

CONSTRUIR LA PAZ Y CUIDAR LA VIDA

Recomendaciones para el Plan
Nacional de Desarrollo 2022-2026

Carlos Mario Perea
Socorro Ramírez Vargas
(Coordinadores Académicos)

PROYECTO CONFLICTO VIOLENTO Y PAZ

Universidad Nacional de Colombia (sedes Amazonía, Orinoquía, La Paz, Manizales y Bogotá), Universidad del Valle, Universidad de Nariño, Universidad Militar Nueva Granada, Universidad de los Andes, Universidad Tecnológica del Chocó "Diego Luís Córdoba", City University of New York, Dejusticia, Paz y Reconciliación, Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), Centro de Investigación y Acción para la Paz y los Derechos Humanos (CIPADH), Transnational Institute y Mujeres Comité Nacional de Paro.



CONSTRUIR LA PAZ Y CUIDAR LA VIDA

**Recomendaciones para el Plan
Nacional de Desarrollo 2022-2026**

**Carlos Mario Perea
Socorro Ramírez Vargas**
(Coordinadores Académicos)

PROYECTO CONFLICTO VIOLENTO Y PAZ © 2022



Instituto de Estudios Políticos
y Relaciones Internacionales - IEPRI



un CENTRO DE PENSAMIENTO
Desarrollo Sostenible



Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Observatorio de Juventud - OBUJUN



Universidad de Nariño
Fundada en 1904



U Universidad de
los Andes
Colombia

Centro Interdisciplinario de
Estudios sobre Desarrollo - Cider



Instituto de Investigación
e Intervención para la Paz



Dejusticia



Diseño, diagramación e impresión:
Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.S. - Xpress Kimpres
PBX: 6020808
Bogotá - Colombia
Agosto, 2022

TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACION	6
I. LAS DESIGUALDADES	
<i>Capítulo 1.</i> Políticas redistributivas para una sociedad más incluyente	17
<i>Capítulo 2.</i> Viraje macroeconómico y desarrollo industrial	28
<i>Capítulo 3.</i> Sector agropecuario y rural	36
<i>Capítulo 4.</i> Justicia para las mujeres en su pluralidad	46
<i>Capítulo 5.</i> Agencias juveniles en movimiento.....	53
II. CIUDAD, TEJIDO SOCIAL Y CULTURA	
<i>Capítulo 6.</i> La ciudad: otras violencias, otras criminalidades.....	59
<i>Capítulo 7.</i> Cultura y cultura política	65
<i>Capítulo 8.</i> Comunicación y conectividad universal y equitativa	71
III. OTRAS REFORMAS	
<i>Capítulo 9.</i> Reformas políticas y electorales.....	76
<i>Capítulo 10.</i> La justicia	81
<i>Capítulo 11.</i> La policía nacional.....	85
IV. CONFLICTO ARMADO	
<i>Capítulo 12.</i> Narcotráfico.....	91
<i>Capítulo 13.</i> El ELN.....	99
<i>Capítulo 14.</i> Organizaciones sucesoras del paramilitarismo	106
<i>Capítulo 15.</i> Disidencias de las FARC.....	110
V. REGIONES Y FRONTERAS	
<i>Capítulo 16.</i> La nación desde las regiones.....	116
<i>Capítulo 17.</i> Las fronteras no se reducen a la línea limítrofe.....	123
<i>Capítulo 18.</i> La Amazonía	129
<i>Capítulo 19.</i> Región Pacífico Norte: Chocó.....	134
<i>Capítulo 20.</i> El Pacífico	138
<i>Capítulo 21.</i> La Orinoquía.....	143
<i>Capítulo 22.</i> El Caribe	147
<i>Capítulo 23.</i> Eje Cafetero.....	156
SOBRE EL PROYECTO, SUS INVESTIGADORAS E INVESTIGADORES	161

PRESENTACIÓN

Carlos Mario Perea¹ / Socorro Ramírez²

¿Cómo convertir el Plan Nacional de Desarrollo en un instrumento de la construcción de un nuevo pacto de nación, más allá de los tecnicismos y formalidades que envuelve?. El paquete de recomendaciones que el lector tiene entre sus manos pretende sumarse al espíritu participativo y deliberativo que, creemos, debe informar la construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

Fue elaborado a la sombra del Proyecto Conflicto Violento y Paz, en principio puesto en marcha por el Centro de Pensamiento Región Nación de la Universidad Nacional de Colombia, pero al día de hoy constituido por investigadoras e investigadores de cinco Sedes de la Universidad Nacional (Amazonía, Orinoquía, La Paz, Manizales y Bogotá), además de las Universidades del Valle, Nariño, la Militar Nueva Granada, Tecnológica del Chocó, de los Andes y City of New York³. Asimismo, participan Dejusticia, Paz y Reconciliación, Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), Centro de Investigación y Acción para la Paz y los Derechos Humanos (CIPADH), Transnational Institute y Mujeres Comité Nacional de Paro.

Los 23 capítulos que componen el libro fueron escritos por 40 investigadoras e investigadores, todas y todos comprometidos en la comprensión de nuestros conflictos y la búsqueda de caminos para la paz. Como se expondrá en breve, consideramos que el Plan Nacional de Desarrollo debe centrarse en la ingente tarea de lograr la paz y cuidar la vida. En medio de una nación cuyos signos distintivos parecieran ser el conflicto violento y la desigualdad, exorcizar la presencia de la muerte violenta se hará posible mediante una acción de nación que remueva aquellos factores que catapultan la violencia y la criminalidad.

Con ese supuesto primordial en mente, las recomendaciones puestas a consideración en las presentes páginas se dividen en cinco partes. Primero las desigualdades que atraviesan todos los órdenes de la vida, sin cuya superación es impensable el cierre de las violencias. Segundo la ciudad y el tejido social, la dominación violenta está inserta en los pliegues de la vida cotidiana imponiendo transformaciones de fondo en la cultura. Tercero otras reformas claves, acceso a la justicia, reformas política y policial. Cuarto el conflicto armado, una vez más los actores empuñando las armas engranan violencias y dominios territoriales. Quinto, por último, las regiones y las fronteras, los dos polos geoestratégicos colmados de grandes urgencias.

Es el orden que sigue el libro. En esta presentación se irá deshilvanando la reflexión que guió su construcción⁴.

¹ Coordinador Académico Proyecto Conflicto Violento y Paz.

² Coordinadora Académica Proyecto Conflicto Violento y Paz.

³ Al final del libro se expone el proyecto con sus investigadoras e investigadores.

⁴ Los 23 capítulos que componen el libro están todos ordenados por un mismo esquema: el problema, implicaciones y el qué hacer.

1. CONSTRUIR LA PAZ

El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 debe enfocarse en el cometido de construir la paz estable y duradera, una aspiración de país que está lejos de ser alcanzada. Hacer de la paz la columna vertebral del Plan Nacional significa que la energía social, la misión de las instituciones y la inversión pública se pongan en armonía con su búsqueda y construcción. Colombia no logra desterrar sus violencias.

La eliminación del Otro, convertida en práctica sistemática de la lucha política pero también del conflicto en la vida diaria, cruza la construcción de la sociedad y el Estado desde hace largo tiempo. Arrancó por allá en los años 40 del siglo XX, hoy enfrentamos un nuevo ciclo violento cargado con todos sus horrores⁵.

La muerte violenta es el nudo de la conflictividad nacional, por ello la paz debe ser el corazón del Plan Nacional. Por demás, la paz ha de ocupar ese lugar no sólo por la incesante reproducción de las violencias, sino además, y hoy por hoy definitivo, por la presencia de una sociedad movilizadada y dispuesta a pasar la página de tanta sangre derramada.

En medio de la crisis de las utopías que domina el planeta entero, la paz proyecta una aspiración de país que tiende puentes entre fuerzas antagónicas. La paz es hoy una urgencia socialmente sentida, de ahí que pueda fundar el cometido del Plan Nacional de Desarrollo.

2. CUIDAR LA VIDA

Instaurar la paz completa reclama un país ocupado a fondo del cuidado de la vida, esto es, una política donde las grandes mayorías tienen garantizadas las condiciones que tornan real y efectiva la vida digna. Es una política de cara al bienestar general, no un arreglo para las minorías cercanas al poder.

La vida digna supone educación suficiente y alimentación balanceada, atención en salud y condiciones de habitación decorosas. Entraña empleo dotado de remuneraciones suficientes, supone participación incidente y abolición de las discriminaciones. Pide información abierta, justicia equilibrada y la certeza de un medio ambiente que sostendrá las generaciones venideras. La vida digna exige, en fin, la disposición de un mundo liberado del miedo al arrebato y la violencia.

La paz es la política del cuidado de la vida. Por eso el Plan Nacional de Desarrollo puede llevar como nombre “Construir la paz y Cuidar la vida”.

⁵ Nuestro ciclo violento no despegamos en los años 60 con la fundación de las tres primeras guerrillas modernas (FARC, ELN, EPL), comienza dos décadas atrás. Entre la violencia de mediados del siglo XX y las violencias contemporáneas existe más de una filiación.

3. PACTO DE NACIÓN DESDE ABAJO

El acontecimiento violento será removido si los variados intereses que cruzan la sociedad y el Estado convergen sobre el propósito de poner por encima los valores supremos de la paz y el cuidado de la vida.

No obstante, hay que precisarlo, la paz convocará el esfuerzo nacional durante los cuatro años venideros si se la concibe como un proyecto de modificación de los equilibrios de poder, más allá de la visión instrumental que la circunscribe a paquete de ejecutorias encaminado a tramitar problemas y resolver conflictos. ¿Cuáles poderes neutralizar y cuáles fortalecer?

Se trata de inclinar la balanza de poder hacia la sociedad, incluyendo su enorme heterogeneidad. La sociedad debe apropiarse la paz, es la consigna que puede servir de norte y guía. Una sociedad movilizada y orgánica es el más poderoso antídoto contra las violencias, incluso frente a los actores armados. No se puede seguir confiriendo todo el poder a los violentos. Es preciso desestatizar la paz, descentrando y transfiriendo su protagonismo, inclinándolo hacia la sociedad.

No es una quimera, la sociedad ha avanzado una presencia pública que no conocía antes. Lo puso en evidencia el paro de abril de 2021, fue una movilización que no pidió que nada ni nadie la representara, no reclamó la anuencia de los partidos políticos, ni del congreso o las instituciones, menos aún de los actores armados. La sociedad se representó a sí misma.

La misma que se hizo presente en el proceso electoral de 2022, demandando con decisión un viraje en los rumbos de la nación. Se trata de una sociedad con una renovada experiencia de poder, está en juego una búsqueda en la invención contemporánea de lo político.

Claro, no se trata de generar otra polaridad. En sincronía con el llamado de sociedad hay que avanzar el fortalecimiento del Estado, la política del cuidado de la vida requiere un Estado interventor ocupado de los intereses colectivos y los destinos de la economía. La prédica neoliberal del empequeñecimiento del Estado debe quedar atrás. Hay que repetirlo, la sociedad debe apropiarse la paz. Es la consigna que orienta un pacto de nación fundado desde abajo.

4. LAS DESIGUALDADES

En Colombia, tristemente, los derechos a la vida digna o bien están ausentes para grandes masas de población o bien su disponibilidad es precaria y de difícil acceso. La desigualdad rampante lo pone en evidencia. Un mínimo 1% de la población acapara el 40% de la riqueza, cuando del otro lado el 50% tiene entre sus manos nada más el 4%. Algunas poblaciones, además, padecen el rigor de mayores desigualdades: las mujeres, las diversidades sexuales, indígenas y afrodescendientes, los pobres y las pobres de las ciudades, el campesinado.

La política del cuidado de la vida tiene por delante una tarea colosal. Sin el avance sustantivo en la reducción de la desigualdad resulta infructuosa la tentativa de poner punto final a las violencias. La equidad es el nervio profundo de la paz⁶.

5. LAS BRECHAS ECONÓMICAS

Colombia vive una desigualdad sin límites que recorre los más variados niveles de la vida colectiva. Se expresan con fuerza entre la zona rural y la urbana, entre las regiones, entre hombres y mujeres. Las hondas desigualdades sociales dan cuenta de una sociedad altamente fragmentada, Colombia es una de las naciones más desiguales del planeta. Las desigualdades en el campo de lo económico pueden ser paliadas mediante la implementación de dos estrategias. De una parte, a través de políticas redistributivas por implementar con la reforma tributaria, la renta básica y las regalías⁷.

Sin embargo, revertir una desigualdad histórica no puede quedar nada más en la redistribución; se demanda, en lo más estructural, tanto un viraje en las políticas macroeconómicas, como una franca política de industrialización que parta de la identificación de los sectores con mayor potencial para la generación de empleo, riqueza y desarrollo⁸.

6. EL AGRO

Una política que detenga la desindustrialización impuesta en Colombia desde hace 30 años, debe venir acompañada por una política de reordenamiento del sector rural y la actividad agropecuaria. Las líneas de cruce entre lo uno y lo otro resultan esenciales para el reordenamiento económico: una producción rural que genere insumos para la industria, una actividad industrial que apoye numerosos componentes de la ruralidad.

Huelga redundar en las agravadas condiciones en que discurre la vida rural y sus extremas disparidades respecto a la ciudad. Hay que repetirlo, el país tiene una deuda histórica con las zonas rurales que puede ser enfrentada a través de la implementación de tres líneas programáticas⁹: una política intersectorial que empuje la implementación de la Reforma Rural Integral del Acuerdo de la Habana, el punto con mayores atrasos; un modelo económico vertebrado por la soberanía alimentaria y la búsqueda de la justicia agraria y climática; y la innovación desde las fronteras y los márgenes a manera de antídoto contra la violencia y el crimen.

7. MUJERES Y JUVENTUDES

Las desigualdades se recrudecen una vez se consideran las poblaciones que históricamente han sido objeto de pobreza, violencias y discriminaciones: las mujeres, las diversidades sexuales, los grupos étnicos, las juventudes, los pobres urbanos¹⁰.

⁶ Cuatro capítulos abordan el tema de la desigualdad: políticas redistributivas; industrialización; las mujeres; y la juventud.

⁷ El Capítulo 1 se ocupa de la desigualdad y la redistribución. Está escrito por Oscar Barrera y Jorge Iván Bula.

⁸ Es el problema que aborda el Capítulo 2 a cargo de Manuel Muñoz.

⁹ El tema agrario en el Capítulo 3 desarrollado por Jennifer Vargas.

¹⁰ El proyecto no incluye un capítulo sobre el tema étnico, no fue posible desarrollarlo.

Las políticas públicas para mujeres requieren identificar, desnaturalizar y transformar todas las desigualdades que enfrentan, considerando las múltiples diferencias que las constituyen como colectivo¹¹. Se propone garantizar ingresos propios mediante empleos (no solo subsidios) y valorar el aporte de las mujeres a la riqueza nacional mediante sus labores de cuidado no pagadas, el trabajo reproductivo y la ocupación mal remunerada. Adicionalmente, se necesita la paridad participativa en la nómina pública y privada, así como la decidida intervención de las mujeres en las reformas que emprenderá el gobierno. Es preciso comenzar con un Plan Nacional de Emergencia contra el Femicidio, las Violencias y las Desigualdades contra las Mujeres.

Por su lado, el levantamiento juvenil de 2021 reveló la opresión que sufren las generaciones jóvenes¹²: se hicieron visibles sus carencias, sus nudos subjetivos y la flagrante precariedad de oportunidades. Los adultos y las instituciones deben comprender estas realidades, arrancando por reconocer el papel crucial que desempeñan las juventudes en la reivindicación de los derechos sociales, tanto de ellas mismas como del resto de la población. La movilización juvenil plural y feminista debe ser objeto de una nueva política pública, iniciando por reparar los daños causados por la sangrienta represión estatal de las recientes protestas. Pero asimismo se requieren grandes esfuerzos para obturar las brechas en educación, salud, tecnología, cultura y empleo.

8. CIUDAD, TEJIDO SOCIAL Y CULTURA POLÍTICA

El prolongado ciclo de violencia y muerte ha fracturado hasta sus cimientos los tejidos sociales¹³. La desconfianza, la dificultad para la acción colectiva y la presta recurrencia a la violencia son sus indicadores profundos. Es preciso reconstruir los tejidos sociales dañados por las violencias.

Pero no bien se lanza la afirmación sobre la transformación de la cultura, es preciso aclarar que tomamos distancia de la visión que reduce el conflicto violento al conflicto armado. Nuestras violencias, por desgracia, no se reducen a las producidas por la guerra, muchas otras nacen entre las conflictividades de la vida diaria. No son un acontecimiento cualquiera; en realidad son, de lejos, las mayoritarias. La supresión de las violencias no es posible si no se emprenden acciones decididas contra las otras violencias, las que están insertas en las mediaciones que configuran los tejidos sociales y la cultura.

Junto a las otras violencias poco consideradas hace su aparición la ciudad, el territorio por entero olvidado en los emprendimientos de paz. El sesgo ruralista que informa tales emprendimientos desde comienzos de los años 80 –como se explicará–, deja por fuera los actores y las violencias sobre las que se apoyan los ejercicios de dominación propios de la vida urbana, tan atravesados por desigualdad y exclusión como el campo.

¹¹ Las políticas para las mujeres están en el Capítulo 4 a cargo de Yusmidia Solano, Elizabeth Quiñones y Diana Gómez.

¹² El tema juvenil en el Capítulo 5, escrito por Fabián Acosta y Daniel Cohecha.

¹³ Tres capítulos abordan el tema: ciudad; cultura y cultura política; comunicación.

9. LAS OTRAS VIOLENCIAS Y LA CIUDAD

Los conflictos armados del planeta en su conjunto producen apenas el 18% de los homicidios mundiales¹⁴. En Colombia sucede otro tanto, hasta en los momentos de mayor escalamiento la guerra llegó a provocar apenas el 12% de las muertes violentas.

Colombia es una sociedad proclive al ejercicio violento. Se le emplea en la contienda política, pero aparece igual en un sinnúmero de circunstancias por fuera del conflicto armado: el vecindario y la vida de pareja, la familia y el trabajo, la disputa territorial, los racismos y el estigma.

El desastre humanitario forzó a invertir los mejores esfuerzos nacionales en la tarea de clausurar la guerra. Fue una decisión política necesaria que no dejó de tener sus consecuencias: el conflicto violento (una noción amplia que cobija todas las violencias) fue reducido al conflicto armado. Las categorías de representación del conflicto se achataron en los actores armados y sus estrategias, echando al olvido todas aquellas violencias que no encajen de modo directo en los avatares de la guerra.

La reducción no solo ocultó las otras violencias, impuso además una concepción de la paz cruzada por un franco sesgo rural. Fieles al enunciado capital con el que se ha leído la guerra –ella surge de conflictos agrarios nunca resueltos-, las políticas de paz se enderezaron en exclusivo a tramitar las dolencias del universo rural. El Acuerdo de la Habana lo confirma, tres de sus cuatro puntos temáticos se ocupan de asuntos rurales. No es un sesgo propio del Acuerdo, es la visión que hegemoniza la paz desde los años 80.

En medio de los olvidos la ciudad quedó invisibilizada. Puesto que el conflicto armado no logró implantar en las calles las dominaciones territoriales que sí construyó con entera propiedad en el campo, la ciudad fue echada al “olvido” y con ella las otras violencias que encuentran en la vida urbana su escenario privilegiado. No sólo se les estudia poco, más grave aún, no se les incluye en los propósitos de la paz. El Acuerdo de la Habana menciona la ciudad cinco veces, en todos los casos para calificar algún asunto rural. Como resultado, cada ciudad quedó confinada a resolver sus problemas de seguridad por su propia cuenta y riesgo.

El conflicto urbano es tan fundante como el conflicto agrario, lo puso sobre el tapete el paro de 2021. Entonces, es preciso reivindicar el derecho de la ciudad a la paz convirtiéndola en territorio de paz. La ciudad es el lugar del gobierno sobre grandes volúmenes de población y por tanto lugar privilegiado del combate contra las desigualdades. En ella también están rotos los tejidos sociales, es necesario reconstruirlos. La paz completa es la paz que desata los nudos del campo, pero es asimismo la paz que desbarata las desigualdades de la ciudad.

¹⁴ El tema urbano con sus otras violencias en el Capítulo 6, escrito por Carlos Mario Perea.

10. CULTURA Y COMUNICACIÓN

La polarización y el odio amarran nuestras formas de configuración de lo público¹⁵. Su capacidad de movilización preside la incesante mutación de un actor violento en otro, los desangres de hoy fueron los desangres que enfrentaron tiempo atrás a liberales y conservadores. El camino que va del odio a la eliminación del contrario se acortó socavando el poder de la palabra y el entendimiento entre distintos (y distintas). Acontece no sólo en la contienda política, el exceso emocional y su traducción violenta aparece igual entre el criminal y el cercano, entre sexos y etnias, entre generaciones y territorios. La estructura de nuestros sentimientos está imbuida de rabia y demonización.

Se requiere una labor de reconstrucción de los tejidos sociales y la cultura política. Carecemos de un relato compartido de nación, visible en unas festividades nacionales ancladas en efemérides caducas, algunas heredadas del espíritu confesional de la Constitución de 1886. Enfrentamos el desafío de resignificar una arraigada tradición de intolerancia ideológica y verdades cerradas, sin cuya superación resultan imposibles la confianza, el cuidado de la vida y la reconciliación nacional. Además, es preciso construir una decidida política de conectividad que recupere y fortalezca la política pública de comunicación, más allá del tratamiento equívoco de los últimos gobiernos que se limitaron a subordinarla a las TIC¹⁶. Al mismo tiempo, está la necesidad de adoptar una política de conectividad universal y sostenible, de modo que la ciudadanía acceda a las redes desarrollando su productividad y creatividad.

11. OTRAS REFORMAS: POLITICA, JUSTICIA, POLICIA

Un conjunto de reformas adicionales serán necesarias para instaurar una paz completa que cierre la desigualdad. De carácter urgente son las reformas que garanticen el acceso a la salud y la educación, a la vivienda y a las pensiones. Tres son aquí abordadas: la política y electoral, la justicia y la policía. Las reglas y el orden electoral deben asegurar la mayor representación democrática de una sociedad en movimiento, cada vez más diversa¹⁷. La representación política está en crisis. Para hacerle frente es preciso recoger los planteamientos del informe de la Misión Electoral Especial y las recomendaciones sobre Democracia Incluyente del informe de la Comisión de la Verdad. Hay otras medidas: el diseño institucional electoral, los procedimientos para la elección de representantes, el trámite de un nuevo Código Electoral, el examen del régimen del reconocimiento partidista, el fortalecimiento de un sistema de partidos democrático, las coaliciones partidistas y la participación del funcionariado público en política.

En cuanto a la justicia, Colombia tiene un complejo y diverso sistema; sin embargo, su principal eje de actuación frente a la conflictividad violenta se ha centrado en la justicia penal, sin que haya logrado impactar sus dinámicas de fondo¹⁸. La justicia debe ser una

¹⁵ El tema de tejido social y cultura política lo abordan Fabio López y Nelson Castellanos en el Capítulo 7.

¹⁶ El punto en el Capítulo 8 por Fabio López, Juan Carlos Garzón, Julián Cardona y Mario Guerrero.

¹⁷ El ámbito de la reforma política y electoral lo abordan en el Capítulo 9 Clara Rocio Rodríguez y Luisa Cajamarca.

¹⁸ La justicia se discute en el Capítulo 10 a cargo de Esther Guzmán, Alejandro Jiménez, Michael Monclou y Natalia Torres.

pieza clave del desescalamiento del conflicto violento desarrollando mecanismos que atiendan las demandas sociales de justicia. De igual modo, se vienen nuevas desmovilizaciones que deben ser atendidas, pero a la vez es preciso fortalecer los mecanismos estatales y no estatales de justicia y resolución de conflictos, reduciendo la impunidad y aumentando las garantías a los derechos humanos.

Por último, el proyecto de la paz total implica, necesariamente, cambios en el modelo de seguridad del Estado¹⁹. Se abre la posibilidad de una reforma a la Policía Nacional encaminada a convertirla en una institución más democrática, civilista y orientada a la protección de los derechos de una ciudadanía diversa y en movimiento. Una policía para el cuidado de la vida debe estar abierta a un control civil democrático, prestando un servicio basado en un enfoque de diálogo y consentimiento y no sólo en un enfoque de control y vigilancia. Se demanda un nuevo pacto entre la ciudadanía y la Policía Nacional.

12. NARCOTRAFICO

La economía ilegal de las drogas de origen natural configura uno de los fenómenos transversales decisivos en la búsqueda de la paz²⁰. Las prácticas de la ilegalidad trascienden hacia la esfera de lo público, afianzándose como sustento económico de conflictos en diversos territorios. Esa capacidad de penetración facilita la configuración de estructuras armadas que oscilan entre las pretensiones políticas de control sobre los territorios y la búsqueda de beneficios privados de la economía ilegal, ofreciendo protección a los mercados ilegales y a la cadena de servicios implicados en la producción, procesamiento y comercialización. La política de la guerra contra las drogas fracasó. La estrategia de reducción de la oferta (focalizada en el control y ataque a los sitios de producción), no ha resuelto los complejos problemas económicos, sociales y políticos que están a la base de la reproducción de la economía ilegal. Más bien, ha agravado la conflictividad en la medida que reduce su accionar a la acción militar, mientras diferentes esferas del Estado ofrecen protección en los diferentes niveles del circuito criminal.

Se precisa, en consecuencia, un proceso de cambio de paradigma hacia la adopción de una estrategia de reducción de daños, tanto en los territorios donde tiene lugar la producción como en el ámbito del consumo. Para el primer escenario, supone convivir con los cultivos de uso ilícito mientras se desarrollan alternativas económicas, ambientales y sociales viables y sostenibles en el tiempo, de modo que no se repita el círculo vicioso de las resiembras ni el efecto de desplazamiento. Para el segundo escenario y diferenciando sustancias, implica asumir el carácter de proceso y por tanto de construcción de un enfoque de salud pública y de derechos humanos. De modo complementario, es indispensable atacar el papel de protección que cumplen instancias del Estado incluyendo tanto las esferas políticas como de la seguridad, atendiendo situaciones como la financiación

¹⁹ La Policía Nacional por Víctor Barrera en el Capítulo 11.

²⁰ El tema del narcotráfico lo desarrolla Ricardo Vargas en el Capítulo 12.

de campañas electorales, el lavado de activos y en general la connivencia de las autoridades con la criminalidad, lo cual lesiona la autonomía de la sociedad civil y por tanto la construcción de democracia.

13. ACTORES ARMADOS NO ESTATALES

Los actores en armas vuelven y constituyen uno de los nudos más complejos que enfrenta la paz. El Ejército de Liberación Nacional de hoy no es la misma insurgencia de hace seis años, hoy tiene mayor presencia territorial, muestra amplia capacidad de extraer recursos, ha ampliado sus áreas de influencia y no menos importante, ha profundizado su inserción en suelo venezolano²¹.

Toda vez que se hace patente la imposibilidad de derrotarlos por la vía militar y comprobada su capacidad de recomposición, es necesario buscar la salida negociada. Tanto la negociación como los temas por tratar no pueden ser abordados desde el modelo seguido con las FARC, son insurgencias bien distintas. Es necesario entonces repensar los esquemas de negociación, recogiendo la agenda y los procesos jurídicos ya presentes en la negociación anterior. Otro tanto acontece con los sucesores del paramilitarismo, en particular con las Autodefensas Gaitanistas de Colombia²². El paro armado que decretaron en mayo de 2022 afectó un tercio de los departamentos del país y su Plan Pistola ya suma más de 30 policías asesinados. Es de lejos la más grande organización sucesora del paramilitarismo.

Para afrontarlos es necesario actuar en dos frentes. Uno, comprender su naturaleza híbrida abandonando la errónea interpretación de “apolítico”, pues sostienen órdenes sociales dentro de la población y llegan a desafiar al Estado (como lo mostró el paro armado). Dos, replantearse la política de seguridad de desmantelamiento diseñando, a la vez, una ley de sometimiento a la justicia. Finalmente, la paz completa comprende también a las disidencias de las FARC²³. Hay que dejar de lado la visión de las disidencias como simple delincuencia. Existen tres sectores que se pueden considerar delincuentes políticos que podrían ser cobijados por la Justicia Especial para la Paz: el sector del fallecido “Gentil Duarte”, la “Segunda Marquetalia” y un sector independiente representado en el Frente 36.

La invitación a negociar es oportuna, evitaría la posibilidad de una fragmentación dado que, de un lado, las articulaciones entre las diferentes estructuras armadas son frágiles; y del otro, se desconoce la capacidad de los nuevos mandos para persistir en la centralización que se venía gestando.

14. REGIONES Y FRONTERAS

Pese a que el Acuerdo de la Habana contiene un enfoque territorial, las regiones y las fronteras continúan ausentes como entidades territoriales con papel significativo en el ordenamiento del territorio²⁴. Es un mal de vieja data, la constitución de 1886 y su centra-

²¹ El ELN está a cargo de Andrés Aponte en el Capítulo 13.

²² Las AGC en el Capítulo 14 por Juan David Corredor.

²³ Las disidencias en el Capítulo 15 a cargo de Mario Aguilera.

²⁴ Las regiones en el Capítulo 16 a cargo de los equipos regionales del proyecto.

lización política las pusieron en segundo plano, marginándolas del proceso de construcción de la nación. La desigualdad territorial es uno de los rasgos distintivos del Estado y la sociedad colombiana. De allí que las regiones (en especial las de frontera), sean el escenario privilegiado del conflicto armado y toda suerte de criminalidades.

Es preciso avanzar un modelo de paz territorial basado en el conocimiento y reconocimiento de la diversidad socio espacial del país. En cada caso, atendiendo a su singularidad, se impone una labor de reconstrucción de los tejidos de los territorios, dando protagonismo a nuevas y viejas asociatividades en perspectiva de diálogo de saberes desde abajo. Se requiere poner de presente la necesidad de visibilizar y constituir una organización territorial nacional “real” más equitativa –no la administrativa-, donde tengan vigencia (además de regiones y subregiones), provincias y entidades territoriales indígenas.

Las fronteras constituyen un capítulo de trascendental importancia²⁵. Es preciso construir un nuevo enfoque que permita enfrentar de manera apropiada la construcción de paz y seguridad de la población civil que habita la frontera. Se trata de impulsar condiciones para que las comunidades de cada uno de los ámbitos fronterizos asuman un rol protagónico en la gestión de la vida comunitaria -sin el flagelo de las violencias-, así como en la construcción de la paz territorial estable y duradera. El caso de la frontera colombo-venezolana es indicativo, la dividen cinco ámbitos fronterizos diferenciados entre sí por una particular configuración histórica y por las interacciones sociales, culturales y económicas que le son propias.

Finalmente, el libro incorpora recomendaciones frente a cada una de las regiones participantes en el Proyecto: Amazonía, Chocó, Pacífico, Orinoquía, Caribe y Eje Cafetero²⁶.

Con las regiones siempre urgidas de necesidades en medio del país de las desigualdades regionales, se cierra este trayecto. Con nuestro trabajo, hoy traducido en este libro, buscamos sumarnos a las corrientes de pensamiento y de acción de una sociedad que debe tomarse la paz, tal y como lo expone la consigna trazada en esta Presentación. En lo más específico, nos informa el esfuerzo de hacer del Plan Nacional de Desarrollo un instrumento para la construcción de un nuevo pacto social y de nación para Colombia.

²⁵ El Capítulo 17 ocupado de las fronteras fue escrito por Socorro Ramírez y Carlos Herrera.

²⁶ Amazonía Capítulo 18 por Carlos Zárate; Chocó Capítulo 19 por Vicente González; Pacífico Capítulo 20 por Adolfo Alvarez, Eduardo Areiza y Bayron Otálvaro; Orinoquía Capítulo 21 por Vanessa Ortiz y Juan Bernal; Caribe Capítulo 22 por Rubín Huffington y Bryan López; Eje Cafetero Capítulo 23 por Mariela Márquez y Germán Castaño.

PRIMERA PARTE LAS DESIGUALDADES



CAPITULO 1

POLÍTICAS REDISTRIBUTIVAS PARA UNA SOCIEDAD MÁS INCLUYENTE

Óscar David Barrera-Rodríguez²⁷ / Jorge Iván Bula-Escobar²⁸

EL PROBLEMA

1. Las desigualdades representan el desafío social más importante de nuestra época, ellas comprometen la cohesión social, la meritocracia, la movilidad social, los derechos de la mujer y la estabilidad climática. Mientras más se reproducen las ventajas sociales de un grupo privilegiado a lo largo de generaciones, más se refuerza el ideario de éxito determinado por el origen social, la contingencia y la suerte. Tal escenario atenta contra el principio de la igualdad de oportunidades.

2. En materia económica, la elevada concentración de ingreso y capital fortalece la posición de actores dominantes fomentando la existencia de oligopolios y monopolios en la economía. Tal tendencia favorece los abusos en precios y crea barreras de ingreso a los nuevos emprendedores, comprometiendo así la competencia y eficiencia del mercado. Finalmente, la alta desigualdad amenaza la democracia y sus instituciones, confiriendo ventajas a minoritarias élites para participar en la vida política. En consecuencia, las políticas adoptadas develan los intereses y visiones de dichas minorías comprometiendo el bienestar de las mayorías.

3. Colombia es uno de los países más desiguales del mundo, no solo en términos de ingreso y riqueza sino también entre regiones. El desarrollo económico del país se ha caracterizado por una notable concentración de la industria en pocas ciudades y regiones que han contribuido al recrudecimiento de las desigualdades socioeconómicas. Los economistas llaman a esta dinámica un desarrollo desigual.

IMPLICACIONES

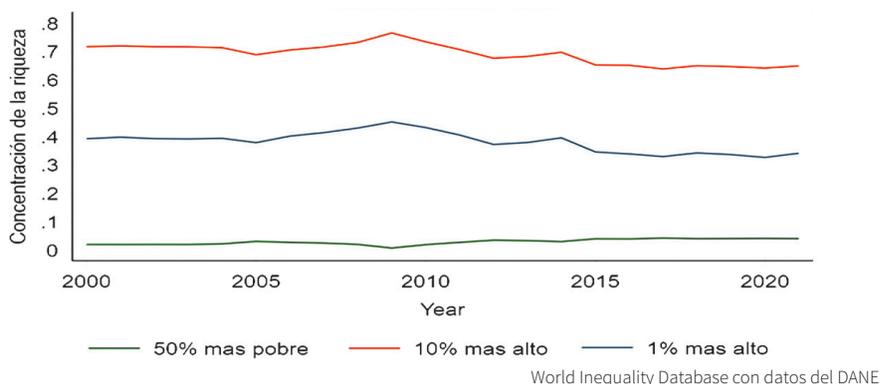
1. Para entender el fenómeno de la desigualdad en Colombia, utilizamos la evidencia de datos de encuestas corregidas en el Laboratorio Mundial de Desigualdad. Como medida de desigualdad principal utilizaremos la concentración en el 1%, 10 % más rico y el 50 % más pobre. Estas medidas tienden a ser más precisas, intuitivas y sencilla de entender que otro tipo de indicadores. Sin embargo, de modo complementario usaremos el coeficiente de GINI para confirmar la robustez de las mediciones (Piketty, 2014).

²⁷ Administrador de Empresas. Doctorante Universidad Sorbona París, Francia

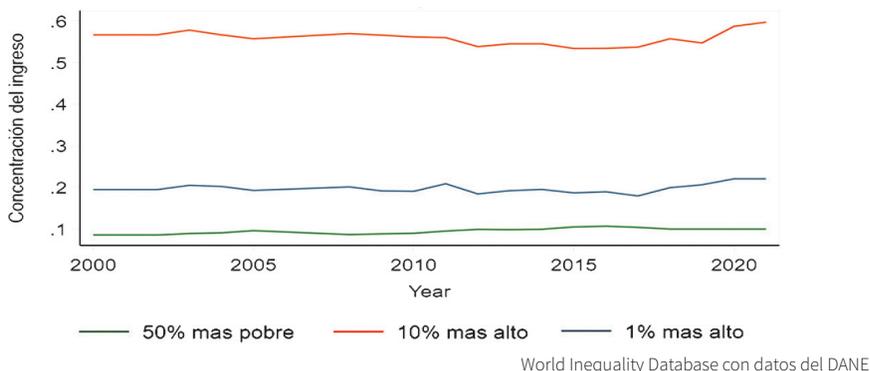
²⁸ Economista. Profesor Economía Universidad Nacional de Colombia

2. Un primer hallazgo que se revela en los datos es que la concentración de ingreso en el 1% y 10 % en Colombia ha crecido concretamente desde la firma del acuerdo de Paz con la FARC 2016, y se ha mantenido en niveles aún superiores al de sus vecinos de la región (Gráficos 1 y 2). Las estimaciones confirman que el nivel de concentración de los flujos de renta anuales en el 10% más rico de la población pasó de 53 a 58.2% entre el 2016 y 2020, lo que representa un incremento de más de 10%. La tendencia es aún más cruda en el 1% más rico donde la concentración aumentó en casi 30%, pasando del 18% al 22% en 4 años. Por su parte el porcentaje del ingreso destinado a la mitad más pobre descendió de 10,5% a 9%. El coeficiente Gini en renta de Colombia también creció en el último cuatrienio, pasando de 0,67 a 0,70.

Gráfica 1
Concentración de la riqueza
Colombia 2000 - 2020



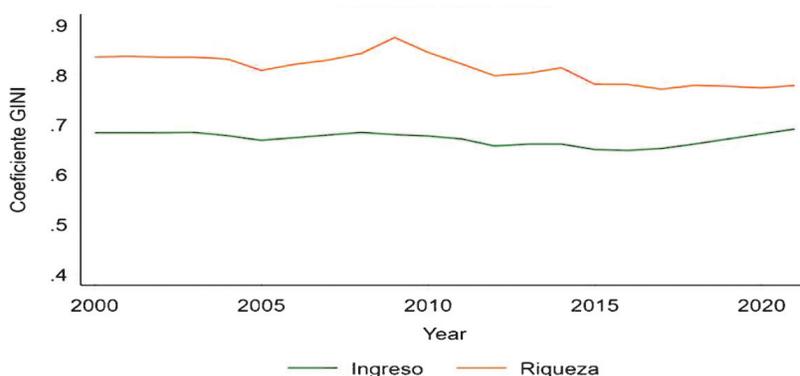
Gráfica 2
Concentración del ingreso antes del impuesto
Colombia 2000 - 2020



3. Generalmente los países más desiguales en renta tienden a exhibir una mayor concentración de la riqueza. Colombia no es la excepción, el 1% más rico de la sociedad engloba

cerca del 40% del total de la riqueza nacional, mientras que el 10% más rico concentra el 68% de la riqueza total (Gráfica 3). Lo cual contrasta con la concentración en la parte inferior de la distribución, pues la mitad más pobre apenas posee un 4% del stock total de patrimonio. La desigualdad de la riqueza medida por Gini se ha mantenido cerca de 0,8 en los últimos años, alrededor de 10 puntos porcentuales más que el índice de renta (Gráfica 3).

Gráfica 3
Distribución del ingreso y riqueza, coeficiente de GINI
Colombia 2000 - 2020



World Inequality Database con datos del DANE

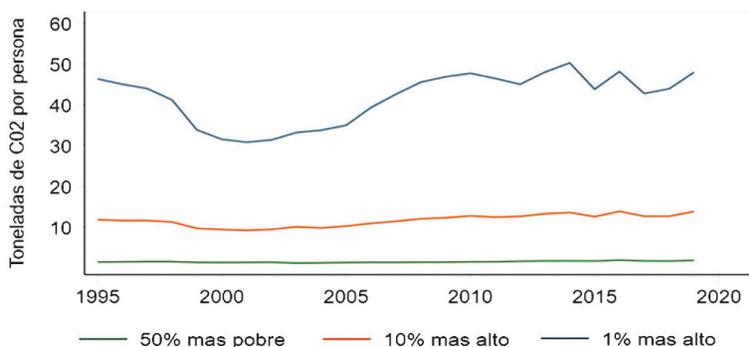
4. En el caso de las tierras el panorama es aún más preocupante. Según datos capturados en la Encuesta de Calidad de Vida 2008 (DANE, 2008), el 10% de los hogares que trabajan en el sector agrícola en el país, concentran el 85,2 % de la tierra.

