en el territorio nacional, logrando el cometido de mejorar la conectividad de regiones apartadas con las vías de orden primario y secundario. Esto se consigue principalmente mediante la mejora de la infraestructura existente en la red terciaria, con intervenciones

en puentes peatonales, placa huella, senderos peatonales, obras de alcantarillado para el manejo de aguas lluvias y obras de mejoramiento rutinario.

Ahora bien, la movilidad no es el único inconveniente que durante años no permitió el avance de esas poblaciones rurales apartadas. Entre muchos, las condiciones de abastecimiento de agua y saneamiento se han identificado como incompletas o altamente informales. La ausencia de una red de suministro de agua en condiciones de potabilidad y el consumo de agua captada de lluvia que tampoco clasifica como potable son solo unos aspectos. El saneamiento, la facilidad de evacuar aguas servidas, es quizá el aspecto más preocupante por su relación con la salubridad. Si bien es cierto que existen mecanismos para un correcto saneamiento en ausencia de red de alcantarillado, como es el uso de letrinas, estas deben cumplir con criterios mínimos constructivos; y el problema es que en los sectores objeto del estudio esas condiciones no se cumplen y prevalecen técnicas constructivas artesanales. Por todo lo anterior, la intervención estatal a través de los PDET se hace fundamental para mejorar la calidad de vida de cerca de 6,6 millones de personas (de las cuales cabe recordar que 2,5 millones son víctimas del conflicto armado); labor reflejada en los indicadores de los ODS.

Los PDET ofrecen una oportunidad importante para aportar al cierre de brechas históricas entre el campo y la ciudad, entre el centro y la Colombia remota, solventando algunas de las razones que han servido para justificar el conflicto armado. Y aunque las obras de infraestructura propuestas no revisten gran complejidad ni grandes costos, sí exigen eficiencia y transparencia en su ejecución, así como un cambio en los criterios de diseño y priorización, de lo contrario, se habrá desperdiciado dicha oportunidad para contribuir a la consolidación de la paz.

Referencias

Agencia de Renovación del Territorio. (2017). Visiones de territorio plasmadas por las comunidades de las 16 subregiones, en los Planes de Acción del PDET. https://web.archive.org/web/20201014174316/https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_PDET/visiones.html

Agencia de Renovación del Territorio. (2018). Obras PDET entregadas desde agosto 2018. https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZmY2NWZlNWYtZDIzMC00MTc4LTgzMzctODgwNGQzZTJhYjcyIiwidCI6IjhmZDEwMTNlLTJhMDgtNGM0Ny05M2Q0LTE2ZTkyOWEyY2E2MSIsImMiOjR9

Agencia de Renovación del Territorio. (2019). ABC. Ruta de construcción de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. http://www.renovacionterritorio.gov.co/UAECT/librerias/media/pdf/ABC_PDET_2019.pdf

Agencia de Renovación del Territorio. (6 de febrero del 2020). Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_PDET/

Agencia de Renovación del Territorio. (2020). Documentos corporativos. https://www.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos/programas_de_desarrollo_con_enfoque_territorial_pdet/pactos_comunitarios

Agencia de Renovación del Territorio. (2020). 1061 obras PDET. https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/obraspdet/

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2014). *Guerrilla y población civil. Trayectoria de las Farc 1949-2013*. http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/farc/guerrilla-poblacion-civil.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2016). *El enfoque de brechas estructurales, análisis del caso de Costa Rica*. Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2020). La pobreza en América Latina se mantuvo estable en 2017, pero aumentó la pobreza extrema, alcanzando su nivel más alto desde 2008, mientras que la desigualdad se ha reducido apreciablemente desde 2000. https://www.cepal.org/es/comunicados/la-pobreza-america-latina-se-mantuvo-estable-2017-pero-aumento-la-pobreza-extrema

Defensoría del Pueblo. (2012). Avance del derecho humano al agua en la Constitución, la ley, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales 2005-2011. https://www.defensoria.gov.co/attachment/34/Evaluaci%C3%B3n%20del%20cumplimiento%20del%20derecho%20al%20agua.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Conpes 3918. Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible* (*ODS*) *en Colombia. Anexo B, Pactos municipales para la transformación regional*. DNP.

El Espectador. (23 de julio del 2019). Estos son los cinco conflictos que hay en el territorio colombiano, según el CICR. https://www.elespectador.com/noticias/judicial/estos-son-los-cinco-conflictos-que-enfrenta-el-pais-segun-el-cicr-articulo-872304

Gobierno de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. https://www.unidadvictimas.gov.co/es/acuerdo-final-para-la-terminacion-del-conflicto-y-la-construccion-de-una-paz-estable-y-duradera

Ministerio de Transporte. (2014). *Plan Estratégico Intermodal de Infraestructura del Transporte PEIIT.* Ministerio de Transporte.

Ministerio de Vivienda. (2018). *Plan director de agua y saneamiento básico. Visión estratégica 2018-2030.* Ministerio de Vivienda.

Municipio de Amalfi. (2019). Secretaría de Planeación y Prospectiva. Plan. https://amalfiantioquia.micolombiadigital.gov.co/sites/amalfiantioquia/content/files/000295/14738_evaluacion-plan-de-accion-2018-secretaria-de-planeacion--cualitativo.pdf

Planeta Paz. Sectores Sociales Populares para la Paz de Colombia y Oxfam. (2017). Agenda común para la paz desde los territorios. https://semillas.org.co/apc-aa-files/5d99b14191c59782eab3da99d8f95126/agenda-territorios-de-paz.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe nacional de desarrollo humano.* http://hdr.undp.org/sites/default/files/nhdr_colombia_2011_es_low.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2014). Objetivos de desarrollo del milenio. https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/library/mdg/objetivos-de-desarrollo-del-milenio--colombia-2014.html

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible, Colombia. Herramientas de aproximación al contexto local*. http://www.alianzaporlaninez.org.co/wp-content/uploads/2016/08/ODS-Colombia-compressed.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2019). *La paz a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Caquetá.* https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/library/crisis_prevention_and_recovery/la-paz-a-traves-de-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible-en-caq.html

Recorrido por las vías rurales de Colombia para impulsar la paz y la equidad

Ana Sofía Figueroa Infante*
Carlos Felipe Urazán Bonells**

* Ingeniera civil. Especialista en Gerencia de Construcciones, especialista en Geotecnia Vial y Pavimentos, Pontificia Universidad Javeriana. Máster en Ingeniería con énfasis de investigación en Infraestructura Vial, Universidad de los Andes. Doctora en Ingeniería, Pontificia Universidad Javeriana con pasantía de investigación en la University of Wisconsin-Madison. Magíster en Docencia, Universidad de La Salle. Profesora titular de la Universidad de La Salle. Líder del Grupo de Investigación Indetec, Facultad de Ingeniería, Universidad de La Salle. afigueroa@unisalle.edu.co

** Ingeniero civil y especialista en Administración de Obras de Construcción de la Universidad Francisco de Paula Santander, doctor en Infraestructura del Transporte y Territorio de la Universidad Politécnica de Catalunya. Profesor investigador de tiempo completo de la Universidad de La Salle en áreas de movilidad, transporte e infraestructura vial. caurazan@unisalle.edu.co

Introducción

En este capítulo se presentan resultados parciales de la investigación en curso sobre el proceso de recuperación e inversión de la infraestructura vial rural de Colombia tras el Acuerdo de Paz a través del uso de materiales sostenibles. El capítulo se desarrolla en el marco de la investigación "Alianza internacional 2017" del Grupo de Investigación en Desarrollo Tecnológico (Indetec) y el proyecto "Condiciones de infraestructura vial, abastecimiento de agua y saneamiento en zonas rurales colombianas, en procura de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)" del Centro de Investigación en Riesgos de Obras Civiles (Ciroc). Los dos grupos pertenecen al programa de Ingeniería Civil de la Universidad de La Salle. Una de las finalidades de este proyecto es contribuir con soluciones posibles y ambientalmente sostenibles para el mejoramiento vial de las zonas rurales que han tenido un atraso significativo en su infraestructura a causa del conflicto armado del país.