Aún más dramático, solo el 1% concentra el 43% del total de los más 16 millones de hectáreas reportadas en la encuesta. El coeficiente GINI de tierras, por su parte, indica que el índice de desigualdad entre hogares en el sector agrícola alcanza la escalofriante cifra de 0,9, diez puntos más que la concentración del patrimonio.

5. Las desigualdades de ingreso, riqueza, y tierra están estrechamente conectadas a las desigualdades ecológicas en términos de contribución al cambio climático. En promedio, un integrante 1% más rico, producía 30 toneladas de Co2 en el 2000. Esta cifra aumentó en casi 64 % en los últimos 20 años llegando a la cifra récord de 50 toneladas de emisiones por año. Por su parte, las emisiones promedio de un miembro del 10% más rico pasaron de 10 toneladas al inicio del milenio a cerca de 15 toneladas por año en la actualidad (Gráfica 4).

6. En contraste, un individuo de la mitad más pobre emite apenas 2 toneladas anuales en promedio. Hasta ahora algunas políticas como la sobre tasa a la gasolina frecuentemente perjudica principalmente a los grupos de ingreso medio y bajo sin afectar efectivamente el consumo de los grupos más ricos.

Gráfica 4
Cantidad de huella de carbón
Colombia 2000 - 2020



World Inequality Database con datos del DANE

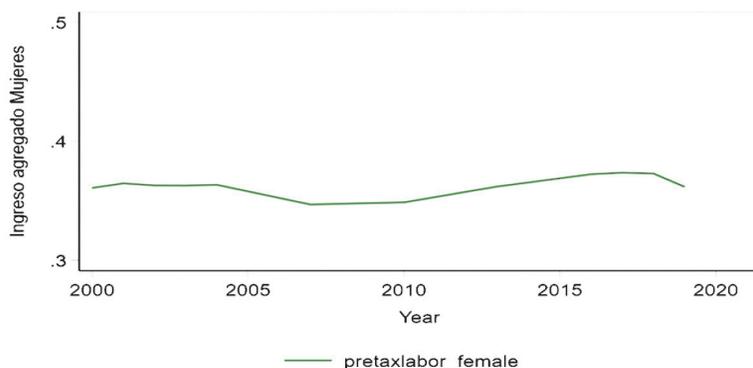
7. La brecha de ingreso entre hombres y mujeres es materia pendiente y de atención urgente para el país. Las mujeres perciben tan sólo 37% del total de los ingresos laborales (Gráfica 5). Si bien la participación de las mujeres en el ingreso ha venido aumentando, el progreso ha sido extremadamente lento. La situación requiere pronta intervención pues a este ritmo tomará alrededor de un siglo para cerrar completamente la brecha de género en Colombia.

8. Una forma para entender las dinámicas de esas desigualdades es prestar atención a la brecha entre el patrimonio neto del gobierno y la riqueza neta del sector privado. En los últimos 25 años la riqueza en Colombia ha crecido de forma sostenida. Sin embargo, el patrimonio público no ha crecido de la misma forma, por el contrario, este ha tendido a disminuir en los últimos 4 años. Mientras que la riqueza privada en Colombia pasó de 380% del Ingreso Nacional a casi 500% en 20 años, el patrimonio de los gobiernos se ha mantenido en niveles similares al Ingreso Nacional con una leve tendencia a disminuir (Gráfica 6).

La brecha de riqueza Público-Privada ha tenido un agudo repunte después de la pandemia en 2020 quizá explicado por aumentos del endeudamiento del gobierno con el sector privado. Cabe resaltar que un limitado patrimonio público es una limitante en las capacidades del estado para afrontar las mostradas desigualdades en el futuro, además de los retos ambientales.

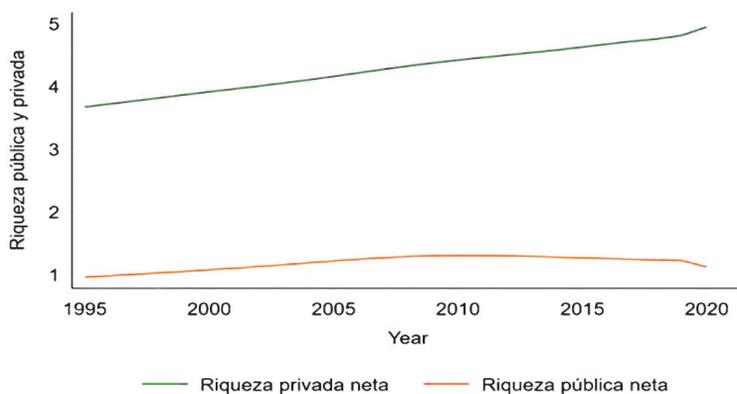
9. Según el DANE en el año 2020, poco más de la mitad del PIB total del país se concentraba en tres regiones: Bogotá (26%), Antioquia (15%) y el Valle (10%). Si incluimos otras regiones intermedias como Santander, Cundinamarca, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Meta y Tolima la participación total llegó a dos terceras partes del PIB. En contraste, 12 regiones más periféricas contribuyeron con menos de 2% al año. Por su parte, las regiones comúnmente más rezagadas como Chocó, la Orinoquía y el Amazonas tuvieron una participación por debajo del 0,5%.

Gráfica 5
Ingreso agregado mujeres
Colombia 2000 - 2020



World Inequality Database con datos del DANE

Gráfica 6
Riqueza pública y riqueza privada
Colombia 2000 - 2020



World Inequality Database con datos del DANE

10. Estas desigualdades en el desarrollo regional se reflejan naturalmente en las condiciones socioeconómicas de sus habitantes. A pesar de que, en el mismo año, el PIB per cápita²⁹ total en el país fue de 19,8 millones, en Bogotá la cifra se situaba en 33,6 millones. Mientras que Santander, Antioquia y Valle de Cauca mostraban valores que iban entre 22 y 27 millones respectivamente. No obstante, debido a la alta explotación de hidrocarburos y baja densidad en la población, dos departamentos superan a estos últimos, Casanare y Meta (31,1 y 29,6 millones respectivamente).

²⁹ El PIB per cápita es un promedio en función del número de habitantes que no refleja la distribución efectiva del ingreso entre grupos sociales.

11. Una característica recurrente en el desarrollo económico del país ha sido la baja formalización del empleo. En el año 2022, a pesar de las altas tasas de crecimiento después de los impactos derivados de la pandemia, la informalidad en las 23 principales ciudades se mantenía cerca del 45%. La cifra fluctúa en 33 %, en Bogotá hasta 60% en ciudades como Florencia, Santa Marta, Riohacha, Valledupar, Cúcuta y Sincelejo (DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares-GEIH). Las brechas regionales también contribuyen a acentuar la diferencia entre áreas urbanas y rurales, un ejemplo es la afiliación al Sistema General de Seguridad en Salud (SGSS). Si bien la cobertura total llegó al 93% en 2021, 4 de cada 5 personas en áreas rurales estaban afiliados al régimen subsidiado, mientras que en zonas urbanas apenas 2 de cada 5 hogares eran subsidiados. (DANE, Encuesta de Calidad de Vida-ECV).

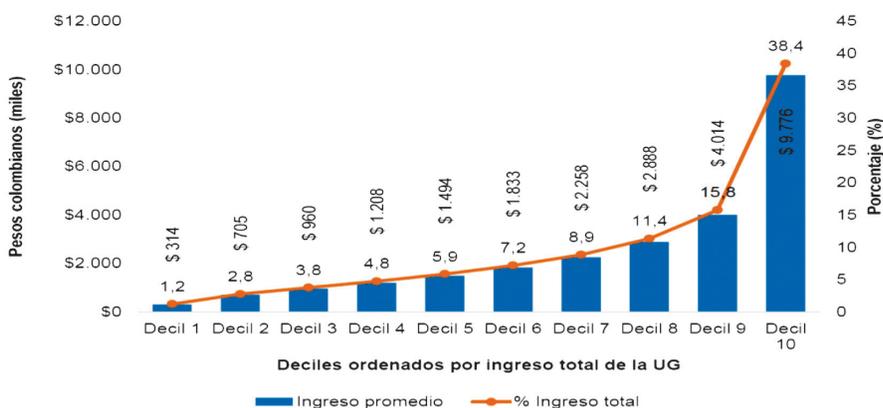
12. Más de un tercio de la población a lo largo del presente decenio (2012-2021) se ha situado por encima de la línea de pobreza monetaria. Si bien, el país venía haciendo progresos en su reducción pasando de un 40,8% en 2012 a un 34,7% en el 2018, a partir de entonces esta tendencia se revirtió agravada además por la pandemia, llegando a 42,3% en 2020. El reciente repunte de la pobreza tiende a mostrar una divergencia en detrimento del sector rural donde la pobreza monetaria se ha acelerado. Lo cual revela una mayor vulnerabilidad en el sector rural como resultado de las crisis, y que en la actualidad se amenaza por el conflicto ruso-ucraniano.

13. Un comportamiento similar se expresa en la pobreza extrema que venía descendiendo hasta 2018, pasando de 11,7% en 2012 a 8,2% en 2018, año en el cual comienza a revertirse dramáticamente agudizada por el impacto de la pandemia, alcanzando un 15,1% en 2020, descendiendo al 12,2% en 2021, medio punto porcentual por encima de los niveles de 2012. Una vez más, es en el sector rural donde esta situación es más manifiesta, y a pesar del aparente cambio de tendencia en 2021, la brecha entre el sector urbano y rural comienza de nuevo a ampliarse, pues para este último tiende, una vez más, a crecer (DANE, GEIH). A nivel departamental la percepción de la pobreza muestra profundas desigualdades donde departamentos como Córdoba, Sucre, Vaupés, Chocó, La Guajira y Vichada los jefes/as de hogar que se consideran pobres están por encima del 76% hasta alcanzar algo más del 87% en el caso de este último, frente a Santander, Antioquia, Cundinamarca, Quindío, Caldas, Valle, Bogotá y Risaralda con niveles de percepción por debajo del 39%, siendo Risaralda el que evidencia el menor baremo con 23,9% (DANE – ECV, 2008).

14. Al comparar brechas de ingreso por deciles, para los años 2016-2017, la diferencia del ingreso promedio a nivel nacional entre los hogares del decil 10 frente al decil 1, era casi de 34 veces. En las zonas urbanas la diferencia es de 30 veces en tanto que, en el sector rural, es de cerca del 21% (gráficas 7 y 8). En materia del gasto de los hogares la diferencia entre estos dos deciles es cerca de nueve veces a nivel nacional, así como para el sector rural y, aproximadamente ocho veces para el sector urbano. Mirado por las principales ciudades del país, la diferencia entre la ciudad con mayor ingreso promedio por hogar (Bogotá) y la de menor (San José del Guaviare) es de casi 2,5 veces y de cerca de nueve veces en relación con el gasto de los hogares entre Bogotá y Puerto Inírida (DANE, ENPH).

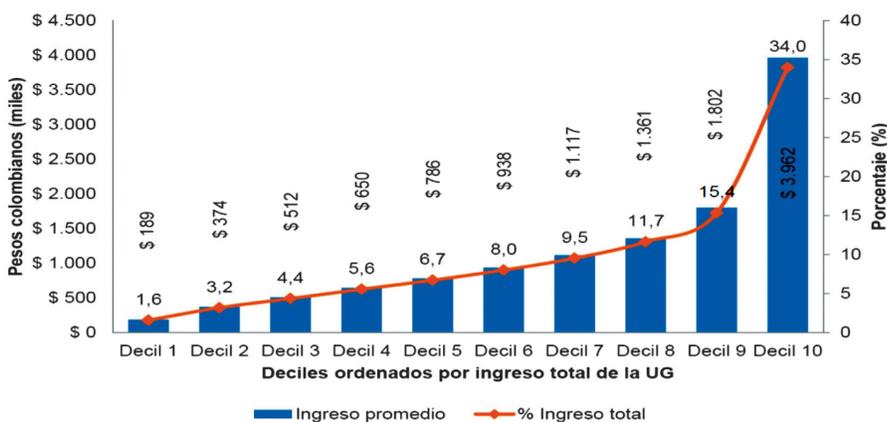
15. Contrastando ingresos frente a gastos a lo largo del ciclo de vida de las personas, se verifica lo que observa la teoría, es decir, un gasto más sostenido en el tiempo con ligeras variaciones, principalmente a partir de los 24 años de vida, pero unos ingresos que están por encima del nivel de gasto a partir de esta edad y hasta los 56 años, momento en el cual las persona comienzan a vivir de manera deficitaria. Condición más marcada a partir de lo 67 años para los empleados comparado con quienes perciben ingresos por autoempleo, de acuerdo con las mediciones hechas para 2017 (DANE, Cuentas Nacionales de Transferencias).

Gráfica 7
Ingreso total promedio de la unidad de gasto por deciles de ingreso total de la unidad de gasto 1. Cabeceras 2016-2017



Fuente: DANE, ENPH

Gráfica 8
Ingreso total promedio de la unidad de gasto por deciles de ingreso total de la unidad de gasto 1. Centro poblados y rural disperso 2016-2017



Fuente: DANE, ENPH

¿QUÉ HACER?

1. Si bien no existe una fórmula perfecta para atender los problemas de Colombia, no cabe duda de que los esfuerzos para reducir la desigualdad hasta ahora han sido insuficientes en Colombia. El gasto social público como porcentaje del PIB se ubica por debajo del promedio en la región y la recaudación del impuesto a la renta pesa menos proporcionalmente sobre los individuos más ricos que sobre el resto de la población.

2. Frente al alto peso de las herencias, el bloqueo de la meritocracia y de la movilidad social que reproducen aún más las desigualdades, los impuestos emergen como una poderosa herramienta para mitigar la concentración y reasignar recursos garantizando la igualdad de oportunidades. Este rol es concretamente claro en el impuesto a la herencia o el impuesto a la propiedad, pero otros tributos podrían alcanzar similares resultados. Además, frente a las ineficiencias que erosionan los mercados competitivos, los impuestos son una herramienta regulatoria para incentivar prácticas competitivas o internalizar costos sociales en los que las empresas incurren en sus procesos de producción. Impuestos específicos a los combustibles, a la riqueza, a las transacciones financieras o impuestos al carbono constituyen solo algunos ejemplos.

3. En el mediano plazo, la adopción de políticas públicas adecuadas es determinante para fomentar una mejor movilidad social. Programas de atención durante la primera infancia, fortalecimiento en la calidad y cobertura de la educación pública o garantizar una renta mínima para los ciudadanos, entre otras políticas son cruciales para lograr reducir las brechas intergeneracionales.

4. Dicho lo anterior, a continuación, recogemos un conjunto de medidas de consenso entre académicos e instituciones internacionales orientadas a mejorar la distribución del ingreso y riqueza en Colombia: (1) Ampliar la base impositiva de impuesto a la renta, acompañado de tasas marginales progresivas que graven proporcionalmente los ingresos más altos y de forma paulatina incluir las pensiones altas. La meta sería que, en un horizonte de 6 años, de forma progresiva, la base tributaria llegue al 20% más rico comenzando con tasas marginales bajas efectivas desde 900 Unidades de Valor Tributario (UVT) que se van incrementando de acuerdo con el nivel de ingreso (World Bank, 2021). (2) Un impuesto al patrimonio progresivo que vaya del 0,5% a 2% del total neto que grave a las fortunas más grandes (por encima de 1,000 millones) (Fergusson, et al, 2022).

5. Los impuestos que paga el consumidor, por ejemplo, el IVA, tienden a tener efectos regresivos, es decir que los contribuyentes más pobres pagan una mayor tasa promedio. Sin embargo, coincidiendo con expertos, creemos que los cambios al IVA se deben realizar posteriormente a la aprobación del grueso a la reforma. La razón fundamental es la complejidad de este impuesto que comúnmente entorpece otras reformas. Sin embargo, de forma urgente se recomienda: (3) Desmontar los

tres días sin IVA, creados por el gobierno del presidente Iván Duque, que además de deslegitimar la tributación pueden ser usados para fines políticos y erosionar el recaudo beneficiando a los más ricos, quienes pueden desplazar el consumo a las fechas más convenientes.

6. En cuanto al impuesto de sociedades hay dos consideraciones importantes a tener en cuenta, primero la tasa efectiva es muy alta y segundo las exenciones fiscales incorporan una tensión adicional en la desigualdad haciendo que un grupo de empresas paguen tarifas efectivas muy bajas mientras otras paguen más. Por lo tanto, recomendamos (4) un desmonte paulatino (en un periodo que puede ir de 4 a 6 años) de las todas exenciones fiscales acompañado con la creación paulatina de programas de estímulos para emprendedores e innovadores, así como sectores clave para el desarrollo del país. De forma paralela el gobierno debe reducir la tarifa nominal del impuesto a las sociedades hasta llegar al 30%. Es vital que tanto el desmonte de las exenciones, el acompañamiento a emprendedores y reducción de la tarifa nominal se haga conjuntamente con empresarios (Fergusson et al, 2022).

7. En cuanto a la tierra, es urgente adelantar (5) la actualización de los valores catastrales, considerando el uso y vocación del suelo para así crear impuestos más progresivos basados en la productividad y finalmente (Garay et al, 2019) (6) incorporar a la discusión impuestos verdes de carácter progresivo que permitan penalizar el alto consumo de Co2 de los hogares más ricos e internalizar prácticas que van contra el medio ambiente.

8. La política fiscal bien contribuye a la efectiva reasignación de recursos. Sin embargo, la reducción de las desigualdades como objetivo, requiere compromisos y esfuerzos más allá de lo fiscal. Por tal razón el fortalecimiento en la inversión social y el estímulo de programas de atención son centrales para alcanzar las metas pactadas. Este texto se referirá a dos programas concretamente, la Renta Básica Universal y la atención urgente a la primera infancia.

9. La Renta Básica Universal como política pública de reconocimiento de los Derechos Humanos se debe perseguir como un horizonte público. Por lo pronto, se recomienda al gobierno el proveer una renta básica de contingencia para los grupos más vulnerables de la sociedad. La adopción de una renta básica de emergencia permitiría, gradualmente, ir avanzando hacia un ingreso básico universal, conocido también como renta ciudadana, en cuanto permite crear las bases materiales del ejercicio de la ciudadanía para ciudadanos y ciudadanas de nuestra sociedad³⁰. La propuesta de una mayor tributación a las personas de mayores ingresos, así como el de un impuesto al patrimonio, acompañada del desmonte de las exenciones fiscales, permitirán generar los recursos para adelantar este tipo de programas.

³⁰ El proyecto de ley a través el cual se buscaba crear una renta básica de emergencia -radicado para la legislatura 2019-2020-, fue finalmente archivado en noviembre de 2021. Cálculos en ese sentido han sido realizados por Sanabria López en su tesis de maestría: El ingreso básico universal: análisis de viabilidad financiera para Colombia (2007).

10. Una fuente importante para el desarrollo territorial lo constituye un rubro de especial atención que es el de las regalías por la explotación de hidrocarburos. De acuerdo con un informe de la Contraloría General de la República, para junio de 2019 \$4.3 billones aprobados por los OCAD no se habían contratado, y de estos, \$2.3 billones estaban ya en riesgo de desaprobación. Departamentos con elevadas dificultades en las condiciones sociales como la Guajira y Cauca, para esa fecha tenían proyectos no contratados entre el 70% y 80%, y el departamento del Chocó por encima del 40%. Fortalecer los mecanismos de veeduría y control ciudadano permitiría un mejor manejo de los recursos

11. Finalmente, Las intervenciones en la primera infancia que incluyan a padres y madres tienen un potencial enorme para mejorar el desarrollo temprano de las niñas y niños. Pequeñas campañas de información a los padres sobre el cuidado de los hijos pueden tener efectos significativos en las buenas prácticas y relación dentro del hogar (Barrera et al, 2020).

Por ello recomendamos que desde el ministerio de la igualdad se cree un vice – ministerio de primera infancia cuya prioridad sea la de crear mecanismos de comunicación continua con madres y padres de niñas y niños en edad preescolar orientado a mejorar la nutrición y estimulación cognitiva de los mismos. Este programa debe incluir: (i) informar a los padres y madres sobre buenas prácticas a través de mensajes de texto y (ii) asignar visitadores profesionales cada dos semanas que acompañen a los padres y madres en la adopción de hábitos sobre buenas prácticas con los menores (Attanasio et al, 2004).

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Attanasio, O., & Vera-Hernández, M. (2004). Medium-and long run effects of nutrition and child care: evaluation of a community nursery programme in rural Colombia.
- Barrera, O., Macours, K., Premand, P., & Vakis, R. (2020). Texting parents about early child development.
- DANE (2020). Cuentas departamentales. Producto Interno Bruto por departamento. 2020 provisional
- DANE (2021). Principales indicadores del mercado laboral. Noviembre de 2021. Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).
- DANE (2021). Principales indicadores del mercado laboral. Abril de 2021. Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).
- DANE (2021). POBREZA MONETARIA EN COLOMBIA. RESULTADOS 2020
- DANE (2022). Cuentas nacionales anuales. 2020 provisional
- DANE (2021). Boletín Técnico. Pobreza multidimensional en Colombia. Año 2020
- DANE (2022). Medición de empleo informal y seguridad social. Trimestre móvil febrero - abril 2022. Boletín Técnico. Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Febrero – abril 2022
- Fergusson Talero, L., & Hofstetter Gascón, M. (2022). Los impuestos en Colombia: ¿Qué, cómo, cuánto y cuándo reformarlos?
- Garay, L. J., & Espitia, J. E. (2019). Luis Jorge Garay S. y Jorge Enrique Espitia Z. Desigualdad y Reforma estructural tributaria en Colombia. Hacia una economía política de inclusión social. PAPELES, 11(22).
- Piketty, T. (2014). Capital in the twenty-first century. In Capital in the twenty-first century. Harvard University Press.
- World Bank. (2021). Colombia Public Finance Review.
-

CAPITULO 2

VIRAJE MACROECONOMICO Y DESARROLLO INDUSTRIAL

Manuel Muñoz³¹

EL PROBLEMA

Durante el paro de 2021 se produjeron grandes manifestaciones de inconformismo que revelaron, como nunca, la situación precaria en que viven porciones significativas de la población. Sin duda, su estallido se conecta con el desastre provocado por la pandemia del COVID-19; pero no es ni mucho menos la única causa, el descontento social es de larga data. En realidad, la situación que desató el COVID 19 sólo vino a reforzar una crisis profunda que se viene incubando de tiempo atrás, lo menos desde hace 30 años.

Para enfrentarla se requiere un viraje radical en la política macroeconómica que posibilite una senda de crecimiento del PIB por encima del 5% anual, tasa que durante este siglo se ha alcanzado por excepción en unos pocos años.

Si bien desde Turbay Ayala (1978-82) se implementaron políticas de “liberalización de mercados”, no será sino hasta principios de los 90 que el gobierno de Gaviria y la Constituyente de 1991 adapten las instituciones al modelo neoliberal que rige desde ese entonces. Además del cambio institucional, en materia económica se tomaron importantes medidas como liberación de importaciones, cambios en el sistema financiero y desmonte de las políticas de industrialización³².

Las medidas se justificaron afirmando que el crecimiento económico sería mayor porque se dinamizaría el comercio exterior y la asignación de recursos sería más eficiente en los sectores donde Colombia tenía ventajas comparativas. No obstante, lo cierto es que el modelo ha causado disminución en la dinámica de crecimiento y un déficit estructural en el comercio exterior; ha llevado, además, a la pérdida en la dinámica del sector industrial paliada con el crecimiento de la producción minera y petrolera. El cambio en la estructura de la economía colombiana ha repercutido en la dinámica de la generación de empleo, ralentizándola, y produciendo un gravísimo deterioro del medio ambiente.

IMPLICACIONES

Enfrentar el proceso de desindustrialización, avanzando una política que coloque la industria en el centro de la política económica nacional, supone dos medidas: primero un viraje macroeconómico y segundo una política de industrialización.

³¹ Economista. Profesor titular, Escuela de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.

³² La información recoge el Proyecto “Evolución de los indicadores de pobreza en Colombia” con participación de Guillermo Rivas, Mariam Pinto y Juan Acevedo.

1. VIRAJE MACROECONÓMICO

La magnitud de la pobreza llamada “monetaria” desciende en forma significativa entre los años 2002 y 2016; a partir de 2017 se estabiliza subiendo en 2019 (antes de la pandemia). Un comportamiento similar se aprecia en los otros indicadores de pobreza. De su parte el coeficiente de Gini (indicador de la distribución) tiene una disminución significativa en dos momentos: entre 2002-2010 y entre 2012-2017, más luego aumenta en 2018-2019. En cuanto a la tasa de desempleo se observa una fuerte disminución entre 2002-2008 y entre 2010-2015 -año de la tasa de desempleo más baja del período-; pero a partir de ese año empieza a subir rompiendo en 2019 el límite del 10%, “superado” en 2012.

Ahora bien, desde 2020 el panorama de crisis se agudiza hasta convertirse en verdadera catástrofe: todos los indicadores de pobreza son peores o iguales a los que hubo en 2011 (un retroceso de al menos 10 años), el Gini volvió a los niveles de 2012 y el desempleo a las cifras de 2002. El PIB cayó incluso por debajo de la desaceleración de 1999.

En este contexto, un viraje en la política macroeconómica supone tanto medidas en el largo plazo, como una política de emergencia de aplicación inmediata.

EN EL LARGO PLAZO:

- a) Implementar el punto 1 del Acuerdo Final, no desarrollado en lo más mínimo. Los asuntos que propone son de muy vieja data y han sido causa principal del atraso y la pobreza en el campo;
- b) Crear una verdadera política de industrialización que permita el crecimiento del sector. Como es bien sabido, la industria jalona la modernización de la economía y la sociedad. Aquí habría que incluir diferentes medidas:
 - i) Una política de protección de la industria que incluya la imposición de aranceles y evite convertirla en víctima del dumping.
 - ii) Crear fuentes de crédito que permitan financiar el crecimiento de la industria;
 - iii) Fomentar políticas de ciencia y tecnología que ayuden a la modernización del aparato industrial del país.
 - iv) Fomentar en especial los sectores de la industria que utilicen más empleo.
- c) Controlar el crecimiento y la actividad minera, teniendo en cuenta que tanto la legal como la ilegal están causando una verdadera tragedia ambiental en Colombia.
- d) Es necesario, para el cumplimiento del punto anterior, una real participación de las comunidades de las regiones afectadas por la explotación minera y petrolera. No es posible el desarrollo de estas actividades con la oposición mayoritaria de esas comunidades.
- e) Combatir la informalidad en el empleo sin precarizar el empleo formal y garantizando la no disminución de la calidad de vida de la población trabajadora formal. Para ello es necesario una verdadera política de “ingresos y salarios”, que evite el círculo vicioso de aumento de salarios, aumento de precios, que es, en parte, lo que puede estar sucediendo actualmente. Es necesario no solo concertar con los trabajadores las variaciones en sus salarios, sino con los empresarios la rentabilidad de su actividad.
- f) Un cambio institucional muy fuerte que debería considerarse, es el cambio de la condición del Banco de la República en el desarrollo económico del país. La crisis de

1998-2000 fue agudizada por las medidas anti inflacionarias tomadas por la institución, mientras vuelven a ser las medidas que choque contra la presente inflación. (¿si la inflación es por el lado de la oferta, es coherente subir las tasas de interés?).

UNA POLÍTICA DE EMERGENCIA:

En lo inmediato hay buenas noticias: una muy significativa recuperación de la actividad económica, con una tasa de crecimiento del PIB en el primer trimestre de más del 8%; una disminución del desempleo; la industria con un repunte importante. No obstante, el crecimiento pende en mucho del alto precio del petróleo sin que sea claro cómo se seguirá comportando, en cuyo caso el crecimiento del PIB puede no sostenerse en el tiempo y por tanto, los altos niveles de desempleo y pobreza pueden continuar o incluso aumentar. Además, el problema de la inflación que viene al alza desde finales de 2021 puede empeorar más el panorama económico.

Por estas razones, no se ve que sea posible levantar las medidas para atender a los más vulnerables, esto es las ayudas alimentarias y las transferencias de dinero para la subsistencia de los más pobres. Adicionalmente, es necesario implementar políticas para la generación inmediata de empleo en dos frentes:

- a) Generación de empleos de emergencia básicamente a cargo de las entidades municipales, contratando personas del municipio para las obras públicas locales. Esta medida ha sido exitosa en otros momentos y diferentes lugares incluyendo Colombia;
- b) La otra medida es menos coyuntural pero sirve a la coyuntura porque genera empleo automáticamente: se trata de la creación del buffer de empleo público, “un mecanismo contra-cíclico y automático, que permite resolver los problemas del desempleo involuntario, sin incurrir en riesgos de inflación de demanda. La idea es sencilla. El Estado actúa como empleador de último recurso. Esto quiere decir, que el gobierno debe garantizar una demanda perfectamente elástica de trabajo, de tal manera que cualquier persona que no encuentra una ocupación en el sector privado, pueda acceder a un contrato formal con el Estado” (Garay, 2020). El mecanismo se empezaría a usar en las regiones y territorios más golpeados por la pobreza y la violencia, donde se ubican las poblaciones más vulnerables.
- c) Como un instrumento adicional de lucha contra la inflación de oferta, la pobreza y el apoyo a la población rural, se propone crear un fondo de estabilización de precios de los alimentos. El fondo compra los excedentes de producción en épocas de bonanza, con lo cual garantiza un ingreso a los campesinos y estabiliza precios.

2. INDUSTRIALIZACION

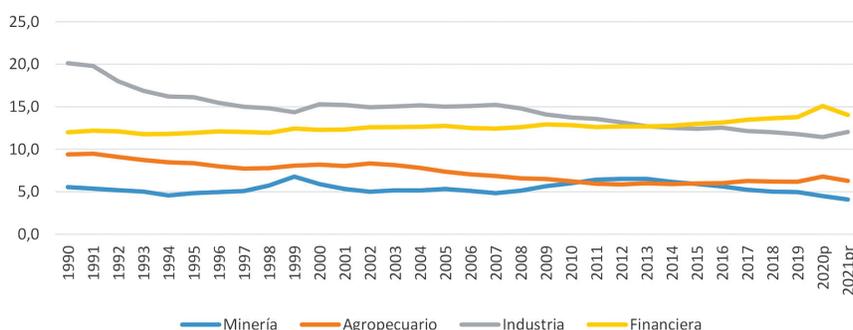
A mediano y largo plazo, la medida para disminuir la pobreza y la desigualdad es el crecimiento económico. No uno cualquiera, sino uno que genere empleo y valor agregado, específicamente en los sectores manufacturero y agropecuario.

La industria es un gran impulsor del crecimiento económico y del empleo, y todavía más allá es propulsor del desarrollo nacional. Con todo, su comportamiento durante los últimos tiempos es más que preocupante. La gráfica 1 muestra la participación en el PIB de

los principales sectores de la economía colombiana en el periodo 1990-2021: es notable la caída persistente y aguda del sector industrial. En 1990 participaba con más del 20%, en 2019 (antes de la pandemia) cayó a menos del 12%.

Pero para entender a fondo lo que acontece en el sector manufacturero es necesario ver la evolución de los principales subsectores que lo componen, considerando los de mayor dinamismo o aquellos que mostraron una significativa recuperación después de la pandemia. Ellos son: i) Alimentos, bebidas y tabaco, ii) sustancias químicas, iii) otros productos minerales no metálicos, iii) productos textiles y de cuero, iv) maquinaria y equipo v) madera excepto muebles y cestería, vi) papel y cartón, vii) aparatos y equipo eléctrico (incluyendo informáticos, electrónicos y ópticos) y viii) vehículos automotores.

Gráfica 1
Participación en el PIB de algunos sectores económicos.
Colombia 1990-2021



Fuente: Cuentas Nacionales DANE y Banco de la República.

En términos de crecimiento, los subsectores más dinámicos antes de la pandemia fueron la producción de vehículos y de papel-cartón, mientras el menor crecimiento lo registró la fabricación de aparatos y equipos eléctricos. Pero el punto central viene a ser el comportamiento durante la crisis suscitada por la pandemia y lo que vino después, ahí está una respuesta frente a los sectores que aliviaron la crisis -tornándola menos dura- y los sectores que tuvieron mayor capacidad de recuperación.

Desde la perspectiva de la participación los sectores con mayor peso relativo en la industria fueron alimentos, químicos y textiles (Gráfica 2). El sector alimentos, con una participación de 27,3% entre 2005 y 2021, es de la mayor importancia puesto que junto al sector agropecuario se encargan de garantizar la seguridad alimentaria. Es lo más destacable, la importancia que tuvo durante la crisis de 2020 en tanto fue uno de los sectores que más la resistió (gráfico No. 2). Junto a alimentos, otros sectores tuvieron una respuesta no tan negativa en la crisis: químicos (que incluye farmacéuticos) y aparatos eléctricos (productos informáticos), ambos de enorme importancia en ese momento.

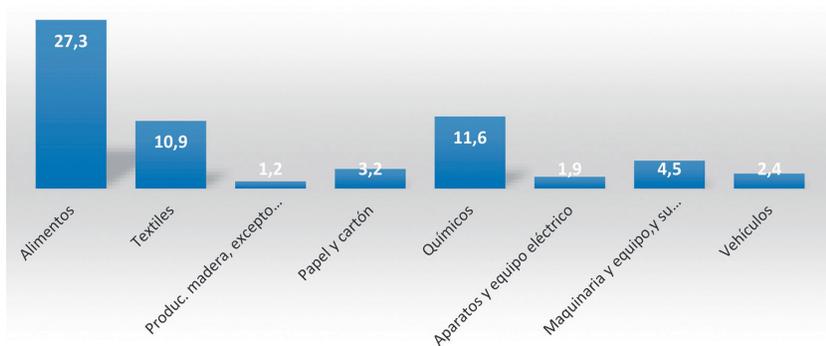
Por su parte, los sectores que mostraron mayor dinamismo en la recuperación fueron textiles con un crecimiento de más de 40%, aparatos eléctricos con más del 30% y pro-

ductos de madera. Estos cinco subsectores (los que menos disminuyeron en 2021 y los que más crecieron en 2022), son claves para la recuperación de la economía en los años que vienen, en particular el sector de aparatos eléctricos por su papel en la modernización del país y el sector alimentos por su función en la seguridad alimentaria.

Se trata de sectores que pese a las dificultades trataron de responder a las necesidades más prioritarias. Por demás, se trata de sectores bien importantes en el crecimiento de la economía productiva y por tanto los que deberían ser fomentados en los años que vienen.

Ahora bien, la recuperación de la industria en 2021, con un crecimiento mayor al del PIB, muestra la resiliencia del sector industrial subrayando la necesidad imperiosa de fortalecerlo (junto al sector agropecuario), posicionándolos como el eje económico del desarrollo de Colombia.

Gráfica 2
Participación (%) promedio entre 2005 y 2021
de algunos sectores manufactureros



Fuente: Cálculos del autor con base en las Cuentas Nacionales del DANE

¿QUÉ HACER?

Con estos antecedentes se pueden formular propuestas encaminadas a imprimir un gran impulso a la industria que fortalezca el crecimiento económico, genere empleo y por supuesto sea uno de los motores del desarrollo económico y social del país. Son de tres órdenes: Medidas generales de estímulo, medidas focalizadas a ciertos sectores y características del crecimiento industrial a impulsar (ONUDI 2021)

1. MEDIDAS GENERALES PARA ESTIMULAR LA INDUSTRIA

Las medidas por proponer son generales, deben particularizarse de acuerdo al subsector industrial de que se trate.

- Proteger la producción nacional con aranceles a las importaciones de los sectores industriales con mayor potencial de crecimiento. Algunos de esos sectores fueron

fuertemente golpeados por las diferentes aperturas que se han llevado a cabo en Colombia, en especial la de los años 90.

El principal argumento para la apertura indiscriminada fue la estructura oligopólica de la industria en Colombia, de manera que protegerla termina por perjudicar a los consumidores. Sobre el argumento hay mucho que decir, pero baste con puntualizar que cuando se hizo la apertura se ignoró olímpicamente el dumping que este sector tiene en muchos países y que, evidentemente, juega en contra de la producción de la industria nacional.

Para tratar de remediar el riesgo de abuso de la posición dominante que puede generar la estructura oligopólica en Colombia y el dumping en muchos países industrializados, se requiere crear un mecanismo automático de aranceles que se desactive al momento en que la industria colombiana esté tratando de aprovecharse de la protección para sacar ventajas sobre los consumidores. Pero a la vez, el mecanismo también opere para proteger la industria de la competencia extranjera desleal. La propuesta supone, claro está, la existencia de un sistema de información ágil y oportuno que arroje señales sobre este tipo de riesgos.

- b) Garantizar mecanismos de financiación que permitan a la industria colombiana el acceso a créditos frescos y no muy costosos, facilitando la consecución de capital de trabajo de corto y mediano plazo, pero además para facilitar fondos para la inversión en maquinaria, equipo y tecnología. Es decir, una financiación de largo plazo.

Es importante señalar que el sector financiero colombiano no es muy dado a financiar proyectos que impliquen un riesgo medianamente alto, salvo a altas tasas de interés. La financiación del sector productivo se enfrenta a restricciones fuertes que han impedido un mejor desempeño. Por ello debiera pensarse, o bien en la creación de una banca oficial que lidere esta financiación, o bien, si no se ve adecuado crear un banco oficial, se debe reestructurar y fortalecer el Banco Agrario para que supla esta necesidad.

- c) Aprovechar las economías de aglomeración y con ello resignificar el papel de las ciudades. Las economías cuyo ambiente natural son las ciudades generan una dinámica industrial favorable, ya que permite el aprovechamiento de recursos creando un círculo virtuoso de consumo, empleo y más producción.

El desarrollo de clústeres industriales o empresariales creados en Colombia han facilitado el desempeño empresarial: reduciendo costos en la obtención de insumos, despachando mercancía y en fin, toda la logística de suministros y distribución. Además, estos clústeres pueden potencializar actividades como la investigación y el desarrollo que debería realizar las empresas del sector.

- d) Por último, se recomienda impulsar fuertemente la formación en nuevas tecnologías desarrolladas en los últimos años. Más tarde que temprano deben adoptarse en Colombia si el sector quiere sobrevivir.

2. SECTORES POR IMPULSAR CON MÁS VIGOR

Si bien las medidas propuestas atrás tienen validez para todos los sectores industriales en Colombia, hay ciertos sectores que deberían priorizarse, sea porque generan empleo o porque son claves para el desarrollo del país. Estas son:

- a) Textiles y confecciones, uno de los sectores más dinámicos de la economía colombiana y uno de los principales generadores de empleo (en especial las confecciones). Para 2019 generó el 28.7%, la participación más alta, con más de 68 empleos por mil millones de pesos de producción, es decir es el que genera más empleo por unidad producida. Es de advertir que constituye uno de los sectores más competidos internacionalmente, con muchas prácticas desleales (dumping incluido). Siempre ha requerido algún grado de protección y la seguirá requiriendo.
- b) Alimentos, generó más del 26% de todo el empleo industrial en 2019 (la segunda participación). Como se señaló su desarrollo es clave para la seguridad alimentaria. En este sector hay un subsector clave para ampliar la demanda por nuestros productos agropecuarios: la agroindustria, que se recomienda impulsar porque otorga seguridad a nuestros productores del campo. Es uno de los sectores que más requiere de fondos frescos para su financiación.
- c) Si bien más de la mitad de los empleos industriales son generados por textiles y alimentos, hay otros que deben ser mencionados porque su desarrollo sería un potencial generador de empleos. Primero la fabricación de productos de madera (aquí se incluyen los muebles) con más de 62 empleados por mil millones de producción y la metalurgia con más de 40 empleados por mili millones de pesos de producción.
- d) Otros dos sectores claves, no por la generación de empleo sino por otros factores, son la fabricación de aparatos eléctricos, sector que ha mostrado en Colombia una gran potencialidad de desarrollo por su papel crucial en la producción de nueva tecnología. Y los insumos para la producción agropecuaria, un sector incluido en el de fabricación de sustancias químicas. Muy dinámico en Colombia, clave para el crecimiento de la producción agropecuaria que, como se ve en la actual coyuntura, una de las mayores restricciones del sector agropecuario es la falta de insumos.

3. CARACTERÍSTICAS DESEABLES QUE DEBE TENER EL SECTOR

Siguiendo a ONUDI (2019), cuatro características resultan indispensables para que la industria en realidad contribuya al desarrollo económico y social de la sociedad.

- a) Las políticas industriales deben tener como centro los Objetivos de Desarrollo Sostenible, imponiendo una “Ecologización industrial” que supone una producción que contribuye a la reducción del calentamiento global mediante el empleo de energías limpias, el manejo responsable de residuos y el uso de tecnologías bajas en carbono;

- b) Las políticas deben llevar a una recuperación “inclusiva”, lo que implica garantizar la existencia, desarrollo y crecimiento de las pequeñas y medianas empresas (PYME), garantizar la generación de empleo para los actores más vulnerables (trabajadores informales, jóvenes y mujeres). Se debe dar prioridad a la economía del cuidado como parte de la política industrial.
- c) Tener en cuenta los riesgos futuros: las políticas industriales deben integrar la planificación y la gestión de riesgos.
- d) Por último, la ONUDI claramente afirma que toda política industrial exitosa debe contar con el apoyo de los organismos internacionales, así como con las organizaciones multilaterales y los bancos regionales de desarrollo.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Garay, L, y Espitia, E. (2020): “Colombia: Dialogo pendiente: el derecho al trabajo y la política de buffer de empleo”. 2011-2012. En colección “Políticas públicas para la paz”, Proyecto Planeta Paz.

ONUDI (2019). Informe Sobre el Desarrollo Industrial- Resumen: El futuro de la industrialización en un mundo Post-Pandémico.

CAPÍTULO 3

SECTOR AGROPECUARIO Y RURAL

Jennifer Vargas Reina³³

EL PROBLEMA

Entre los problemas más graves y prioritarios que afectan al campo colombiano están el hambre y la falta de condiciones para garantizar la implementación de la reforma rural integral, la paz y la productividad del sector agropecuario. Colombia se encuentra actualmente en riesgo de hambre aguda (FAO 2022). El índice de seguridad alimentaria del país es el 54,2% lo que indica que uno de cada dos hogares tiene algún grado de inseguridad alimentaria (ENSIN 2019). La pobreza en el campo es mucho mayor que la nacional mostrando la enorme brecha que persiste para garantizar el goce de derechos de las poblaciones campesinas. En 2021, después del pico de la pandemia del COVID-19, la pobreza monetaria en el sector rural aumentó 1,7 puntos porcentuales con respecto a los datos del 2020 llegando a un 44,6% mientras que en las ciudades fue de 37,8% (DANE 2022). De acuerdo con la encuesta de Calidad de Vida del DANE el 70% de los colombianos en zonas rurales se considera pobre (DANE 2022).

Lo anterior contrasta con la importancia del sector agropecuario en la producción de alimentos para el país. El sector genera el 80% de los alimentos que consumen las y los colombianos (Martínez 2022). Casi la mitad de la producción agropecuaria proviene de pequeñas unidades productivas (menores de 50 has) y buena parte de dicha producción constituye los alimentos de la canasta básica del país (DNP 2015). La producción agropecuaria es la principal actividad económica en el medio rural, no obstante, su contribución al PIB ha disminuido considerablemente en las últimas décadas³⁴. La participación agropecuaria en el PIB nacional era significativa para inicios de los noventa, con un 16,5%, pero con la apertura económica dicha contribución experimentó una caída fuerte hasta alcanzar en 2018 una contribución del 3,2%. Actualmente es del 7,4%, cifra que indica que el estado no está garantizando las condiciones para promover una adecuada producción (Banco Mundial 2022)³⁵.

Adicionalmente, aunque en el acuerdo Final de Paz se contemplaron un conjunto de importantes medidas orientadas a promover una transformación estructural del campo, resolver el problema de las drogas ilícitas y desarrollar una Reforma Rural Integral, su implementación ha sido la más rezagada y desfinanciada (Procuraduría 2021). Entre las

³³ Doctora en Ciencias Sociales. Directora del Centro de Investigación y Acción para la Paz y los Derechos Humanos CIPADH

³⁴ El empleo en el sector se ha reducido dramáticamente de 26% en 1990 a 15,5 en 2019.

³⁵ La productividad agropecuaria es relativamente baja con excepción del maíz, las flores, la soya y el sorgo.

³⁶ Desde la firma del AFP han ingresado al Fondo de Tierras un total de 1.912.868 hectáreas de las cuáles se han entregado 485.348 has (12.466 a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, y 472.849 a comunidades étnicas), y se han formalizado 2.612.983 según datos de la Agencia Nacional de Tierras con corte a marzo de 2022 (No enreden la Paz, 2022). No obstante, el 90% de las tierras presentan problemas sobre sus derechos de propiedad y no están listas para ser adjudicadas (Procuraduría 2021).

medidas acordadas se incluyeron: la creación de un fondo de tierras³⁶, la formalización y distribución de tierras para campesinos pobres o sujetos de reforma³⁷, el diseño y puesta en marcha de planes nacionales para la reforma rural integral RRI (provisión de bienes y servicios públicos y desarrollo rurales)³⁸, el ordenamiento social de la propiedad³⁹, la creación de un catastro multipropósito, los programas de desarrollo con enfoque territorial y el fortalecimiento de un sistema de seguridad alimentaria. Implementar dichas medidas desde un enfoque integral y bajo una política sectorial estratégica es prioritario para transformar las condiciones que dieron origen a la guerra y que favorecen la reproducción de los ciclos violentos en el campo.

Si el sector agropecuario es tan importante para nuestro país ¿Por qué nuestra soberanía alimentaria, la paz y la productividad del campo se encuentran en grave riesgo?

IMPLICACIONES

El país tiene una estructura bipolar y extremadamente desigual en la tenencia de la tierra. El 1% de las explotaciones de mayor tamaño maneja el 80% de la tierra. El índice de Gini de tierras es de 0,89 lo que ubica a Colombia como el país con mayor concentración de tierras en América Latina y uno de los cinco más desiguales del mundo (Oxfam 2017). De acuerdo a los datos del último censo agropecuario las unidades de producción agropecuaria (UPAS) de menos de 10 has representan el 81% del total de las explotaciones (1.658.450) y ocupan menos del 5% del área censada a nivel nacional (3,4 millones de has). Mientas que las UPAS de más de 2.000 has que representan el 0,1% del total de las explotaciones ocupan el 60% del área (40,6 millones de has) (OXFAM 2017, 15). La tenencia de la tierra también muestra la brecha de género en el campo. Las explotaciones a cargo de mujeres por lo general son más pequeñas, con menor acceso a asistencia técnica, crédito y maquinaria (DANE 2015; OXFAM 2017).

Como se mencionó anteriormente son las unidades más pequeñas las que contribuyen de manera más eficiente en la producción de alimentos y de soberanía alimentaria para el país, mientras que los grandes latifundios se destinan para ganadería extensiva, no necesariamente tecnificada, y para la producción de monocultivos, plantaciones y economías de enclave, las cuales no están orientadas a promover el derecho a la alimentación de las y los ciudadanos. Adicionalmente, el país persisten los conflictos por el uso del suelo y se destinan muchas más hectáreas de tierra para usos que no corresponden con su vocación. Por ejemplo se explotan 34 millones de has con ganadería cuando solo 15 millones son aptas para su explotación. Lo contrario ocurre con el área aprovechable para cultivos, se aprovechan solo 8,5 millones de hectáreas de los 22 millones con

³⁷ El AFP estableció como meta 7 millones de has formalizadas y 3 millones adjudicadas a campesinos pobres o sin tierra.

³⁸ El AFP contempló 16 planes nacionales para la RRI orientados a la provisión de bienes y servicios públicos rurales y a la disminución de la pobreza rural, ya están formulados pero están desfinanciados, responden a la oferta institucional existente y carecen de una instancia de coordinación intersectorial, así como de metas, indicadores, trazadores, presupuestos y cronogramas de implementación definidos.

³⁹ A febrero de 2022 los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad se están llevando a cabo en 51 municipios. Solo Ovejas Sucre ya terminó su implementación (No enreden la Paz, 2022, 64).

aptitud agrícola. El uso inadecuado o no correspondiente con la vocación económica y ambiental incide en la amenaza contra la soberanía alimentaria y el buen vivir de las comunidades, tanto campesinas como urbanas. También incide el hecho de que cada vez más los cultivos permanentes -destinados a agroexportación- se han expandido y desplazado a los cultivos transitorios, que actualmente solo ocupan el 16% de la superficie total de cultivo explotada (Oxfam 2017).

Los grandes latifundistas no tributan un impuesto rural adecuado y sí mantienen la tierra como mercancía de valorización, y en muchos casos, de especulación financiera. Esto a su vez ocurre porque el país no cuenta con un catastro rural actualizado y existen múltiples normas de ordenamiento social de la propiedad dispersas y desintegradas, persiste la alta informalidad de la tierra, no se ha logrado revertir el despojo de tierras cometido con ocasión del conflicto armado, ni la adjudicación de baldíos a personas pudientes que no son sujetos de reforma agraria, así como tampoco se ha avanzado decididamente en la adjudicación de tierras a campesinos carentes de ellas (Procuraduría 2021).

Sumado a lo anterior, en las últimas tres décadas los gobiernos de turno privilegiaron un modelo extractivo de desarrollo para el país. El grueso del apoyo económico se ha destinado para potenciar la extracción de minerales e hidrocarburos así como para la expansión de monocultivos de caña de azúcar, palma de aceite y soya. El modelo extractivo a su vez ha traído varias consecuencias entre ellas el agotamiento de los suelos, la contaminación de fuentes hídricas, la deforestación y expansión de la frontera agrícola, el desplazamiento forzado por causas económicas de comunidades campesinas y conflictos socio-ambientales entre inversionistas y comunidades rurales (Toro, Reyes y León 2021). Si bien este tipo de economías de enclave utilizan mano de obra local el empleo rural ha disminuido en las últimas tres décadas pasando de un 25% a un 15,5% (Leiva 2021) y las ganancias no se quedan en los contextos locales sino que benefician principalmente a los inversores y a sus mercados de origen. Este modelo profundiza la injusticia agraria y climática porque son precisamente los territorios locales, los que se ven afectados por los impactos negativos ambientales y sociales. Adicionalmente, este modelo contribuye a la emisión de gases de efecto invernadero y al calentamiento global generando impactos ambientales directos sobre las comunidades más vulnerables que se enfrentan a la agudización de desastres naturales por inundaciones, sequías, derrames de petróleo, pérdida de fuentes hídricas y de biodiversidad, entre otros (Roa 2021; Libreros et al 2021).

Las condiciones de las comunidades campesinas también se han deteriorado enormemente por la apertura económica. Con las medidas de ajuste estructural de los noventa y con la firma de algunos de los tratados de libre comercio⁴⁰ -entre ellos el TLC firmado con Estados Unidos-, varios sectores rurales perdieron capacidades para competir en el mercado interno y externo frente a productos importados que llegan a precios menores y que son subsidiados y tecnificados por sus respectivos estados. Las comunidades campesinas se encuentran constreñidas a comprar y utilizar insumos importados y costosos

⁴⁰ Para la fecha el país cuenta con 16 acuerdos comerciales.

para llevar a cabo la producción, incluyendo semillas, pesticidas y fertilizantes; las comunidades locales han sido despojadas de sus derechos de propiedad intelectual frente a saberes y prácticas de producción tradicional; y se les ha impedido utilizar semillas nativas (Solano 2012; Forero y Urrea 2014; Olarte, Pineda y Bejarano 2018). La disminución de las protecciones arancelarias generó el aumento de las importaciones y pérdidas en la banca comercial para Colombia (Nova 2019). De hecho, nuestro país importa actualmente el 30% de los alimentos que consume y que podría generar para garantizar la demanda interna (Leiva 2021).

La opción por un modelo extractivo y la apertura económica han estado acompañadas de un adelgazamiento extremo de la institucionalidad agraria y un desfinanciamiento de la política del sector rural (Machado 2017; Gutiérrez 2019). Las agencias encargadas de llevar a cabo la distribución, el acceso, la formalización de la tierra, el desarrollo agrario, la dotación de bienes y servicios públicos en el campo y la investigación e innovación del sector rural no cuentan con el músculo burocrático y la financiación necesaria para responder a las necesidades rurales.

No se cuenta con una política sectorial estratégica que coordine y articule las diferentes agencias para la dotación de bienes públicos e infraestructura para el campo sino que se siguen privilegiando proyectos productos aislados y dispersos que no transforman las condiciones de las comunidades campesinas porque no cuentan con vías adecuadas, asistencia técnica, distritos de riego, créditos y medios que les permitan comercializar sus productos a precios justos. La desactualización catastral supera el 60%, persiste la informalidad de la tierra, y no se han articulado los procesos de actualización catastral con los de ordenamiento social de la propiedad y zonificación ambiental.

Persiste un altísimo rezago para atender las solicitudes de acceso a tierras de comunidades indígenas, afrodescendientes, negras, palenqueras y raizales, así como de comunidades campesinas. De hecho, algunas políticas se han mantenido detenidas a lo largo de varias décadas, como ha ocurrido con las Zonas de Reserva Campesina. Las últimas administraciones no han permitido la formalización de las solicitudes de constitución de nuevas ZRC ni han promovido sus planes de desarrollo.

En esta misma vía, persiste la deuda histórica de la no implementación de la jurisdicción agraria y ambiental que estaría encargada de tramitar y resolver los conflictos asociados a la tenencia y uso de la tierra y de promover la regulación de derechos estables y equitativos en la propiedad rural.

Finalmente pero no menos importante. Desde la firma del Acuerdo Final de Paz se agudizó la violencia contra los líderes y lideresas sociales y ambientales que defienden sus territorios, su derecho al agua, a los ecosistemas y a otras formas de habitar el mundo y relacionarse con la naturaleza. Entre Noviembre de 2016 y marzo de 2022 han sido asesinados 1.327 líderes y lideresas (Indepaz 2022). No se ha reconocido al campesino y la campesina como sujeto político de derechos y ha persistido una grave estigmatización y represión contra los movimientos sociales que exigen la garantía de sus derechos y el cumplimiento de acuerdos con las autoridades estatales a lo largo y ancho del país. Tam-

bién ha persistido la estigmatización contra las Zonas de Reserva Campesina. El conflicto armado se ha reconfigurado y se han expandido las economías ilegales, especialmente en zonas de frontera. Actualmente, cada media hora se desplaza una persona, incrementando la magnitud de la tragedia humanitaria de más de 8 millones de personas que se han desplazado por la guerra y profundizando la ruptura del tejido social y el desarraigo.

Estos factores se relacionan de maneras diversas obstaculizando la garantía de la soberanía alimentaria, los derechos y la productividad de los campesinos y la paz con justicia agraria y ambiental. A continuación presentamos algunas recomendaciones que consideramos se enmarcan en las prioridades identificadas por diversos sectores campesinos, las cuales son de público conocimiento, así como en el marco de las apuestas contenidas en el Plan de Gobierno.

¿QUÉ HACER?

Es urgente avanzar de manera paralela y decidida en tres líneas o frentes de acción: una política intersectorial estratégica, un modelo de soberanía alimentaria y justicia agraria y climática, y por último la innovación desde las fronteras y las márgenes.

1. POLÍTICA INTERSECTORIAL ESTRATÉGICA

Se requiere una política intersectorial que posibilite una implementación integral de la Reforma Rural Integral y de las medidas contempladas en el Acuerdo Final de Paz.

Se recomienda al gobierno priorizar las medidas más urgentes para favorecer la implementación de una reforma rural integral y de desarrollo rural garantizando un incremento significativo de las partidas presupuestales y un aumento del personal contratado directamente en las agencias públicas encargadas de ponerlas en marcha.

- a) Revisar los 16 Planes nacionales para la reforma rural integral formulados por el Gobierno Duque y establecer metas, indicadores, trazadores, presupuestos y cronogramas para garantizar su implementación.
- b) Crear una instancia de coordinación intersectorial para promover la implementación integral y coordinada de los 16 planes nacionales para la reforma rural integral. Dicha instancia será encargada de generar una estrategia de política intersectorial integral, articulada y estratégica que cubra sectores externos al agrario y rural, entre ellos, los Ministerios de Vías, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Salud, Agricultura y Desarrollo Rural, Trabajo, Tecnologías de Información y Comunicaciones, y Educación.
- c) Fortalecer la institucionalidad agraria encargada de la implementación de la reforma rural integral, para ello se recomienda: reactivar el Sistema Nacional Agrario contemplado en la ley 160 de 1994 como instancia de coordinación del sector; favorecer la representatividad de poblaciones campesinas, indígenas afrodescendientes, palenqueras y raizales en cargos de dirección, e instancias de participación y decisión del sector rural; garantizar la financiación necesaria de las agencias del sector rural -que usualmente han estado desfinanciadas-, para que puedan cumplir con su misionalidad; fortalecer

las burocracias del sector rural promoviendo una mayor contratación de planta que permita más continuidad, memoria y aprendizaje institucional y disminuya la tercerización de las labores; reestructurar el Ministerio de Agricultura para que incluya direcciones étnicas, indígenas, campesinas y poblaciones de mujer rural y juventud.

- d) Evaluar los efectos del cambio realizado por el Gobierno Duque frente a la apertura al mercado de la gestión catastral (dejó de ser una función pública para convertirse en un servicio público que a la fecha cuenta con 42 gestores catastrales y un número no determinado de operadores catastrales) y realizar ajustes necesarios que permitan fortalecer la gobernanza catastral del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- e) A la fecha se ha realizado la actualización catastral del 40% del territorio nacional y se está lejos de llegar a la meta establecida por el Plan Marco de Implementación de tener una actualización del 100% del territorio a 2023. Se recomienda fortalecer presupuestalmente la actualización catastral, priorizando los municipios que se han visto excluidos o en desventaja por la apertura al mercado de la gestión catastral o porque cuentan con menos capacidades técnicas, operativas y financieras para llevarla a cabo y articular y armonizar los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad con la implementación del Catastro multipropósito.
- f) Disponer garantías y condiciones programáticas y presupuestales para la creación y funcionamiento de la Jurisdicción Especial Agraria y Ambiental -que cuente con una representatividad campesina, étnica y de género y una adecuada capacidad y cobertura territorial- encargada de resolver los conflictos relacionados con la tierra y que posibiliten las actuaciones judiciales necesarias para resolver la identificación, titulación y recuperación de las tierras para la implementación de la Reforma Rural Integral.
- g) Disminuir la concentración de la propiedad a través de:
 - i) La creación de nuevas Zonas de Reserva Campesina (desde hace décadas no se han creado nuevas ZRC a pesar de que hay más de 40 solicitudes en espera de ser aprobadas) y la ampliación y clarificación de resguardos y territorios colectivos para las comunidades indígenas y afrodescendientes, negras, palenqueras y raizales. Esto implica la descongestión de los procesos agrarios a través de un plan de choque y de un mecanismo expedito que permita superar el rezago de solicitudes de tierras de estos grupos que no han visto resueltas sus demandas de acceso a tierra por parte de la Agencia Nacional de Tierras.
 - ii) Fortalecer el Fondo Nacional de Tierras y acelerar la adjudicación y titulación de las tierras a los sujetos de reforma agraria. Para ello es necesario: i) clarificar de las tierras que hacen parte del Fondo Nacional de Tierras cuáles se encuentran listas para ser adjudicadas ii) establecer mecanismos expeditos que permitan sanear de manera masiva aquellas propiedades que presentan limitaciones administrativas o jurídicas o que se encuentran ocupadas, y que por todo lo anterior, no están listas para ser adjudicadas iii) Fortalecer el Fondo de Tierras con otras propiedades rurales extraídas de procesos de extensión de dominio administrados por la Sociedad de Activos Especiales SAE, con la recuperación de baldíos que fueron entregados anteriormente a elites políticas y económicas que no eran sujetos de

reforma agraria, y a través de compensaciones o compras de tierras a latifundistas que no explotan adecuadamente la propiedad.

- iii) Desincentivar la concentración de la propiedad rural a través de un incremento tributario especial del impuesto predial rural a las propiedades y explotaciones rurales de más de 500 has.
- h) Integrar la implementación de las diversas medidas del tema agrario contempladas en el AFP y que han venido siendo implementadas de manera fragmentada y desarticulada. Entre ellas los Programas PDET con los 16 Planes Sectoriales y con las iniciativas orientadas a la sustitución de cultivos de uso ilícito en el marco del Programa PNIS. De esta manera se identificarán las iniciativas que por no contar con conceptos de viabilidad ambiental, presupuestal o programática no han sido priorizadas; se disminuirán las duplicaciones de acciones y recursos; se establecerán soluciones más pertinentes y contextualizadas desde los territorios a los problemas agrarios ya identificados por las comunidades a través de los ejercicios de participación promovidos por los PDET.
- i) Retomar el proceso participativo que caracterizó la fase de diseño de los PDET y que se perdió durante los PATR y la formulación de las hojas de ruta. Para ello se sugiere establecer mesas PDET que cuenten con la participación de las fuerzas vivas de los territorios, en las que se reajusten las hojas de ruta de forma tal que se garantice una priorización y estructuración de proyectos que responda a los 8 pilares; y en las que las entidades encargadas de priorizar, estructurar, financiar e implementar los proyectos presenten de forma pública y transparente sus avances.
- j) Ajustar las metodologías de la construcción de las hojas de ruta para que respondan a las iniciativas priorizadas de manera participativa en los 8 pilares de los PDET y agilizar la financiación e implementación de los PDET y sus PATR en las zonas que presentan mayor rezago como el pacífico medio y ampliar los PDET a otros municipios que no quedaron incluidos en la priorización pero que han sido gravemente excluidos y marginados por la violencia estructural y del conflicto armado.
- k) Reformular el mecanismo de financiación de los OCAD- PAZ para evitar que los municipios se enfrenten por los recursos de este fondo y aumenten las brechas entre las subregiones que reciben más y mejor financiación y aquellas que no. Dicha reestructuración del mecanismo de financiación también debe estar orientada a evitar incentivos para la corrupción y el desvío de los recursos y debe garantizar la veeduría de las instancias de participación comunitaria de los PDET.
- l) Refinanciar y reformular el Programa de sustitución de cultivos de uso ilícito PNIS para posibilitar el ingreso de nuevas familias al Programa, la inclusión de nuevos municipios y la dotación de bienes y servicios públicos en los territorios afectados por dichos cultivos para favorecer procesos de sustitución viables económicamente y sostenibles en el tiempo.
- m) Establecer una estrategia de unificación o centralización de la información relacionada con los presupuestos de las diferentes bolsas (Presupuesto General de la Nación, OCAD – Paz, recursos propios de gobiernos departamentales y municipales, y Co-

peración Internacional) a través de las cuales se han gestionado los recursos para la estructuración y financiación de los proyectos priorizados en los programas PDET.

- n) Se recomienda a las Organizaciones de la Sociedad civil y Movimientos Sociales establecer mesas territoriales y elaborar una sistematización y evaluación de los acuerdos incumplidos por parte del gobierno nacional saliente (especificando los cuellos de botella y razones de no cumplimiento) y exigir al gobierno entrante una estrategia programática y presupuestal para avanzar en su cumplimiento priorizando aquellos que pueden tener avances significativos en los primeros meses de gobierno y aquellos de mediano y largo plazo.
- o) Se recomienda a la Cooperación Internacional fortalecer la inyección de recursos para la planeación e implementación de medidas intersectoriales estratégicas, para la conformación de la jurisdicción agraria y el avance de la actualización catastral y la implementación de las medidas diferenciales para la garantía de los derechos de la mujer rural.

2. SOBERANÍA ALIMENTARIA Y JUSTICIA AGRARIA Y CLIMÁTICA

Se requiere un modelo orientado a la soberanía alimentaria y el fomento de la justicia agraria y climática.

- a) Priorizar la implementación de los Planes Sectoriales relacionados con la dotación de bienes y servicios públicos para que las poblaciones campesinas, afrodescendientes e indígenas cuenten con infraestructura, electrificación, distritos y soluciones de riego, conectividad y centros de acopio para comercializar y vender sus productos.
- b) Priorizar medidas de regulación orientadas a la protección del pequeño y mediano productor y al fomento de los incentivos, los créditos, seguros, los subsidios, la asistencia técnica, y la dotación de bienes e insumos para apoyar la economía campesina y la producción de cultivos transitorios y la pesca artesanal.
- c) Adherir la “Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y Campesinas y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales” del 17 de diciembre de 2018 y promover el reconocimiento de las comunidades campesinas como sujetos de especial protección constitucional.
- d) Incluir en el plan nacional de desarrollo un capítulo sobre la promoción y fortalecimiento de la Economía Familiar, Campesina y Comunitaria que cuente con indicadores, trazadores y destinación presupuestal.
- e) Promover modelos de producción agroecológica de base campesina basados en sistemas agro-silvopastoriles y cultivos diversificados.
- f) Restaurar, fomentar y fortalecer prácticas campesinas orientadas a devolver e incrementar la materia orgánica extraída por los procesos de producción agroindustrial (responsables del exceso de dióxido de carbono en la atmósfera). Entre ellas: la cobertura de los suelos, la rotación de los cultivos, la utilización de abonos verdes y la integración de animales en las unidades productivas.

- g) Restituir la tierra a campesinos y campesinas para producir localmente a través de procesos y prácticas agroecológicas.
- h) Promover el consumo de alimentos frescos a nivel local a través del fomento y fortalecimiento de mercados locales e inyectar con capital las cadenas productivas de los cultivos transitorios.
- i) Detener la expansión del modelo extractivo de los recursos naturales desincentivando la titulación de títulos mineros nuevos, aumentando la tributación de los inversores extranjeros involucrados en los procesos de explotación, iniciando una transición progresiva hacia energías limpias y renovables e involucrando a antiguos inversores resistentes al cambio en nuevas estrategias de crecimiento económico sostenible que sean económicamente rentables.
- j) Frenar la expansión del monocultivo a través del fomento de incentivos para la diversificación de los cultivos, las alianzas público-populares (entre gobierno y sectores empobrecidos) y la destinación del grueso de la financiación a proveer insumos y factores de producción e incentivos a pequeños y medianos productores.
- k) Fortalecer la investigación, el reconocimiento, la difusión y la aprehensión de los saberes, culturas y prácticas de las comunidades campesinas y étnicas que favorecen el cuidado de la naturaleza así como otras formas de relacionamiento más justas y humanas con la naturaleza.
- l) Se recomienda implementar una evaluación rigurosa de la implementación de los los Tratados de Libre Comercio desde una perspectiva del sector agrario que permita ir más allá del análisis de la balanza comercial, y establecer los sectores que se vieron negativamente impactados, así como el tipo de afectaciones que sufrieron con el fin de establecer aspectos a renegociar con las contrapartes de los TLC y garantizar condiciones más equilibradas y justas de comercio y protección del campesinado colombiano.

3. INNOVAR DESDE LAS FRONTERAS Y LAS MÁRGENES

La innovación de nuevas respuestas desde las fronteras y las márgenes es un camino para frenar la reconfiguración de la guerra y el avance de las economías ilegales.

- a) Eliminar la respuesta militarista empleada para frenar la deforestación y priorizar medidas integrales y sensibles al conflicto que partan desde las necesidades y gobernanzas territoriales de los civiles y las comunidades locales de las zonas de frontera.
- b) Promover la ratificación por el estado Colombiano del acuerdo de Escazú.
- c) Implementar planes de seguridad étnicos y campesinos que realmente incluyan un enfoque diferencial y territorial para la protección de sujetos colectivos y de los líderes y las líderes en el ejercicio de defensa de sus poblaciones y derechos territoriales y ambientales.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ACOPI. TLC con Estados Unidos. Tras una década de quiebra anunciada. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=H-BS_a2yoWI consultado el 28 de junio de 2022.
- Banco Mundial. Agricultura valor agregado % del PIB. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/NV.AGR.TOTL.ZS>
- DANE (2022). Encuesta Nacional de Calidad de Vida -ECV- 2021. Recuperada de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2021> consultada el 29 de junio de 2022.
- Forero L., Urrea. D., 2014. Colombia y TLC: entre la movilización y el conflicto. Transnational Institute / CENSAT Agua Viva – FoE Colombia. Recuperado de https://www.tni.org/files/download/art_2013_parotlcolombia_final02.pdf consultado el 12 de mayo de 2022.
- García, A. 2021. Peace and Rural Development in Colombia: The Window for Distributive Change in Negotiated Transitions. Routledge-Institute for Integrated Transitions. New York.
- Leiva, F. (2021). El conflicto armado, la tierra y la Reforma Rural Integral. Catedra Red Paz Universidad Nacional de Colombia. Recuperada de <https://www.youtube.com/watch?v=YEIaNG1IEWQ> consultada el 12 de junio de 2022.
- León, L. S. O., Ospina, J. M. P., & Rodríguez, Y. B. (2018). Un golpe al agro colombiano: Efectos del tratado de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos en el sector arrocero 2009-2018. Territorio y Desarrollo, 2(01), 52-63.
- Machado, A. (2017). El problema de la tierra: conflicto y desarrollo en Colombia. Taurus.
- Martínez M., Zumaqué, L. T., Pinto, M. D. V. R., & Martínez, L. M. G. (2022). Análisis del desempeño del sector agropecuario colombiano: período 2005-2020. Revista de Investigación e Innovación Agropecuaria y de Recursos Naturales, 9(1), 42-51.
- Nova. G. (2019). Siete años después, Colombia sigue en desventaja en el TLC con Estados Unidos. Recuperado de <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/siete-anos-despues-colombia-sigue-en-desventaja-en-el-tlc-con-estados-unidos/> consultado el 1 de julio de 2022.
- OXFAM 2017. Radiografía de la desigualdad rural. Recuperado de https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/radiografia_de_la_desigualdad.pdf
- Procuraduría General de La Nación (2021). Tercer informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz. Procuraduría General de la Nación. [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Tercer%20informe%20Acuerdo%20de%20Paz,20\(2021\),20](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Tercer%20informe%20Acuerdo%20de%20Paz,20(2021),20).
- Varela M, Arrieta S, Cuellar C, Gómez C, González N, Guerrero E, Herrera D, Rodríguez A. No enreden la paz. Balance multipartidista de la implementación del Acuerdo de Paz Julio 2022
- Toro, Reyes y León, I. P. (2021). Conflictividad socioambiental y lucha por la tierra en Colombia: entre el posacuerdo y la globalización. Universidad Nacional de Colombia.

CAPITULO 4⁴¹

JUSTICIA PARA LAS MUJERES EN SU PLURALIDAD⁴²

Yusmidia Solano Suárez⁴³ / Elizabeth Quiñonez Toro⁴⁴ / Diana Marcela Gómez Correal⁴⁵

EL PROBLEMA

En Colombia, desde 1982 y, sobre todo, a partir de la nueva Constitución Política de 1991, se han puesto en marcha políticas públicas para las mujeres desde distintos enfoques, como la igualdad de oportunidades, la equidad e igualdad de género y las acciones positivas (Quiñonez, 2018). Algunos balances sobre los resultados de estas políticas, así como la emergencia y visibilización de nuevos protagonistas, propuestas y demandas de justicia, nos invitan en el presente a avanzar en la construcción de políticas públicas desde marcos teóricos y aproximaciones políticas no ortodoxas, esto es, teniendo presente las epistemologías no dominantes, y partiendo del reconocimiento de las cosmovisiones y ontologías diversas que anidan en la nación colombiana.

Luego de los resultados de las trascendentales elecciones del 19 de junio de 2022 que llevaron al primer triunfo presidencial de la izquierda, resultado de un amplio periodo de movilización de fuerzas sociales y políticas alternativas de los últimos años⁴⁶, ha llegado el momento de formular e implementar un nuevo e integral enfoque de las políticas públicas para las mujeres, conducentes a un nuevo acuerdo social en el cual las mujeres en toda su diversidad sean pactantes y no pactadas⁴⁷. Se trata entonces de un horizonte de sentido de largo alcance, que al mismo tiempo permitirá responder en estos cuatro años a las exigencias inmediatas que debe atender el primer gobierno alternativo y progresista en la historia de Colombia. El horizonte de sentido que proponemos es alcanzar la paz estructural e integral que se fundamenta en el cese de toda violencia directa o simbólica, lograr la paz con justicia, respeto y con inclusión social de todas las poblaciones subalternizadas, especialmente de las mujeres que constituyen más del 51% de la población del país. En esta búsqueda de una paz transformadora⁴⁸ y completa se trasciende la visión que limita la paz al silenciamiento de los fusiles.

⁴¹ El presente documento retoma elementos del texto “Políticas para la paz, miradas desde mujeres de Nariño”, escrito por María Elena Erazo en diálogo con Corporación Departamental de Mujeres de Nariño, Red de mujeres Asociación de Lideresas del Pacífico y Consejería de Mujer de la Unidad Indígena del Pueblo Awa.

⁴² Este documento se nutrió de los aportes presentados en el Seminario interno sobre políticas públicas para las mujeres por parte de Angélica Bernal, Angélica Arias, Audes Jiménez, Angela Rodríguez y Mónica Durán, reconocidas expertas en derechos de las mujeres y políticas públicas, además de ser parte del movimiento de mujeres y feminista desde hace muchos años.

⁴³ Profesora de la Universidad Nacional de Colombia, sede de La Paz.

⁴⁴ Docente y partcipe de distintos Colectivos Feministas Emancipatorios.

⁴⁵ Profesora asociada del CIDER y la Maestría en Género de la Universidad de los Andes.

⁴⁶ Es de anotar que una de las fuerzas más disruptivas de las movilizaciones de 2019 y 2021 ha sido la amplia movilización de mujeres de diferentes procedencias, condiciones sociales y generaciones. Es sin duda importante destacar la participación de una vigorosa generación de jóvenes feministas.

⁴⁷ Propuesta de las Organizaciones de Mujeres de Nariño quienes han aportado sus reflexiones en la construcción de este documento.

⁴⁸ Esta es una paz que busca abordar y transformar las causas estructurales que están en el cimiento del conflicto armado y la violencia sociopolítica, y es una paz que reconoce que solo podrá ser alcanzada a través de la transformación misma en los procesos de cambio social que adelantan distintos actores sociales (Gómez, 2021).

Para avanzar en esta nueva concepción de paz y de políticas públicas para las mujeres es necesario reconocer que, en tanto colectivo plural, las mujeres enfrentan simultáneamente tres graves situaciones:

- 1.** Las distintas desigualdades que se fundamentan en el orden sociosexual androcéntrico, patriarcal, colonialista, racializado, las cuales se materializan en explotación económica, exclusión de los centros de poder, discriminación y pobreza en contra de la mayoría de las mujeres, las poblaciones racializadas y étnicas, las personas no binarias o LBGTBIQ+. Estas desigualdades están naturalizadas y por lo tanto existe aceptación social alrededor de ellas.
- 2.** Esta naturalización ha impedido que se valore el aporte de las mujeres a la producción de riqueza material y espiritual, la imposición de costos excesivos, como las jornadas de trabajo inhumanas que suman el tiempo dedicado al trabajo reproductivo y del cuidado no remunerado, y simultáneamente, el tiempo de trabajo remunerado, que realizan en las peores condiciones de inserción cuando no están desempleadas.
- 3.** Las tasas de desempleo de las mujeres siempre son más altas⁴⁹ y sus ingresos son menores, a pesar de que realizan en su conjunto más trabajo que los hombres y que es el trabajo más imprescindible para garantizar la vida humana, como quedó explícito durante la pandemia (Solano, 2020).
- 4.** Un desarrollo de la violencia sociopolítica, armada y cotidiana que impacta de manera específica a las mujeres en sus diferencias y desigualdades, y que es resultado de una historia de larga duración que no tiene que ver solo con el patriarcado sino que es resultado de la imbricación de este con el colonialismo, el capitalismo, la heteronormatividad y el imperialismo (Gómez, 2021), y que impacta y toma formas concretas dependiendo de las distintas manifestaciones de la violencia como el narcotráfico, la trata de personas, la violencia sexual, entre otras, y que se vinculan de forma directa con la economía global en esta fase del neoliberalismo.

IMPLICACIONES

Proponemos empezar por desnaturalizar las violencias y desigualdades que experimentan la mayoría de las mujeres, utilizando un marco de política pública interseccional en el que se privilegia un eje de opresión (el género) (Gómez et. al., 2021), desde el cual se atienden los posibles entrecruzamientos con las otras relaciones de poder (racismo, clasismo, heteronormatividad, adultocentrismo) para poner en el centro a las mujeres en su diversidad y hacer así explícitas las diversas desigualdades y violencias que enfrentan.

Las políticas públicas para las mujeres deben avanzar en la equidad social no solo entre hombres y mujeres, sino también entre las mismas mujeres en distintos niveles (micro,

⁴⁹ En Colombia, para 2019, la Tasa de Desempleo (TD) de los hombres era del 8,2%, mientras que para las mujeres fue del 13,6%, es decir, una diferencia de 5,4 puntos porcentuales.

local, regional y nacional), y deben dotarse consecuentemente de medidas de redistribución, reconocimiento y representación con paridad participativa. Dado que las mujeres no experimentan las desigualdades, discriminaciones y violencias de la misma manera, proponemos priorizar poblaciones específicas que han sufrido históricamente profundas opresiones. Este es el caso de las mujeres pertenecientes a diversos grupos étnicos y racializados, las mujeres empobrecidas, las campesinas y las mujeres victimizadas en el conflicto armado y la violencia sociopolítica, las mujeres sometidas a trata y a enclaves extractivista y de narcotráfico.

¿QUÉ HACER?

1. Fundamentar la “Paz completa” desde el inicio del nuevo gobierno, desarticulando componentes de desigualdad y pobrezas a partir de las siguientes medidas que son el resultado del diagnóstico sobre las necesidades y requerimientos más apremiantes para lograr la justicia para las mujeres.

2. Adoptar como política de choque un Plan Nacional de Emergencia contra el Femicidio, las Violencias y las Desigualdades contra las Mujeres. Este Plan debe adoptar en los primeros 100 días de gobierno medidas concretas de protección y restitución de derechos, garantizando en especial una vida libre de violencias, el empleo, la salud y la educación; así como la transformación de los imaginarios sexistas y de violencia simbólica contra las mujeres. Para esto último será de particular importancia una vigorosa acción en los medios de comunicación masiva y la producción de predictores de violencia y de indicadores de desigualdad y pobrezas.

3. Orientar la construcción del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y la política pública para las mujeres de tal forma que permita avanzar significativamente en los cambios que requiere Colombia. Para esto es fundamental:

- a) Que el PND supere la visión desarrollista y economicista que los ha caracterizado hasta ahora. Esta visión no ha logrado resolver los graves problemas de violencia y desigualdad de la población colombiana, y mucho menos de quienes históricamente han sido sometidos a distintas opresiones como la mayoría de las mujeres, las poblaciones étnicas y racializadas, los campesinos y los sectores empobrecidos. Para esto proponemos un PND que reconozca las visiones plurales de bien-estar que anidan en la sociedad colombiana (Gómez, 2022), poniendo en el centro el respeto por la vida, la paz, la equidad y el cuidado de todos los seres vivos.
- b) Construir acciones de Política Pública para el avance de la autonomía de las mujeres en cinco campos vitales para su dignidad humana y para potenciar el ejercicio de sus ciudadanías:
 - i) soberanía sobre su corporalidad, afectividad y sexualidad y acceso a una salud libre de sexismo, racismo y aporafobia;
 - ii) Participación y decisión en la política y el ejercicio del poder para orientar y dirigir sus destinos personales, los de sus familias, sus comunidades y del Estado con

- las mismas garantías y oportunidades de las que gocen otros actores sociales; así como en las políticas a ser implementadas en los territorios;
- iii) Acceso equitativo a trabajo digno, control y propiedad de sus ingresos, bienes, tierras, empresas y propiedades; y control y dominio sobre los recursos económicos, las propiedades, la tierra y el uso del tiempo, los cultivos y los diversos proyectos económicos que tienen lugar en sus territorios;
 - iv) Acceso equitativo y decisión sobre los saberes, la ciencia, la información y la cultura con el fin de orientar los procesos sociales de su producción, apropiación y circulación (Quiñónez, 2018). v. Materialización de una paz transformadora, feminista e interseccional (Gómez et. al, 2021), articulada con la noción de paz completa que desnaturalice toda forma de violencia en contra de las mujeres en su diversidad de condiciones y situaciones, y materialice los derechos de las mujeres victimizadas, sus comunidades, territorios, organizaciones y familiares.