La construcción del estado del conocimiento se basó en los análisis del estado actual de las zonas de conflicto respecto a la infraestructura vial y se apoyó en los documentos oficiales y reportes de algunas entidades nacionales, tales como el Instituto Nacional de Vías, y en los documentos sobre los acuerdos del proceso de paz en lo referente a la infraestructura. Como parte del trabajo de campo de la investigación se realizaron recorridos por diversos caminos veredales de las zonas de conflicto en los departamentos de Casanare y Cundinamarca, para registrar: la tipología, el estado de las vías, la velocidad media de marcha para diferentes tipos de vehículos y la percepción de la población respecto al impacto social y económico del estado de estas, en la conexión con poblaciones cercanas.

El reto de la propuesta técnica implicó el trabajo con materiales marginales de fácil adquisición en las poblaciones cercanas, y fue así como se optó por el análisis y desarrollo de la utilización del pavimento reciclado, proveniente de reconstrucciones y demoliciones, para obras de infraestructura vial. La articulación de la condición de las vías en estas regiones rezagadas en su infraestructura por causa del conflicto armado colombiano fue el soporte para tomar decisiones respecto a una de las opciones de mejoramiento de las vías secundarias y terciarias, que tiene mayor sostenibilidad y aplicabilidad en las poblaciones vulnerables del país: el reciclaje de materiales para mejorar la condición vial y, por ende, la conectividad y el desarrollo regional.

El capítulo presenta la organización de la infraestructura vial en Colombia, seguida de un análisis sobre la inversión en los proyectos gubernamentales ejecutados, así como los proyectados para la recuperación de las vías rurales del país. Por último se presentan los resultados de la investigación sobre la condición de algunas vías de acceso veredal y su impacto social y económico desde la óptica

de la población usuaria para darle sustento al diagnóstico y la reparación de esta infraestructura de manera sostenible, para comunidades vulnerables que en la mayoría del país coinciden con las zonas de conflicto armado.

A pesar de que las vías, durante muchos años, no fueron el principal medio de comunicación de los grupos al margen de la ley, debido a la puesta en evidencia que significaba movilizarse por ellas, tras la expansión de sus negocios, se vieron en la necesidad de buscar nuevas rutas, diferentes a las fluviales. De hecho, durante el proceso de paz del 2016 las Farc entregaron como parte de sus activos 3753 km de vías, que aún siguen en discusión con el Gobierno por ser bienes no enajenables. Esto es mucho más que los contratos que tenía la firma Odebrecht con los 576 km contratados o los 13 km del grupo Nule con la Fase III de Transmilenio (*El Espectador*, 23 de agosto del 2017). Tras el Acuerdo de Paz se encontró que todas estas vías y zonas entregadas por las Farc presentaban un deterioro y atraso significativo, de tal manera que ingresaron en los programas de recuperación e inversión gubernamental.

> Según el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la cuarta parte de todas las vías terciarias están en tierra, y pese a que el hecho de que no tengan pavimento no es un mal indicador, de las que no tienen asfalto, 45,4% está en mal estado y 36,1% en estado regular (Rodríguez, 15 de febrero del 2019).

Estas cifras son alarmantes en un país en el que la desigualdad debe abordarse desde varios ámbitos, pero sobre todo, desde el desarrollo en infraestructura vial. Es por esto que la Universidad de La Salle desde su programa de Ingeniería Civil viene estudiando este tipo de escenarios, integrando diferentes disciplinas en las investigaciones para contribuir con el desarrollo y la accesibilidad a las regiones rurales del país. Esto genera mayores oportunidades comerciales para los trabajadores del agro y mayor cobertura en salud, educación y servicios de salud. Este es uno de los pasos que se deben dar para contribuir con la libertad que trae consigo el Acuerdo de Paz a través del desarrollo social en las regiones olvidadas de Colombia.

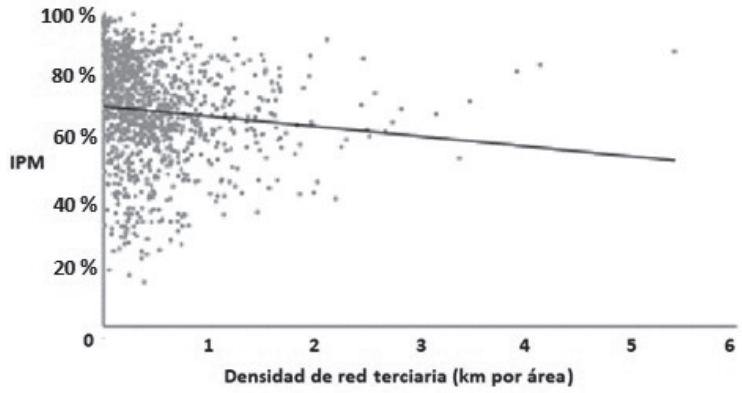
Equidad, desarrollo y calidad de vida vistos desde la conectividad vial

Cuando se observa con detenimiento el propósito mundial en términos de desarrollo sostenible, cada uno de los 17 objetivos (Naciones Unidas, 2019) involucra de manera directa o indirecta la disminución de la pobreza para acortar las brechas sociales presentes en la mayoría de países. Tener una sociedad más equitativa implica un arduo trabajo desde el punto de vista de las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental. ¿Cómo hablar de la erradicación de la pobreza, la lucha contra el hambre o las energías renovables sin tener en cuenta el impacto ambiental o el desarrollo en

infraestructura de una región? (Figueroa Infante, 2020. Es así como uno de los indicadores de la equidad, el desarrollo y la calidad de vida de las poblaciones tiene que ver con la infraestructura vial.

Desafortunadamente la deficiente o mala calidad de las vías es una constante en Colombia, víctima del conflicto armado y la inequidad. La escasa presencia de la red vial estructurante y complementaria (primaria y secundaria) y la condición de pobreza son las que plasma el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Departamento Nacional de Planeación, 2016), que expone la correlación entre la densidad de la red terciaria (medida en kilómetro de red presente por cada kilómetro cuadrado de superficie) y el índice de pobreza multidimensional (IPM). En la figura 1 se observa una tendencia que muestra que a mayor densidad de la red vial menor IPM; es decir, las regiones con mayor presencia de red vial terciaria tienen mejor calidad de vida.