Estas políticas deben proveer condiciones institucionales y en la sociedad para el logro de condiciones objetivas y subjetivas, en el orden nacional e internacional, a fin de que las mujeres se instituyan como seres de igual valor a los varones, de igual poder, y cuya voz se escuche con el mismo respeto a partir del fortalecimiento de su autonomía y el ejercicio emancipatorio y corporalizado de sus ciudadanías (Quiñónez, 2018).

Será de especial importancia para la construcción de este Plan de choque y de la política pública interseccional para las mujeres la articulación de los ministerios e instituciones estatales bajo la orientación primero de la Consejería de la Mujer y posteriormente del Ministerio de la Igualdad para la elaboración, puesta en marcha evaluación y monitoreo de la Política Pública para las mujeres 2022-2026, desde la perspectiva del avance de su autonomía en los cinco ámbitos señalados, estableciendo los adecuados y suficientes mecanismos de consulta regional y local para adecuar estos lineamientos generales a las diferencias que constituyen a las mujeres y a las especificidades de orden territorial, interétnico, urbano y rural, y de condiciones de desigualdad y vulnerabilidad que viven las mujeres, produciendo una batería de predictores de violencias y de indicadores de desigualdad y pobrezas (Quiñónez, 2022).

En este proceso se debe incorporar a las mujeres a los sectores más dinámicos de la producción económica, cultural, política, científica y social; promover y garantizar la redistribución para alcanzar un acceso equitativo al goce de los bienes materiales y espirituales; y alcanzar el pleno reconocimiento y respeto para la dignidad humana de las mujeres, así como la plena y paritaria participación en la dirección del Estado, la sociedad y la vida comunitaria.

ACCIONES

Para que tenga éxito y contribuya a avanzar en transformaciones en el largo plazo, la Política Pública para las mujeres 202-2026 debe estar a cargo de una estructura administrativa concreta al interior del ya creado o propuesto Ministerio de la Igualdad, en el cual debe haber una dirección de alto nivel que cuente con autonomía financiera y con una

destinación presupuestal ajustada a las transformaciones en las que se quiere avanzar durante el gobierno del Pacto Histórico.

Esta instancia administrativa será la encargada de transversalizar la Política Pública interseccional para las mujeres y la equidad de género al resto de direcciones de este y de los otros Ministerios. Adicionalmente, para poder hacer real y operativa esta política, se requiere de la creación de Secretarías de la Mujer en cada Ministerio, y de la territorialización de la política pública para las mujeres en las escalas local y departamental directamente articuladas con la dirección para mujeres en el Ministerio del Interior. Esta territorialización debe responder a una lógica de construcción de política pública de abajo hacia arriba, para respetar las especificidades de cada territorio, sus necesidades y visiones de mundo. Proponemos cinco Viceministerios de la igualdad que tendrán sus instalaciones en las regiones como costa Caribe, Occidente (Pacífica), Centro Oriente (Andina), Orinoquía, Amazonía y las demás que se creen en el proceso de ordenamiento territorial pendiente en el país.

1. DEMOCRACIA Y RÉGIMEN POLÍTICO

Construcción de una democracia radical y una ciudadanía emancipatoria. Esto incluye paridad en la representación, garantías para la plena participación, participación decisoria y consolidación de las mujeres como sujetas pactantes y no como sujetas pactadas y el fortalecimiento de la Autonomía para la participación política y frente a la paz transformadora mediante:

- a) Garantías para intervenir en el proceso de construcción de la Políticas de Paz total con todos los actores armados
- b) Participación de las organizaciones de las mujeres en la Reforma Política
- c) Obligatoriedad de paridad participativa en partidos y movimientos y en la nómina pública y privada.
- d) Desmasculinización de los órganos de elección popular, promoviendo paridad participativa mediante las listas cremallera, que incluyen además equidad étnica, a poblaciones racializadas y considerando la edad y procedencia, orientación sexual y otras diversidades.

2. CULTURA Y REPRESENTACIONES COLECTIVAS:

Transformación de imaginarios y prácticas discriminatorias, excluyentes y lesivas contra las mujeres en todos los planos de la vida pública y privada, mediante la erradicación del androcentrismo, el patriarcalismo, el racismo, el clasismo, el antropocentrismo y toda expresión de violencia (física, sexual y simbólica) contra las mujeres, para garantizarles la soberanía sobre su corporeidad, el disfrute sexual y la libre decisión sobre su maternidad, potenciando la Autonomía en el ámbito de la cultura, la educación, el arte y la ciencia.

3. ECONOMÍA Y CUIDADO DE LA VIDA:

Disminución de pobrezas, desigualdades, brechas salariales, e inclusión y valoración del trabajo reproductivo y del trabajo del cuidado de las mujeres, así como garantía de tiem-

po libre, trabajo decente y dignificante, y construcción de una cultura que propenda por el cuidado de todas las formas de vida, fortaleciendo la Autonomía Económica de las mujeres a través de:

- a) Definición de un porcentaje del Gasto Público asignado a la mejora de la vida de las mujeres en salud, educación, recreación, cultura y deporte, empleo digno, promoción de la participación política, considerando su aporte en trabajo gratuito de cuidados y trabajo reproductivo el cual supera el 19% del P.I.B.
- b) Establecimiento de programas municipales y locales para atender al cuidado de menores, personas en la adultez mayor y de quienes requieren atención especial.
- c) Exenciones tributarias para las mujeres de estratos 1 y 2, y para las mujeres cabeza de familia, mujeres empobrecidas y racializadas, en el campo y la ciudad.
- d) Incremento de la participación de las mujeres en sectores formales de la economía y promoción especial de los convenios y normativas que dignifican su empleo.
- e) Generación de empleo digno y protección de los derechos laborales de las mujeres, con favorabilidad a las regiones, etnias, población racializada, campesinado, a las migrantes y a los grupos con menos acceso al trabajo asalariado.
- f) Garantías para control y dominio sobre los recursos económicos, las propiedades, la tierra, los cultivos, los créditos y el acceso a las tecnologías.
- g) Participación decisoria de las organizaciones de mujeres en la elaboración y debate de la Reforma Tributaria y Reforma Laboral.
- h) Participación de las mujeres en el seguimiento al informe sobre el cumplimiento del acuerdo con OCDE sobre Reducción de la Desigualdad firmado en 2015.

4. PAZ TRANSFORMADORA

Construcción de una política pública para la paz con enfoque interseccional que contribuya a materializar la autonomía de las mujeres victimizadas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición y en las que ellas sean sujeto activo con capacidad de decisión, considerando medidas conducentes a la Autonomía para la participación política y frente a la paz transformadora y todas las garantías para intervenir en el proceso de construcción de la Políticas de Paz y la Reforma a la Justicia.

5. NUEVA POLÍTICA FRENTE AL NARCOTRÁFICO:

Negociación internacional de nuevas estrategias contra el narcotráfico en todas su fases y dimensiones y que incorpore a las mujeres como víctimas, coproductoras de cultivos ilícitos e intervinientes secundarias en todo el proceso. Por lo mismo, se debe garantizar su participación en las nuevas estrategias que se formulen.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Gómez, D. (2021). “De la inclusión del género a la estructuración de la paz feminista: aportes de los feminismos decoloniales al proceso transicional en Colombia”. En: Comisiones de la verdad y género en el Sur Global: miradas decoloniales, retrospectivas y prospectivas de la justicia transicional. Aprendizajes para el caso colombiano. Bogotá: CIDER, Universidad de los Andes y CAPAZ.
- Gómez, D., González, J., Murillo, A., Rodríguez, C. y Figarí-Layús, R. (2021). Reflexiones y recomendaciones en clave feminista decolonial para las recomendaciones del informe final de la Comisión de la Verdad en Colombia. Policy Brief 7-2021. Bogotá: CAPAZ y CIDER, Universidad de los Andes.
- Gómez, D. (2022, 5 de mayo). Algunas consideraciones para el Pacto Histórico. Temas claves para el próximo gobierno. Periódico desde abajo. (artículo de opinión). Disponible en: <https://www.desdeabajo.info/ediciones/item/45342-algunas-consideraciones-para-el-pacto-historico-temas-claves-para-el-proximo-gobierno.html>
- Quiñonez, E. (2019) Justicia y Políticas públicas para las mujeres, tesis Maestría en Filosofía, Colombia.
- Quiñonez, E, (2018) Ciudadanías De Las Mujeres En Argentina, Colombia Y Bolivia: Una Propuesta De Revisión Desde La Perspectiva De La Justicia Corporalizada y Emancipatoria (1990-2012), Tesis Doctoral U.ARCIS, Chile.
- Quiñonez, E,(2022), Desigualdad contra las mujeres: en tiempos de pandemia y post-pandemia más que brecha salarial y precariedad del empleo, XXXIII Congreso Latinoamericano de Sociología ALAS, San Luis de Potosí, México.
- Solano, Y. (2020). La economía activa es la de los trabajos de los cuidados. Disponible en: UN Periódico. <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/blog/detail/la-economia-activa-es-la-de-los-trabajos-de-los-cuidados/>
-

CAPITULO 5

AGENCIAS JUVENILES EN MOVIMIENTO

Crisis de la imaginación adulta e institucional sobre los mundos juveniles

Fabián Acosta Sánchez⁵⁰ / Daniel Alejandro Cohecha⁵¹

EL PROBLEMA

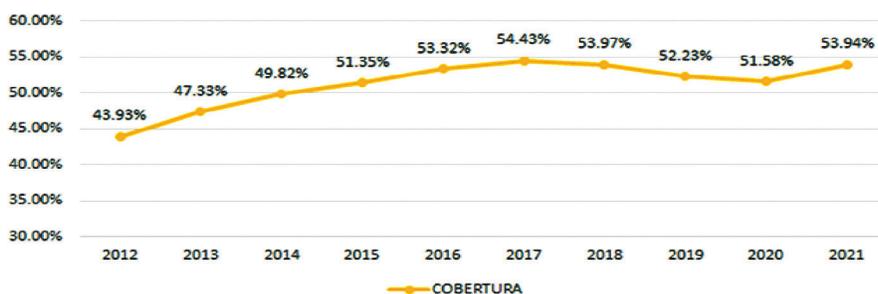
La principal problemática que afrontan las y los jóvenes colombianos es la precarización de sus vidas, referida a dos fenómenos entrelazados entre sí:

1. PRECARIZACION EDUCATIVA

La privatización y mercantilización de la educación precariza la vida juvenil. Durante tres décadas de ajustes neoliberales, pese al aumento de las coberturas educativas en conexión con la ampliación de la oferta de matrícula y de los programas, existe todavía una clara insuficiencia en educación terciaria. La juventud estudiante debe enfrentar el aumento del gasto familiar que garantice sus estudios (matrículas, materiales, alimentación, entre otras). Las familias se ven obligadas a endeudarse.

Las tasas de cobertura en Educación Superior han aumentado entre 2012 y 2021. No obstante su alcance sigue siendo corto, en 2021 accedió el 54% del total de jóvenes entre 17 y 21 años proyectados por el Censo de 2018 (Ministerio de Educación Nacional, 2021).

Gráfica 2
Tasa de cobertura, estimaciones y proyecciones de población - Censo 2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación Nacional. Información nacional 2011-2021, Subdirección de desarrollo sectorial.

⁵⁰ Profesor Asociado Departamento de Ciencia Política UN, Director del Observatorio de juventud OBJUN.

⁵¹ Investigador del Observatorio de Juventud de la Universidad Nacional OBJUN.

Un decisivo impedimento para el ingreso de nuevos estudiantes, en particular a la universidad privada, fue el aumento en los precios de las matrículas: aumentó en promedio 0.9 Salarios mínimos legales vigentes entre 2014 y 2018, mientras se experimentaba un decrecimiento en los ingresos por hogar en las familias que contaban con al menos un hijo en educación superior. Lo mismo ocurrió, de forma más aguda, entre las familias con miembros en edad de estudiar pero que no estaban en la educación superior (Rincón Quiñones & Suárez, 2021, p. 22)

Como una muestra más de la profunda desigualdad regional, la tasa de cobertura cubre principalmente los departamentos andinos junto a algunos del norte y occidente: Bogotá (127%), Boyacá (65%), Risaralda (62%). En contraste, en las regiones periféricas del sur y del oriente la cobertura es en extremo baja.

2. PRECARIZACION DEL EMPLEO Y EL TRABAJO

La precarización juvenil también remite a las inmensas dificultades que enfrentan para conseguir empleo y trabajo dignos una vez se gradúan de profesiones y oficios. El panorama laboral que enfrenta la juventud no es nada alentador. Para empezar, la Población en Edad de Trabajar (PET) se define como personas de 12 años en adelante en zonas urbanas y de 10 en la ruralidad, incluyendo una edad temprana como fuerza de trabajo (DANE, 2022). El tema juventud y trabajo es prioritario. El ideal de la moratoria social (el aplazamiento de las obligaciones familiares y laborales por la permanencia en ciclos escolares), estipula que la juventud no debería comenzar a trabajar hasta la culminación de la educación terciaria. La gran excepción son, otra vez, las y los jóvenes rurales.

Las principales problemáticas del mercado laboral de la juventud son la informalidad laboral, el acceso a empleo y la imposibilidad de acumular experiencia profesional (DANE, 2021, p. 19). Las tasas de ocupación entre la juventud de 14 a 28 años tienen cifras alarmantes (DANE, 2020). Es notable la diferencia entre las tasas de ocupación de hombres y mujeres. Destaca la grave baja que se presenta de 2019 a 2020 (el inicio de la pandemia), descendiendo a una tasa total de 35% en el trimestre móvil. En el período 2001-2020, la tasa se mantuvo por debajo de 50%, bordeando cada año el 40%.

Si bien la ocupación juvenil aumentó a partir de 2020, todavía no superan los niveles de 2019 antes de la pandemia. A este escenario de precariedad se suma la calidad del trabajo: en los estimativos del DANE (2021) la tasa de informalidad laboral en jóvenes de 14 a 28 años fue de 56%, los hombres con 58% y las mujeres con 52%.

IMPLICACIONES

La precarización supone el incumplimiento de la promesa intergeneracional de la movilidad social para las nuevas generaciones, como producto de la profesión y el oficio. Siendo que las actuales generaciones jóvenes son más educadas –el llamado bono demográfico–, sólo bajos porcentajes de quienes concluyen sus estudios se realizan en el mundo del trabajo. ¡La política y la economía parecieran conducir no a la movilidad social sino todo lo contrario, a la inmovilidad!. Las implicaciones sobre la igualdad, la justicia de género y la vida personal son enormes. Tal situación, sin lugar a dudas, ha sido

el principal incentivo de las movilizaciones in crescendo de la juventud a lo largo de la última década, hasta su remate en el levantamiento juvenil de 2021.

La creciente movilización juvenil revela el profundo descontento generacional de los jóvenes colombianos: MANE en 2011, movilizaciones de 2016 tras el plebiscito, igual en 2018 y 2019, movimiento contra el asesinato de un abogado en Bogotá en 2020 y el levantamiento juvenil de 2021. Se trata de un portentoso movimiento juvenil que ha contribuido a cambiar los balances de poder en el país, desnudando la desidia estatal con las generaciones jóvenes y su actitud represiva y violenta. Nuevas subjetividades juveniles en movimiento construyendo otros mundos posibles, convocando a madres y padres, vecinos y vecinas, sectores sociales marginados.

¿QUÉ HACER?

1. VERDAD, JUSTICIA Y REPARACIÓN EN EL PARO DE 2021

El mundo vio la masacre y los asesinatos, las torturas y las desapariciones cometidas por las fuerzas institucionales, tanto como las represalias contra miembros de primeras líneas y jóvenes participantes en la protesta. Se requiere una urgente investigación de todos estos crímenes, así como la descriminalización de las prácticas judiciales contra personas jóvenes estigmatizadas.

2. NUEVA INSTITUCIONALIDAD:

Colombia requiere una nueva institucionalidad para atender los asuntos de las y los jóvenes colombianos. La que se tiene no sólo es insuficiente sino falta de pertinencia respecto a las necesidades y demandas del mundo juvenil.

- a) Se propone elevar el tema de juventud a un nivel igual o semejante a un ministerio, dada la importancia estratégica que posee;
- b) Esta nueva institucionalidad debe incluir un Instituto Nacional de la Juventud que ayude a producir los estudios y las estadísticas diferenciales propias del sector, sin las cuales no es posible emprender las transformaciones que demanda la crítica situación actual.

3. UNIVERSALIDAD DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

El derecho a la educación superior debe ser posible para todas y todos los jóvenes colombianos.

- a) Potenciar la participación juvenil en ámbitos educativos, ampliando su inclusión de voz y voto en escenarios que hasta el momento se presentan como meramente consultivos;
- b) Brindar garantías para la permanencia en los ciclos de educación formal -que no se abandone por necesidades de trabajo remunerado o no remunerado- teniendo un enfoque diferencial que posicione a la mujer joven en un lugar central;
- c) Es esencial que se descentralice la oferta educativa de calidad vinculando los sectores más relegados que no logran acceder a la educación superior.

4. UNIVERSALIDAD DEL DERECHO A LA SALUD

Formular una efectiva política del derecho a la salud para adolescentes, jóvenes y jóvenes adultos, llenando el vacío de una política de salud específica para esta población.

5. ASISTENCIA SOCIAL INMEDIATA

Para producir el cambio se requieren políticas de asistencia estratégicas que soporten las opciones de bienestar para quienes estudian sin ayudas y no consiguen trabajo, ni permanente ni de calidad. La nueva economía productiva deberá entender las y los jóvenes como sujetos principales de esta nueva economía, construyendo experiencias de economías juveniles alternativas y su entronque con nuevas prácticas subjetivas de trabajo productivo.

6. PRIMER EMPLEO

Generar esperanzas en la juventud. La política de una nueva economía productiva debe hacerse sobre la participación de las juventudes. Se trata de construir con ellos las opciones de primer empleo, de emprendimiento formal y alternativo. Las medidas para la transición al Primer Empleo deben apuntar con énfasis a empresas que reduzcan la informalidad de jóvenes con o sin títulos profesionales o técnicos/tecnológicos.

7. JUSTICIA INTERGENERACIONAL

Una considerable transformación cultural debe encaminarse a las relaciones intergeneracionales con el objeto de deconstruir las estructuras adulto céntricas dominantes que invisibilizan y estigmatizan a las y los jóvenes:

- a) Brindar un reconocimiento de las y los jóvenes como sujetos transformadores de vida, respetando su tiempo libre que siempre quiere ser copado para regularlos e intervenirlos;
- b) Transformar las prácticas enfocadas en la atención de la juventud como un problema y contener las visiones que les asocian exclusivamente con drogas, violencia y pandillas. Poner término a la narrativa criminalizante (Quiroga, 2017).

8. DEVENIR FEMENINO Y FEMINISMO DE LAS POLÍTICAS

El impacto cultural y social de los movimientos feministas sobre los movimientos y la protesta juveniles es significativo, de tal modo que su detenida consideración debe ser incluida en toda política de juventud. Las mujeres jóvenes sufren discriminaciones y falta de reconocimiento y remuneración por el vasto trabajo de cuidado que hacen.

9. SUJETOS CENTRALES DEL ANTIMILITARISMO Y LA PAZ

El Acuerdo de la Habana no contempló la juventud como sujeto de sus propósitos de cambio, pese a que los soldados de los ejércitos son fundamentalmente jóvenes. Es la oportunidad para reconsiderar su papel en la paz completa. Las y los jóvenes han sido los grandes protagonistas de la lucha antimilitarista en una sociedad militarizada y patriarcal como la nuestra.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Camacho Buitrago, V. H. (2020). La verdad sobre generación E, la nueva maniobra política en la educación superior colombiana: Un análisis crítico del discurso. Instname: Universidad de los Andes. <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/48593>
- DANE. (2020). Panorama sociodemográfico de la juventud en Colombia (p. 62). Departamento Administrativo Nacional de Estadística. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/informes/informe-panorama-sociodemografico-juventud-en-colombia.pdf>
- DANE. (2021a). Mercado laboral de la juventud Trimestre móvil mayo—Julio 2021 (p. 15). Departamento Administrativo Nacional de Estadística. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/juventud/Boletin_GEIH_juventud_may21_jul21.pdf
- DANE. (2021b). Nota Estadística Juventud en Colombia. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/dic-2021-nota-estadistica-juventud-en-colombia.pdf>
- DANE. (2022). Información Histórica—Mercado Laboral de la Juventud. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/mercado-laboral-de-la-juventud/mercado-laboral-de-la-juventud-historicos>
- MEN. (2022). Bases consolidadas. Ministerio de Educación Nacional. <https://snies.mineducacion.gov.co/portal/ESTADISTICAS/Bases-consolidadas/>
- Mora, A. F., & Múnera, L. (2019). “Ser pilo no paga”: Privatización, desigualdad y desfinanciamiento de la universidad pública en Colombia. *Ciencia Política*, 14(27), 115-142. <https://doi.org/10.15446/cp.v14n27.73369>
- Portafolio. (2017, diciembre 30). Salario mínimo para 2018 se definió en 781.242 pesos. [Portafolio.co. https://www.portafolio.co/economia/salario-minimo-2018-es-de-781-242-pesos-512944](https://www.portafolio.co/economia/salario-minimo-2018-es-de-781-242-pesos-512944)
- Quiroga Barrantes, M. A. (2017). Ciudadanía Juvenil y Política Pública de Juventud en Colombia. Análisis del referencial de ciudadanía juvenil en documentos de formulación de la política a nivel nacional. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/68975>
- Rincón Quiñones, C., & Suárez, A. F. E. (2021). La educación superior de Colombia en riesgo: ¿dónde están los estudiantes? *Ecos de Economía: A Latin American Journal of Applied Economics*, 24(51), 4-28. <https://doi.org/10.17230/ecos.2020.51.1>
- U de A Noticias. (2022, mayo 31). La financiación de la educación pública, un llamado urgente. Periódico Alma Máter. https://www.udea.edu.co/wps/portal/udea/web/inicio/udea-noticias/udea-noticia!/ut/p/z0/fU-9DolwGHwVF0bSUqHoSBxMjIODmDFFJaqn_YPKEbfXsDBuLhc7i-53lxwRpCTCwgMvENBZ0IOuBD8uliuWFCndUp5yWvBdmuVsPd8fKnkQ8T8wL0cTaURBhHQ-2qGcgpXdtAN3XCiIK3a-6OqM-fMSZdQEIQhfRqW2xdmPqa3vWoqtROtAGDATVRvSMFqwcHsS-q7iVMzPcnjRjIDyZPstjAi1HGil-L6g14s4S-/

SEGUNDA PARTE CIUDAD, TEJIDO SOCIAL Y CULTURA



CAPITULO 6

LA CIUDAD: OTRAS VIOLENCIAS, OTRAS CRIMINALIDADES EL DERECHO DE LA CIUDAD A LA PAZ

Carlos Mario Perea⁵²

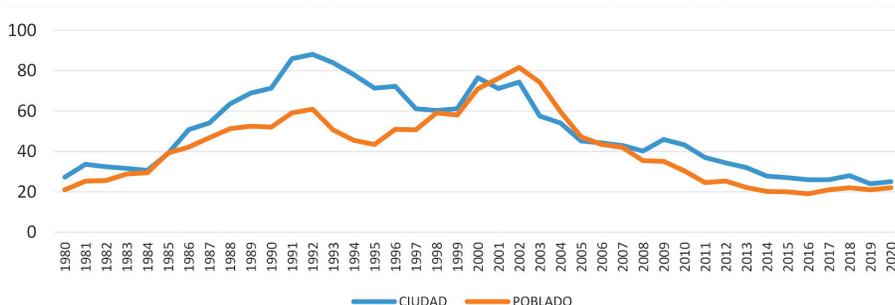
EL PROBLEMA

1. LA CIUDAD PRODUCE MÁS HOMICIDIOS

En contravía del sentido común, la ciudad es el territorio donde se produce la mayor cantidad de homicidios⁵³. Entre los años de 1980 y 2020, las calles de las ciudades fueron el escenario del 58% de los 768.838 homicidios registrados a lo largo de esas cuatro décadas.

No es un simple efecto de la intensa urbanización que ha aglomerado en las ciudades el 80% de la población nacional. La tasa de homicidio por 100 mil habitantes, la medida que permite comparar la violencia entre lugares con poblaciones distintas, pone en evidencia el peso abrumador del homicidio urbano. El Gráfico 1 lo muestra: la ciudad exhibe una tasa de homicidio mayor en 34 de los 41 años que componen el período en consideración.

Tabla 1
Tasa de homicidio en ciudades y poblados.
Colombia 1980-2020



Fuente: DANE. Estadísticas Vitales. Defunciones no fatales... Defunciones por causa externa (1980-2019). Cuadro No. 4A.

⁵² Profesor Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) - Universidad Nacional de Colombia. Director Centro de Pensamiento Región Nación.

⁵³ Se entiende "ciudad" como la aglomeración de 100 mil o más habitantes; "poblado", de contramano, de 99.999 habitantes para abajo.

2. LA CIUDAD PRODUCE OTRAS VIOLENCIAS

El conflicto armado no logró tomarse la ciudad. Las FARC lo tenían previsto en su plan estratégico, lo trazaron desde los años 80 y comprometieron enormes esfuerzos en tener un cerco sobre Bogotá. Los paramilitares hicieron otro tanto, desde finales de los años 90 emprendieron su asalto urbano controlando zonas y actividades claves de varias ciudades.

No obstante, la presencia urbana de unos y otros palidece ante la dominación territorial violenta que sí desplegaron sobre cientos de territorios rurales, donde impusieron su ley de hierro controlando las economías locales y regulando la vida cotidiana. El frágil dominio sobre la ciudad que caracterizó el avance geoestratégico de los dos grandes ejércitos hoy desmovilizados, es el mismo entre los actores que protagonizan el nuevo ciclo violento en curso en el país.

Si la guerra no se apoderó de la ciudad, son otros los contextos y los actores responsables de la cantidad de homicidios producidos en sus calles. Los perpetradores y sus víctimas cambian. La ciudad provoca otras violencias, unas cuyos resortes no dependen del conflicto armado y sus lógicas de dominio. Antes bien, las violencias urbanas entierran sus racionalidades en las dinámicas de los órdenes sociales propios de la vida citadina.

Lo ejemplifica con precisión el exterminio social (“la mal llamada limpieza social”). Es un fenómeno urbano gestionado en mucho por vecinos en el intento de regular los conflictos de la calle y la convivencia: sus resortes y actores son de naturaleza esencialmente social, no la búsqueda de poder propio de la guerra⁵⁴. La ciudad está cruzada por otras violencias, el Gráfico 2 lo apuntala: las tres cuartas parte del homicidio urbano se perpetrar por personas cercanas (un 60%) y el crimen (14%)⁵⁵.

Tabla 2
Victimarios de homicidio den ciudad y poblado.
Colombia 2015-2020



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. 2015-2020.

⁵⁴ Por supuesto también hay exterminio social en el campo y los actores armados lo ponen en marcha como instrumento de legitimación. Empero, entre 1988 y 2017 se cometió en las ciudades el 72% de los casos de exterminio social, una buena parte intermediada por los vecinos.

⁵⁵ En el poblado el homicidio a manos de un conocido es igual alto (46%), pero el conflicto armado y el Estado suman el 40%. Cercano es una persona con quien se tiene una relación: un familiar, la pareja, un conocido -arrendador, compañero de trabajo, vecino, entre otros-.

3. LA CIUDAD PRODUCE MUCHAS CRIMINALIDADES

La urbe tiene sus violencias propias y como consecuencia posee los actores que las producen. Sin duda, el conflicto armado hace incursiones de diversa naturaleza sobre la ciudad, pero las hace mediadas por los actores urbanos. Sucedió en Medellín, la ciudad donde la guerra tuvo mayor incidencia: los actores armados debieron trabar relación con los combos diseminados en los barrios, ya para cooptarlos o ya para exterminarlos.

Los modos de operación y el grado de dominio de los actores del conflicto violento varían de una ciudad a otra, distribuidos entre tres esquemas de dominación territorial urbana. El primero pasa por un poder centralizado con capacidad de controlar una pirámide que desciende hasta los barrios, como el caso de Medellín. El segundo supone un poder fragmentado que ejerce control desde nódulos dispersos, al estilo de Cali. El tercero se caracteriza por la presencia de poderes dispersos entre los barrios sin sometimiento a ningún control por encima, tal como acontece en numerosas ciudades con pandillas, organizaciones familiares dedicadas al crimen, dueños de expendios de drogas ilegales.

La ciudad es entonces el lugar de numerosas criminalidades. Al lado del poderío despótico que ejercen actores urbanos sobre vastas zonas de algunas ciudades⁵⁶, entre las calles se mueve una criminalidad responsable del 80% de los hurtos a comercio y residencias, así como una tasa de atraco a personas que supera de lejos la rural. Del mismo modo, la ciudad es el territorio privilegiado del lavado de activos, como lo pone en evidencia el sorprendente crecimiento inmobiliario experimentado por numerosas ciudades en el curso de las últimas tres décadas.

4. CIUDAD Y CONFLICTO SOCIAL

Desde los años 60 del siglo pasado, cuando arranca el ciclo pacificador que al día de hoy no termina, la paz ha estado marcada por un franco sesgo rural. Para el caso, pese a lo prolífico y detallado de cada uno de sus desarrollos, el Acuerdo de la Habana menciona la ciudad nada más cinco veces⁵⁷.

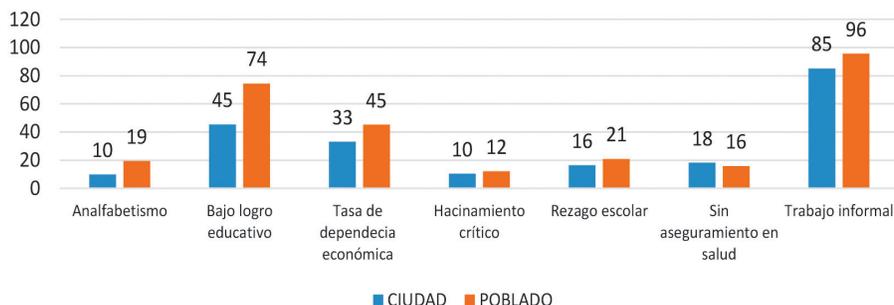
Colombia tiene una deuda histórica con los sectores agrarios, no cabe duda. Empero, la ciudad está igual sometida a toda suerte de desigualdades y exclusiones. Las movilizaciones sociales de los últimos años lo declaran, el malestar social que recorre la sociedad de arriba a abajo tiene sus raíces en precariedades urbanas en extremo críticas. Siete de los 15 indicadores que miden la pobreza multidimensional revelan la hondura del panorama urbano (Gráfico 3). Ciertamente en todos -con excepción del aseguramiento

⁵⁶ En Medellín los combos, en connivencia con las bandas, determinan los circuitos económicos locales: imponen artículos básicos como las arepas y los vegetales, mientras se apoderan del mercado financiero local a través del “paga diario”. Controlan el conjunto de la vida.

⁵⁷ De sus cuatro puntos temáticos tres toman como eje el mundo agrario: reforma rural, cultivos ilícitos y víctimas (definidas por su afectación desde el conflicto armado). Sólo el punto dos es universal.

en salud-, el poblado está por encima; sin embargo, la situación de la ciudad no es nada halagüeña. Hay todavía un 10% de analfabetismo, el bajo logro académico cubre el 45% de su población y el 85% pasa por informalidad en el trabajo.

Tabla 3
Pobreza multidimensional en ciudades y poblados



Fuente: DANE. Censo Nacional de Población y Vivienda. 2018.

IMPLICACIONES

1. EL DERECHO DE LA CIUDAD A LA PAZ

La mirada centrada en el conflicto armado, la que no ve sino la guerra, hecha al olvido la ciudad poniendo entre paréntesis sus violencias y criminalidades. Con todo, la variedad e intensidad de las violencias y criminalidades urbanas reclaman el derecho de la ciudad a la paz.

2. CIUDAD: UN CONFLICTO TAMBIÉN FUNDANTE

Siguiendo a pie juntillas un enunciado esencial (“el conflicto armado remite a conflictos agrarios nunca resueltos”), la larga búsqueda de la paz ha invertido sus mejores esfuerzos en tramitar los nudos del universo rural, asumidos como núcleo fundante de la conflictividad nacional. Empero la ciudad, el espacio donde discurre la existencia de las cuatro quintas partes de la población, encarna un conflicto igual de fundante. Lo declara la centralidad de lo urbano en la protesta y la movilización contemporáneas.

3. LA PAZ COMPLETA

Hoy más que nunca Colombia aspira a la paz estable y duradera, una aspiración que supone el logro de la paz completa. Con todo, la paz completa es, no sólo la incorporación de los diversos actores armados a procesos de negociación y sometimiento, es igual la combinatoria de paz rural y paz urbana.

4. CIUDAD CON MAYÚSCULA

En conexión con el olvido de la ciudad, los asuntos de seguridad urbana se terminaron convirtiendo en competencia exclusiva de las alcaldías, confinadas a tra-

mitar por sus propios medios y con sus recursos particulares los problemas de la violencia y la criminalidad de la ciudad. Es necesario instalar una visión sobre la Ciudad con mayúscula dirigida, de una parte a afianzar una mirada del fenómeno de la violencia y el crimen en la Ciudad en Colombia, y de otra a cruzar esfuerzos entre ciudades.

¿QUÉ HACER?

1. CIUDAD TERRITORIO DE PAZ

Superar el olvido de la ciudad convirtiéndola en otro territorio de realización. Ello supone dos acciones:

- a) Enfocar las tareas misionales del conjunto de la institucionalidad de la ciudad en la búsqueda de la paz. El liderazgo del alcalde en ese proceso de convergencia institucional es determinante;
- b) Articular la ciudad a las macro políticas de reducción de la desigualdad. Es la prioridad, la ciudad es el lugar del ejercicio político sobre grandes volúmenes de población y por ende el espacio donde se vuelve realidad efectiva la búsqueda de la equidad.

2. ACTORES VIOLENTOS URBANOS

Trabar negociación con los actores que ejercen dominaciones territoriales violentas sobre sectores de la ciudad. Tales actores varían de modo considerable de una ciudad a otra, pero en algunos casos llegan a constituir estructuras mafiosas que detentan el control sobre el conjunto de la vida donde están insertos. Es el caso de Medellín y Cali, pero igual otros actores pululan en todas las ciudades. Ahora que se traza una ruta para el sometimiento de actores criminales, la ciudad debe ser incluida.

3. CIUDADES INTRERCONECTADAS

Dejar atrás el aislamiento de cada ciudad en el tratamiento de la seguridad y el conflicto, caminando hacia la visión de la Ciudad con mayúscula. Es preciso:

- a) Interconectar las ciudades de una misma región en torno al cometido de la paz. Cada región exhibe un patrón en su conflicto violento, todo lo cual significa la existencia de apremios e intereses comunes entre sus ciudades;
- b) Convertir el principio de la ciudad región en motor de paz y equidad. Las zonas metropolitanas y las urbes que cumplen un papel articulador en sus regiones son el punto de partida;
- c) Poner en marcha un estudio de la ciudad que materialice la visión de la Ciudad con mayúscula. Tanto el olvido de la ciudad en la paz como su consecuente aislamiento en la resolución de sus problemas de seguridad, dejaron rezagada la comprensión del conflicto violento que toma cuerpo en la calle de la ciudad. En particular, es poco lo que se conoce de las ciudades intermedias y pequeñas, las que deben ser priorizadas.

4. CIUDAD PARTICIPANTE

Evitar caer en la trampa de diálogos regionales “ruralizados”, integrando la ciudad en la condición de actor protagónico. Se requiere:

- a) Desplegar una metodología que permita conectar las diversas voces que articulan el tejido urbano;
- b) Poner especial atención a los sectores populares urbanos. Avanzan los discursos que visibilizan mujeres y jóvenes, etnias y campesinos, pero no sucede otro tanto con los pobres y excluidos de la ciudad. Como lo mostró el paro de 2021, ellos demandan reconocimiento y presencia pública.

5. CIUDAD QUE SE RECONSTRUYE DESDE ADENTRO

Desbordar la recortada visión de fracturamiento del tejido social sólo donde estuvo la guerra, integrando la conflictividad urbana al proceso de recomposición de la convivencia.

- a) Empezar programas de reconstrucción de los tejidos sociales urbanos, comenzando por reconocer el potencial disolvente de las otras violencias que toman cuerpo en la ciudad. La urbe exige también reconciliación, una ligada no al conflicto armado sino a sus variadas violencias. La memoria y la verdad son asimismo sus ingredientes.
- b) Poner en marcha en las ciudades el programa “Movimiento de Conciencia y Conexión con lo Público”, en la vía de conectar en propósitos públicos a adolescentes entre 10 y 15 años de colegios distintos.

6. CIUDAD QUE SE CONECTA

Como un modo de conectar la ciudad y las regiones se propone un proyecto de conexión de los colegios, tanto de la ciudad entre ellos mismos como de la ciudad con regiones lejanas. La idea sería conectar jóvenes entre 10 y 15 años, elaborando la indiferencia, la discriminación y la polarización desde la conexión con lo público.

7. CIUDAD LIBERADA DE EXTERMINIO SOCIAL

Empezar una acción decidida contra el exterminio social, una práctica violenta de la que no se habla ni en el Estado ni en la sociedad.

- a) Abrir un debate público sobre el exterminio social, visibilizando su existencia y enorme presencia. Se reproduce con facilidad, de buen grado, por la impunidad y el silencio que le rodean;
- b) Incorporar el exterminio social en el código penal, castigando su ocurrencia como una práctica específica. Hay que nombrarlo, la sanción pública es un modo eficaz de combatirlo socavando su extendida aceptación;
- c) Instar a las Cortes a que se pronuncien al respecto, promoviendo la formulación de una política pública que caracterice el fenómeno y determine el papel de la justicia y la institucionalidad.

CAPÍTULO 7

CULTURA Y CULTURA POLÍTICA⁵⁸

Fabio López de la Roche⁵⁹ / Nelson Castellanos⁶⁰

EL PROBLEMA

1. CULTURA, IDENTIDAD NACIONAL Y CELEBRACIONES

Los análisis y las recomendaciones sobre la cultura resultan claves para la sociedad y para sus líderes sociales, culturales, políticos y religiosos, en la medida en que la cultura, entendida en su amplia dimensión antropológica y no solo en su acepción más restringida como arte y creación estética, tiene que ver con los imaginarios y representaciones sociales de una sociedad, la manera como ella se mira a sí misma, sus valores y tradiciones, sus mitos y símbolos, los discursos y relatos alrededor de la nación, sus festividades nacionales y regionales como celebración de la historia, la memoria y las gestas colectivas, y por supuesto, con la valoración de la obra de sus compositores, pintores, músicos, cantores, poetas, arquitectos, escultores, actrices y actores, escritores, cineastas, artistas plásticos y diseñadores. Pero la cultura tiene que ver también con actitudes y comportamientos entre los distintos grupos sociales, clases, etnias, generaciones, cómo se valoran y se tratan entre ellos mismos, cómo construyen o no referentes de lo público y de lo colectivo.

Varios diagnósticos de los analistas de la cultura colombiana plantean la ausencia de un relato compartido de nación. En las conclusiones de una reciente investigación sobre víctimas y memoria, hemos llamado la atención sobre la fortaleza de los símbolos y las construcciones identitarias regionales y locales frente a la fragilidad de las representaciones sobre lo nacional:

“Observamos ... una gran riqueza y exuberancia de las culturas locales y regionales que contrasta con la inercia y el empobrecimiento simbólico de la cultura nacional, cuyas “comunidades imaginadas” no logran trascender las imágenes y la sensación de una nación violenta y fragmentada, sin rumbo y al garete, sin un relato medianamente compartido de nación, y con unas festividades “nacionales” ancladas en efemérides católicas heredadas de la primera mitad del siglo XX e incluso del siglo XIX, en el espíritu confesional de la derogada Constitución de 1886, como el Día de la Asunción de la Virgen María (15 de agosto), el Día de la Ascensión (30 de mayo) ...” (López, 2022).

⁵⁸ Al presente escrito aportaron Luz Margarita Cardona, Cristina Echeverry, Pedro Santana, Daneisi Rubio Rosero, Fredy Pinilla, Mariela Márquez, Guillermo Calvo Mahé, Patricia Alzate, Andrés Calle y María Eugenia Díaz.

⁵⁹ Historiador. Profesor IEPRI Universidad Nacional de Colombia. Coordinador Centro de Pensamiento en Comunicación y Ciudadanía.

⁶⁰ Historiador. Profesor Pontificia Universidad Javeriana.

2. LA CULTURA POLITICA

Desconocimiento de la historia del conflicto armado, de las memorias del mismo y de los problemas de las culturas políticas

Además de la cultura, tenemos que tener en cuenta también el fenómeno de la cultura política que lo comprenderemos de acuerdo con la siguiente definición:

“Conjunto de valores, tradiciones, prácticas y representaciones políticas compartido por un determinado grupo humano, expresando identidad colectiva y fortaleciendo lecturas comunes del pasado, así como inspiración para proyectos políticos orientados hacia el futuro. Vale resaltar que se trata de ‘representaciones’ en un sentido amplio, configurando un conjunto que incluye ideología, lenguaje, memoria, imaginario e iconografía, implicando la movilización de mitos, símbolos, discursos, vocabularios y diversa cultura visual (carteles, emblemas, caricaturas, películas, fotografías, banderas, etc.)” (Patto Sá Motta, 2013: 17-18).”

Colombia tiene una larga tradición de intolerancia y de sectarismo en la cultura política que tiene que ver con la tendencia a descalificar y a veces a agredir a quien piense de manera diferente. Esa tradición de intolerancia ha sido estimulada por prácticas históricas de exclusión política y social y de negación de la diferencia desarrolladas en el siglo XIX y en buena parte del siglo XX bajo la confrontación ideológico-política y militar entre liberales y conservadores, al amparo de la Constitución hispanista, clerical, autoritaria y excluyente de 1886, que nos rigió por más de un siglo, y posteriormente del régimen del Frente Nacional con el monopolio bipartidista de las instituciones y sus prácticas excluyentes de las izquierdas y de los grupos opositores al bipartidismo.

Esa tradición de intolerancia se articula y traslapa también con concepciones dogmáticas, cerradas y excluyentes de la verdad, de proveniencia eclesiástica y política, que han poblado también la cultura y la cultura política de la derecha (Perea, 1996) y de la izquierda (López de la Roche, 2018; Vásquez, 2020).

3. DESCONOCIMIENTO DE LOS PROCESOS DE PEACEBUILDING

El país tiene simultáneamente, una tradición de violencia que junto a la de intolerancia, demandan como respuesta una educación para la convivencia en la diferencia y para la construcción de paz que a su vez requieren de la difusión y puesta en práctica de un conocimiento acumulado en el mundo pero también en Colombia, sobre Peacebuilding o construcción de paz (Lederach, 2007). El proceso de paz de Juan Manuel Santos (pero también los procesos de paz anteriores), dejaron una serie de experiencias y aprendizajes en construcción de paz (De la Calle Lombana, 2019).

4. ECOSISTEMA DE MEDIOS

La nueva esfera pública híbrida, fragmentada y tendencialmente hegemonizada por las redes digitales, no solo ha acarreado transformaciones tecnoculturales sustantivas que afectan la educación y la cultura, sino también cambios radicales en la manera como

las nuevas generaciones se informan y se comunican. Medios antes centrales como el periódico o la televisión, el gran espacio integrador de los años 90 (cuando afirmábamos que lo que no pasaba por la TV no existía), ya no tienen la centralidad de aquellos días.

Como lo hemos comprobado en las últimas elecciones presidenciales de 2022, esta nueva esfera pública tendencialmente digital produce, con la mediación paralela de procesos de cultura política nacionales y regionales, fenómenos como la vertiginosa promoción de candidatos presidenciales de dudosas cartas de presentación, como Rodolfo Hernández.

Las redes sociales que pueden ser un espacio de información y de denuncia, como lo fueron durante el Paro del 28 de abril de 2021, pero también de recreación humorística de la realidad, pueden convertirse también en un escenario de polarización y exacerbación de los odios y las animadversiones políticas, como lo vimos en el Plebiscito del 2 de octubre de 2016 o en las recientes elecciones presidenciales de 2022.

IMPLICACIONES

1. La conformación de la cultura y la identidad regional y nacional, las celebraciones y festividades y la construcción y asimilación de un relato incluyente o de varios relatos sobre las culturas regionales y la cultura nacional.

2. La enseñanza de la historia como una dimensión central para la conformación de una cultura política democrática y pluralista que contribuya a desarrollar en ciudadanos y ciudadanas actitudes de tolerancia en el sentido de respeto y aprecio por la diferencia.

En la misma dirección, la enseñanza de lo sucedido en el marco del largo conflicto armado interno colombiano y la sensibilización de los habitantes urbanos indiferentes y de quienes ignoran las dimensiones de la devastación humanitaria sufrida por los colombianos. Enseñanza y reflexión sobre lo que nos pasó y nos sigue pasando: masacres de todo tipo, sobre todo paramilitares, sin olvidar casos como el de Tacueyó y la Chinita, secuestro, “pescas milagrosas”, destrucción de poblaciones y todos los excesos y violaciones a los DD.HH propios de los conflictos irregulares.

3. El trabajo, con el conocimiento histórico general y el particular sobre el conflicto armado interno y la memoria de la devastación humanitaria sufrida, en procesos de construcción de una cultura de paz (peacebuilding) en una sociedad muy atravesada histórica y socialmente por discursos y prácticas violentas.

4. Necesidad de implementar, en el contexto de una nueva esfera pública híbrida y fragmentada, con tendencia a la construcción de un ecosistema de medios hegemónico por las redes digitales, una formación de ciudadanos y ciudadanas en disposiciones y prácticas de crítica frente a los medios de comunicación convencionales, pero también frente a las redes sociales digitales, como un elemento imprescindible de una cultura política democrática. Considerar no solo los peligros, sino también las oportunidades que crean las redes sociales.

¿QUÉ HACER?

1. NUEVAS Y VIEJAS FESTIVIDADES

El papel que podrían jugar los relatos y construcciones simbólicas e identitarias de región junto a los de nación, en un debate público acerca de qué festividades celebrar, en la reconstrucción pacífica, pluralista, inclusiva y democrática del país.

Frente a la increíble inercia de las tradiciones festivas y celebratorias de los colombianos, en medio de la cual lo único que nos importa es que es festivo o “puente”, porque las celebraciones resultaron trasladables y nos podemos ir de viaje a disfrutar y recrear las relaciones familiares y de amistad, proponemos abrir un gran debate público nacional y una metodología para tomar decisiones, con los artistas, intelectuales, pensadores regionales, nacionales y locales y ciudadanos y ciudadanas de todas nuestras regiones, pueblos y ciudades, sobre qué eventos significativos quisiéramos proponer para recrear desde las festividades y celebraciones las configuraciones simbólicas de la identidad colombiana.

Proponemos enseguida algunas de esas posibles nuevas (o renovadas) festividades, sin ninguna intención canónica, con unos nombres que pueden cambiarse o mejorarse, y sí más bien desde la idea de comenzar a imaginar colectivamente los motivos compartidos de celebración y los “héroes” o “heroínas culturales” que nos gustaría homenajear y conmemorar: el Día de la Constitución de 1991; la Fiesta de la Mujer y la Dignidad Femenina; el Día del Humor Pensante “Jaime Garzón Forero”; el Día de Recordación de Jorge Isaacs; el Día del Colono; el Homenaje a la Cultura Afrocolombiana “Manuel Zapata Olivella” (que podría ser también, con variaciones regionales, un homenaje a Arnoldo Palacios, Delia Zapata Olivella, Helcias Martán Góngora, Candelario Obeso, Jorge Artel o Leonor González Mina); la Celebración de la Diversidad Política; la Recordación de José Eustasio Rivera; la Celebración del Campesinado y las Culturas Campesinas; la Recordación de Manuel Quintín Lame y la Dignidad Indígena; el Día del Cuidado de las Aguas Limpias y la Madre Tierra; el Día del Periodista en homenaje a Javier Darío Restrepo (con variaciones regionales y locales); la Celebración de “Macondo”, “Cien Años de Soledad” y Gabo; el Día de las Víctimas, la Memoria Reparadora y la Resiliencia; el Día del Deporte y del Deportista colombiano.

Sobre algunas de las festividades religiosas configuradas como celebraciones significativas para ciertos grupos de la población (como la de la Virgen del Carmen como patrona de los conductores y transportadores) o como fiestas regionales consolidadas (el San Pacho en Quibdó o el San Pedro en el Huila), habría que promover también una conversación nacional, regional y local y la construcción de posibles consensos y acuerdos.

Esas festividades deberían contribuir simultáneamente a la afirmación del respeto a la vida, la revalorización de lo público (por ejemplo, de las lógicas de servicio del funcionario y del cuidado de los bienes públicos como bienes de todos), pero también a avances en la cultura y la cultura política, en cuanto a la construcción de confianza entre

los colombianos. También a políticas de fomento al turismo interno en el país y al conocimiento mutuo entre las regiones, con conocimiento de la historia local, regional y nacional. Los colegios deberían programar intercambios de estudiantes entre regiones, de forma que la experiencia sea distinta a las tradicionales “excursiones”. En este sentido, debe haber un compromiso de conocer el país al final del bachillerato, un apoyo en tiquetes, alojamiento, desplazamiento que permita el intercambio de experiencias. Articular esto con organizaciones sociales, Juntas de Acción Comunal y otras instancias de tipo local y regional.

2. CONOCIMIENTO DE LA HISTORIA

Sobre el conocimiento de la historia, del movimiento artístico y social de memorialización, de los informes y documentos claves del Centro Nacional de Memoria Histórica CNMH, de la Comisión de la Verdad, de la Justicia Restaurativa de la Jurisdicción Especial de Paz JEP, de la Comisión de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas y de las actividades del Museo Nacional de la Memoria de las Víctimas

Se requiere adelantar desde las instituciones educativas y particularmente desde la enseñanza de la historia, un trabajo formativo en un conocimiento no binario, complejo y pluralista de nuestra historia política y social, que no se case con una versión única hegemónica y que dé espacio a diferentes interpretaciones en tensión o competencia, de la historia nacional pasada y presente. Y que contribuya a una concepción de la verdad, como un fenómeno siempre parcial y provisional, que a la manera de la verdad en la historiografía, exprese consensos temporales que pueden modificarse bajo el influjo de nuevas interpretaciones o nuevos documentos que se revelen.

Estas iniciativas con sus contenidos específicos, deben articularse desde las cátedras de Historia de Colombia en colegios y universidades, las “Cátedras de Paz” e iniciativas extramurales y de extensión universitaria (Universidad Abierta, Educación de Adultos, Cursos temáticos de formación y actualización de funcionarios, etcétera). Sería clave en estas cátedras la participación de excombatientes, exmiembros de la fuerza pública y en lo posible víctimas, bajo la orientación de las instituciones educativas y el Ministerio de Educación.

3. CONSTRUCCIÓN DE PAZ

Avanzar en procesos de construcción de paz nacional (la “paz total” y otras paces nacionales) y de paces regionales o territoriales.

Se trataría entonces, para avanzar en procesos regionales y nacionales de paz, de asimilar conceptos y metodologías de peace building que ayuden a desarrollar paces territoriales y nacionales. La academia universitaria, que ha trabajado y reflexionado mucho sobre la violencia y las violencias, tiene una deuda grande con el conocimiento y la aplicación de los estudios internacionales de construcción de paz. La formación en construcción de paz puede darse también y por supuesto, desde las “Cátedras de Paz” en los colegios, como desde fundaciones, asociaciones civiles, sindicatos y Organizaciones No Gubernamentales.

4. ANALISIS CRITICO DE MEDIOS

Formación en análisis crítico de medios y redes sociales digitales como también en producción de medios alternativos y comunitarios que asuman la comunicación y la tematización pública de los temas arriba tratados. Se trabajará en el desarrollo de programas de formación en lectura crítica de medios convencionales y en la comprensión del funcionamiento del periodismo en sociedades democráticas (Waisbord, 2013), así como en una educación para la relación crítica con los medios digitales, las fake news, las bodegas y bots de desinformación, los algoritmos, los memes y las nuevas formas de la propaganda ideológica. Esta educación ya no de las “audiencias” sino de los “usuarios” de medios (digital media education), debe ser parte integral de las políticas de formación ciudadana en escuelas, colegios y universidades. Esto es muy importante y podría haber una alianza entre facultades de comunicación y colegios para abordar estos programas de formación crítica.

Al mismo tiempo, se avanzaría en el fortalecimiento de capacidades comunicativas y periodísticas para abordar los temas aquí implicados desde medios alternativos, comunitarios, universitarios y radios y sistemas de medios público-estatales en ciudades, regiones y localidades campesinas y urbanas.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- De la Calle Lombana, Humberto (2019). Revelaciones al final de una guerra. Testimonio del Jefe Negociador del Gobierno Colombiano en La Habana, Penguin Random House
- Lederach, Jean Paul (2007). Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas, Justapaz-PNUD
- López de la Roche, Fabio (2022). “Glosas al capítulo del informe final de la Comisión de la Verdad sobre la relación entre cultura y conflicto armado interno en Colombia y a las recomendaciones para lograr una cultura para vivir en paz’ ”, en revista Sur, 4 de julio de 2022
- López de la Roche, Fabio (con la colaboración de Martín Felipe Suárez Guarín y Sebastián Cárdenas Maestre) (2022). “De la memoria registrada a una memoria comunicada. La comunicación y la cultura en la memorialización del conflicto armado interno en perspectiva de reconciliación. Análisis de cinco experiencias regionales” (inédito, en proceso de publicación).
- Patto Sá Motta, Rodrigo (2013). “A cultura política comunista. Algunos apontamentos”, en: Napolitano, Marcos, Czajka, Rodrigo y Patto Sá Motta, Rodrigo, *Comunistas brasileiros: Cultura política e produção cultural*, Editora UFMG, Belo Horizonte
- Perea, Carlos Mario (1996). *Porque la sangre es espíritu: imaginario y discurso político en las élites capitalinas, 1942-1949*, Santafé de Bogotá, Aguilar-Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia
- Vásquez, Juan Gabriel (2020). *Volver la vista atrás*, Alfaguara, Penguin Random House, Bogotá
- Waisbord, Silvio (2013). *Vox Populista. Medios, periodismo, democracia*, Gedisa editorial, Buenos Aires

CAPITULO 8

COMUNICACIÓN Y CONECTIVIDAD UNIVERSAL Y EQUITATIVA

*Fabio López de la Roche⁶¹ / Juan Carlos Garzón Barreto⁶² /
Julián Cardona Castro⁶³ / Mario Fernando Guerrero⁶⁴*

EL PROBLEMA

1. AUSENCIA DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE COMUNICACIÓN Y DE MEDIOS

Hay una sentida ausencia en los últimos años de una política nacional de comunicación integral y democrática. Las leyes 1341 de 2009 y 1978 de 2019 se centraron fundamentalmente en las telecomunicaciones, la conectividad, la masificación de internet, pero relegaron de la centralidad de la política al sector de la comunicación.

Los asuntos relacionados con los medios de comunicación e información, la concentración oligopólica, la promoción de la diversidad de medios, el manejo administrativo democrático y participativo de los medios público-estatales, el campo del periodismo y la formación de los periodistas, las relaciones entre los medios de comunicación y los desequilibrios regionales, la conversación pública sobre contenidos y géneros periodísticos, el acceso de los grupos étnicos a los procesos comunicacionales, las políticas de comunicación para niños y niñas, entre otros problemas, han estado notoriamente ausentes de las políticas públicas de comunicación de los últimos gobiernos.

La precaria visibilidad de las regiones, con sus marginalidades, violencias y conflictos, pero también con sus movimientos sociales, liderazgos y valores comunitarios, es otro asunto crucial para avanzar en políticas públicas democráticas e incluyentes de comunicación. Una política pública de comunicación no quedó ni en el Ministerio de las Tecnologías de la Comunicación y la Información, MINTIC, ni en el Ministerio de Cultura (así algunas oficinas y proyectos de este último tengan alguna relación con la comunicación social).

Esta situación se manifiesta institucionalmente en que los marcos legales, los planes nacionales de desarrollo, los presupuestos públicos y sus fondos de financiamiento, las políticas públicas, y la estructura orgánica y de funciones del sector público de la

⁶¹ Historiador. Profesor IEPRI Universidad Nacional de Colombia. Coordinador Centro de Pensamiento en Comunicación y Ciudadanía.

⁶² Abogado. Director de Contenidos Comisión Nacional de Televisión CNTV. Miembro del Centro de Pensamiento en Comunicación y Ciudadanía.

⁶³ Ingeniero Electrónico. Asesor en Políticas de TIC y Telecomunicaciones.

⁶⁴ Historiador. Cofundador del Centro de Pensamiento en Comunicación y Ciudadanía.

comunicación, no disponen de expresas herramientas legales y administrativas para atender al conjunto del sector de la comunicación, pues, solo lo recogen en forma dispersa y marginal.

Esto trae como consecuencia que la política pública no se está ocupando de la totalidad de las interacciones y los procesos de la comunicación social, los cuales no se pueden circunscribir ni a las TIC ni a los medios de comunicación, reducción que impide fortalecer integralmente una comunicación para la paz, la convivencia, la productividad, la equidad y el desarrollo de una cultura política pluralista y democrática.

2. BRECHA DIGITAL Y AUSENCIA DE UNA CONECTIVIDAD ROBUSTA

Colombia carece de una conectividad significativa, de acuerdo con la comprensión de ella establecida por la Comisión de Regulación de Comunicaciones CRC en Resolución 5161 de junio de 2017, la cual afirma que la política pública de conectividad debe estar encaminada a conectar a todos los hogares del país con banda ancha fija de alta velocidad y a todos los ciudadanos con internet móvil 4G.

El problema que se plantea entonces es que Colombia necesita implementar una política pública de conectividad universal, equitativa, asequible, sostenible y significativa para que los ciudadanos puedan acceder a las redes de internet para desarrollar productividad y así impulsar la economía y acelerar su crecimiento.

Conectividad son las redes de acceso a internet, mediante las telecomunicaciones fijas y telecomunicaciones móviles. Estos accesos deben ser por banda ancha de alta velocidad que permita una conectividad significativa, estable en velocidad, con baja latencia, siempre disponible y alta capacidad con ilimitado uso de los datos.

¿QUÉ HACER?

1. POLÍTICA PÚBLICA DE COMUNICACIÓN SOCIAL

1. Desarrollar y tramitar –participativamente– la Ley que, dentro de la concepción de un Ministerio de Comunicaciones, o quizás mejor, de comunicación (que no reduzca la comunicación a medios), precise los lineamientos y los mecanismos de la política de comunicación articulando armónica e integralmente siete dimensiones: i) Telecomunicaciones; ii). Tecnologías de la Información (TI); iii). Medios de Información (noticias y opinión). iv). Medios de Comunicación (Entretenimiento y ficción). v). Dignificación de los Periodistas y del periodismo; vi). Interacciones Comunicativas no mediáticas, en redes y otras interacciones cotidianas en la diversidad cultural (étnica); y, vii). Institucionalidad y actividad postal.

2. Crear dentro de la estructura orgánica de un renovado Ministerio de Comunicaciones una dependencia tanto con las competencias generales atinentes al sector de la comunicación, como con las específicas funciones, políticas y presupuestos para atender la situación de sostenibilidad y garantía de funcionamiento libre de los medios de informa-

ción y de comunicación, la protección del periodismo y la dignificación de la actividad de los periodistas, las interacciones comunicativas en redes y cotidianas, así como la comunicación diferencial de los grupos étnicos.

3. Fortalecer el Fondo Único de Tecnologías de la Información y la Comunicación –FUTIC- para incrementar sus ingresos y destinar sus recursos al desarrollo de funciones para la ejecución integral de la política nacional de comunicación.

4. Desarrollar entre los Sectores de Comunicación, Educación y Cultura una estrategia nacional de educación formal, no formal e informal, tanto para la preparación de las audiencias y usuarios en los procesos de recepción crítica de los contenidos como en la formación de los emisores en las redes sociales para sedimentar una comunicación para la dignidad humana, la veracidad, y el respeto a los derechos fundamentales de todos los involucrados en las interacciones comunicativas.

5. Vincular a los medios comunitarios y alternativos, a los medios de investigación y denuncia, a los medios de contrapoder y en general, a los medios digitales de información y de opinión, a procesos que permitan tanto fortalecer el derecho a la información como bien esencial de la democracia, como estimular la participación de las redes comunitarias y los grupos étnicos en la profundización de la conectividad de alta velocidad en los territorios y en las zonas marginadas.

2. POLÍTICA PÚBLICA DE CONECTIVIDAD UNIVERSAL

La estrategia para el logro de una conectividad universal y significativa, que no existe en Colombia, tiene una oportunidad para configurarse como un Plan Nacional de Banda Ancha, articulado a una Agenda Digital, en donde se dé prelación a la conectividad significativa.

¿Cuáles serían las iniciativas para el Sector de Telecomunicaciones y TIC?

Conectar mediante acceso fijo de banda ancha de alta velocidad, a todos los hogares. Hoy hay conectados con acceso fijo el 46.6% y solamente el 17.7% tienen conectividad fija significativa. Conectar con telecomunicaciones móviles a los ciudadanos mediante 4G. Desplegar la red de fibra óptica nacional que cubra hasta última milla. Realizar la suabasta de 5G para 3.5GHZ y bandas milimétricas. Asignar la banda de 6GHZ, como banda no licenciada en su totalidad. Apoyar el despliegue de redes satelitales para complementar la conectividad fija a hogares.

¿Cuáles son los retos para el Sector?

1. Conectar a todos los hogares mediante telecomunicaciones fijas con banda ancha significativa de alta velocidad.
2. Conectar a todas las personas mediante telecomunicaciones móviles con 4G.
3. Asignar la banda de 6GHz para uso no licenciado para impulsar las telecomunicaciones fijas a hogares y el IoT con Wi-Fi 6

4. Realizar y adjudicar la subasta para las redes 5G
5. Desplegar las redes de fibra óptica a nivel nacional.
6. Reformar la ley 1341 de 2009 y la ley 1978 de 2019 para retornar al Ministerio de Comunicaciones y darles a las TIC la independencia de las Telecomunicaciones mediante un régimen jurídico autónomo. También, definir los servicios de TIC y los de Telecomunicaciones de forma diferencial. Modificar el control del manejo de la TV por el Ministerio TIC.
7. Redefinir los programas del FUTIC para que se enfoquen en impulsar la conectividad universal significativa de banda ancha con acceso fijo a internet para los hogares.
8. Impulsar la conectividad fija por satélite para conectar a los hogares.
9. Impulsar la transformación digital del país mediante sus ejes: Conectividad, apropiación digital, confianza, ciberseguridad, asequibilidad, gobernanza para un Estado de bienestar social y la integración digital regional en la CAN
10. Desarrollar y fomentar el concepto de Estado Emprendedor para impulsar la conectividad de hogares.



**TERCERA PARTE
OTRAS REFORMAS**

CAPITULO 9

REFORMAS POLÍTICAS Y ELECTORALES

Clara Rocío Rodríguez Pico⁶⁵ / Luisa Cajamarca Ospina⁶⁶

EL PROBLEMA

1. LA DESCONFIANZA EN LA INSTITUCIONALIDAD POLÍTICA

La falta de credibilidad de la ciudadanía en la representación política y sus instituciones (partidos y movimientos políticos, cargos de representación, corporaciones, públicas, etc.) es alta en Colombia, tal y como lo registran diversas encuestas y estudios académicos. El informe global Edelman Trust Barometer 2022 ubica al país como uno de los de mayor desconfianza en la institucionalidad, siendo el gobierno la institución en la que más desconfían los y las colombianas. Colombia se ubica en el cuarto lugar como una de las naciones con mayor desconfianza en esta institución, con 20 puntos por debajo del promedio, que se encuentra en 53% (EDELMAN TRUST BAROMETER, 2021).

A los ya tradicionalmente bajos niveles de participación en materia electoral, se suma la desconexión entre las demandas sociales y el ámbito político -ilustrada, entre otros, en lo ocurrido con los estallidos sociales de años recientes-; los escándalos y hechos de corrupción que rodean buena parte de la dirigencia política; y la percepción de que los intereses de diversos sectores no se encuentran representados, mientras que los representantes políticos y sus partidos gozan de privilegios significativos y no logran cumplir el mandato para el cual fueron elegidos ni resolver los problemas que aquejan a la sociedad.

Los resultados de las elecciones del 2022, tanto en términos del Congreso de la República como de la elección presidencial, reflejan un importante deseo de cambio por parte de la ciudadanía, que favorece el avance en las soluciones requeridas en materia del trámite de reformas políticas.

2. LA COMPLEJIDAD DEL DIAGNÓSTICO

En las pasadas elecciones surgieron varias situaciones problemáticas, que rodearon de crítica a la Registraduría Nacional y ahondaron la desconfianza existente en actores políticos, ciudadanía y analistas. Adicionalmente se hicieron visibles deficiencias de orden tecnológico, que aún no han obtenido respuestas satisfactorias.

⁶⁵ Profesora e investigadora Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) – Universidad Nacional de Colombia.

⁶⁶ Estudiante de doctorado Universidad Libre de Bruselas.

Estos eventos coyunturales, que ilustran las dificultades en materia electoral, hacen parte de un conjunto más amplio de problemas actuales del sistema político colombiano relacionados, entre otros, con el poco avance reformista observado en los últimos años y con la forma como las normas se han ido adoptando por otras vías (especialmente el litigio judicial) sin que se encuentre coherencia o armonía en el funcionamiento del sistema en su conjunto.

a) Falta de reglamentación del Acuerdo de Paz y poco avance reformista de la administración 2018-2022

El balance en materia de lo dispuesto en el Punto Numero dos (2) del Acuerdo de Paz vía Congreso de la República es agri dulce, pues se reglamentó muy poco frente a lo esperado. Más allá de la regulación del tránsito a la vida política de la antigua guerrilla de las FARC (convertida hoy en partido Comunes) y sus 10 curules transitorias en el Congreso de la República, solo se expidió el Estatuto de la Oposición Política (Ley Estatutaria 1909 de 2018). Por su parte, las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, una de las más importantes iniciativas en materia de ampliación de la representación política, solo empezaron a implementarse, con múltiples dificultades, en las pasadas elecciones legislativas de marzo de 2022, pero gracias a una acción judicial con la que se superó el atropellado proceso de reglamentación surtido en el legislativo.

Se hundieron o no se consideraron las reformas políticas previstas, incluyendo las propuestas elaboradas al respecto por la Misión Electoral Especial. No se tramitó lo relacionado con la adquisición progresiva de derechos, con la cual se esperaba reformular la inconveniente vinculación del reconocimiento jurídico de los partidos al logro de un umbral nacional y proponer fórmulas para garantizar la representación política del orden subnacional.

Por otro lado, la principal iniciativa legislativa impulsada por el presidente Iván Duque, el Registrador y el legislativo fue la actualización y modificación del Código Electoral. La apuesta del gobierno saliente de concentrar las reformas políticas en las modificaciones de este vetusto instrumento fue considerada inconstitucional por vicios de forma por parte de la Corte Constitucional, con lo cual las autoridades electas para el período 2018-2022, pasaron sin pena ni gloria en materia de adoptar las normas constitucionales y legales requeridas para afrontar la crisis de representación política en el país.

b) Las decisiones judiciales y la “colcha de retazos” normativa

Pese a lo anterior, el sistema político electoral colombiano recientemente ha sufrido notables transformaciones, que responden a pronunciamientos de las altas cortes frente a diversas problemáticas. Aunque estas actuaciones han tendido a llenar un vacío en la materia, lo que se observa en la actualidad es una normatividad caótica, sin interrelación entre ella; una especie de “colcha de retazos” que en lugar de resolver los problemas pendientes podría agudizarlos.

La actuación de los organismos judiciales en materias político – electorales se puede mencionar con respecto a varios asuntos:

- i) Mediante acciones de tutela el Consejo de Estado le dio vida a la norma incluida en la Reforma de Equilibrio de Poderes del 2015 que posibilitaba la creación de coaliciones para agrupaciones políticas minoritarias, las cuales, una vez electas en el Congreso mantienen su personería jurídica de forma individual, pero pierden la condición que les permitió realizar la alianza partidista. Aunque esta medida constituye una garantía de sobrevivencia dentro del sistema para estas agrupaciones, la forma de su adopción y la falta de reglamentación han generado una serie de problemas en términos de financiación, responsabilidad política, actuación en bancadas, etc., que deberían ser analizados y superados.
- ii) Con la Sentencia SU 150/21 la Corte Constitucional amparó “el derecho a la representación de las víctimas mediante las circunscripciones transitorias de paz para la Cámara de Representantes”, norma que había sido vetadas por una interpretación hecha en el Congreso, en el periodo legislativo 2014 – 2018, respecto a un quorum que resultaba favorable a quienes estaba en contra de este desarrollo del Acuerdo de Paz⁶⁷.

Si bien en cumplimiento de la sentencia se adoptó el Acto Legislativo 02 del 25 de agosto 2021, en la práctica se han presentado importantes dificultades que no solo se relacionan con la implementación inmediata, sino con los efectos futuros de esta medida de apertura política. Las normas, reglas y procedimientos electorales no fueron claros, ni socializados con los interesados (funcionarios y posibles candidatos). En el desarrollo de la primera campaña para la elección de los representantes las complicaciones fueron múltiples: no se brindó esquemas de seguridad para los y las candidatas, hubo dificultades con los anticipos, varios candidatos renunciaron por falta de garantías, se presentaron denuncias de elegidos vinculados con caciques políticos o con victimarios, pero que en todo caso no parecen representar a las víctimas como es el espíritu de la reforma constitucional. Adicionalmente, existen inquietudes sobre el derecho al reconocimiento jurídico de los representantes elegidos, pues sin este estarían excluidos de una serie de derechos y garantías políticas que hoy concede la normatividad vigente.

- iii) Se ha otorgado personería jurídica a diversas organizaciones, mediante argumentos diferentes a los estrictamente consignados en la Constitución y la ley, pero que responden a hechos innegables de la realidad del país. En el caso de la Colombia Humana se reconoció la votación obtenida a nivel presidencial en las elecciones del 2018, independientemente del requisito del umbral nacional, situación que cubre también a la Liga de Gobernantes Anticorrupción por los resultados de la elección de segunda vuelta en junio de 2022. Por su parte, en el caso de los partidos Nuevo Liberalismo, Verde Oxígeno, Salvación Nacional y otros, se reconocieron afectaciones frente al conflicto armado vividas por sus dirigentes en el pasado.

⁶⁷ Ver Corte Constitucional. Comunicado 18 mayo 2021. <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado%2018%20-%20Mayo%2020%20y%2021%20de%202021.pdf>

Así, junto con incertidumbres e indefiniciones en materia de las normas electorales, todo lo descrito abre la posibilidad de que el sistema de partidos degenera nuevamente en un escenario de hiperfragmentación como el que se vivió en el pasado, con predominio del personalismo y con efectos negativos en materia de gobernabilidad y del control político que puedan ejercer los ciudadanos⁶⁸.

IMPLICACIONES

Contrario a la situación planteada, a largo plazo se esperaría que Colombia cuente con reglas de juego claras en materia político electoral, que garanticen transparencia y equidad en la competencia política, así como la representación de intereses diversos en el orden sectorial, poblacional y regional; con un sistema que genere incentivos para que los representantes electos cumplan sus responsabilidades de manera adecuada y sean sancionados por actos de corrupción, alianzas con actores ilegales, o en los que privilegien el interés individual sobre el colectivo. Esto generará credibilidad y confianza en el conjunto del sistema político. Lo anterior involucra varios componentes centrales entre los que se pueden mencionar:

1. La reforma al diseño institucional electoral, que incluye las autoridades electorales y la administración de justicia (Consejo Nacional Electoral, Registraduría y Consejo de Estado).
2. La revisión de procedimientos de la elección de representantes, de tal manera que se puedan evitar problemas como los presentados en las elecciones recientes.
3. El trámite de un nuevo Código Electoral que esté en armonía con el diseño institucional electoral, que se adopte.
4. Reformas derivadas de las propuestas surgidas del Acuerdo de Paz en materia de financiación de la política, revisión del sistema electoral, pérdida de investidura, democracia interna partidistas, paridad, sistema de listas y la forma de inscripción de candidatos, entre otros.
5. Medidas de transparencia, anticorrupción y disminución de privilegios de actores políticos.
6. Revisión del régimen del reconocimiento partidista en Colombia y fortalecimiento de un sistema de partidos democrático, moderno y representativo.
7. Regulación del tema de las coaliciones partidistas en corporaciones públicas y de la participación de funcionarios públicos en política.

¿QUÉ HACER?

Las reformas político – electorales requeridas son del resorte del Congreso de la República. Sin embargo, sería importante incluir una alusión en el plan de desarrollo que dé cuenta de la voluntad política existente para priorizar dentro de la agenda legislativa los

⁶⁸ En la elección del 2018 se reconoció personería jurídica a 17 partidos y movimientos políticos, incluyendo las obtenidas por circunscripciones especiales indígenas y afro. Con las condiciones mencionadas ese número podría subir hasta más 40.

ajustes necesarios en materia de la representación política. En el legislativo será ineludible precisar en cada caso el tipo de norma pertinente (actos legislativos de reforma constitucional, leyes estatutarias, leyes ordinarias u otro tipo de reglamentaciones), según el asunto que se aborde.

Específicamente se propone:

- 1.** Priorizar aspectos relevantes que podrían contribuir a organizar y dar coherencia al sistema. Dentro de ellos ocupa el primer lugar el tema de la autoridad y la justicia electoral, incluyendo una reforma a la Registraduría que garantice mayor transparencia y controles, definiciones sobre nominación de los magistrados del Consejo Electoral, evitando su carácter político y funciones de estos, entre otros.
- 2.** Las propuestas de reforma al Código Electoral y de reforma política deben tramitarse por separado. En ambos casos el punto de partida son los aportes ya existentes, sin embargo, en el debate del Código deben someterse a discusión aspectos polémicos que fueron aprobados en la norma hundida, como fueron las atribuciones dadas a la Registraduría para la creación de burocracia regional, la falta de preparación para las nuevas tecnologías, entre otras. Por su parte, en relación con la reforma política debe recogerse lo planteado en el informe aportado por la Misión Electoral Especial y en las recomendaciones sobre Democracia Incluyente propuesta en el informe de la Comisión de la Verdad.
- 3.** Deben considerarse con especial atención temas relacionados con la reforma al sistema de partidos, a fin de evitar una fragmentación excesiva. Estos deben tener en cuenta aspectos tales como la adquisición progresiva de derechos, el análisis del reconocimiento jurídico y las condiciones, posibilidades y alcances de las alianzas partidistas.
- 4.** La definición de las prioridades y propuestas concretas de las reformas deben pasar por el debate con organizaciones de la sociedad civil como las integradas en el Grupo de Interés de Reforma Política, GIREPO con apoyo de organizaciones de la cooperación internacional interesadas en el tema y en coordinación con las bancadas partidistas y el gobierno.
- 5.** Es importante, de igual forma, que estos actores difundan el proceso de reforma hacia la opinión pública de tal manera que temas técnicos puedan tener mayor difusión y comprensión y se gane apoyo frente a la modernización, importancia y fortalecimiento de la institucionalidad que soporta la democracia representativa.
- 6.** Finalmente, es relevante considerar la institucionalización de una comisión integrada por actores representativos y concededores del sistema político electoral, que evalúe los problemas ocurridos inmediatamente después de cada elección y proponga medidas concretas para solucionarlos, las cuales deben ser consideradas con carácter prioritario por el gobierno y en el ámbito legislativo para la tramitación de las reformas política pertinentes.

CAPITULO 10

LA JUSTICIA

*Diana Esther Guzmán⁶⁹ / Alejandro Jiménez Ospina⁷⁰ /
Michael Monclou Chaparro⁷¹ / Laura Natalia Torres-Acosta⁷²*

EL PROBLEMA

En los últimos 60 años, el sistema judicial ha tenido una relación compleja con las diversas formas de violencia política vividas en el país. Aunque el sistema judicial ha sido utilizado como punta de lanza del Estado contra los actores del conflicto armado y la criminalidad organizada, especialmente a través del uso intensivo del derecho penal, el conflicto y la violencia política han reducido su efectividad, limitando el acceso de la sociedad a la justicia. Además, el sistema judicial y sus miembros se han convertido en blanco de ataques y asesinatos. La relación compleja entre justicia y violencia ha determinado que el sistema judicial no pueda disminuir de manera significativa la impunidad, así como que se vea impedida para remover barreras fundamentales que obstaculizan el acceso a la justicia. Tampoco ha podido asegurar el establecimiento de instituciones plenamente garantes de derechos (de los procesados, las víctimas y las comunidades), como tampoco solucionar los conflictos violentos. Por el contrario su funcionamiento se ha convertido, en algunos casos, en factor de persistencia del conflicto armado (CEV, 2022, p. 527).

¿Cuáles reformas son necesarias para que el sistema judicial se convierta en garantía de no repetición de la violencia y, por esa vía, contribuya a la construcción de una paz completa?

IMPLICACIONES

Entre el sistema judicial y su contexto hay una relación mutuamente constitutiva. Las dinámicas del sistema judicial dependen del contexto y las violencias que le cruzan, pero a la vez, la justicia puede ayudar a transformar el contexto. El sistema judicial debe asegurar una administración de justicia garante de derechos, independiente, eficiente y transparente. Las reformas al sistema judicial deben dejar de lado la lógica de la lucha contra el enemigo y concentrarse en resolver los problemas que han permitido la persistencia de los conflictos violentos. Para ello, entre otros, es necesario formular mecanismos para

⁶⁹ Doctora en Derecho de Stanford University y abogada de la Universidad Nacional de Colombia. Profesora Asociada de la Universidad Nacional y Subdirectora de Dejusticia.

⁷⁰ Abogado, especialista en Derecho Constitucional y magister en Derecho. Investigador de la línea de Justicia Transicional de Dejusticia.

⁷¹ Estudiante de Doctorado de la Universidad de British Columbia-Okanagan Campus, abogado y magister en Historia. Investigador de la línea de Justicia Transicional de Dejusticia.

⁷² Abogada de la Universidad Nacional de Colombia. Investigadora de la línea de Justicia Transicional de Dejusticia

atender el contexto en que tomarán lugar las venideras desmovilizaciones de grupos armados, fortaleciendo tanto la justicia estatal (ordinaria y transicional), como los mecanismos de justicia no estatal (la jurisdicción indígena y afro, la justicia comunitaria y los mecanismos alternativos de resolución de conflictos). El sistema judicial debe apuntar a reducir la impunidad mediante un sistema de justicia penal garantista y eficiente, que asegure el cumplimiento efectivo de la obligación internacional de investigar, juzgar y sancionar los delitos más graves y las graves violaciones a derechos humanos.