Figura 1. Densidad de la red terciaria e índice de pobreza multidimensional



Fuente: Conpes 3857 de 2016.

Organización de la infraestructura vial de Colombia

Para entender el contexto, necesidades e incidencia social de la infraestructura vial colombiana en la población en general, pero, sobre todo en aquella que está en las zonas de influencia del conflicto armado, es necesario revisar la organización de la infraestructura vial desde el Ministerio de Transporte.

En Colombia el Ministerio de Transporte es un ente gubernamental que forma parte del sector central de la rama ejecutiva del poder público, según la Constitución Política Nacional, la Ley 489 de 1998, la Ley 790 de 2002 y demás normas vigentes. Así, el

> Ministerio de Transporte, como lo establece el Decreto 087 de 2011, es el organismo del Gobierno Nacional encargado de formular y adoptar las políticas,

> planes, programas, proyectos y regulación económica del transporte, el tránsito y la infraestructura, en los modos carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo del país (Ministerio de Transporte, s.f.).

El Ministerio de Transporte está conformado por: "El Instituto Nacional de Vías (INVIAS), la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (AEROCIVIL), la Superintendencia de Puertos y Transporte (SUPERTRANSPORTE) y la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV)" (Ministerio de Transporte, s.f.), entidades adscritas que se encargan de cada modo o rama del transporte, como su nombre lo indica.

Como el tema de interés en este capítulo son las vías, el análisis se centra en la labor del Instituto Nacional de Vías (Invías), que cuenta con el Sistema Integral Nacional de Información (figura 2), mediante el cual es posible consultar de manera interactiva las vías de Colombia por departamento o municipio, la concesión a la que pertenecen, la longitud, entre otros datos.

La red primaria cuenta con un total de 16 966,43 km, divididos en red concesionada con 5642,5 km, a cargo del Invías, y red no concesionada con 11 323,93 km, a cargo de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI). La red secundaria asciende a 45137 km, según los datos recolectados y presentados en el *Conpes 3480 de 2007. Política para el mejoramiento de la gestión vial departamental a través de la implementación del "Plan Vial Regional"*.

Figura 2. Ejemplo de la interfaz del Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras

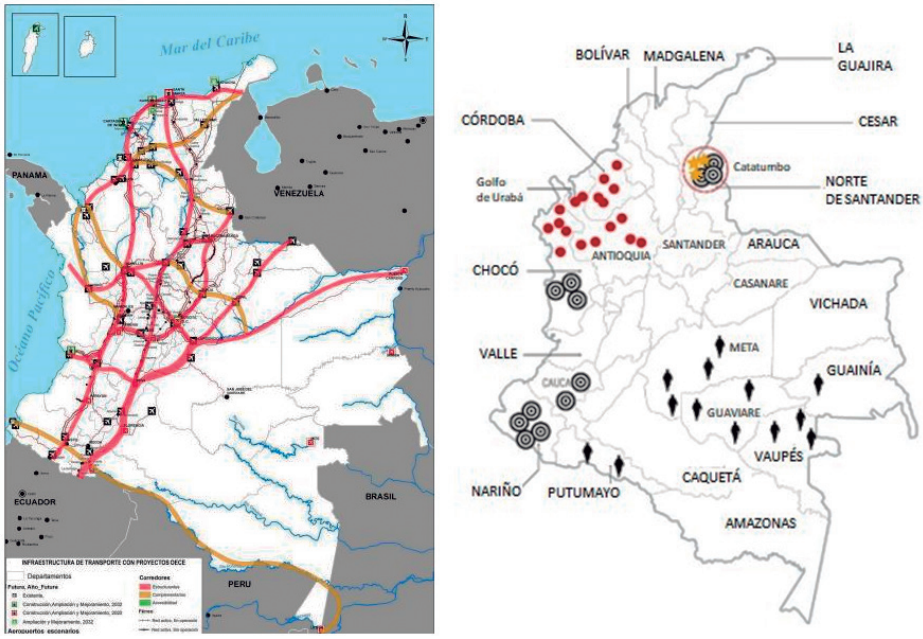


Fuente: Ministerio de Transporte (2020).

A pesar de que Colombia tiene una infraestructura vial que ha mejorado con el tiempo, es menester destacar que un poco más de la mitad del país no tiene conectividad. En la figura 3 se observa el mapa de los corredores estructurantes de la red vial del país, en donde se advierte una concentración en la zona central y occidental pero un gran vacío en la región de la Orinoquía y la Amazonía. Estas zonas coinciden con las que han tenido mayor crisis a raíz del conflicto armado vivido por más de cincuenta años.

Por otra parte, las cifras sobre el estado de la red vial indican que el 96 % de las vías terciarias están en mal estado y que de los 206 708 km de vías en Colombia, 142 284 km corresponden a la red terciaria, es decir un 69 % (Rodríguez, 15 de febrero del 2019).

Figura 3. a) Comparación de la cobertura espacial de la red estructurante de vías carreteras en Colombia, b) zonas de mayor conflicto armado en el país

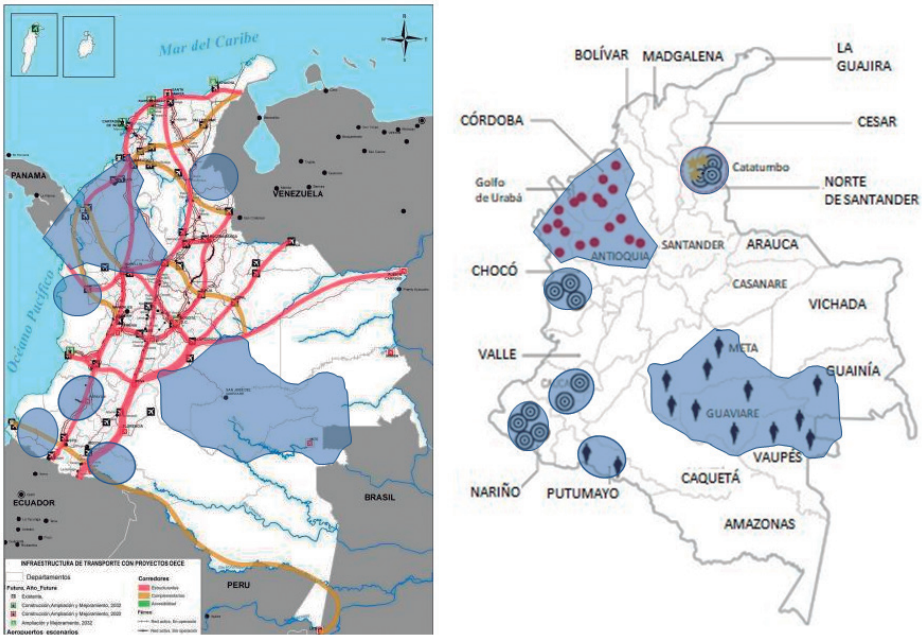


a) b)

Fuente: a) Plan Estratégico Intermodal de Infraestructura del Transporte, Ministerio de Transporte (2014); b) *El Espectador* (23 de julio del 2019).

En la figura 4 se muestran las zonas donde se presentó el conflicto armado (derecha). Son zonas con gran ausencia de corredores viales primarios o estructurantes (las zonas se demarcan en ambas imágenes para análisis comparado). La única zona del conflicto que tiene red primaria es el departamento del Cauca.

Figura 4. Demarcación comparativa de a) ausencia de la red estructurante (primaria) de vías carreteras en Colombia, b) zonas de mayor conflicto armado en el país



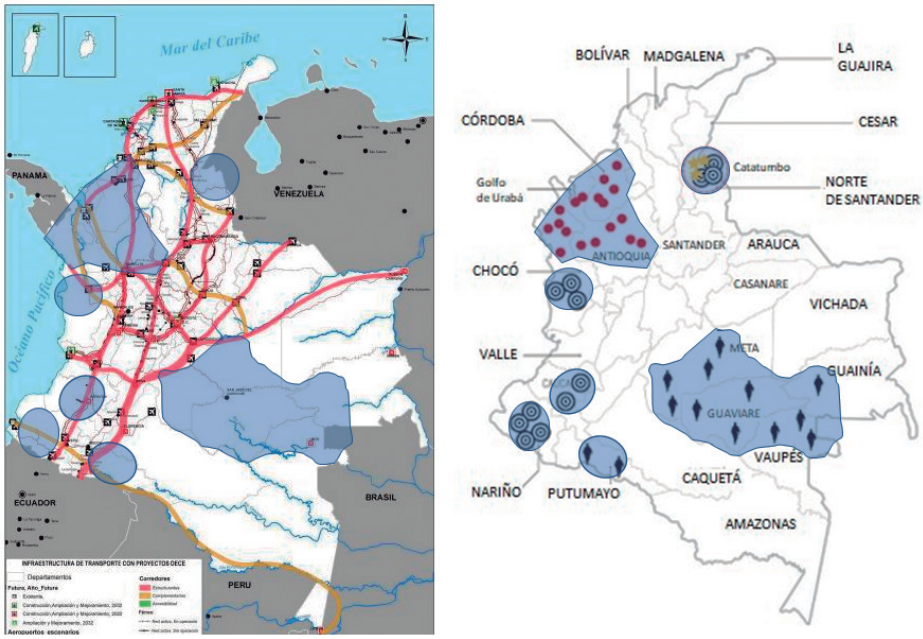
a) b)

Fuente: elaboración propia.

En la figura 5 se destacan las vías de red vial secundaria, o de conectividad, en las zonas de conflicto. Se observa la red complementaria en los departamentos de Nariño, Putumayo, Chocó y Antioquia.

Llama la atención que es en el departamento del Cauca en donde se presenta el mayor desarrollo vial secundario y terciario, el cual coincide con la entrega de activos de las Farc durante el proceso de paz en el 2016, valorados en $ 1 829 000 000. En la tabla 1 se reportan los frentes guerrilleros que estuvieron a cargo de la intervención de la carretera, la cantidad en kilómetros, el costo de la vía en pesos y la vereda y departamento a los que pertenece la carretera. Se destaca que, de los 83 kilómetros entregados, 71 kilómetros se desarrollaron en el departamento del Cauca y 12 kilómetros en Nariño. En este inventario queda un gran vacío acerca de otras vías intervenidas en Colombia en algunos departamentos como Sucre, Bolívar y Arauca.

Figura 5. Demarcación comparativa de a) ausencia de la red estructurante y complementaria de vías carreteras en Colombia, b) zonas de mayor conflicto armado en el país



a) b)

Fuente: adaptada del Plan Estratégico Intermodal de Infraestructura del Transporte, Ministerio de Transporte (2016).

Tabla 1. Relación de las carreteras devueltas por las Farc en el proceso de paz 2016

N°	Fechas	Frente	Descripción	Cantidad (km)	Valor ($)	Vereda	Municipio	Departamento
1	3/14/2017	Daniel Aldana	Carretera kilómetros	12	920 000 000	El Piayón, Candil - Vallenato	Tumaco	Nariño
14	2/10/2012	Frente 6	Carretera kilómetros	9	163 000 000	San Juán de Mechengue - Honduras	Argelia	Cauca
15		Frente 7	Ramal de carretera kilómetros	13	50 000 000	Agua Clara - La Cristalina	Argelia	Cauca
16	12/23/2016	Frente 8	Tramo carretera	10	30 000 000	Tijeras - San Juan de Mechengue	Argelia	Cauca
17		Frente 9	Mejoramiento de calles y pueblo	1	50 000 000	La Emboscada	Argelia	Cauca
19		Frente 10	Mejoramiento de calles	1	50 000 000	Corregimiento El Platiado	Argelia	Cauca
20		Frente 11	Carreteras y cancha	12	415 000 000	Santa Clara	Argelia	Cauca
21		Frente 12	Carretera kilómetros	5	15 000 000	Lomitas	Argelia	Cauca
22		Frente 13	Adecuación carreteras y cancha	3	40 000 000	Hueco Lindo	Argelia	Cauca
29		Frente 14	Carretera kilómetros	4	16 000 000	El Encanto	Argelia	Cauca
31		Frente 15	Carretera kilómetros	10	30 000 000	Las Palmas - El Mandur	Argelia	Cauca
49		Frente 16	Apertura de vía kilómetros	3	50 000 000	Corregimiento El Naranjal	Argelia	Cauca
Total carreteras construidas (km)				83	1 829 000 000			

Fuente: adaptado de http://static.iris.net.co/semana/upload/documents/anexo-4.pdf

Proyectos viales asociados a la recuperación de la infraestructura tras el Acuerdo de Paz

Para el 2015, el Ministerio de Transporte por intermedio de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) actualizó el Plan Maestro de Transporte Intermodal (ANI, 2015). En este documento se plasman los proyectos de infraestructura de transporte que se espera sean realidad en el 2035, para responder con el desarrollo de las zonas que se atrasaron por el conflicto armado.

La planeación estratégica presentada en el Plan Maestro de Transporte Intermodal (2015-2032) determina los criterios del Plan Estratégico Intermodal de Infraestructura del Transporte para la inversión en transporte, considerando la conexión de principales nodos de actividades económicas, conexión de flujos de transporte tanto nacional como de comercio exterior, articulación e integración regional y accesibilidad territorial. En este ámbito se definieron 17 corredores compuestos por: corredores estructurantes, corredores complementarios y corredores de accesibilidad (figura 6).

Figura 6. Organización de los corredores a intervenir según el Plan Maestro de Transporte Intermodal (2015-2032)

a) Corredores estructurantes	b) Corredores complementarios	c) Corredores de accesibilidad
		
Concentran los principales flujos de cargas del país.	Complementan la red de corredores estructurantes y se plantean como corredores viales.	Dan acceso a la red de grandes corredores y articulan el territorio nacional con la Orinoquía y la Amazonía.