El acceso efectivo a la justicia es un derecho cuya garantía resulta fundamental en una sociedad democrática. Además del fortalecimiento de la administración de justicia del Estado y de los mecanismos de resolución de conflictos, es importante enfrentar la dimensión cultural de los conflictos y los problemas de seguridad, garantizando los medios de conectividad y comunicación que difundan el conocimiento sobre los diferentes mecanismos formales e informales promoviendo el acceso a los mismos. Todos los mecanismos de reforma previstos en las recomendaciones deberán contar con metodologías que permitan su implementación con enfoques diferenciales, reduciendo las brechas de acceso en términos de género, así como la importancia de mecanismos étnicamente apropiados.

¿QUÉ HACER?

Para mejorar la garantía del derecho de acceso a la administración de justicia respecto de la conflictividad violenta proponemos tres ejes de recomendaciones.

1. CONDICIONES DE SEGURIDAD DEL SISTEMA

Para que la justicia pueda responder los retos impuestos por los nuevos escenarios de conflictividad violenta (nuevos conflictos, reorganización de grupos armados ilegales, etc), es necesario el desescalamiento de la violencia en los territorios urbanos y rurales⁷³, así como el fortalecimiento de mecanismos ordinarios y transicionales de justicia.

Recomendaciones:

- a. Retomar lo establecido en el Acuerdo Final de Paz en relación con el fortalecimiento de las garantías de seguridad en los territorios, de forma que se facilite la creación de condiciones favorables para el ejercicio de la administración de justicia, tanto de quienes acuden a las instituciones como de las y los funcionarios.
- b. La reactivación de la Comisión de Garantías y Seguridad, al modo de espacio de concertación entre sociedad civil y gobierno nacional, con miras al diseño de políticas para el sometimiento a la justicia de las organizaciones criminales y sus redes de apoyo.
- c. De manera específica, consideramos que el Congreso de la República y el Consejo Superior de la Judicatura deben avanzar un proyecto de ley de promoción del sometimiento a la justicia de las organizaciones criminales de acuerdo con los estándares internacionales, con mecanismos de participación temprana de las víctimas.

⁷³ Retomando los mecanismos dispuestos en los puntos 3.4.3. y 3.4.13 del Acuerdo Final de Paz.

2. MECANISMOS ESTATALES Y NO ESTATALES DE JUSTICIA Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS.

Consideramos primordial que el Estado adopte una agenda de apertura del sistema judicial fortaleciendo los mecanismos de administración de justicia propia, comunitaria y alternativa para la solución de la conflictividad violenta⁷⁴.

Recomendaciones:

- a) Que el Estado cuente con datos claros de la cobertura que tiene hoy el sistema de justicia a nivel nacional, teniendo en cuenta las brechas de acceso y calidad entre las zonas urbanas y rurales, al igual que las demandas de justicia de las comunidades. Recomendamos que el gobierno adopte medidas para que los estudios sobre necesidades jurídicas y oferta de justicia sean periódicos, con cobertura nacional, midiendo las condiciones socioeconómicas de la población con especial énfasis en las necesidades jurídicas de la población rural.
- b) De manera paralela a la identificación de las necesidades jurídicas de la población, el gobierno de la mano con el Consejo Superior de la Judicatura y las autoridades departamentales locales y comunitarias, deben plantear mecanismos que permitan fortalecer los mecanismos no judiciales como las comisarías de familia, las inspecciones de trabajo, las defensorías de familia, los conciliadores en equidad y los jueces de paz, prestando especial atención a la articulación entre estos diversos mecanismos.
- c) En este mismo sentido, recomendamos el fortalecimiento de la Comisión Nacional de Coordinación del Sistema Judicial Nacional y la Jurisdicción Especial Indígena, de tal forma que se generen espacios de igualdad y se desarrollen diálogos interculturales. Adicionalmente, es importante avanzar el reconocimiento de las justicias propias de los pueblos afro, negro, palenquero y Rrom, promoviendo la coordinación interjurisdiccional en diálogo con ellos.
- d) Asimismo, se debe fortalecer la oferta y disponibilidad de mecanismos alternativos de resolución de conflictos en las zonas con mayor conflictividad violenta. Para ello es necesario un diagnóstico de su funcionamiento a nivel nacional, en particular en las zonas de mayor conflictividad, realizando la debida difusión y formación sobre la utilización de estos mecanismos. Para fortalecer estas medidas se puede implementar el Programa de Promotores/as Comunitarios de Paz y Convivencia, establecido en el Acuerdo Final de Paz, con el objetivo de promover la defensa de los derechos humanos y estimular la convivencia comunitaria⁷⁵.

3. REDUCCIÓN DE LA IMPUNIDAD Y AUMENTO DE GARANTÍAS PARA LOS DERECHOS

El Estado debe adoptar una agenda de política criminal que permita entender el delito desde sus causas, asegurando la prevención y atención de las necesidades jurídicas desde un enfoque de derechos humanos dirigido a la construcción de paz. En esta vía,

⁷⁴ En concordancia con la recomendación 38 del Informe de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No repetición.

⁷⁵ Dispuesto en el punto 3.4.8. del Acuerdo Final de Paz.

vemos primordial que el Gobierno Nacional se abstenga de utilizar mecanismos de estado de excepción para crear o modificar instituciones y procedimientos de justicia penal.

Recomendaciones:

- a) Que se garantice la independencia y autonomía judicial de las instituciones que administran procesos penales transicionales, específicamente la Fiscalía General de la Nación, la judicatura de Justicia y Paz y la Jurisdicción Especial para la Paz. Para ello, es relevante que el gobierno garantice los recursos financieros, técnicos y tecnológicos necesarios, de tal forma que jueces y fiscales puedan ejercer sus funciones contando con el personal profesional requerido.
- b) Es necesario que el Consejo Superior de la Judicatura, el Ministerio de Justicia, la Fiscalía General de la Nación y la Jurisdicción Especial para la Paz fortalezcan los mecanismos de coordinación y articulación entre las instituciones que administran procesos penales transicionales y el sistema de justicia ordinario. Será necesario que la presidencia de la Jurisdicción Especial para la Paz forme parte de la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial, para lo cual se requiere que el Congreso de la República modifique la Ley Estatutaria de administración de justicia (Ley 270 de 1996).
- c) La articulación debe conducir al fortalecimiento de la investigación criminal de las estructuras armadas a partir de patrones que posibiliten entender los nexos entre hecho violento, estructura criminal y redes que alimentan y contribuyen a su reproducción. El propósito requiere el fortalecimiento de la Fiscalía General a nivel nacional y local, por medio de la creación de direcciones seccionales y regionales fuertes que garanticen la oferta institucional eficiente y oportuna en todo el territorio nacional (Laboratorio de Justicia y Política Criminal, 2021). En paralelo, se haría posible atender de manera oportuna las denuncias por amenazas, de modo especial -pero no exclusivo- en los casos de liderazgos sociales y violencia de género.
- d) Parte del abordaje integral que debe guiar la investigación de las jurisdicciones ordinarias y transicionales pasa por la priorización de la investigación contra terceros civiles y agentes del Estado, incluyendo la compulsión de copias realizadas por Justicia y Paz.
- e) Con el objetivo de garantizar estándares de verdad y de derechos de las víctimas, tanto en los escenarios ordinarios como transicionales, es importante que el uso de la extradición se supedite a la garantía previa de los derechos de las víctimas y el ataque a la impunidad en el país.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No repetición (CEV, 2022). Hallazgos y Recomendaciones. La Impunidad como factor de persistencia del conflicto armado. Bogotá.

Laboratorio de Justicia y Política Criminal (2021). Política criminal en contra del crimen organizado y las finanzas criminales. Ruta hacia un ciclo de recuperación.

CAPITULO 11

LA POLICIA NACIONAL MÍNIMOS PARA DEMOCRATIZARLA

Víctor Barrera⁷⁶

EL PROBLEMA

Al abordar la cuestión de sus fuerzas de seguridad, las democracias con problemas crónicos de violencia y criminalidad deben resolver un dilema constitucional entre garantismo y efectividad: ¿cómo asegurar un adecuado control democrático por parte de la ley civil sin comprometer la autonomía operacional que necesitan para cumplir su misión?

La Constitución de 1991 abordó tangencialmente la cuestión. Aunque incluyó aspectos positivos al reconocer que la Policía Nacional es “un cuerpo armado [...] de naturaleza civil [...] para garantizar el ejercicio de derechos y libertades” (artículo 218), la evolución del conflicto armado y la lucha global contra las drogas profundizaron las tendencias militaristas de la institución. En consecuencia, terminó desvirtuándose la idea de un servicio de policía civilista que, como lo establece el artículo 2 de la Ley 62 de 1993, se define como un servicio “con fundamento en los principios de igualdad, imparcialidad, control ciudadano y publicidad [...] de carácter eminentemente comunitario, preventivo, educativo, ecológico, solidario y de apoyo judicial”.

Durante los últimos treinta años, los esfuerzos por reconducir la Policía Nacional hacia una pauta civilista han dado lugar a una serie de ciclos de reforma y contrarreforma que evidencian una persistente resistencia a democratizar la institución. Esta imposibilidad de sacar adelante de manera sostenida una reforma policial, es resultado de tres factores que cualquier esfuerzo posterior debe atender:

- 1.** La volatilidad del consenso reformista en tanto los contenidos y estrategias para democratizar la institución no son las mismas para todos los sectores que lo demandan.
- 2.** La distancia entre el conocimiento técnico de expertos que han contribuido a cualificar el debate y las dinámicas concretas del funcionamiento de la Policía, han restringido la posibilidad de que las decisiones basadas en evidencia escalen toda la institución.
- 3.** La resistencia de la misma Policía Nacional a reformarse por las presiones externas y el conservadurismo de la clase política, ha llevado a que la mayoría de las transformaciones hayan sido predominantemente endógenas.

⁷⁶ Politólogo e investigador del Centro de Investigación y Educación Popular / Programa por la Paz (CINEP/PPP)

⁷⁷ Ríos, J. (2019). Democracia y militarismo en América Latina (Fondo de Cultura Económica), p. 23.

Pese a estas dificultades, actualmente existen mejores condiciones para ambientar una reforma a la Policía que gradualmente contribuya a que recupere de naturaleza civil.

- 1.** Las fallidas experiencias anteriores ofrecen valiosas lecciones de lo que no ha funcionado: insistir en reformar la institución “desde afuera”; considerar que todas las fuerzas sociales reclaman el mismo tipo de cambio; asumir que se trata de un cambio en una sola movida y no de un proceso de largo aliento.
- 2.** La deliberación pública se ha cualificado en estos últimos treinta años: hay más y mejores centros de pensamiento y organizaciones sociales que se han especializado en el tema y, por lo tanto, existe un catálogo reformista más amplio y diverso sobre el cual trabajar.
- 3.** Conscientes de las alertas de deterioro organizacional y crisis de legitimidad, la Policía Nacional emprendió un proceso de transformación, aún en marcha, que ha avanzado en consultas ciudadanas, cambios doctrinales, nuevos procedimientos y dos leyes tramitadas en el Congreso (Profesionalización del Servicio de Policía y Nuevo Estatuto Disciplinario) y un Decreto que define una nueva Estructura Orgánica.
- 4.** La cooperación internacional ha apoyado múltiples proyectos que, a pequeña escala, han demostrado nuevas rutas de cambio para avanzar hacia una Policía más próxima a la ciudadanía y respetuosa de los derechos humanos.

IMPLICACIONES

En el escenario actual, cualquier apuesta de reforma debería partir del hecho de que es necesario reestablecer el pacto entre ciudadanía y Policía. Un mayor monitoreo ciudadano respecto a los derechos humanos y la transparencia de los procedimientos debe ser la moneda de cambio para un mayor bienestar de los miembros de la institución y mejores condiciones para realizar un trabajo cuyas competencias deben redefinirse de cara al actual contexto de seguridad y las nuevas demandas de convivencia.

Hasta el momento, se ha considerado que la ubicación institucional en un nuevo ministerio será suficiente para conseguir una buena parte de los cambios esperados. Aunque fundamental, aquí consideramos que en el corto plazo los esfuerzos de reforma deberían concentrarse en cuatro dimensiones que atienden asuntos más inmediatos, pero también más viables ante un escenario político que sabemos va a estar plagado de puntos de veto y dificultades.

Abordar secuencialmente cada una de estas dimensiones sería una buena fórmula para impulsar un proceso de reforma simultáneamente más democrático y más sostenible que supere las fallas de intentos previos y promueva un nuevo pacto entre la ciudadanía y la Policía Nacional.

1. AMBIENTAR LA REFORMA

Se trata de identificar los contenidos más críticos y urgentes que la reforma debería contener de acuerdo a las prioridades del nuevo contexto de seguridad y convivencia. Hay

necesidad de activar de manera inmediata un diálogo más estructurado acerca de las potenciales rutas de reforma que diversos sectores sociales han propuesto, sin perder de vista que deben estar informadas por un principio de realidad acerca de la Policía que se requiere para proteger los derechos de la ciudadanía en un contexto donde la violencia organizada persiste y se recrudece.

Esto implica una conversación más amplia sobre cómo aterrizar el concepto de “seguridad humana” del Gobierno a los niveles estratégico, táctico y operativo y el lugar de la Policía Nacional en este nuevo enfoque de seguridad.

2. TRANSFORMACIONES INTERNAS

En su mayoría, las transformaciones implican ajustes administrativos y celeridad en las decisiones disciplinarias. En el corto plazo se pueden emprender ajustes internos que no implican gran inversión de capital político y pueden ser promovidos desde la cabeza del nuevo ministro de defensa. Esta dimensión invita, precisamente, a aprovechar las oportunidades de cambio que a nivel organizacional representan el Decreto 113 del 25 de enero (que define su nueva estructura orgánica) y la Ley 2192 del 18 de enero de 2022 (que establece un Nuevo Estatuto Disciplinario), para introducir ajustes vía resoluciones internas, cambios en los procedimientos o la forma en que se evalúa el desempeño policial.

Además, constituye una oportunidad para cerrar la enorme brecha entre la doctrina policial en materia de derechos humanos (más actualizada de lo que se cree, por cierto, pero poco apropiada) y los procedimientos y evaluaciones que día a día definen la actuación policial en las calles y veredas del país.

3. POLICÍA FACILITADORA Y RESPETUOSA DE LA PROTESTA SOCIAL

Esta dimensión conviene trabajarla de manera independiente por los abusos sistemáticos durante el estallido social, pero también porque las protestas sociales son eventos en los que, críticamente, se prueba qué tan democrática es la policía. Por cuatro razones:

a) La convergencia de derechos fundamentales que los manifestantes ejercen cuando protestan; b) La posibilidad de que estos derechos colisionen con los derechos de los no manifestantes y deba realizarse un cuidadoso ejercicio de armonización; c) Son eventos que llaman la atención del público, muchos ojos están puestos en los procedimientos policiales; y d) Los efectos de larga duración que tiene una buena o mala gestión de las manifestaciones en la legitimidad de la institución.

4. MAYORES CONTROLES CIUDADANOS Y DE LA AUTORIDAD CIVIL

Uno de los consensos más claros sobre los contenidos que debe tener la reforma a la Policía en Colombia tiene que ver con el fortalecimiento de los mecanismos de control ciudadano y de liderazgo democrático. Se debe tener en cuenta que estos mecanismos, si bien deben ser independientes, deben hacerse con conocimiento profundo del servicio de policía y estar articulados a las instancias de control interno que tiene la institución en cabeza de la Inspección General.

¿QUÉ HACER?

Siguiendo la lógica secuencial de las cuatro dimensiones descritas, sugerimos una serie de recomendaciones definidas por su posibilidad de ser activadas en el corto plazo con consecuencias más inmediatas; otro tipo de cambios quizás más fundamentales toman tiempo, requieren alto esfuerzo político y sus resultados son inciertos.

1. AMBIENTAR LA REFORMA E IDENTIFICAR CONTENIDOS CRÍTICOS

- a) Desarrollar un debate público, plural y estructurado que defina la Policía requerida en el actual contexto de seguridad y la ruta a seguir para asegurar que, de manera incremental, recupere su naturaleza plenamente civil;
- b) Aprovechar la iniciativa de diálogo “hablemos de policía” que propuso la Policía Nacional en su proceso de transformación, para replantearla en términos de una mayor participación y horizontalidad.

2. CAMBIOS INTERNOS CON “BAJO COSTO” POLÍTICO

- a) Aprovechar el Decreto 113 del 25 de enero de 2022 sobre la nueva estructura orgánica de la Policía Nacional para asegurar una mayor desconcentración del poder hacia las regiones de policía. Hoy, las regiones de policía no tienen ninguna incidencia sobre la planeación estratégica del servicio, pese a estar cercanas a las realidades territoriales que no logran atender por cuanto las prioridades las dicta cada director general. Por su ubicación intermedia entre las directivas nacionales y los comandos departamentales y metropolitanos, las regiones ayudan a alinear las prioridades nacionales con las demandas de seguridad y convivencia territoriales.
- b) Introducir cambios en el sistema de evaluación del desempeño policial que incorporen efectivamente un enfoque de derechos humanos, estimulando su cumplimiento más allá de los resultados operacionales reportados a sus superiores en materia de reducción de homicidios y hurtos.
- c) Promover políticas de bienestar interno que aseguren mayor diversidad al interior de la Policía, en consonancia con la diversidad de sociedad a la que debe proteger.
- d) Fortalecer las rutas de investigación y atención a las violencias basadas en género y las prácticas de discriminación al interior de la Policía, a fin de sancionar oportunamente a los implicados con independencia de su rango, como señal de “cero tolerancia” con este tipo de comportamientos.

3. INSTITUCIÓN QUE FACILITA Y PROTEGE LA PROTESTA SOCIAL

- a) Aunque la misionalidad del ESMAD es restablecer el orden público cuando haya sido alterado de forma generalizada y observable, al interior de la Policía lidera la formación, doctrina y procedimientos en materia de manifestación pública lo cual resulta inconveniente. Se requiere la creación de un servicio de policía diferenciado del ESMAD que aborde la manifestación pública desde un enfoque de diálogo y facilitación. Para ello, se debe garantizar que las unidades de acompañamiento y diálogo en las

manifestaciones públicas –según la resolución 02271 del 29 de julio de 2022- estén bajo un liderazgo diferente al ESMAD.

- b) Actualizar la resolución 03002 del 17 de junio de 2017 donde se establece el protocolo de atención de manifestaciones públicas y control de disturbios, a fin de distinguir dos servicios de atención complementarios, pero diferenciados, que expresen el balance entre facilitación y diálogo, de un lado, y control y disuasión del otro.
- c) Es un avance importante la figura de Inspector(a) Delegado(a) Especial para la Manifestación Pública que crea la Ley 2192 del 18 de enero de 2022 (artículo 67, parágrafo 3). Quien asuma esta responsabilidad, tiene la obligación de mantener contacto permanente con organizaciones defensoras de derechos humanos y organismos internacionales en los espacios de veeduría y seguimiento de la protesta social, como las dispuestas en el Decreto 003 del 5 de enero de 2021 (artículos 9, 10 y 11).
- d) Impulsar la creación de una comisión de esclarecimiento ad hoc para la construcción de un informe detallado sobre los hechos ocurridos en los más recientes paros nacionales (2019 y 2021), que permita comprender las dinámicas que dieron lugar a los abusos policiales y las razones que explican los pocos avances en las investigaciones. Debe ofrecer recomendaciones para que no vuelvan a repetirse estos hechos de abuso.

4. MAYOR CONTROL CIUDADANO Y CIVIL

- a) Fortalecer la capacidad investigativa de la Fiscalía General de la Nación al momento de atender y analizar abusos cometidos por miembros de la Policía Nacional que, con el apoyo de centros académicos, produzca conocimiento sistemático sobre este tipo de comportamientos.
- b) Promover espacios de formación entre distintos sectores sociales y políticos interesados en diseñar espacios de monitoreo y rendición de cuentas alrededor de las funciones, procedimientos, entrenamiento y estructura de la Policía Nacional, contribuyendo a minimizar el aislamiento de la institución.
- c) En el actual escenario de transición de conflicto armado hacia otro tipo de amenazas de seguridad no tiene sentido mantener el fuero penal militar en los miembros de la Policía Nacional.



CUARTA PARTE EL CONFLICTO ARMADO

CAPÍTULO 12

EL NARCOTRÁFICO UN PROBLEMA TRANSVERSAL QUE DESAFÍA LA “PAZ TOTAL”

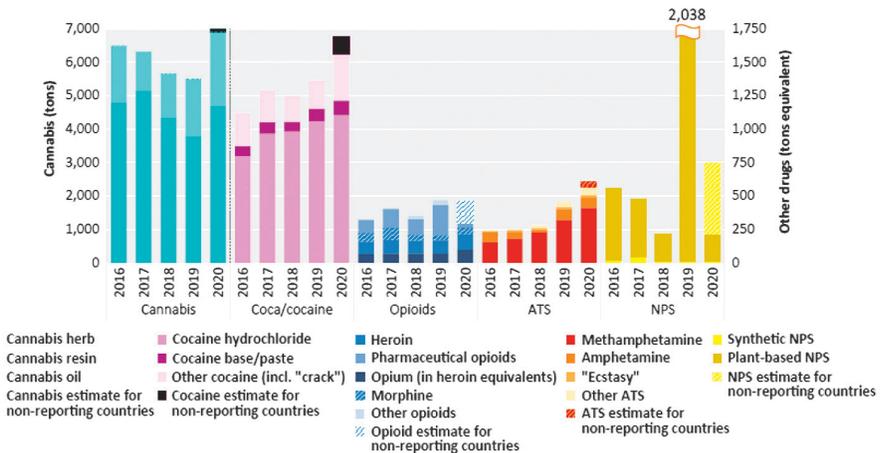
Ricardo Vargas Meza⁷⁸

EL PROBLEMA

A pesar de la estabilización de las áreas de coca en los países productores, la Oficina de las Naciones Unidas Sobre Drogas y Criminalidad (UNODC por sus siglas en inglés) resalta que la cocaína alcanzó en 2020 un nivel record de producción de 1.982 toneladas. Colombia continúa siendo el principal suministrador (UNODC, 2022a). El mejoramiento técnico para refinar más cocaína con menos materia prima, volvió obsoleto el viejo indicador de cantidad de áreas como la señal más importante. Colombia disminuyó sus áreas de coca en un 9% respecto a 2019, pero mostró un incremento del 8% en el refinamiento de cocaína, alcanzando una producción de 1.228 toneladas (UNODC, 2022b).

Así mismo, pese a los fuertes incrementos en la capacidad de incautación de cocaína a nivel mundial, el alto nivel de refinamiento neutraliza la reducción en la disponibilidad permitiendo que los mercados sigan recibiendo la oferta que satisface una creciente demanda, principalmente por los nuevos mercados de Asia, Oceanía, África y Suramérica (Cuadro 1). Colombia continúa siendo el principal proveedor de la demanda internacional.

Tabla 1
Tendencia en la incautación de drogas ilegales. 2016-2020



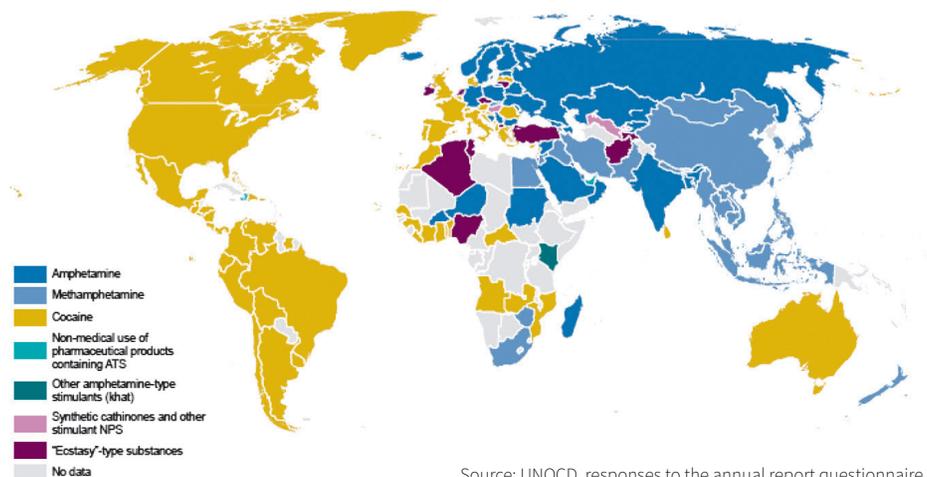
Source: UNODC, responses to the annual report questionnaire.

⁷⁸ Sociólogo. Investigador Asociado del Transnational Institute TNI.

La fortaleza de la cocaína en el escenario transnacional supone un crecimiento y sofisticación de las estructuras que la mueven desde Colombia. Por lo general, las empresas exportadoras se asocian con las estructuras armadas que brindan protección en diferentes niveles de la cadena. Si bien en algunos casos se identifican asociaciones estrechas entre grupos armados y exportadores, es necesario diferenciarlos. Los oferentes de protección son visibles, los exportadores son menos identificados pese a que se sabe que la mayor parte de ese movimiento comercial se hace usando contenedores donde se camufla la cocaína, lo cual garantiza el acceso a puertos internacionales de una gran diversidad geográfica.

Una idea del movimiento transnacional se aprecia observando el consumo de cocaína en el contexto internacional y su traducción en la cartografía del número de usuarios. El mapamundi de la demanda de drogas revela la dimensión del mercado de la cocaína (en amarillo), levantando preguntas sobre las estructuras que la movilizan (Mapa 1). Nótese la dinámica a nivel del hemisferio americano, de Oceanía y de una cantidad importante de países de África y Europa Occidental.

Tabla 2
Psicoactivos más usados por tipo,
país de acuerdo con el número de usuarios en el 2020



Los desafíos para garantizar semejante trasiego transnacional suponen fuertes innovaciones en rutas, en los arreglos con el Estado para la exportación (oferta de protección y facilidades para el despacho), en la capacidad de importación de precursores químicos, en el movimiento de los recursos que retornan para garantizar la reproducción del ciclo productivo, en la infraestructura eficiente y en la legalización doméstica de gran parte de las ganancias.

Los grupos armados generalmente garantizan el ordenamiento de los mercados de Pasta Básica de Cocaína (PBC), el movimiento de la materia prima hacia laboratorios de proce-

samiento, la seguridad para el acopio de la mercancía para exportación (principalmente en los puntos de salida) y seguridad de la infraestructura (lanchas rápidas, pistas aéreas). También se observa la participación de organismos de seguridad del Estado en distintos momentos, con lo cual se garantiza una oferta de seguridad óptima.

Las organizaciones exportadoras, de su lado, son de bajo perfil y permanecen en el anonimato, funcionan con estructuras en red diferenciándose de los viejos carteles. Usan empresas legales como fachada y poseen personal con conocimiento del comercio internacional, el manejo de finanzas y el poder para incidir en arreglos políticos que provean seguridad legal al negocio. Los medios de comunicación contribuyen a su mimetización asociándolas con las estructuras de protección (actores armados) en el inicio de la cadena.

La orientación del negocio hacia una demanda internacional diversificada (como se aprecia en el mapa), hace que Colombia se vea limitada en el ofrecimiento de salidas a la problemática a través de medidas internas asociadas con el movimiento comercial, dada la debilidad en el control de las fronteras y el enorme poder de esas organizaciones que, vía arreglos u órdenes, ha logrado incidir socio económica, política y culturalmente en muchas regiones estratégicas: configuran y sostienen élites que escalan posiciones en el interior del Estado y que arman garantías estratégicas que posibilitan seguridad y protección del circuito hasta su salida externa.

A diferencia de la marihuana producida en Estados Unidos o de Uruguay -que atienden una demanda interna y desarrollan un proceso de regulación controlado desde los Estados-, Colombia no produce cocaína principalmente para la demanda interna; se trata, más bien, de un mercado fuertemente segmentado y diverso, orientado hacia el contexto mundial. Esta condición vuelve errática la reiterada equiparación de las dos situaciones frente a una posible regulación, que obedece más a impulsos emotivos que a indagaciones de la naturaleza diferenciada de la producción y el comercio.

Mientras Colombia depende de un difícil cambio de percepción mundial sobre la peligrosidad de la cocaína dado el mercado transnacional ampliamente estigmatizado que atiende, en el caso de la marihuana los Estados que la han regulado pueden asumir los efectos del cambio en la percepción de peligrosidad (motivado en los usos medicinales principalmente) y la traducción en reivindicaciones liberales de su sociedad civil. Se facilita además por el control que ejercen sobre sus demandas internas, pudiendo perfeccionar los procedimientos para garantizar la regulación que se propusieron.

No obstante, estas experiencias han tenido que enfrentar y buscar resolver tensiones con la ley federal (en el caso de EU) o con las convenciones de NNUU sobre drogas (en Uruguay). Incluso Bolivia debió enfrentar el veto de la mayoría de países occidentales con democracias desarrolladas (Alemania, Suecia, Francia, México, Reino Unido entre otros), que no aceptaron la masticación de la hoja de coca como parte del derecho de una práctica ancestral reconocida por las convenciones sobre drogas. Esto dimensiona el nivel de los desafíos por enfrentar en la búsqueda de la regulación de la cocaína (Thoumi, 2022).

Adicionalmente, en el caso colombiano el narcotráfico desarrolla prácticas individuales que trascienden sobre los ámbitos políticos, económicos y culturales, incide sobre el conjunto de la sociedad con sus valores y símbolos y entabla un tipo de relacionamiento con la institucionalidad que deja como resultado una estructura democrática fuertemente lesionada.

En la complejidad de estos contextos, se desenvuelve una estrategia contra las drogas fuertemente respaldada por EU que ha terminado por desarrollarse esencialmente en las zonas de cultivos de uso ilícito, complementada con la extradición de cabezas de quienes prestan protección y de incautaciones de sustancias con un efecto intrascendente sobre la reducción de la oferta. En las zonas de producción se desenvuelve la mayor militarización dirigida a reducir áreas de cultivos por la fuerza, justificada en el papel que cumplen los actores armados en el control de los mercados e PBC y demás servicios que se prestan en las primeras fases de la cadena de drogas. Tres batallones con 121 pelotones y 4.114 efectivos del ejército nacional, junto a 1.200 hombres de la Policía Nacional, todos dedicados a las erradicaciones forzosas de cultivos de coca, resumen el estado actual de una política que muestra su incapacidad de asegurar la reducción de la oferta.

La escena contrasta con una realidad social y económica con predominio de la pobreza, originada en un modelo agrario caracterizado por la fuerte concentración de la propiedad de la tierra, la ausencia de apoyos a la economía campesina y la irracionalidad en el manejo de los conflictos de uso del suelo y los ordenamientos de los territorios con vocación principalmente de protección ambiental.

Mientras en un número importante de países del norte, principalmente Europa Occidental, Canadá y hoy en EEUU, se avanza con políticas de Reducción de Daños (Harm Reduction) y se hace flexible el manejo del consumo problemático de sustancias psicoactivas ilegalizadas, en las zonas de producción de materia prima de Colombia se aplica radicalmente la estrategia de Reducción de la Oferta con costos demasiado altos en Derechos Humanos, incluyendo muertes y heridos por las acciones de fuerza contra los productores y jornaleros de las zonas de cultivos. Esto supone un problema que arranca en los supuestos y la correspondiente implementación de la política global de las drogas prohibidas.

¿QUÉ HACER?

1. ACCIONES HACIA UN CAMBIO DE PARADIGMA EN LA PRODUCCIÓN

- a) Tomar como orientación principal el replanteamiento de la estrategia de Reducción de la Oferta de modo que se traduzca en la elaboración de una estrategia de Reducción de Daños en el nivel de la producción, reformulando los indicadores de éxito de la política como el número de hectáreas erradicadas. La estrategia de Reducción de Daños supone convivir con el fenómeno evitando los efectos que lesionan los territorios y sus habitantes (daños sociales como la violencia; impactos ambientales como la deforestación y la contaminación de suelos; el abandono de la producción asociada a la soberanía y seguridad alimentarias).

Al mismo tiempo se propone preparar condiciones para superar la dependencia económica frente a los monocultivos de coca, marihuana o amapola y en general de las economías ilegales. Esa superación tiene como soporte la creación de programas alternativos con enfoque territorial y que no deben condicionar la intervención estatal a la erradicación previa, sino más bien posibilitar el sostenimiento en el mediano y largo plazo de la erradicación voluntaria acordada colectivamente.

- b) Para el logro del propósito de la sostenibilidad, se deben retomar y contrastar técnicamente experiencias de iniciativas locales (de resguardos, organizaciones sociales y comunitarias, iglesias) sobre control social de la producción, hacia su superación en arreglos con el Estado, respetando sus procesos locales de decisión y dando garantías de seguridad. Acompañar iniciativas de regulación de la producción (número de áreas permitidas; focalización de acuerdo con problemas de conflictos de uso con base en el ordenamiento territorial y ambiental; tiempos para erradicar colectivamente el monocultivo base para economías ilegales; iniciativas de erradicación acordadas por parte de las organizaciones comunitarias; apoyo a veedurías de las comunidades).
- c) En consecuencia, la reducción de daños supone la desmilitarización de los territorios; el abandono definitivo de doctrinas de seguridad que consideran a los productores como criminales o aliados del narcotráfico; unas intervenciones que sobrepongan un enfoque de derechos humanos, económicos, sociales, culturales y ambientales; el respeto por las diferencias étnicas de los territorios y sus derechos basados en la autonomía, el derecho propio y por tanto en los sistemas de gobierno propio.
- d) En relación con la creación de circuitos para usos lícitos de la coca, marihuana y amapola, desarrollar estrategias de investigación dirigidas a la producción y comercialización de productos en la búsqueda de un portafolio de usos legales de sustancias de origen natural, que son más conocidas por el hecho de servir como base para producir psicoactivos hoy prohibidos. En primer lugar, fortalecer los usos alternativos lícitos de sustancias como la hoja de coca para poder ser usada en medicinas, usos nutricionales y usos agrícolas. Estos procesos de conocimiento demandan protección legal y recursos cuantiosos para su desarrollo, tal como sucede para poder garantizar el paso de simples *preparaciones farmacéuticas con base en plantas medicinales*⁷⁹ a llegar a solicitar la inclusión en el listado de plantas medicinales aceptadas con fines terapéuticos, categoría que requiere “mayor evidencia científica sobre su eficacia, seguridad, indicaciones y contraindicaciones, la cual no se solicita para los productos fito terapéuticos de uso tradicional” (CESED, p. 5). Esto demanda mayores avances en investigación sobre la hoja de coca contexto que, dependiendo de su manejo, puede superar o no las situaciones de exclusión y marginalidad de las comunidades indígenas para el logro de evidencia y tramitación de esos hallazgos. Igual sucede en manejos para nutrición y para usos agrícolas (Universidad del Cauca, 2020).

⁷⁹ Decreto 1156 de 2018, artículo 15. Sobre el tema CESED.

Así mismo se necesita avanzar en la construcción de escenarios que posibiliten usos lícitos del cannabis (medicinales e industriales) amén de un tratamiento regulado del uso adulto que demanda una preparación institucional clara y eficiente en términos de un manejo de salud pública, lo cual implica la creación de una política preventiva basada también en evidencia. En ambas situaciones se busca la incorporación y participación de las comunidades en los beneficios económicos de la comercialización de estas sustancias.

Finalmente, el opio que es el soporte para la elaboración de medicinas asociadas al manejo del dolor demanda estudios de la regulación internacional sobre uso medicinal y la manera como Colombia podría ingresar a los países que reciben un trato especial para la producción y el suministro de este tipo de medicamentos. En todos los escenarios que se han diferenciado por sustancias es indispensable el diálogo de saberes con el conocimiento tradicional que pueda contrastar, complementar y aportar a los resultados que se obtengan.

- e) Desarrollar enfoques de fortalecimiento de economías campesinas con base en la implementación de la Reforma Rural Integral, así mismo para los Planes de Vida de territorios indígenas y de territorios colectivos acompañando técnicamente dichos procesos con enfoques de desarrollo rural y de sustentos económicos en espacios colectivos autónomos dirigidos hacia la integralidad del uso de la tierra y el territorio en sus concepciones tradicionales (rescate de semillas, usos de producción limpia, apropiación colectiva de los procesos de producción para el buen vivir de las comunidades, etc).
- f) Adecuación de las políticas de seguridad para los territorios con cultivos de uso ilícito de modo que se proteja efectivamente la vida e integridad personal de sus habitantes neutralizando la injerencia de los grupos en armas, el reclutamiento forzoso, las violencias contra niños, jóvenes y mujeres en el marco del ejercicio de la fuerza por parte de esas organizaciones, de modo que en el accionar del Estado no se incremente la vulneración de derechos fundamentales de las comunidades y respete la normatividad de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario DIH.
- g) Fortalecer y apoyar mediante acuerdos específicos los procesos de defensa legítimos y propios de las comunidades indígenas (Guardia Indígena), comunidades negras (Guardia Cimarrona) de modo que contribuyan a salvaguardar las vidas y los derechos fundamentales de las comunidades.

2. ACCIONES HACIA UN CAMBIO DE PARADIGMA EN EL CONSUMO

- a) Un primer paso a nivel doméstico es desarrollar proyectos pilotos sobre tratamiento del basuco (modelos de atención, experimentación con cannabis frente a estados de ansiedad u otras sustancias, continuar experiencias de los CAMAD), incluyendo intercambio de saber y experiencia con otros países como Brasil que tiene procesos adelantados alrededor del uso fumable de derivados de la coca (pitillo, basuco, etc.). Desde allí poder responder a la pregunta: ¿Qué es una apuesta de reducción de daños completa e integral para el basuco?

- b) Desarrollar una masa crítica de conocimientos alrededor de la cocaína, problemas de uso, políticas de prevención, tratamiento, experiencias de auto regulación de manera simultánea con la adecuación de los servicios de salud para atender esta problemática con usuarios o adictos. Desarrollar estrategias de manejo como aporte a la reducción de daños de la cocaína. Experiencias internacionales de países como Suiza en relación con el manejo de heroína y la adecuación de los servicios de salud en el marco de los programas que busquen alternativas de manejo.
- c) Dada la orientación de la producción colombiana de cocaína hacia mercados internacionales, estructurar procesos de incidencia internacional dirigido a sensibilizar espacios relacionados con drogas y de modo particular sobre el caso de la cocaína de modo que se posibiliten estrategias agresivas de comunicación y apertura de espacios de reflexión, para generar un cambio de percepción sobre el tema. Dentro de ese proceso comprometer y apoyar a la academia en procesos de investigación inter y multidisciplinarios alrededor de la cocaína (conocimiento detallado desde las perspectivas de salud pública, criminalidad, incidencia cultural, impactos socio económicos, etc.,) de modo que se lidere una dinámica internacional desde Colombia hacia la creación de una masa crítica para proyectar un proceso mundial dirigido a iniciativas de regulación.
- d) Fortalecer técnicamente y ampliar la incidencia de los programas de test de drogas que miden la calidad de las sustancias a ser consumidas en lugares de fiesta, eventos masivos, espacios públicos no restringidos legalmente y se aprovechen para fortalecer la política preventiva sobre drogas del Estado colombiano.
- e) Esta masa crítica que se elabore será el insumo fundamental para alimentar los argumentos para el desarrollo de iniciativas en el contexto regional latinoamericano, en el ámbito de diálogos bilaterales y multilaterales, dirigidos al logro de acuerdos que permitan innovar la incidencia en diferentes espacios internacionales que tratan los problemas de las políticas de drogas. La cocaína y los derivados fumables de la coca carecen de una mirada en términos de salud pública y respeto a derechos humanos, habiendo sido asociada a un enfoque dominante de criminalidad y prohibición.

3. ACCIONES FRENTE AL ESTADO QUE PROTEGE EL NARCOTRÁFICO

Se requieren procesos investigativos judiciales alrededor de:

- a) La relación entre narcotráfico y financiación de campañas electorales, donde se identifique el patrón de funcionamiento de esa relación y se hagan aportes hacia la reforma política dirigidas a blindar u obstaculizar los mecanismos que han hecho posible esa conexión.
- b) Adelantar investigaciones judiciales que permitan conocer las estructuras del crimen organizado que, habiéndose diversificado en razón al crecimiento de los mercados internacionales, han ganado una mayor capacidad de mimetización, de fortaleza de sus estructuras en red y dominio de una mayor diversidad de rutas de comercio. Narrativas falsas como la “sustitución de los narcos colombianos por grupos mexicanos” han contribuido a la estrategia de ocultamiento de esas organizaciones.