Continúa

a) Corredores estructurantes	b) Corredores complementarios	c) Corredores de accesibilidad
Conformados por: 1. Troncal del Magdalena 2. Troncal de Occidente 3. Corredor Marginal de la Selva 4. Corredor Buenaventura – Bogotá 5. Corredor Bogotá – Cúcuta 6. Corredor Buenaventura – Puerto Carreño 7. Corredor Medellín – Villavicencio 8. Corredor Transversal Costa Pacífica Norte – Cúcuta 9. Transversal de Las Américas	Conformados por: 10. Transversal del Sur 11. Transversal Cordillera Oriental 12. Troncal Medellín – Turbo 13. Corredores Pereira – Quibdó – Turbo 14. Transversal Costa Caribe Suroccidental – Cúcuta 15. Transversal del Cesar	Conformados por: 16. Corredores de accesibilidad a Mitú e Inírida

Fuente: adaptado de Agencia Nacional de Infraestructura (2015). Plan Maestro de Transporte Intermodal (2015-2032), Ministerio de Transporte.

Si bien este escenario de inversión propone el mejoramiento de los corredores de accesibilidad, es destacable el hecho de que la mayor inversión sigue concentrada en las zonas de más alto desarrollo (figura 6 a y b) y solo dos corredores se proponen para las regiones de bajo desarrollo (figura 6 c). Esto indica que con este plan solo se alcanza a dar un primer paso, necesario en esta etapa, para proporcionar total conectividad a estas zonas del país.

Algunos resultados sobre el diagnóstico de la red vial rural en Colombia

A continuación, se presentan los resultados obtenidos sobre la medición de velocidades en la red terciaria (grupo Ciroc) y una propuesta sostenible y accesible para la población de mejoramiento del pavimento en estas zonas rurales de Colombia, utilizando materiales reciclados (grupo Indetec).

Velocidades de operación

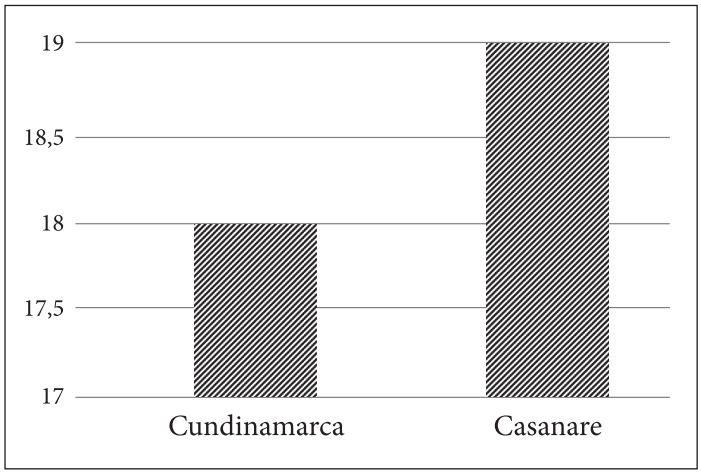
En esta primera parte experimental de la investigación se realizó el análisis sobre la condición del pavimento, en términos de velocidades, de estas zonas rurales rezagadas, con el propósito de tener resultados concretos sobre la percepción de las comunidades y la necesidad de plantear soluciones para mejorar la infraestructura vial de sus regiones.

La mayor parte de la red de vías terciarias de los departamentos de Casanare y Cundinamarca son pavimento en afirmado (estructura sin ningún recubrimiento superficial), o en tierra, que en síntesis provoca demoras en el tiempo de desplazamiento de una vereda a otra, o de una vereda al casco urbano municipal, incidiendo en la calidad de vida de la población. En Cundinamarca se identificaron vías con placa huella (losas de concreto en las huellas de las llantas como capa superficial del pavimento) en tramos cortos, por lo cual el beneficio en rodadura y velocidad media de recorrido tiene un impacto limitado.

De manera general, en la red de vías terciarias de los departamentos de Casanare y Cundinamarca las velocidades medias de recorrido oscilaron entre los 10 km/h y los 26 km/h, independientemente de la condición de infraestructura presente. Si bien se trata de vías terciarias, son velocidades relativamente bajas. Sin embargo, cabe resaltar que aunque existen municipios donde la velocidad media de recorrido en sus vías terciarias fue superior a 20 km/h, en casi todas las veredas, por ejemplo en el municipio de La Salina, Casanare, la velocidad no depende de forma directa del tipo de capa de rodadura que se tenga sino del estado de la misma.

En la figura 7 se observa la velocidad media en vías terciarias del departamento de Casanare, que fue alrededor de 19 km/h y para Cundinamarca resultó ser de 18 km/h.

Figura 7. Velocidad media en vías terciarias de los departamentos de Casanare y Cundinamarca



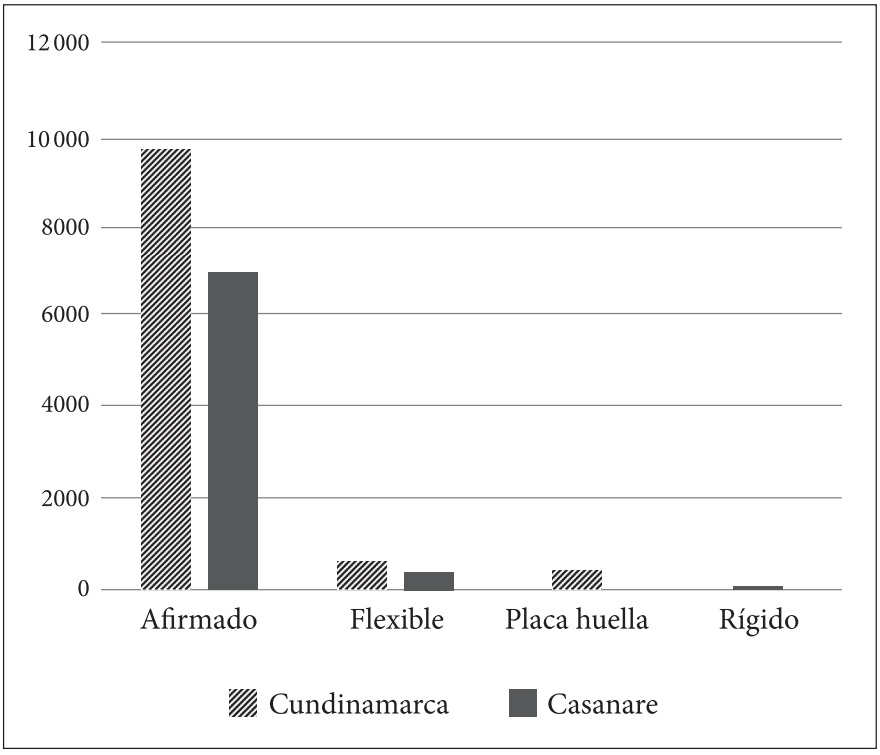
Fuente: García y Silva (2017).

El análisis se ejecutó para los dos departamentos en veredas afectadas por el conflicto armado, con el propósito de comprobar si la velocidad media dependía de algún tipo de variable económica o poblacional. Los resultados

demostraron que no importa si un municipio es relevante por su participación en el PIB departamental o por variable poblacional, ya que para cualquier condición la velocidad oscila entre los 10 km/h y los 25 km/h.

Del total de kilómetros analizados para los dos departamentos, la participación de vías en afirmado es notable: 96 % en Casanare y 93 % en Cundinamarca. La participación del pavimento flexible es del 4,2 % y de placa huella es del 2,2 %, presente solo en Cundinamarca (ver figura 8).

Figura 8. Número de vías registradas por tipo de superficie de rodadura



Fuente: García y Silva (2017).

Gran parte de la población encuestada, sin importar si son habitantes, transportistas o turistas, considera que el estado de las vías es regular. Si se relaciona lo anterior con las respuestas resultantes sobre la velocidad promedio a la que las personas suelen circular por estas vías, se puede inferir que los encuestados vinculan de forma directa el estado de la vía con la velocidad que pueden alcanzar en estas, en donde se tuvo un mayor número de respuestas: de 21 km/h a 40 km/h con un 55 %, seguido del 37 % con velocidad inferior a 20 km/h, que se considera adecuada para vías en afirmado. En las encuestas también

se expresa la problemática que se genera por cuenta del estado de las vías. En la pregunta sobre la afectación de la circulación por temporada de lluvias, un 97 % de respuestas fue afirmativa, así como también un 70 % de los encuestados respondió afirmativamente respecto al impacto negativo de la movilidad en su calidad de vida.

En cuanto al tipo de vehículo con mayor presencia de circulación, el automóvil resultó ser el más representativo con un 43 %. Sin embargo, se destaca una alta participación de motocicletas con el 28 % para Casanare y 22 % para Cundinamarca. En lo que atañe a vehículos de carga se registró baja participación de camiones C2P y C2G, y nula de camiones C3 y C4. Por otra parte, y acorde con lo anterior, el vehículo que presenta mayor velocidad puntual promedio (km/h) es el automóvil, seguido por la motocicleta. Las velocidades más bajas fueron las registradas por camiones, lo que evidencia la complejidad del transporte de carga en las zonas de mayor dificultad de acceso y en las que el Gobierno tiene programados planes de desarrollo agropecuario para superar el atraso de tantos años.

Utilización de materiales reciclados

A partir del análisis de las bajas velocidades, la deficiente movilidad y la mala calidad de vida que las zonas analizadas manifiestan tener a causa del mal estado de las vías, se desarrolló la propuesta de mejoramiento presentada a continuación, como una opción sostenible y posible para los caminos veredales y redes secundaria y terciaria del país.

Una de las propuestas en torno a la sostenibilidad para el desarrollo de la infraestructura vial rural que desde el grupo Indetec se viene trabajando es la utilización de materiales reciclados como parte de las capas estructurales del pavimento. En este capítulo se presentan los resultados de uno de los materiales con mayor posibilidad de uso y que se genera a partir de la reparación de la red vial primaria o de los centros urbanos de Colombia (ver figura 9), cuya superficie de rodadura es pavimento asfáltico. En este sentido, es necesario entender que una carretera tiene una composición estructural llamada *pavimento*, que etimológicamente viene del latín y significa *pavimentum.* Dicha palabra está compuesta del sufijo instrumental *mentum* y del verbo *pavire*, que significa nivelar y apisonar. Esto es exactamente lo que se quiere del pavimento, diseñar y construir un sistema multicapa que cumpla unas propiedades de calidad coherentes con las cargas (flujo vehicular) y que se verá sometido durante el periodo de diseño (vida útil) y con una alta resistencia a los efectos ambientales. El pavimento cumple entonces una función esencial para garantizar el flujo de vehículos de manera cómoda y a unos costos de operación accesibles.

Este es uno de los grandes problemas que tiene la zona rural de Colombia, dado que la mayoría de la red terciaria, como se presentó en los segmentos

precedentes, está en mal estado y además, es necesario movilizar los productos agropecuarios hacia los centros de comercialización principales del país. Por otra parte, uno de los ítems que tienen gran incidencia en el costo por kilómetro de una carretera es la obtención de los materiales que la componen. Estos materiales deben tener alta dureza, poco desgaste y resistencias importantes, que generalmente requieren maquinaria y elementos de corte especializados para su explotación. Por tal razón en esta investigación se expone la opción del reciclaje de materiales que a través de diferentes pruebas de laboratorio se ha demostrado que cumplen con la calidad para ser parte de un pavimento rural e incluso urbano o de la red primaria (para altas cargas), haciendo algunos ajustes que en todo caso, implican una reducción de los costos de construcción, aproximadamente del 30 %, respecto al costo utilizando materiales vírgenes.

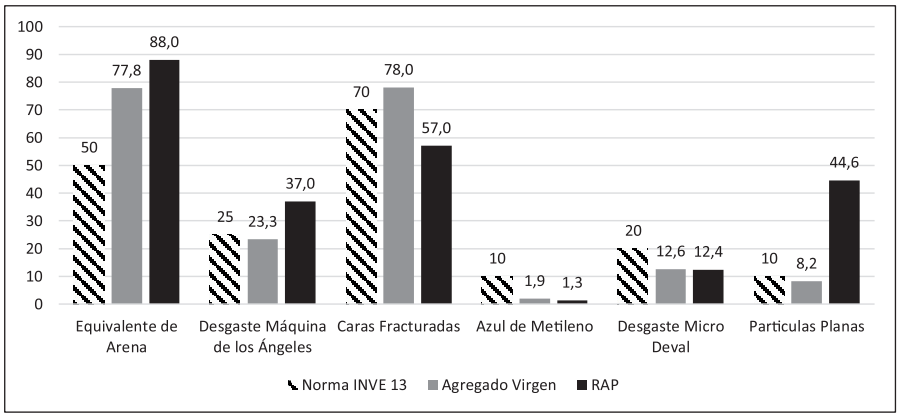
Para realizar las pruebas de laboratorio se recolectaron muestras aleatorias de diferentes proyectos de la ciudad depositadas en las zonas de acopio del Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá. También se utilizó grano de caucho reciclado (GCR) para el mejoramiento de la mezcla de rodadura. Todos los ensayos para analizar las propiedades de los materiales se hicieron en los laboratorios de la Universidad de La Salle.

Figura 9. Reciclaje de pavimento asfáltico en una vía urbana



Fuente: Figueroa-Infante (2019). Los resultados de las pruebas de laboratorio hechas al material reciclado de pavimento flexible (RAP, por su sigla en inglés) se observan en la figura 10 y se comparan con las pruebas del material virgen obtenidas por Figueroa-Infante (2018).

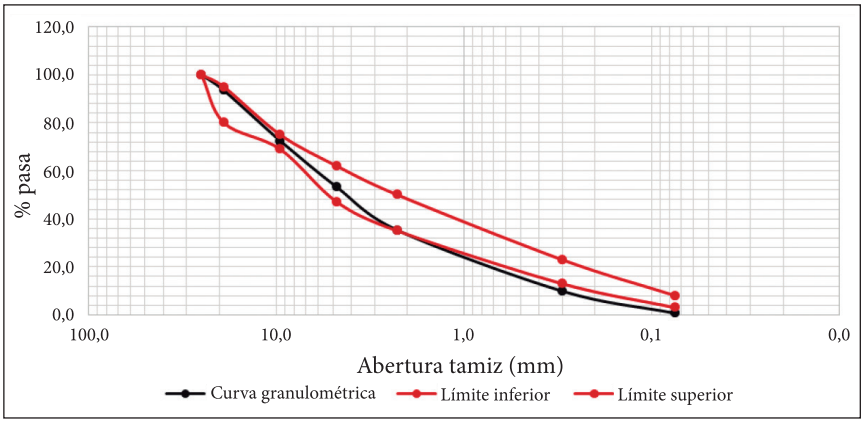
Figura 10. Propiedades solicitadas por las normas nacionales e internacionales para la capa de rodadura del pavimento



Fuente: Figueroa-Infante (2019).