- c) Desarrollo de Investigaciones judiciales con contextos que permitan diferenciar con claridad la presencia de estructuras criminales que prestan servicios de protección al traslado de PBC o su acopio, al comercio de insumos para procesar, al traslado a lugares de refinación de cocaína, o a rutas de comercio internacional y que generalmente se le adjudica la condición de narcotraficantes contribuyendo con eso a mimetizar las estructuras de manejo del mercado internacional y que en general se mantienen ocultas y por tanto libres de responsabilidades penales⁸⁰.
- d) Intervenir seriamente las estructuras de lavado de dineros, mecanismos, involucramiento de estructuras estatales, zonas francas, inversiones encubiertas, sacada de recursos hacia paraísos fiscales de modo que Colombia no continúe siendo un espacio óptimo en el retorno de dineros originados en el narcotráfico.
- e) Desarrollar una detallada investigación sobre el Estado como vendedor de mercancías políticas y en consecuencia prestador de protección a las redes de cocaína, desmontando las complejas estructuras que manejan rutas desde aeropuertos, puertos y zonas de frontera. El propósito incluye desvelar a fondo casos que comprometen diplomáticos o entidades como la misma Migración Colombia.
- f) Intervenir las entidades que han venido desarrollando un manejo de los dineros incautados (Sociedad de Activos Especiales SAE) y en donde generalmente se establece un pacto de silencio y de poca transparencia en su ejecución. A partir de ello, dar cabida en el manejo de los recursos a la reparación de víctimas que se producen por acción del narcotráfico o por consecuencias de la guerra contra las drogas.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Centro de estudios sobre seguridad y drogas (CESED) “la coca legal: posibilidades y desafíos normativos para usos fito terapéuticos de la hoja de coca en Colombia”

Thoumi, F. (2022), “Elementos y criterios para la formulación y evaluación de las políticas de drogas en Colombia” (Documento inédito facilitado por su autor).

Universidad del Cauca, SENA y Fundación Tierra de Paz (2020), “Coca para la paz”, Popayán

UNODC (2022), “Global Overview, Drug Demand Drug Supply”, World Drug Report, Booklet 2.

UNODC (2022), “Drug Market Trends”, World Drug Report, Booklet 4.

⁸⁰ <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/quienes-son-las-nuevas-cabezas-de-las-redes-organizadas-en-colombia-685918>

CAPITULO 13

EL ELN

Andrés Aponte González⁸¹ / Charles Larratt-Smith⁸²

EL PROBLEMA

¿Por qué es tan difícil negociar con el ELN?

El Ejército de Liberación Nacional (ELN) de hoy no es la misma insurgencia de hace seis años, cuando se inició la fase de exploración y negociación con la administración de Juan Manuel Santos (2016-2019).

Estamos frente a una guerrilla que se ha fortalecido en varias dimensiones: tiene una mayor presencia territorial, muestra una notable capacidad de extraer recursos y ha ampliado sus áreas de influencia. De gran importancia es la profundización y consolidación de su inserción en suelo venezolano, lo que lleva a algunos a catalogarla como insurgencia binacional. Si para 2016 tenían presencia en 96 municipios, para 2018 se estimó que había aumentado su radio de presencia sobre 122 municipalidades, para llegar al 2021 a 167 (Comisión de Empalme, 2022). Eso quiere decir que en cinco años su expansión territorial casi alcanzó el 100% (Pares, 2018, 2020 y 2021) y abarca casi el 20% del país (Comisión de Empalme, 2022). Además, el crecimiento ha ido de la mano de la ampliación del pie de fuerza. Si para 2016 contaban con 2.972 integrantes (entre personas en armas y redes de apoyo), en 2019 aumentó a 4.879 y en 2021 a 5.187 (El Tiempo, 2022).

La expansión de sus dominios territoriales, así como de su tropa, posicionan al ELN como uno de los protagonistas estelares de las dinámicas violentas de tiempos recientes. En algunos escenarios es el actor militar dominante (Catatumbo y Arauca) y en otros un actor marginal que lucha por defender sus zonas de influencia histórica (Cauca, Nariño, Chocó y sur de Bolívar). La posición en cada escenario regional se vincula con los anclajes sociales desarrollados y el tipo de orden construido (Aponte y González, 2021).

En las zonas donde se conecta con las demandas y reivindicaciones de las organizaciones sociales es un actor más robusto en términos militares y políticos, mientras que entre más se separe de las comunidades menor es su anclaje, se vuelve más vulnerable a los ataques de los contenderos y más propenso a generar impactos humanitarios. Los Frentes de Guerra que componen al ELN expresan diversos rostros territoriales de acuerdo al punto de partida que tuvieron en las zonas donde se consolidan, así como al tipo y calidad de los lazos desarrollados con los habitantes.

⁸¹ Historiador, politólogo y sociólogo. Investigador en temas de dinámicas y lógicas violentas del conflicto interno colombiano y consultor independiente.

⁸² PHD en Ciencia Política y Profesor Investigador, Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno, Tecnológico de Monterrey.

Para entender estas variaciones internas es preciso examinar su trayectoria organizacional. El ELN tiene un carácter federado que no es resultado de una política constitucional ni de un diseño organizacional, sino de la forma como se recompuso el proyecto armado a mediados de los años ochenta: agregando y centralizando emprendimientos armados inconexos entre sí, constituidos desde sus propios acumulados y formas de enraizamiento social. Esta impronta organizativa no se expresa en falta de unidad o fragmentación; todo lo contrario, habla de la multiplicidad existente dentro de un sistema organizacional unitario que se manifiesta en problemas de coordinación y acción colectiva frente a objetivos o metas concretas, que pueden ir en contra de los intereses o visiones de algunas de sus estructuras (Aponte y Larratt-Smith, 2022).

¿Qué implicaciones organizativas y territoriales tiene esta trayectoria?

1. Cada Frente de Guerra tiene anclajes sociales diferenciados;
2. Sus diversos anclajes determinan el tipo de ELN que se materializa territorialmente;
3. En cada caso juega el grado de relación entre estructura militar y civiles;
4. Cambia la capacidad y potencia de fuego de cada Frente de Guerra.

Estos elementos conducen al eterno interrogante: ¿Por qué es tan difícil negociar con el ELN?

Su textura organizacional federada explica los problemas que tiene para actuar colectivamente respecto a la paz, así como el veto al que pueden verse sometidas las directrices militares, tácticas, ideológicas y estratégicas, construidas bajo intensos debates (Aponte y Larratt-Smith, 2022). En este juego tiene gran peso la forma cómo se dio la articulación de los Frentes de Guerra al proyecto nacional, quienes se desarrollaron sus propios acumulados, bajo unos lineamientos militares e ideológicos claros, pero por una directriz central. Este rasgo explica por qué el COCE y la DN no pueden mitigar los problemas derivados de la deliberación y el centralismo democrático, pues las estructuras ejercen vetos en tanto su poder y legitimidad derivan de la base (Ibíd.). Esta dinámica se ha profundizado por los problemas de representatividad de un liderazgo que no refleja los acumulados de cada Frente, o porque estos se marginan de forma discrecional para evitar ser homogeneizados y monitoreados debido a que su *raison d'être* está más vinculado a los sentires de los territorios bajo su influencia (Aponte y Larratt-Smith, 2022; González, 2021).

El renovado protagonismo militar del ELN luego de más de una década de marginalidad, su inserción en el territorio venezolano y el rompimiento de los diálogos de la Habana (luego del atentado a la Escuela General Santander en 2019), le recordaron tanto a la opinión pública como al Estado su existencia, al punto que en los años recientes se ha posicionado como la principal amenaza en materia de seguridad y orden público en el gobierno de Iván Duque (2018-2022).

Frente a la imposibilidad de entablar unos diálogos por los inamovibles de la saliente administración (liberación de los secuestrados y claudicación de esta práctica como forma de consecución de recursos, fin del reclutamiento de menores de edad y cese de todo

tipo de acciones armadas criminales), se intentó llegar a una paz victoriosa que partía, básicamente, de la rendición o sometimiento del adversario (Richmond, 2014).

En consonancia con esta visión, en los últimos cuatro años se desarrollaron numerosas acciones militares en el marco de la Operación Mayor Simón Bolívar⁸³, que arrojó como resultados operacionales desmovilizaciones individuales y colectivas, captura y muerte de importantes cuadros medios y comandantes, incautación de material de guerra y una afectación sobre las fuentes de recursos. Ahora bien, más allá de estos publicitados guarismos, la política de seguridad muestra un revés que deja como el agrietamiento de la credibilidad y legitimidad estatales (Aponte y Larratt-Smith, 2022a). Lo comprueban varios hechos: a) En la actualidad estamos frente a una insurgencia más robusta militar y económicamente; b) Los éxitos tienen marcados contrastes geográficos: los “buenos resultados” en el occidente (Cauca y Chocó) son opacados por los golpes propinados a la Fuerza Pública en el oriente (Catatumbo y Arauca); c) La imagen del Estado se ha deteriorado por el tipo de acciones desplegadas: bombardeos, militarización del territorio y judicializaciones masivas (Ibíd.).

IMPLICACIONES

La primera cuestión es que tanto la negociación como los temas por tratar no pueden ser abordados desde el exitoso modelo de negociación de las FARC. Son insurgencias diferenciadas en su trayectoria militar, organizativa y reivindicativa, entre otras dimensiones. Los tiempos no pueden ser los mismos, como que tampoco son la representación política y la cuestión agraria los ejes nodales de negociación (Aponte y González, 2021).

Es necesario repensar con novedad los esquemas y metodologías de negociación, considerando que no existe un modelo único, en cuyo caso la administración de Gustavo Petro se puede apalancar en los acumulados existentes en negociaciones y desmovilización aprendiendo tanto de los aciertos como de los errores de experiencias pasadas.

La vía negociada se perfila en el horizonte como la salida más pragmática y razonable, por dos razones. Primero, porque el ELN es uno de los principales generadores de conflictividad social en sus zonas de influencia, en particular por el impacto humanitario sobre los pobladores por cuenta de las disputas armadas en que está enfrascado con otros actores armados. Y segundo, porque ha quedado patente su capacidad para recomponerse.

Por tales razones, la paz con el ELN es un imperativo tanto para el Estado colombiano como para nuestra sociedad: necesitamos cerrar este capítulo insurgente para atender problemas de más hondo calado y de mayor importancia que tradicionalmente habían

⁸³ La Operación Mayor Simón Bolívar inició el 1 de enero de 2019 y culminará el 31 de diciembre de 2022. Es decir, se contempló a tres años para llevar a una situación de debilitamiento estructural al ELN. Como principal objetivo y lineamiento estratégico estipuló que un Grupo Armado Organizado (GAO) como el ELN debería llegar al año 2022 a un estado “debilitado, en todos sus subsistemas, sin proyección en su fin político y forzado a negociar en forma favorable para el Estado Colombiano” (Ministerio de Defensa Nacional, 2022).

sido opacados por el conflicto armado. En efecto, el proceso de formación estatal jalado por las guerrillas hizo que la batería institucional se desplegara con un marcado énfasis militarista. Se debe corregir ese enfoque permitiendo sustanciar al Estado en las zonas periféricas del país. La paz con el ELN es punta de lanza para la atención de variados problemas que van de las formas de articulación estatal a modelos de desarrollo anclados en economías ilegales.

¿QUÉ HACER?

1. UN NUEVO IMPULSO A LOS ACUERDOS DE PAZ LIMARÁ EL DISCURSO QUE JUSTIFICA SU PERMANENCIA EN ARMAS PORQUE EL ESTADO NO CUMPLE LO PACTADO.

Resulta ideal construir sobre lo construido, en particular depositar energías y darle tracción al Acuerdo de Paz para generar círculos virtuosos en materia de seguridad. El Acuerdo debe implementarse con la máxima urgencia para deshacer la erosión de la legitimidad del Estado colombiano. Se pueden lograr avances sustanciales en seguridad simplemente dedicando la energía, la atención y la inversión necesarias a la implementación del Acuerdo, específicamente en aquello que afecta el desarrollo rural y la sustitución de cultivos de coca.

Para el gobierno entrante la priorización de la reforma rural integral y los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), significa abordar de modo positivo los viejos agravios civiles contra el Estado y, por extensión, debilitar su dependencia de los actores armados no estatales. No menos importante, el fin de las operaciones anti-narcóticos mediante la fumigación aérea y los esfuerzos renovados para promover la sustitución de cultivos, generarán incentivos para que los agricultores desarrollen empresas agrícolas legales.

2. LAS NEGOCIACIONES CON EL ELN DEBEN SER LA PUNTA DE LANZA EN LA BÚSQUEDA DE LA PAZ COMPLETA.

Las dinámicas de reconfiguración violenta, así como las ofertas de protección en economías ilegales susceptibles de regulación armada, reproducen lógicas de violencia en las zonas donde el ELN tiene presencia. Además, la paz con el ELN significaría la posibilidad de que el Estado colombiano re legitime e institucionalice la vida de territorios y poblaciones que han estado al margen de la vida política y económica nacional.

3. LAS RELACIONES CON VENEZUELA DEBEN RESTAURARSE PARA HACER FRENTE A LOS EFECTOS DE CONTAGIO DEL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO, EXTENDIDO Y CONSOLIDADO EN EL PAÍS VECINO.

La profundización de la presencia del ELN en territorio venezolano es un elemento crucial a tener en cuenta. Se estima que más de la mitad de su pie de fuerza se encuentra apostada en el país vecino, un santuario estratégico para la evasión de las operaciones militares del ejército colombiano, además de refugio de importantes cuadros de las estructuras territoriales y la organización nacional (Aponte, Trejos y Larratt-Smith, 2021).

La administración de Gustavo Petro debe restaurar de inmediato las relaciones bilaterales con el gobierno de Venezuela. La continuidad del ELN y las disidencias depende en gran medida de su capacidad de operar en territorio venezolano, de tal modo que un acuerdo con el gobierno de Maduro los fuerza a sentarse a la mesa de negociación. Una buena punta de lanza para este restablecimiento puede ir atado a intercambios comerciales y estrategias y acciones para mitigar la situación humanitaria de la población migrante y la que habita el espacio binacional.

4. DESARROLLAR ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD HUMANA PARA RECONSTRUIR LA LEGITIMIDAD DE LA FUERZA PÚBLICA, EN PARTICULAR DE LA POLICÍA NACIONAL.

Los grupos armados han ejercido labores policiales tramitando conflictos de la vida cotidiana, lo han hecho a lo largo de su prolongada historia. En este sentido, los grupos guerrilleros, los paramilitares y las bandas criminales son referentes de orden y gestión de conflictos. Puesto que los pobladores recurren a este tipo de justicia, la respuesta militarista los termina percibiendo como simples extensiones de los grupos armados.

Es crucial un cambio en el foco de las estrategias de seguridad en cabeza de la policía. La Operación Mayor Simón Bolívar no ha debilitado el anclaje social del ELN; todo lo contrario, ha avivado la desconfianza mutua entre habitantes y autoridades. A la militarización se suman judicializaciones masivas contras las supuestas redes del ELN en Sur de Bolívar y Arauca (Verdad Abierta, 2020), impactos colaterales de las operaciones militares y señalamientos de convivencia de la Fuerza Pública con actores que hacen parte del conflicto. Se demanda una política de seguridad con enfoque humano que atienda los problemas de la vida cotidiana de los pobladores.

5. FRENTE A UN POSIBLE CESE AL FUEGO SE REQUIEREN ACCIONES DE SEGUIMIENTO.

El cese al fuego puede sentar un buen precedente al ayudar a establecer confianza entre las partes, sin embargo, no debe condicionar el proceso de diálogo. Además, todo cese bilateral supone un reto importante de verificación.

Una cosa es el cese al fuego contra la Fuerza Pública y otra las dinámicas territoriales armadas. En el primer caso, el ELN ha mostrado buena capacidad de coordinación y para los organismos de seguimiento es fácil el seguimiento y la explicación de los motivos de ruptura. En el segundo, frente a disputas con terceras partes aparecen dos dificultades: ni el ELN ni el Estado pueden garantizar que no se produzcan, y las disputas se escalan por el parroquialismo de la guerra y la condición federada de esta guerrilla. Las dos situaciones obligan a concebir el mecanismo no de manera aislada, sino como parte de una estrategia amplia de seguridad territorial.

6. ¿UNA AGENDA DE NEGOCIACIÓN? MÁS QUE UNA AGENDA, MEJOR CONSTRUIR SOBRE LO CONSTRUIDO.

Como nunca antes, los diálogos de Quito-La Habana lograron avances inéditos frente a la experiencia de negociación con el ELN: se acordó una agenda y unos temas. Un punto de partida idóneo consiste en valorar y adaptar la agenda del último intento, contiene te-

mas ya acordados. Hay que avanzar un clima favorable que restablezca la confianza entre las partes. Un giro discursivo ayuda a calmar las aguas. El de Iván Duque, desconocedor del conflicto armado y del carácter insurgente del ELN, tiró al piso los buenos precedentes creados durante el proceso con Santos.

7. DISEÑAR UNA POLÍTICA DE REINCORPORACIÓN.

El Estado colombiano debe aprovechar el acumulado de diseños institucionales y estrategias para ofrecer vías de reincorporación colectiva e individual, recogiendo tanto el caso de las AUC como de las FARC.

8. AVANZAR UNA POLÍTICA DE PROTECCIÓN A LOS DESMOVILIZADOS.

El asesinato de firmantes de las extintas FARC ha servido para justificar el alzamiento y no entrega de armas del ELN. El Estado debe pensar y evaluar las fallas y problemas que ha tenido la política de protección a excombatientes.

9. DIALOGOS REGIONALES

Se puede ofrecer su participación en los diálogos regionales como un modo de abordar el diálogo nacional que siempre reclama el ELN.

10. SOMETIMIENTO A LA JEP

Proponerles el sometimiento a la JEP, una institución con estándares internacionales en materia de justicia. Su incorporación al tribunal blindará política y jurídicamente el proceso de paz con esta guerrilla.

11. REINSERCIÓN DE COMBATIENTES

En otras latitudes del mundo ex combatientes han sido incorporados a fuerzas de seguridad e instituciones militares aprovechando su conocimiento del territorio y la legitimidad que poseen en la tramitación de asuntos de la vida cotidiana. Como otra vía de inserción de los combatientes del ELN, se puede considerar su integración a la matriz estatal como autoridades regionales y locales.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Aponte González, Andrés F. y González, F. (Ed.) (2021). ¿Por qué es tan difícil negociar con el ELN? Un Federalismo insurgente, 1964-2020. Bogotá: CINEP-DIAKONIA.
- Aponte, Andrés F. y Larratt-Smith, Charles (2022). La caja negra de la paz con el ELN. Un análisis organizacional y socio espacial para una mesa de diálogos. Documento de trabajo para el libro La Paz entre el Estado colombiano y el ELN. Mimeo.
- Aponte, Andrés F. y Larratt-Smith, Charles (2022a). Ni negociación ni derrota militar: el ELN y la política de seguridad en el gobierno Duque, 2018-2022. Documento de trabajo para el proyecto Conflicto y Paz del Instituto de Estudios Políticos (IEPRI) de la Universidad Nacional. Mimeo.
- El Tiempo, El 2022 arranca con 4 grandes redes criminales con casi 13.000 integrantes, 11 de enero de 2022, Disponible en: <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/cuantas-personas-estan-en-los-grupos-armados-organizados-en-colombia-644062>
- Fundación Paz y Reconciliación (PARES) (2018). ¿En qué municipios tiene presencia el ELN?, Disponible en: <https://www.pares.com.co/post/en-qu%C3%A9-municipios-tiene-presencia-el-eln>
- _____ (2020). ELN: cada vez más lejos de la paz. Disponible en: <https://www.pares.com.co/post/el-n-cada-vez-m%C3%A1s-lejos-de-la-paz>
- _____ (2021). Base de datos construida por la Fundación Paz y Reconciliación, SF.
- González, Fernán (2021). ¿Por qué es tan difícil negociar con el ELN?. Una mirada regionalmente diferenciada, documento Ocasional N. 84, Bogotá: CINEP.
- Richmond, O (2014). Peace: A Very Short Introduction. Oxford: Oxford University Press.
- Verdad Abierta, Capturas masivas, una herida abierta en Arauca, enero 2, 2017. Disponible en: <https://>
-

CAPITULO 14

ORGANIZACIONES SUCESORAS DEL PARAMILITARISMO

El caso de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia

Juan Corredor García⁸⁴

EL PROBLEMA

1. DESMOVILIZACIÓN DE LAS AUC

La negociación y posterior incorporación de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) buscó reducir los altos niveles de violencia política en el país. Sin embargo, tras la salida de los grupos paramilitares emergieron nuevas organizaciones justificadas en que el Estado había incumplido su promesa de garantizar la protección y reintegración a la vida civil de sus excombatientes. La nueva presencia de tales organizaciones impide que cese la espiral de violencia en los territorios. Es el caso de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) o Clan del Golfo. Se trata del principal grupo criminal del país que tiene origen en 2008 y ya acumula 14 años de existencia, dotado de amplio control territorial donde se implanta y valido de diverso portafolio económico que nutre sus finanzas incluyendo narcotráfico, tráfico de migrantes, minería ilegal y propiedades, entre otros. Cuatro gobiernos han transcurrido desde su aparición (Álvaro Uribe, Juan Manuel Santos I y II e Iván Duque), sin lograr la eliminación del grupo.

2. EL MAS AFECTADO POR LA FUERZA PUBLICA

Las AGC fueron el actor armado no estatal más golpeado por la Fuerza Pública durante el gobierno Duque, al punto que el presidente aseverara que había sido desmantelada. Han dado de baja o extraditado a sus principales líderes: Juan de Dios Úsuga alias “Giovanni”, Francisco Morela alias “Negro Sarley”, Roberto Vargas alias “Gavilán” y Dairo Antonio Úsuga alias “Otoniel”. Con las Operaciones Agamenón I y II, las AGC perdieron la naturaleza de ser un clan anclado a los Úsuga y sus redes de parentesco, sobre el que se construyó su núcleo central.

3. FORTALECIMIENTO TERRITORIAL

Pese a los varios resultados las AGC, lejos de dejar de existir, se han fortalecido territorialmente derivando en el principal generador de violencia contra civiles y Fuerza Pública. Lo ilustra el paro armado decretado entre el 5 y 8 de mayo de 2022, capaz de paralizar un tercio de los departamentos del país como retaliación a la extradición a Estados Unidos de su líder “Otoniel”. Igual, lo muestra el denominado Plan Pistola de julio de 2022 en

⁸⁴ Estudiante de doctorado en ciencia política en City University of New York (CUNY). Correo: jcorredorgarcia@gradcenter.cuny.edu

que han asesinado a casi 30 policías. Lo afirma la Defensoría del Pueblo, al considerar a las AGC como el grupo armado no estatal con mayor presencia nacional: su presencia se extiende a 253 municipios, superando al Ejército de Liberación Nacional y las Disidencias de las FARC.

4. DESAFIOS DE SEGURIDAD

El panorama descrito plantea significativos problemas en materia de seguridad y paz al gobierno entrante de Gustavo Petro:

- a) Es necesario comprender el funcionamiento y la naturaleza híbrida de este grupo criminal con el fin de abandonar la errónea interpretación de “apolítico”, pues en contravía de la separación entre lo criminal y lo político, las AGC despliegan actividades como el establecimiento de normas de comportamiento que regulan sus interacciones con las comunidades, construyendo órdenes sociales.
- b) Urge replantearse una política de seguridad conducente a dismantelar este grupo criminal, a negociar un eventual acuerdo de paz o una ley de sometimiento a la justicia, con el objetivo de reducir la violencia y el impacto humanitario. Esto cobra relevancia no solo ante la propuesta de paz total del presidente electo, sino también a raíz de una carta fechada el 19 de julio de 2022, presuntamente firmada por las AGC y otros grupos sucesores del paramilitarismo, en la que expresan su voluntad de paz. Sin embargo, un comunicado del 22 de julio de 2022, firmado supuestamente por el Estado Mayor de las AGC, desmintió la carta⁸⁵.

IMPLICACIONES

El tratamiento que el Estado debe dar a las AGC tiene cuatro implicaciones, todas englobadas en el elemento transversal de la gobernanza criminal⁸⁶.

1. Política

Resulta imperativo admitir el entramado que esta organización ha construido mediante alianzas con otros actores armados no estatales, así como con políticos, funcionarios de la Fiscalía y la DIAN, militares y policías. Lo anterior cobra mayor relevancia teniendo en cuenta el relacionamiento diferencial que las AGC mantienen con el Estado en sus diversos niveles (local, departamental y nacional) y en distintas entidades.

2. Económica

El amplio portafolio legal e ilegal que ha establecido le sirve de combustible para mantener la guerra. Además, su éxito reside en la práctica de subcontratación y uso de franquicias para expandir sus negocios y presencia territorial.

⁸⁵ Frente a este escenario, solo se pueden aventurar algunas hipótesis que van desde la posible fractura de las AGC a raíz de las disputas que emprendieron los sucesores de Otoniel tras su extradición, alias “Siopas” y “Chiquito Malo”.

⁸⁶ Entendido como la imposición de reglas o restricción de comportamiento por parte de una organización criminal; esto incluye la gobernanza sobre miembros, actores y civiles no criminales.

3. Social

Los órdenes locales que ha logrado cimentar le confiere el apoyo de algunas comunidades que han encontrado en este grupo un agente regulador y proveedor de servicios que el Estado no brinda.

4. Geográfica

Las AGC funcionan bajo un núcleo duro de poder en Urabá, apoyados en una red que se extiende incluso a centros urbanos como Medellín, Barranquilla y Montería.

¿QUÉ HACER?

1. REDEFINIR LAS AGC

Elaborar una directiva presidencial permanente para redefinir a las AGC y otras organizaciones sucesoras del paramilitarismo.

- a) Emitir una nueva directiva presidencial permanente (o actualizar la directiva 037 de 2017) que redefine las categorías bajo las cuales el Estado clasifica a los grupos armados ilegales debido a que son insuficientes, ambiguas y están desactualizadas. Las AGC son un claro ejemplo de cómo una organización puede comportarse como un ejército con un mando claro y colegiado de un lado, y del otro lado como una agrupación que subcontrata pandillas locales con fuerte arraigo territorial;
- b) Solicitar a las universidades y centros de pensamiento un documento de trabajo que contribuya a definir mejor a las AGC y otros grupos sucesores del paramilitarismo. Una clave reside en la literatura de gobernanza criminal.

2. FORTALECIMIENTO JURÍDICO-INSTITUCIONAL

Se debe elaborar una política de fortalecimiento jurídico-institucional para atender las amenazas de las AGC

- a) Fortalecer el marco jurídico para entablar acercamientos con las AGC mediante nuevos decretos, con el objetivo de buscar un sometimiento a la justicia colectivo (que brinde más beneficios a cambio de la desmovilización y la verdad, es decir, que trascienda lo estipulado por la Ley 1908 del 2018) y no individual, como ya existe en la normativa colombiana (Decreto 965 del 7 julio de 2020). La ley de sometimiento actual no solo es individual (frente a un problema a todas luces estructural) sino que brinda incertidumbres jurídicas y no es clara respecto a cuándo aplican los beneficios de la desmovilización;
- b) Involucrar a un mayor número de entidades en la ley de sometimiento a la justicia. Actualmente toda la responsabilidad recae en la Agencia para la Reincorporación y Normalización, que tiene un presupuesto limitado y una capacidad operativa insuficiente para monitorear y otorgar los beneficios a quienes deponen las armas;
- c) Expedir un decreto que determine el uso del Derecho Internacional Humanitario (DIH) con las AGC, puesto que la organización cambia dependiendo de su ubicación geográfica. En su núcleo de poder duro es un ejército sofisticado con alta capacidad de

combate, lo cual abriría paso al uso del DIH. En otros lugares se comportan como contratistas de pandillas y bandas delincuenciales locales. El uso de la fuerza estatal debe ser, entonces, diferenciado.

3. ENTRE EL SOMETIMIENTO Y LA NEGOCIACION

Promover dentro de la promesa de paz total una estrategia entre el sometimiento y los procesos de paz tradicionales.

- a) Ofrecer la posibilidad de entablar diálogos y acercamientos con las AGC para discutir beneficios que traería el sometimiento colectivo (por determinar) y el individual (ya existente), junto con otro tipo de concesiones propias de negociaciones con grupos insurgentes;
- b) Optar por una estrategia que no solo recurra al descabezamiento del crimen organizado (contra las AGC se han llevado a cabo distintos operativos: Operación Troya I y II, y Operación Agamenón I y II). Esta estrategia puede ayudar a desintegrar una estructura criminal, pero no garantiza la disminución de la violencia; por el contrario, la fragmentación y atomización que le son propias puede derivar en un recrudecimiento del impacto humanitario y el deterioro de las condiciones de seguridad de los territorios;
- c) Explorar las posibilidades de ampliar la utilización de los mecanismos de justicia transicional (por medio de Comisiones de la Verdad, por citar un ejemplo), como uno de los beneficios para lograr acercamientos con las AGC.
- d) Expedir un decreto que posibilite el sometimiento negociado a través de diálogos subregionales que incluya a los grupos delincuenciales subcontractados. Esto debería hacerse de manera coordinada entre entes territoriales y en todos los departamentos donde tiene presencia las AGC.

4. CONECTAR ECONOMIAS

Elaborar una política de combate colaborativa y conjunta de economías lícitas e ilícitas

- a) Expedir un decreto que obligue a los principales integrantes de las AGC capturados por la Policía y el Ejército a rendir cuentas en Colombia antes de ser extraditados a Estados Unidos. Esto permitiría conocer las alianzas con sectores privados y públicos, así como identificar las nóminas paralelas en el Estado, de las cuales nutre su poder criminal y económico;
- b) Promover iniciativas que fortalezcan el trabajo colaborativo entre la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), la Fiscalía, Policía, Ejército, con el propósito de dismantelar las redes de apoyo estatales con las que cuenta el grupo;
- c) Fortalecer las leyes de comercio exterior para controlar las exportaciones de recursos naturales como el oro, uno de los recursos predilectos de organizaciones como las AGC para lavar dinero y nutrir sus finanzas. Este fortalecimiento de leyes involucra una complicada pero urgente discusión: la conexión entre criminalidad y Zonas Francas.

CAPITULO 15

LAS DISIDENCIAS DE LAS FARC

Mario Aguilera Peña⁸⁷

EL PROBLEMA

Negociar con las disidencias con perfil político, evitando su fragmentación y nuevas re-incidencias.

1. EXPANSIÓN DE LAS ESTRUCTURAS ARMADAS Y ACTIVIDAD VIOLENTA

Los primeros disidentes de las FARC emergieron a mediados del 2016, en pleno proceso de negociación, encabezados por “Gentil Duarte”, quien mostraba su desacuerdo con lo pactado. Posteriormente, en agosto de 2019, “Iván Márquez” retomó las armas fundando la “Segunda Marquetalia”, argumentando la traición a los acuerdos, su modificación unilateral y supuestos montajes judiciales. A la par surgieron grupos autónomos, con o sin excombatientes de las FARC, algunos decididamente dedicados al negocio del narcotráfico, mientras otros con superficiales motivaciones políticas buscaban lograr reconocimiento y aceptación regional.

Todos fueron tildados de narcotraficantes, de una parte por financiarse con los recursos de la hoja de coca, de otra por haber nacido después de la firma del acuerdo de paz. No obstante, la captación de recursos ilegales no explica por qué las dos más importantes organizaciones armadas originadas en las FARC se toman el trabajo de intentar articular y crear estructuras, expandirse en diversas regiones, elaborar un discurso político y reactivar milicias y bases locales del Partido Comunista Clandestino (PC3).

Más bien existen otros factores explicativos del surgimiento de las disidencias: a) La paz parcial o incompleta que vive el país por segunda ocasión, convertida en fuente de inseguridad para los desmovilizados y comprometidos con un acuerdo; b) Las discrepancias, incertidumbres e incumplimientos alrededor del acuerdo de paz; c) El abandono estatal de zonas periféricas, haciendo posible la emergencia de controles por parte de aparatos armados ilegales.

A finales del año pasado se indicaba que las disidencias con rasgos políticos pasaban de 5.000 integrantes, afectando alrededor de 123 municipios distribuidos en 22 departamentos (Indepaz, 2021). La actividad que despliegan ha tenido incidencia en el incremento reciente de la violencia, en 2021 los homicidios registraron el mayor aumento de los últimos siete años. Adicionalmente, las disidencias tendrían una cuota

⁸⁷ Doctor en sociología Jurídica e Instituciones Políticas. Profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) – Universidad Nacional de Colombia.

de responsabilidad en el asesinato de excombatientes, líderes sociales y defensores de derechos humanos, particularmente en zonas donde libran una lucha con grupos rivales por el control de los cultivos ilícitos. En conexión con esos conflictos regionales se han incrementado otras formas de violencia como amenazas, desplazamiento forzado y masacres.

2. DIVERSIDAD DE GRUPOS Y PROCESO DE CONFIGURACIÓN

Las disidencias irrumpieron en grupos sueltos. El primer sector que articuló alias “Gentil Duarte” hasta su muerte se formó con disidentes de varias estructuras del antiguo Bloque Oriental; a él se sumaron otras estructuras que actuaban de forma dispersa. Otros focos se constituyeron en el occidente conformando el Comando Coordinador del Occidente, de seguro con incidencia de emisarios experimentados adiestrados en las filas de “Gentil Duarte”. Por último, se generaron alianzas en otras regiones hasta alcanzar, a fines de 2021, alrededor de 20 estructuras armadas.

El segundo sector disidente, el encabezado por Iván Márquez, partió de la nada. Comenzó aglutinando unos cuantos grupos pequeños que denominaron comisiones, unos pre-existentes y otros recién creados, que pretendían ampliar para convertirlos en Frentes. A ese mecanismo de configuración se le sumaron complicadas fusiones con grupos dedicados exclusivamente a la captación de rentas (en Nariño y Putumayo, por ejemplo). Este sector aglutinaría entre 10 y 12 estructuras.

El tercer sector disidente lo conformó un grupo independiente que también reclama un perfil político, es el caso del Frente 36 y posiblemente de las guerrillas Unidas del Pacífico (GUP, si todavía subsisten).

3. ÉLITES GUERRILLERAS POLITIZADAS Y COMBATIENTES HETEROGÉNEOS

Hasta hace poco los grupos disidentes mostraron que sus jefaturas, al provenir de las antiguas FARC, contaban con un importante nivel de politización. Los mandos medios eran más bien desconocidos y los guerrilleros rasos tenían baja formación política, seguramente porque en su mayoría se trataba de nuevos reclutas y por tanto ajenos a los procesos de selección y formación que se habían aplicado en las antiguas guerrillas.

La escasez de nuevos reclutas y la debilidad de los mecanismos de selección y formación de los combatientes, generó varias consecuencias:

- Tendencia al pago de salarios a los combatientes, lo que pone en segundo plano la pertenencia o vinculación por razones políticas.
- La poca selectividad y la heterogeneidad de los miembros de las estructuras, haciendo más difícil la apropiación de los discursos y la identidad política.
- El bajo nivel de identidad y cohesión en sus estructuras debilita la lealtad con el grupo y el respeto por la población civil.
- La disciplina interna parece basarse más en el miedo al fusilamiento que en las convicciones políticas.

4. MUERTE DE LÍDERES Y POSIBILIDAD DE FRAGMENTACIÓN

La negociación con los disidentes se ha problematizado porque sus cabezas visibles y politizadas han muerto sin que haya claridad, por ahora, del impacto de esas muertes sobre las filas. Los efectos hay que medirlos en dos ámbitos: a) Sobre las estructuras regionales en proceso de aglutinamiento, ¿continuarán articuladas u optarán por la autonomía? ¿Continuarán la línea de los cabecillas muertos persistiendo en el intento de politizar las bases guerrilleras? ¿Sobrevendrá un proceso de atomización? b) La muerte de varios de los principales comandantes pone a prueba la habilidad y autoridad de los nuevos mandos para continuar manteniendo la configuración y articulación de las estructuras.

En el caso del grupo de “Gentil Duarte” cuentan con su sucesor Iván Mordisco⁸⁸ (conocido también como Iván Losada), quien da muestras de tener la suficiencia para coordinar grupos, tal como lo hizo en 2018 y 2019 cuando actuó como emisario de su comandante en otras regiones. Por otro lado, si no se restablece de sus heridas “Iván Márquez”, sus segundos (“Walter Mendoza” y el “Zarco Aldinever”), tendrán que demostrar que pueden mantener unas agrupaciones que presentan alianzas complicadas con grupos de delincuencia común. Respecto al grupo independiente (Frente 36), no hay claridad sobre su futuro debido a la “neutralización” de dos de sus comandantes.

IMPLICACIONES

1. NEGOCIACIÓN PARA FRENAR ATOMIZACIÓN

La debilidad del mando de las organizaciones disidentes y sus discordancias internas pueden llevar a procesos de fragmentación y a la ampliación de la violencia. Es una razón más para impulsar la negociación con estas estructuras.

2. LA PAZ COMPLETA

La paz es un derecho y un imperativo constitucional. Los territorios que continúan afectados por la violencia organizada tienen el derecho a vivir en paz, sin las incertidumbres del control derivado de la actividad de aparatos organizados ilegales.

Para ello se requieren dos aspectos: acuerdos con los actores armados, pero también la transformación de las regiones afectadas por la violencia. Esas transformaciones pasan por la presencia institucional y la solución a los problemas regionales (narcotráfico, pobreza, falta de vías, ausencia de alternativas para los jóvenes). Presencia que debe conducir a la recuperación de territorios, los controles fronterizos, el respeto de los derechos humanos y la asistencia de las agencias del Estado. Solo de esa manera se disminuirán los factores de reincidencia de los aparatos armados.

⁸⁸ Al escribir este texto todavía hay dudas si “Iván Mordisco” está vivo o muerto, se dice que el video publicado el 3 de agosto, donde acepta la negociación, fue elaborado días antes de morir en combate.

¿QUÉ HACER?

1. ¿CON QUIÉNES NEGOCIAR O A QUIENES SOMETER?

Plantear un diálogo y negociación con los grupos disidentes implica tener claridad sobre con quienes se debe negociar, sobre su composición, el nivel de control de los mandos sobre sus estructuras y sobre el futuro de los eventuales acuerdos. Está claro que hay que evitar salidas en falso y un desgaste del Estado. En ese contexto consideramos que deberá intentarse lo siguiente:

- a) Persistir en la iniciativa de invitar a dialogar a las estructuras disidentes a fin de recoger su pensamiento y posiciones al respecto, precisando colectivos y aparatos sueltos interesados en ello.
- b) Realizar una investigación académica tomando como base testimonios con los disidentes detenidos de las diferentes estructuras para tener mayor claridad sobre la situación interna de tales aparatos (mentalidades, disciplina, historial de sus jefes, conductas con la población civil, intereses, control de jefes sobre estructuras, etc.). Solo de esta manera se podría entrar a definir cuales organizaciones podrían ser acreditadas como estructuras políticas y cuales como grupos de delincuencia común. Un estudio rápido e imparcial al respecto podría ayudar a legitimar la negociación en una sociedad convencida de que todos los alzados en armas son narcotraficantes.

2. LA DOBLE CARA DE LA NEGOCIACIÓN

El diálogo y la negociación con los grupos armados disidentes debe abarcar dos ámbitos: Por un lado, el proceso con sus representantes, buscando que mantengan su identidad y cohesión. Y por otro, el despliegue en las regiones donde operan. Allí se hace necesario resolver conflictos (de títulos de tierras, por ejemplo), desarticular las cadenas de producción y comercio de coca, y ganarse las comunidades para el proceso de desmantelamiento de las economías ilícitas.