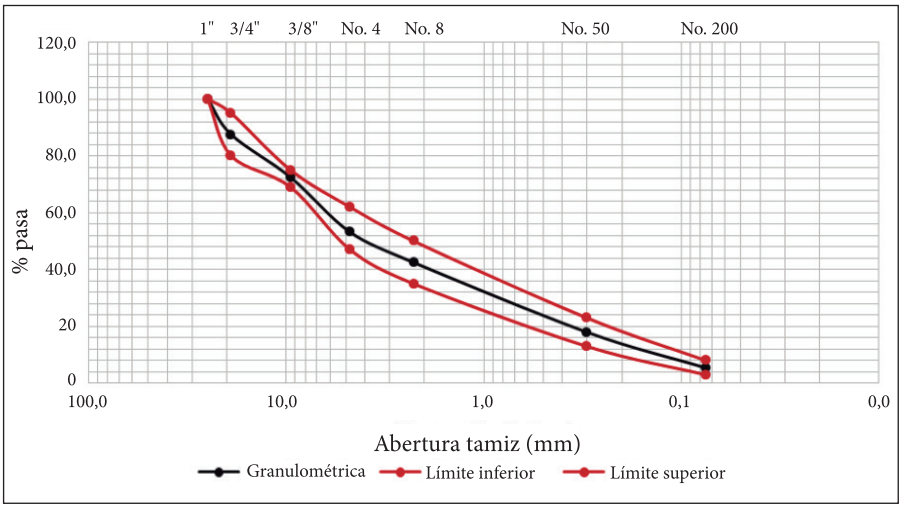
La gradación de estos materiales es esencial para garantizar el esqueleto mineral requerido que soporte las cargas vehiculares. En la figura 11 se observa la gradación del material RAP original que debe coincidir con los tamaños de la especificación del Invías.

Figura 11. Gradación original del material reciclado de pavimento flexible



Fuente: Figueroa-Infante (2019). En la figura 12 se observa la granulometría mejorada para la misma mezcla, adicionando los porcentajes requeridos de agregado virgen para cumplir con las especificaciones de construcción del Instituto Nacional de Vías.

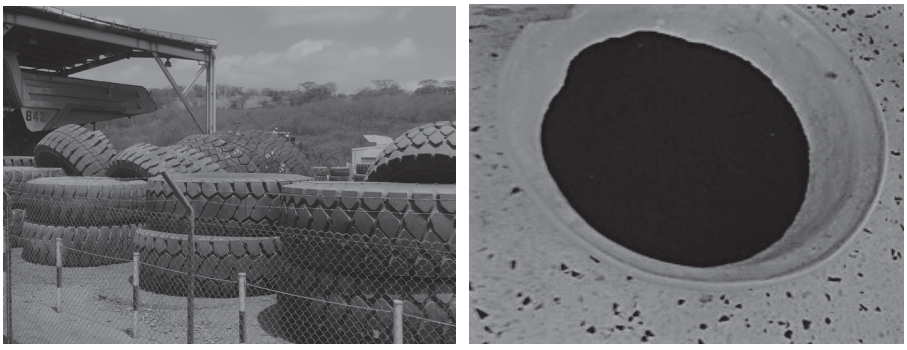
Figura 12. Curva granulométrica del reciclado de pavimento flexible original y del agregado virgen para un tipo de mezcla densa en frío, tamaño máximo 20 milímetros



Fuente: Figueroa-Infante (2019).

Como parte del mejoramiento se propuso la utilización de residuos de llantas recicladas que son un componente altamente contaminante, pero que como elemento de la estructura del pavimento contribuyen a la calidad de este. En la figura 13 se observa el polvo de llanta o GCR (Figueroa-Infante *et al*., 2009).

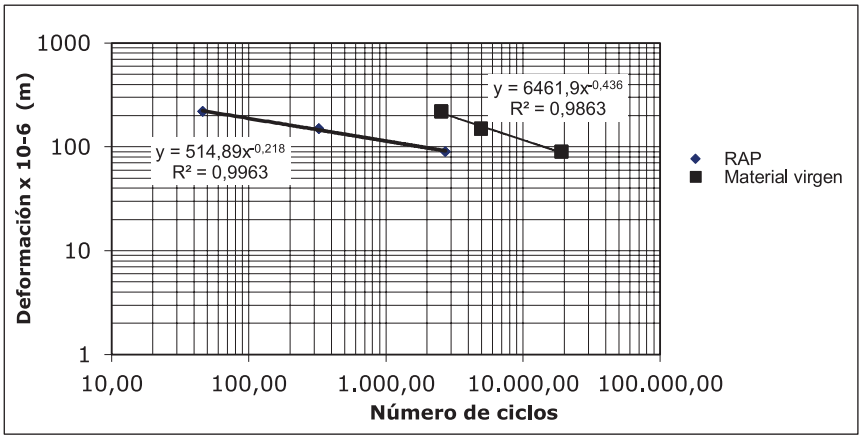
Figura 13. Polvo de llantas usadas, grano de caucho reciclado



Fuente: Figueroa-Infante (2019).

Para comprobar la durabilidad de este material se efectuó el ensayo de fatiga trapezoidal, que es esencial para saber la vida útil de este pavimento (ver figura 14) (Figueroa-Infante, 2018).

Figura 14. Ley de fatiga del material reciclado de pavimento flexible, del reciclado de pavimento flexible mejorado + grano de caucho reciclado



Fuente: Figueroa-Infante (2019).

En la figura 15 se observa el uso de este material en una vía rural de Bogotá D. C. En ella se colocó la carpeta de rodadura con 100 % del material RAP y su vida útil superó la expectativa que se tenía de dos años.

Figura 15. Vía rural de Bogotá D. C., localidad de Sumapaz, construida con carpeta asfáltica con 100 % del reciclado de pavimento flexible



Fuente: Figueroa-Infante (2019).

Conclusiones y recomendaciones

Las principales conclusiones de esta investigación indican que las velocidades de operación y tiempos de traslado de los habitantes de las zonas rurales a los

centros de consumo son un factor determinante en la percepción de su calidad de vida. El 70 % de los encuestados respondió afirmativamente respecto al impacto negativo de la movilidad en su diario vivir.

Se encontró que la velocidad no depende directamente del tipo de rodadura, sino de la condición de esta. Esto se demostró con la medición de velocidades en pavimentos en afirmado en buen estado, en donde se obtuvieron valores mayores a 25 km/h, comparados con pavimentos con recubrimiento, pero en mal estado. Esto muestra que, con independencia del tratamiento aplicado para mejorar las vías, es necesario tener un buen control de mantenimientos para garantizar la movilidad y calidad de vida de la población.

El automóvil resultó ser el más representativo en cuanto a circulación de personas, con un 43 % respecto al tráfico total medido. Sin embargo, se destaca una alta participación de la motocicleta con un 28 %, lo cual indica la necesidad de regular y organizar este medio de transporte en términos de seguridad vial, circulación, pasajeros, entre otros aspectos, para contribuir con la movilidad de las personas en estas poblaciones.

Un aspecto que se destaca es la imposibilidad que tienen las comunidades para movilizar sus productos agrícolas en camiones adecuados, debido al mal estado de las vías; lo que justifica la utilización de tratamientos ambientalmente sostenibles como el propuesto en esta investigación usando RAP y GCR, proveniente de las llantas inservibles, para aumentar el soporte y vida útil de los pavimentos veredales. En este sentido, por un lado, se encontró que la mezcla fabricada con 100 % de RAP y GCR tuvo una mejor trabajabilidad y mayor adhesión y cohesión. La mezcla fabricada con 100 % de RAP falló por fatiga a los de 2722 ciclos, mientras que la mezcla con 100 % de RAP + GCR falló en 47 168 ciclos. Teniendo en cuenta esta condición que implica un mayor ciclo de vida, esta última opción es la más conveniente para estas vías veredales.

Respecto a la utilización de material reciclado para el mejoramiento de las vías rurales es importante destacar que el aprovechar ese tipo de material reduce los costos en aproximadamente un 30 % respecto al uso de material virgen. Esto permite intervenir más kilómetros de vía por un mismo costo global. Por tanto, el beneficio social del uso del material reciclado en pavimentos es deseable, también por la sostenibilidad que implica para las comunidades. Adicionalmente no se incurre en altos costos de explotación, procesamiento y consumo energético.

Referencias

Agencia Nacional de Infraestructuras (ANI). (2015). Plan Maestro de Transporte Intermodal. Ministerio de Transporte, 27 de febrero del 2020.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2016). Conpes 3857. Lineamientos de política para la gestión de la red terciaria. https://docplayer.es/87860385-conpes-3857-lineamientos-de-politica-para-la-gestion-de-la-red-terciaria-25-de-abril-2016.html

El Espectador. (23 de agosto del 2019). Estos son los conflictos que hay en el territorio colombiano según el CICR. https://www.elespectador.com/noticias/judicial/estos-son-los-cinco-conflictos-que-enfrenta-el-pais-segun-el-cicr-articulo-872304

Figueroa-Infante, A. (2019). Analysis of plastic deformation and fatigue of recycled materials for its implemetation on rural roads. *7th International Materials Specialty Conference 2018, Held as Part of the Canadian Society for Civil Engineering Annual Conference 2018*, 35-44. https://animorepository.dlsu.edu.ph/faculty_research/441

Figueroa-Infante, A. (2020). *Una mirada a la sostenibilidad desde el desarrollo en infraestructura*. Nota Facultad de Ingeniería. Universidad de La Salle.

Figueroa-Infante, A. S., Fonseca-Santanilla, E. B. y Reyes-Lizcano, F. A. (2009). Physicochemical and micromorphological evaluation of asphalt modified with recycled materials. *Ingeniería y Universidad*, *13*(1), 47-50.

García, M. y Silva, D. (2017). *Análisis de la condición de vías terciarias de los departamentos de Casanare y Cundinamarca en Colombia*. Universidad de La Salle.

Ministerio de Transporte. (2020). Resolución 412 de 26 de febrero de 2020. http://legal.legis.com.co/document/index?obra=legcol&document=legcol_6e158b8f0b2446d2a0bcbe5c62e7cdb1

Ministerio de Transporte. (27 de febrero del 2020). Plan nacional de vías para la integración regional. https://www.mintransporte.gov.co/publicaciones/5775/plan-nacional-de-vias-para-la-integracion-regional/

Ministerio de Transporte. (s.f.). ¿Quiénes somos? https://www.mintransporte.gov.co/publicaciones/33/quienes_somos/

Organización de las Naciones Unidas. (2019). *La agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf

Rodríguez, C. (15 de febrero del 2019). Del total de la red vial terciaria con la que cuenta Colombia, 96% está en mal estado. https://www.larepublica.co/infraestructura/del-total-de-la-red-vial-terciaria-con-la-que-cuenta-colombia-96-esta-en-mal-estado-2828335

Editores

Ricardo García Duarte

Magíster en Estudios Políticos del Institut d'Études Politiques y en Análisis de Problemas Políticos Contemporáneos del Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo. Abogado y politólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Analista y cofundador de las revistas *Razón Pública.com*, *Coyuntura Política*, *Esfera* y *Pensar la Ciudad*. Articulista y ensayista. Líder del grupo de investigación Representación, Discurso y Poder (categoría A, Colciencias). Investigador asociado de Colciencias. Director del proyecto de investigación *El conflicto armado interno como posible expresión invertida del modelo de desarrollo y de la política en Colombia*. Rector de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

Jaime Andrés Wilches Tinjacá

Doctor *Cum Laude* en Comunicación de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, magíster en Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Colombia, comunicador social y periodista de la Universidad Central. Politólogo grado de honor de la Universidad Nacional de Colombia. Docente-investigador del programa de Administración Pública del Politécnico Grancolombiano y catedrático de la Maestría en Investigación Social Interdisciplinaria de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Investigador asociado de Colciencias. Experiencia de trece años en la coordinación de proyectos de docencia, investigación y extensión social. Creador del canal de YouTube "Clase Abierta".

Hugo Fernando Guerrero Sierra

Ph.D *Cum Laude* en Relaciones Internacionales y Globalización. M.A. en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales y M.A. en Cooperación Internacional por la Universidad Complutense de Madrid (España). M.A. en Gobernabilidad y Gestión Pública por el Instituto Ortega y Gasset (España). M.A en Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional de la Universidad de Granada (España). Abogado de la Universidad Nacional de Colombia. Investigador del Grupo de Investigaciones Jurídicas y Sociojurídicas de la Universidad Santo Tomás, sede Tunja. Actualmente es profesor titular y director del Grupo de Investigación en Política y Relaciones Internacionales (GIPRI) de la Universidad de La Salle, Bogotá-Colombia.

Mauricio Hernández-Pérez

Candidato a Doctor en Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, magister en Estudios Políticos y Filósofo de la Universidad Nacional de Colombia y diplomado en Cultura de Paz de la Universidad Autónoma de Barcelona (España). Actualmente es profesor de tiempo completo en la Universidad de La Salle, Bogotá-Colombia. Investigador del Grupo de Investigación en Política y Relaciones Internacionales (GIPRI) y coeditor de la revista *Equidad & Desarrollo*. Dentro de sus líneas temáticas de investigación se encuentran: memoria, olvido, verdad, conflicto armado, acción colectiva, movimientos sociales, sociedad civil, procesos de construcción de paz y estudios sociales de la ciencia y la tecnología.

Este libro se terminó de
imprimir en noviembre
de 2021 en los talleres
de En Alianza S.A.S.
Bogotá, Colombia