- a) Acordar un cese al fuego con las disidencias interesadas en el diálogo para probar su voluntad de negociación y la capacidad del mando o control sobre sus aparatos.
- b) Examinar la posibilidad de reunirlos en una sola mesa de negociación tal como ocurrió con la con los grupos paramilitares, reunidos para el diálogo. Deben tener representación los “combos” urbanos, las milicias y los miembros del PC3, a fin de comprometerlos en el proceso y evitar lo ocurrido con el Frente 29 en Nariño.
- c) Atender los requerimientos de las comunidades y organizaciones sociales de las regiones afectadas por la violencia, identificando los factores que han contribuido al conflicto armado o que permitieron su continuidad luego del acuerdo de paz con las FARC.

3. MARCO JURÍDICO

Negociar con los grupos disidentes de perfil político sobre la base de la aplicación de los parámetros de la Justicia Especial para la Paz (JEP). Para que los grupos armados sean aceptados en esa jurisdicción sería indispensable que entreguen la información relacionada con las formas como opera el narcotráfico en las respectivas regiones en las que actúan (carteles y comerciantes nacionales y extranjeros; rutas; relaciones con microtráfico), así como la verdad sobre el asesinato de líderes sociales y excombatientes, entrega de bienes y armas). El seguimiento a lo pactado deberá contar con la participación de las comunidades y las organizaciones de víctimas.

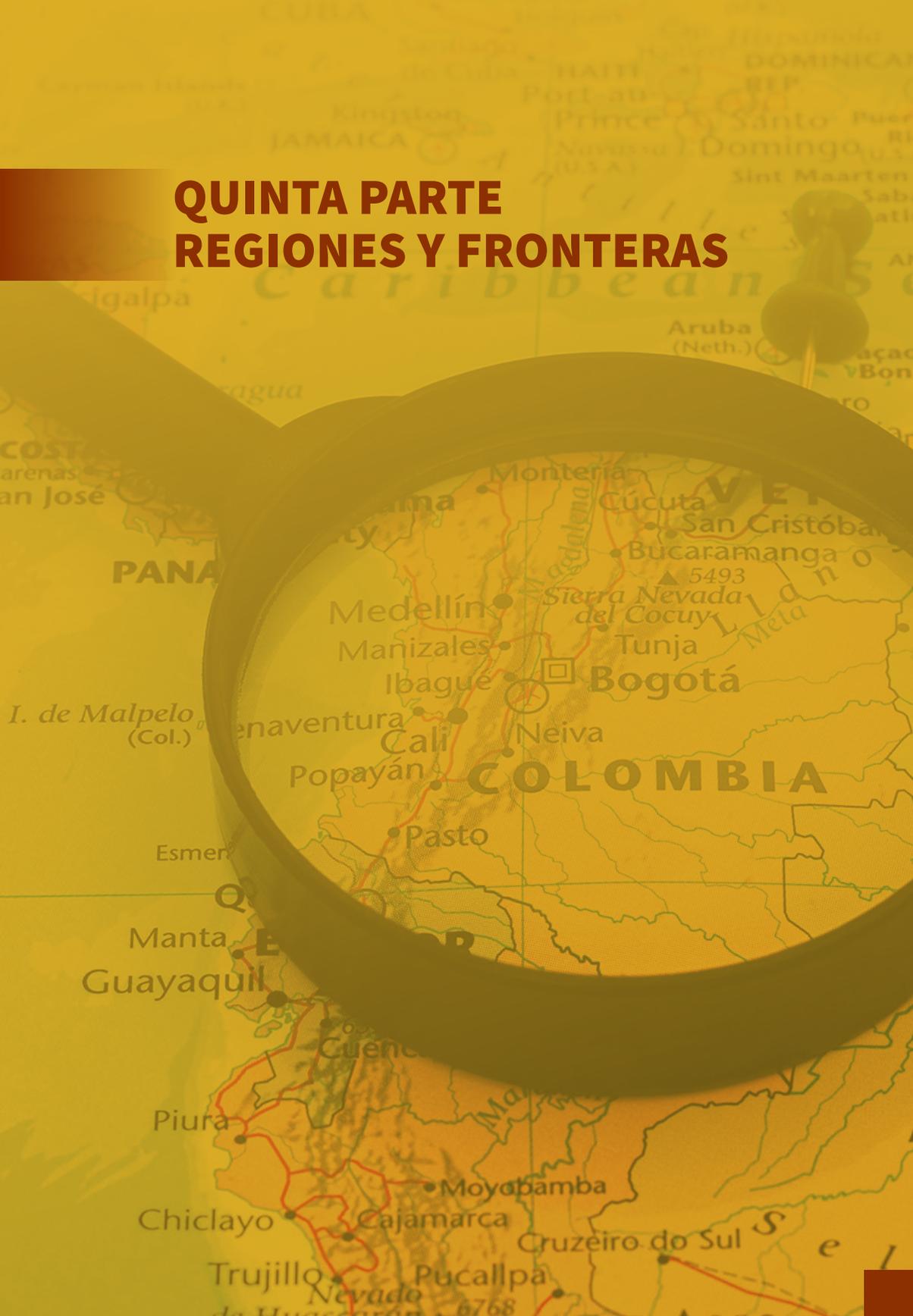
4. ESTRATEGIAS REGIONALES Y CON DESMOVILIZADOS

- a) Diseñar estrategias integrales para el tratamiento a los desmovilizados debido a que las características de los grupos disidentes elevan la posibilidad de la reincidencia. La estrategia debe incluir una política efectiva de protección.
- b) Reforzar los acuerdos con las comunidades, definiendo políticas públicas hacia los jóvenes (culturales, educativas, deportivas, recreativas, artísticas, etc.).

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Indepaz (2021). Informe sobre sobre presencia de grupos armados en Colombia. Septiembre.

QUINTA PARTE REGIONES Y FRONTERAS



CAPITULO 16

LA NACIÓN DESDE LAS REGIONES⁸⁹

*Carlos Zárate⁹⁰ / Rubin Huffington⁹¹ / Brayan López⁹² / Bairon Otálvaro⁹³
Mariela Márquez⁹⁴ / Germán Castaño⁹⁵ / Vicente González⁹⁶ / Adolfo Álvarez⁹⁷
Eduardo Areiza⁹⁸ / Vanessa Ortiz⁹⁹ / Juan Carlos Bernal¹⁰⁰ / Germán Palacio¹⁰¹*

EL PROBLEMA

El concepto de región es quizás uno de los más controvertidos de la historia nacional en la medida que recoge las disputas por la configuración territorial de la República. Es sin duda uno de los pilares de la construcción del Estado y la nación, lo fue en el pasado y lo seguirá siendo en los días por venir de cara al logro de la paz completa.

Las regiones, los territorios y las territorialidades responden a las formas mediante las cuales se producen sistemas sociales, esto es, la producción social del espacio. El concepto de región ayuda a agrupar o dispersar objetos que permiten particularizar u homogenizar espacios que, por similitud o diferencia, identifican un fenómeno o una realidad casi siempre geográfica. Se le da el nombre de región geográfica, región económica, región cultural, entre otras. Desde este enfoque, las regiones se han construido siguiendo dinámicas en las que el Estado ha estado ausente o jalonadas por disputas en torno a proyectos económicos coincidentes con la mirada estratégica del Estado, que reduce los territorios a lugar de explotación –con la consiguiente victimización de sus habitantes–.

El significado de la región en el proceso de construcción de la nación no es halagüeño. En el tránsito de la república decimonónica a la del siglo XX, guiado por la centralización conservadora, los antiguos nueve Estados dejaron de existir como proto-regiones dando

⁸⁹ El presente capítulo fue el más exigente en términos de su elaboración colectiva. Lo redactaron los equipos regionales y como consecuencia entraron en juego trayectorias, visiones y propuestas políticas harto variadas. Es un texto en evolución.

⁹⁰ Sociólogo. Profesor Titular Universidad Nacional de Colombia, sede Amazonía. Director Centro de Pensamiento en Fronteras CPF-UN.

⁹¹ Profesor de la Universidad Nacional de Colombia. Director del Observatorio independiente Espacio-Tiempo y Territorio.

⁹² Politólogo, docente de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia. Miembro del Observatorio independiente Espacio-Tiempo y Territorio.

⁹³ Director del Programa de Administración Pública, Universidad del Valle.

⁹⁴ Comunicadora Social y Periodista. Profesora Universidad Nacional de Colombia, sede Manizales

⁹⁵ Administrador de Empresas. Profesor asociado de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Manizales. Director del Centro de pensamiento en desarrollo sostenible.

⁹⁶ Teólogo y Licenciado en Filosofía y Educación Religiosa. Candidato a Doctor en Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia.

⁹⁷ Profesor Universidad del Valle. Director del Instituto de Investigaciones e Intervenciones para la Paz, Universidad del Valle

⁹⁸ Profesor de la Escuela de Desarrollo Humano y Trabajo Social, Universidad del Valle-Sede Pacífico

⁹⁹ Socióloga. Profesora de la Universidad Nacional de Colombia, sede Orinoquía.

¹⁰⁰ Historiador. Pasante Universidad Nacional de Colombia, sede Orinoquía.

¹⁰¹ Abogado e Historiador. Profesor Universidad Nacional de Colombia, sede Amazonía. Director Centro de Pensamiento Amazonas, CEPAM-UN

paso a los departamentos como esquema político administrativo; también surgió la figura de los territorios nacionales, el eufemismo con que se nombraron los espacios que no pudieron ser conocidos e integrados a la naciente estatalidad nacional. La construcción de región avanzada a mediados del siglo XIX quedó suspendida¹⁰².

Entretanto, la dinámica económica y social del país -principalmente su centro geoeconómico-, se fue desarrollando en torno al río Magdalena y los Andes subordinando territorios y territorialidades: indígenas, campesinos, afros, raizales y criminales, entre otros, constituidos al margen del geocuerpo y la rígida territorialidad estatal (Serge, 2005). La reforma constitucional de 1991, y en particular la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial o Ley de Fronteras, hizo el intento de romper el divorcio entre Estado y regiones. No obstante, es poco lo que se ha avanzado en materia de reconocimiento de estas territorialidades durante este siglo.

Más bien, se ha producido un proceso de recentralización evidenciado en la disminución de recursos efectivamente transferidos por el Sistema General de Participaciones del Estado Central a las regiones (especialmente a partir del Acto legislativo 01 de 2001 y el 04), mientras simultáneamente se les delegan responsabilidades en la atención de asuntos diversos de política social (incluyendo hasta la mitigación de los efectos del conflicto armado). Además, las políticas de corte neoliberal han acentuado la concentración económica y como consecuencia las desigualdades territoriales.

Se conformaron las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) que, aunque pretenden generar formas asociativas entre los departamentos con fines de planeación, no dejan de responder a expectativas de organización económica dentro de un modelo extractivista, sin considerar los intereses y necesidades vitales de las poblaciones que habitan las regiones. Al otro lado está la Colombia profunda, la de los territorios desarticulados donde es patente la ausencia de un Estado-nación que integre las regiones al proyecto nacional. De la Colonia a hoy, Colombia ha perdido el 40% de su territorio, específicamente en las zonas de frontera geopolítica, poniendo en evidencia la carencia de un proyecto sostenible para el territorio y las territorialidades.

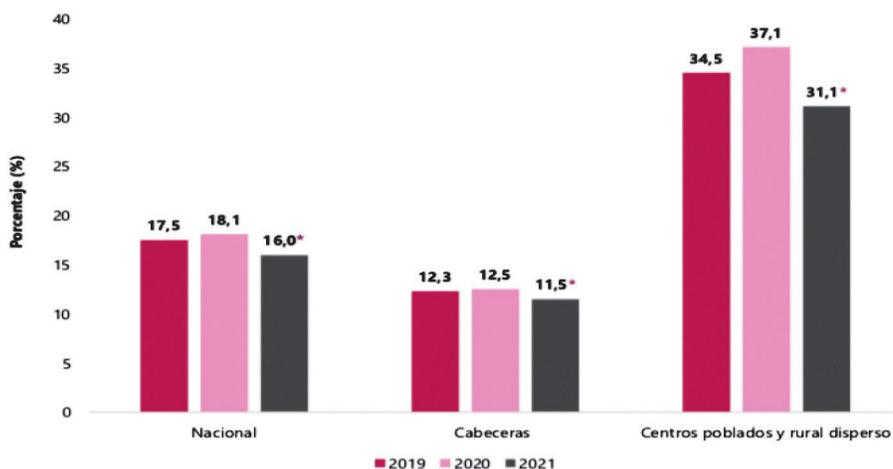
Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) buscan materializar la inclusión de grupos focalizados al modelo de desarrollo. Por desfortuna, dejaron por fuera territorios con marcada inequidad y exclusión como el eje cafetero y las fronteras de Amazonas, Vichada y Guainía. El conflicto armado guarda conexión con la inexistencia de una organización territorial actualizada y adecuada a las realidades de las territorialidades y, por tanto, a las condiciones físico bióticas y socioculturales de las regiones y las fronteras, incluyendo las particulares maneras de entender, sentir y concebir los territorios y territorialidades¹⁰³.

¹⁰² Lo revela la Comisión Corográfica de Agustín Codazzi y Manuel Ancizar en la exploración de los nueve estados que componían la nación en el periodo del liberalismo radical decimonónico.

¹⁰³ Entre ellas el nivel local (vereda y municipal), fronterizo y transfronterizo, hasta el nivel provincial, departamental, macrorregional, internacional o global.

Baste con traer a cuento los indicadores de calidad de vida: los centros poblados y rurales dispersos están bien por debajo de las cabeceras o centros urbanos. Aunque en 2021 tuvieron una disminución de seis puntos con relación a 2020, la pobreza multidimensional de las áreas dispersas supera en 2,7 veces las cabeceras (31 y 11% respectivamente) (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2022). Lo termina de revelar la Amazonía: pese al reconocimiento mundial de su extraordinaria riqueza y pese a que ocupa el 42% del territorio, genera tan sólo el 1% del PIB nacional.

Gráfico 1
Índice de pobreza Multidimensional - IPM
Principales dominios 2019-2021



Fuente: DANE Encuesta de calidad de vida ECV 2019-2021 con base en proyecciones del CNPV 2018

Nota: En 2020 se usa la integración del registro administrativo SIMAT, el formulario C-600 y la encuesta de calidad de vida para la estimación del indicador de inasistencia escolar. **Para el cálculo total nacional, total cabeceras y centros poblados y rural disperso no se tiene en cuenta la ruralidad de la Amazonía-Orinoquía (*)Cambios estadísticamente significativos

Hay que abandonar el discurso de las entidades territoriales como unidades discretas, donde la nación es la sumatoria de las regiones, estas de los departamentos y estos a su vez de los municipios. Existen además otras territorialidades estatales con las cuales las políticas públicas se comunican muy poco, como es el caso de las relativas al ordenamiento ambiental: Corporaciones de Desarrollo sostenible o áreas protegidas, entre otras.

IMPLICACIONES

1. La política territorial para la paz desde la región (en un horizonte de cuatro años) puede plantearse como un esfuerzo de acercamiento y complementación entre las territorialidades reales y las propuestas de territorialidad estatal definidas en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) y el Consejo de Ordenamiento Territorial (COT), entre otras, mediante la creación y adecuación de macroregiones, tecnoregiones y bioespacios (Fals y Borja, 1999).

2. La constitución de macroregiones y regiones no parte de la nada. En gran medida ya están conformadas, al menos en sus bases biogeográficas y poblacionales, así como en sus flujos y sociabilidades. Se demanda entonces su redefinición, visibilización y reorganización, así como su empoderamiento. Se habla en términos abstractos de las cinco regiones naturales, invisibilizando la existencia de territorios y territorialidades intermedios -que no son los departamentos-, como el Caribe continental y el Caribe insular, la cultura vallenata del Cesar y La Guajira (López Matamoros, 2020; Huffington y López, 2022), el Pacífico Litoral diferenciado del vallecaucano, el eje cafetero como región de la macrorregión andina, una Amazonia andina y una Amazonia profunda.

3. La región puede considerarse eje de la propuesta de actualización y puesta en marcha de la una política de paz territorial y, como tal, actuar de articuladora de las dimensiones nacionales y globales (López Matamoros, 2020; Huffington y López, 2022). Por una parte, las de menor orden espacial: subregiones, provincias, municipios, entidades territoriales indígenas (ETI), consejos comunitarios, Zonas de Reserva Campesina, Territorios Agroalimentarios y las entidades territoriales de carácter fronterizo y transfronterizo. Sin olvidar las aglomeraciones urbanas, relegadas a segundo plano en la organización territorial convencional.

De otra parte, los espacios interescales que actúan como ‘ecotonos’ o zonas de encuentro, como las zonas de contacto transfronterizo o la zona de transición entre Orinoquia y Amazonia o entre Amazonia y Andes, o el Urabá entre las regiones Caribe, Andina y Pacífico.

4. Hay que enfrentar la inequidad territorial expresada en la subordinación de las regiones periféricas al centro, deteniendo los procesos de recentralización que buscan revertir algunos logros de la reforma constitucional;

5. Así como la economía debe estar en función de las personas y no del capital, las regiones deben estar en función de la población y sus necesidades de locomoción, comunicación y expresión, de tal manera que dignifiquen su existencia;

6. Es necesario replantear la relación entre la sociedad y la naturaleza, transformando el modelo neoliberal extractivista. Se requiere un nuevo pacto de convivencia con los seres de la fauna, la flora y las aguas;

7. Las consultas a la población deben dejar de ser instrumentos de legitimación de las políticas y las economías extractivistas. La construcción de la región y la nación debe contar con el conocimiento y la participación vinculante, informada y cualificada de las poblaciones en los territorios

¿QUÉ HACER?

1. Establecer de manera inmediata espacios de diálogo regional desde abajo que den lugar a sujetos/as excluidos históricamente, tanto en lo urbano como en lo rural. El acuerdo nacional es inherentemente un acuerdo territorial regional como “modelo

de deliberación pública para la coordinación e integración de los actores sociales” (Fals y Borja, 1999). Se proponen mesas subregionales y provinciales con metodologías diferenciadas.

2. Conformar un funcionariado público conecedor de los temas de la administración pública regional. Es el fundamento de la operación del Estado a largo plazo, siempre y cuando se garantice su estabilidad temporal y funcional con enfoques de desarrollo territorial en las distintas escalas. Se trata de cimentar una ética de lo público y su cuidado en los funcionariados regionales.

3. Crear capacidades institucionales para la paz en los territorios, fortaleciendo instancias para la gestión territorial en las diferentes escalas, incluidas las zonas de frontera en cooperación con entidades similares de los países vecinos. En la perspectiva de asociatividad y articulación de actores, se requieren programas que incentiven la asociación entre gobiernos locales, empresas, comunidades y universidades, en torno a proyectos de bienestar social y económico con participación social e institucional encaminadas a superar los desequilibrios territoriales y el atraso histórico.

4. Reconocer las capacidades y equipamientos institucionales comunitarios de gestión territorial de orden étnico-cultural, de género, barrial y popular (en los niveles urbanos y rurales), con miras a la articulación de problemáticas socialmente relevantes en temas de justicia, servicios públicos, planificación local, resolución de conflictos, entre otros. Es un mecanismo que puede mejorar las capacidades institucionales estatales y sociales en términos de gobernabilidad y gobernanza para la articulación y reconstrucción de tejido social.

5. Poner en práctica una política de reordenamiento territorial para la paz orientada al desarrollo de la LOOT, arrancando por poner en funcionamiento las Entidades Territoriales Indígenas que substituyan los corregimientos departamentales (Vaupés, Guainía) o las áreas no municipalizadas (Amazonía). Deben incluirse las zonas de contacto transfronterizo y eventualmente (en cooperación con los países vecinos) entidades territoriales transfronterizas. De igual modo, la consolidación legal de las 49 Zonas de Reserva Campesina -que ya operan en la cotidianidad- (Cristancho, Espinosa y López, 2020), a modo de reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos territoriales y de los territorios agroalimentarios como sustento territorial de la soberanía alimentaria en zonas con altas necesidades básicas insatisfechas: Vichada, Vaupés, Chocó, La Guajira y Guainía. Es prioritario.

6. Fortalecer una política de fronteras oceánicas en el mar Caribe que corrija el desequilibrio regional, ejerza soberanía en la región oceánica más allá de la lucha contra el narcotráfico. Existen siete fronteras geopolíticas en el Caribe, en cuyo caso se requiere el despliegue de un fuerte liderazgo regional.

7. Revisar la propuesta de generación de nuevos departamentos, dándole prioridad a la regionalización desde el fortalecimiento de las subregiones y provincias administrativas

de las territorialidades y regiones reales. Se deben buscar niveles territoriales intermedios que conecten lo nacional con lo local desde la realidad deliberativa de los procesos sociales, y no como imposición desde el centro tal y como sucedió con la creación de los departamentos en Amazonía, Orinoquía, Caribe y Pacífico.

8. Diseñar una plataforma de coordinación interterritorial e intersectorial para la formulación e implementación de los planes y políticas públicas territoriales y sectoriales, comenzando por los planes de desarrollo incluyendo los ‘planes de vida’ de los pueblos indígenas, afrodescendientes, comunitarios y campesinos. Se pueden conformar comités y/o mesas de concertación interterritorial en los diferentes niveles.

9. Revisar y modificar el modelo de transferencias de la nación a los territorios a través de la revisión del Sistema General de Participación y el Sistema General de Regalías, de tal modo que se garantice el fortalecimiento fiscal de las regiones.

10. Fortalecer el desarrollo autónomo de las veedurías ciudadanas en nodos provinciales, subregionales y regionales con apoyo de las Defensorías del Pueblo y las Contralorías territoriales, como forma de reivindicar la transparencia de la acción estatal.

11. Ofrecer acompañamiento a los municipios PDET en la estructuración y ejecución de las iniciativas que hoy son apenas ideas. El acompañamiento debe hacerse desde observatorios creados por las universidades regionales. En esta medida, se hace prioritario convertir en municipios PDET las zonas con indicadores altos de pobreza multidimensional no incluidos en el listado de los 170 del Acuerdo de la Habana: La Guajira, Vaupés, Guainía y Chocó.

12. Avanzar en el conocimiento histórico y actualizado sobre las regiones y demás entidades territoriales, construyendo un conocimiento riguroso de sus dinámicas que permite la formulación sólida de las políticas territoriales y las reformas normativas requeridas. Una primera tarea puede ser la evaluación crítica de las propuestas en ordenamiento territorial existentes desde la constitución del 91.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Banco de la República. Informe de Coyuntura Económica Regional (ICER). Años 2010 a 2015.
- Cristancho, C., Espinosa, A. y López B.A. (2021) Las Zonas de Reserva Campesina: Límites y posibilidades del campesinado para una reforma rural integral. En: Cortés, A. A., Cohecha, E. Á., * Arias, H. A., Beltrán, D. C., Santos, M. J. Cristancho, C. & Giraldo, M. C. B.(eds.) Reforma rural integral: ¿Oportunidad que se desvanece? Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2022a). Pobreza monetaria y grupos de ingreso en Colombia. Bogotá D. C.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2022b). Pobreza Multidimensional. DANE Información para todos. Bogotá D. C.
- González, V. (2022) Región pacífico norte: Chocó, en este mismo proyecto.
- Fals, O. (1988) La insurgencia de las provincias. Universidad Nacional de Colombia: IEPRI: Siglo XXI, Eds. Pp. 24-25.
- Fals, O. & Borja, M. (1999) Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia: contribución para la solución de conflictos. Análisis político, (36), 82-102
- Fals, O. (2000) Acción y espacio. Autonomía en la Nueva República. Bogotá. Instituto de Estudios Políticos. Universidad Nacional. Tercer Mundo Editores.
- Huffington, R. (2021) El papel de los programas de desarrollo con enfoque territorial en la implementación de los acuerdos de paz entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. En: Reforma Rural Integral: ¿oportunidad que se desvanece? Rodrigo Leiva Editor. P (114-137). Centro de Pensamiento Desarrollo Rural. Universidad Nacional de Colombia.
- López Matamoros, B. A. (2020) La influencia de la acción política del campesinado en la configuración territorial del centro de la Serranía del Perijá entre 1987 y 2018. Tesis de Maestría: Universidad Nacional de Colombia, Bogotá D.C.
- Serje, Margarita. El revés de la nación. Territorios salvajes, fronteras y tierra de nadie. Bogotá: Uniandes-CESO, 2005.
- Universidad Nacional de Colombia (2015). Conformación de comunidades académicas locales en las regiones de integración fronteriza. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia: DNP, 1995.
- Zárate, C.; Aponte, J y Victorino, N (2017). Perfil de una región transfronteriza en la Amazonia: la posible integración de las políticas de frontera de Brasil, Colombia y Perú. Bogotá: Editorial de la Universidad Nacional de Colombia.
- Zárate C. Y Palacio, G. (2018) “La Amazonia: Construcción de nación, región e integración fronteriza”. En: Universidad Nacional de Colombia. Universidad y territorio. Colección del sesquicentenario, (Vol. V. T. 1). Pp. 21-65.

CAPITULO 17

LAS FRONTERAS NO SE REDUCEN A LA LÍNEA LIMÍTROFE

Socorro Ramírez¹⁰⁴ / Carlos Herrera Casadiego¹⁰⁵

EL PROBLEMA

Este texto trata de mostrar, a partir del caso de la frontera colombo-venezolana, la necesidad de asumir una diferenciación de lo que es la línea limítrofe y de lo que conforman las zonas fronterizas. Esta clarificación ayuda a precisar las políticas que requieren las fronteras, pues, en la actualidad al menos tres elementos impiden realizar el necesario cambio de enfoque y avanzar allí en la construcción de la paz: primero, reducir lo fronterizo a la línea limítrofe; segundo, equiparar las zonas fronterizas a las divisiones político-administrativas; tercero, el creciente deterioro de la seguridad en los ámbitos fronterizos. A continuación, se explica cada uno de esos elementos.

Una primera aproximación al problema en la frontera parte de un cuestionamiento esencial: cómo incide la reducción de la mirada de la frontera a la línea limítrofe desconociendo tanto las especificidades de ámbitos diversos como las interacciones y problemáticas transfronterizas que repercuten en las violencias y en las posibilidades de construcción de la paz. La revisión de dimensiones y acontecimientos significativos de esa problemática la ilustramos en los distintos ámbitos fronterizos colombo-venezolanos.

La visibilidad negativa que se le da a las fronteras como lugares de informalidad, ilegalidad, contrabando, violencia, entre otros, distorsiona realidades y problemáticas que más que a factores locales obedecen, en buena medida, a la ausencia estatal que no ha regulado múltiples procesos extractivos y de colonización y, en cambio, ha marginado a la mayoría de dichas zonas con respecto a los centros políticos o productivos nacionales. Los grupos armados irregulares suelen aprovechar esa ausencia de los Estados de esas zonas fronterizas para disputarse con violencia el control de territorios, recursos y poblaciones ensañándose contra las comunidades locales para intentar imponerles sus “normas”.

Esa ausencia estatal de las zonas fronterizas se ha debido, en alguna medida, a la concentración de la mirada de los poderes centrales nacionales sólo en la línea limítrofe y no en las zonas que su delimitación desarticuló o en las interacciones que genera y que definen muchas de sus dinámicas actuales. Tal mirada centrada en el límite que separa y no en la zona fronteriza binacional o trinacional que genera ha impedido reconocer los

¹⁰⁴ Profesora Emérita de la Universidad Nacional de Colombia. Miembro del Centro de Pensamiento Región Nación y de Puentes Ciudadanos Colombia-Venezuela.

¹⁰⁵ Docente de la Universidad Militar Nueva Granada e investigador independiente.

diferentes ámbitos de cada frontera y las dinámicas según sea una zona significativa en lo étnico, cultural, social, ambiental o comercial. De hecho, hay comunidades indígenas compartidas entre países vecinos cuyo territorio ancestral fue partido por la línea limítrofe, por lo que esas poblaciones en algunos casos han logrado que se les reconozca su condición binacional y transfronteriza, y aunque ese reconocimiento se consignó en constituciones y normas se le interfiere o desconoce en momentos de tensión entre los gobiernos centrales.

Por otra parte, y como segundo elemento a considerar, las zonas fronterizas tampoco se pueden reducir a las divisiones político-administrativas, como se suele hacer de manera rutinaria. Por lo tanto, proponemos que la referencia a esas zonas se haga a partir de las interacciones étnicas, sociales, ambientales, educativas, económicas y políticas que a través de su historia han determinado tanto sus problemáticas como sus oportunidades.

Por último, la compleja situación fronteriza cobra mayor relevancia en la actualidad debido al deterioro continuo de las condiciones de seguridad, en particular en amplios sectores del territorio colombiano, incluyendo los ámbitos fronterizos que han padecido no sólo diversas violencias, sino que han sido escenario de combates y guerras ante la incapacidad estatal para revertir ese panorama que afecta fundamentalmente a la población civil (HRW, 2022).

Es necesario cambiar la mirada de las zonas fronterizas como asunto de seguridad nacional pues impide enfrentar amenazas comunes y aprovechar grandes oportunidades que abren las interacciones poblacionales, socioculturales, ambientales y de recursos naturales. Además, se requiere propiciar el reconocimiento de la seguridad fronteriza como problema común a los países implicados con el fin de coordinar acciones en conjunto para su gestión. Como lo demuestran las experiencias internacionales, los Estados pueden cooperar exitosamente para mantener la seguridad fronteriza y así prevenir el escalamiento o la regionalización tanto de conflictos armados como de distintas violencias.

Ahora bien, una mirada más integral permite una aproximación a las interacciones de las diferentes zonas fronterizas. Tal como se puede ver en el caso de los ámbitos colombo-venezolanos a continuación descritos, los cuales contienen una mirada de la frontera que da cuenta de los procesos de configuración histórica previos a la delimitación y a las dinámicas de intercambio social, cultural y económico presentes en las zonas fronterizas (Ramírez, 2008; CNMH, 2015).

1. Península caribeña y guajira. En este ámbito se destaca tanto el territorio ancestral de una comunidad transfronteriza -los Wayuu entre la Guajira y el Zulia-, como la existencia de recursos energéticos que podrían transformar a los dos países en socios de proyectos estratégicos, y aprovechar ríos compartidos frente a problemas locales de agua y vías. Tiene un solo paso fronterizo formal; la ausencia estatal de bahías y trochas es aprovechada por traficantes de drogas ilícitas y contrabandos.

2. Serranía del Perijá y cuenca del Catatumbo. Está marcado por ecosistemas compartidos que han generado el surgimiento de parques nacionales a cada lado, pero sin la

coordinación que requiere su protección. La explotación petrolera y carbonera aumenta el desplazamiento indígena y el despojo de sus territorios, la contaminación y erosión. Los cultivos de uso ilícito incrementan colonizaciones, degradación ambiental y violencia pues atraen grupos armados irregulares que se enfrentan por control territorial y de las economías ilegales.

3. Cordilleras andinas. Este ámbito es el más poblado, las ciudades y localidades continuas forman conurbaciones transfronterizas entre Norte de Santander y Táchira, cuenta con 4 puentes internacionales, con intensos flujos poblacionales y concentraba el 80% del alto intercambio comercial que generaba mercados de trabajo binacional, paralizados por la salida de Venezuela de la integración andina y por la tensión intergubernamental. Sus fuertes interacciones han generado iniciativas de cooperación transfronteriza entre autoridades locales, sectores económicos y académicos que demandan su reconocimiento como un sistema metropolitano binacional y solicitan que se le haga frente al aumento de violencias.

4. Piedemonte y llanuras. El cuarto ámbito lo articulan el piedemonte y una extensa planicie regada por ríos comunes; el petróleo y la infraestructura vial a la vez conectan y separan; cada lado cuenta con su parque nacional, comparten población indígena y mestiza en el hato llanero binacional, han propuesto proyectos binacionales fluviales, pero esa historia conjunta y las iniciativas locales han sido interferidas por tensiones con la delimitación y entre los gobiernos centrales; en ese espacio se encuentra el puente José Antonio Páez y se ha pedido habilitar otros pasos fronterizos para personas y carga; grupos armados irregulares aumentan la violencia a ambos lados como se vio en Apure y Arauca en 2021 y 2022 (HRW, 2022).

5. Orinoquía y Amazonía. El quinto ámbito comparte una estrella fluvial, sin embargo, por diferendos territoriales y tensiones intergubernamentales no se han podido aprovechar ríos comunes para conexiones amazónicas e interoceánicas; existe población indígena compartida pero dividida y deteriorada, la colonización desde el piedemonte llanero y el desarrollo de economías de extracción, muchas ilegales, tienen nocivos efectos poblacionales, ambientales y en suelos frágiles.

Al ritmo de las problemáticas que han multiplicado las violencias en esos ámbitos fronterizos colombo-venezolanos y en las otras fronteras terrestres, han aumentado las desigualdades con repercusiones en las personas más vulnerables por discriminaciones y falta de oportunidades. Las más perjudicadas han sido las poblaciones indígenas y afrodescendientes, las mujeres y las/os jóvenes, así como las diversas modalidades del flujo poblacional que sale forzado por las crisis en Venezuela. Según datos de ACNUR (2022), 1 de cada 5 personas venezolanas ha tenido que huir de su país, mientras que Colombia ha acogido más de 1,8 millones de refugiados y migrantes provenientes de Venezuela.

Esas situaciones se han agravado por los sucesivos cierres de los pasos fronterizos formales, ordenados por Nicolás Maduro desde 2015 y en la pandemia por Iván Duque; y también por la ruptura de relaciones diplomáticas y cierre de consulados desde febrero de 2019, y por la creciente tensión entre los gobiernos centrales de los dos países. Todo

ello ha obligado a millones de personas de Venezuela y de Colombia o binacionales, a recurrir a vías informales por desiertos, montañas, ríos, selvas, por la necesidad de pasar de un país al otro. Esa proliferación de trochas o “caminos verdes” por los que han tenido que moverse esas poblaciones han sido aprovechadas por distintos grupos armados irregulares para someterlas con violencia, violaciones, extorsión y amenazas, y para aumentar el tráfico de diversos flujos ilegales.

IMPLICACIONES

Con el fin de contribuir a la construcción de otra mirada de las zonas fronterizas, este texto ha tratado de mostrar, a partir del caso de la frontera colombo-venezolana, la necesidad de asumir una diferenciación de lo que es la línea limítrofe y de lo que conforman los ámbitos fronterizos, que no se reducen a las divisiones político-administrativas, sino que son generados por interacciones étnicas, poblacionales, socioculturales, ambientales, económicas. Además, ha tratado de mostrar las implicaciones que, para esas interacciones, genera el agravamiento de las problemáticas de seguridad afectando así, sobre todo, a la población civil residente en los ámbitos fronterizos.

Esos ámbitos fronterizos, aunque presentan dimensiones comunes, también tienen especificidades que requieren de un tratamiento diferenciado y conjunto entre los países implicados. Resulta necesario que, entre los estados, las autoridades y poblaciones locales de países contiguos, se revise la situación y se impulse programas transfronterizos en especial para hacerle frente a asuntos sociales, ambientales, de desarrollo, de seguridad que afectan a los sectores más vulnerables e impactan la vecindad.

¿QUÉ HACER?

1. OTRA MIRADA SOBRE LA FRONTERA

Urge estimular la reflexión sobre la necesidad de construcción de otra mirada a las zonas fronterizas, no sólo en los gobiernos centrales sino con las/los actoras/es locales. Por consiguiente, se propone realizar un análisis diferencial de los ámbitos de todas las fronteras terrestres colombianas -a más de Venezuela, con Panamá, Ecuador, Perú, Brasil, a partir de sus diversas interacciones.

2. POLÍTICA DE SEGURIDAD INTEGRAL PARA LAS FRONTERAS

Eso exige protección de las víctimas de la guerra y las violencias, recuperación de la autoridad estatal y de su capacidad de regulación social a nivel territorial, formularla y ejecutarla a partir de un viraje en la concepción sobre la provisión de seguridad territorial y de aumento de presencia territorial del Estado capaz de generar confianza por su acción integral con las comunidades y no reducida al aumento de pie de fuerza y a la vía militar. En este nuevo contexto, es esencial que la institucionalidad civil cumpla una función de liderazgo que responda a una sociedad que cada vez más exige protección y garantía de derechos.

3. COOPERACIÓN BINACIONAL PARA LA GESTIÓN DE LA FRONTERA

Mostrar al nuevo Gobierno colombiano la urgencia de hacerle frente de manera conjunta con los vecinos a problemáticas transfronterizas para que la ausencia de los Estados no sea aprovechada por grupos armados irregulares. En el caso colombo-venezolano, implica inmediata y plena reapertura de todos los pasos fronterizos formales, incluidos los puentes internacionales, coordinar horarios, aduanas, controles de bioseguridad, etc. para el paso poblacional, reabrir los consulados donde cada país pueda atender a sus nacionales, tramitar sus documentos para que puedan ejercer derechos y tener oportunidades, y continuar la regularización de la situación migratoria y de refugio del éxodo desde Venezuela, garantizar sus derechos y oportunidades para que puedan insertarse en las mejores condiciones. Para facilitar la reactivación del comercio binacional deben partir de lo hecho por los gremios económicos y las cámaras de comercio de ambos lados de la frontera, que desde 2021 prepararon protocolos de bioseguridad y procesos aduaneros para la reapertura de puentes y puestos fronterizos, propusieron una hoja de ruta para la reintegración económica, aumentaron el comercio y la inversión colombiana que estimulan la producción venezolana.

4. PARTICIPACIÓN DE ACTORES INSTITUCIONALES Y SOCIALES

Propiciar la acción coordinada de las autoridades en localidades fronterizas, así como de las redes sociales y de migrantes o de programas de atención. Además de las reuniones periódicas entre los gobiernos e instituciones estatales, es crucial fortalecer todos los nexos positivos, estimulando reuniones con alcaldes y gobernadores de municipios, departamentos y estados fronterizos, gremios económicos y cámaras de comercio, redes y plataformas sociales, académicas y ciudadanas; indispensable, incluso cuando hay desacuerdos.

5. RETOMAR LOS MECANISMOS BINACIONALES

Urge poner en marcha la institucionalidad para la vecindad que en el caso de Colombia y Venezuela tenía tres mecanismos. La Comisión Binacional Fronteriza (Combifron) reunía las Fuerzas Militares y de Policía, examinaba lo que sucedía en la frontera, evaluaba problemáticas transfronterizas y articulaba una estrategia de control conjunto de delincuencia que afecta la seguridad poblacional. La Comisión Negociadora (Coneg) procesaba el diferendo limítrofe evitando que paralizara la relación. La Comisión Presidencial de Fronteras e Integración (Copiaf) o de Vecindad acordó no reducirse a reuniones en Bogotá y en Caracas, sus sesiones de trabajo las desarrollaba a uno y otro lado de la frontera, desde la Amazonía hasta La Guajira, oía a autoridades y sectores locales antes de trabajar como Comisión. Todo lo anterior ayuda a reconstruir las relaciones binacionales en forma sólida y no se limita al diálogo interpresidencial y al envío de representaciones diplomáticas, y va más allá de la posición político-ideológica de cada gobierno. Es indispensable construir las condiciones para reactivar estos mecanismos de cooperación binacional.

6. ARMONIZAR Y OPTIMIZAR LA ACCIÓN ESTATAL

Es importante propiciar el trabajo en conjunto de toda la institucionalidad civil y militar en la protección de las comunidades fronterizas que se ven afectadas por el conflicto ar-

mado y otras violencias. En ese sentido, la acción estatal debe estar focalizada en lograr con eficiencia la protección y garantía de los derechos de las comunidades afectadas por estragos de guerras y violencias. Una política de seguridad integral, alejada de los enfoques estrictamente militaristas, ayudará a construir tanto paz como legitimidad y gobernabilidad en los territorios que históricamente han padecido el abandono estatal.

7. DIVERSIFICAR LA LUCHA CONTRA LOS GRUPOS ARMADOS ORGANIZADOS

Es relevante diversificar las estrategias sobre los grupos armados organizados que operan en la frontera, reformularlas atendiendo a las particularidades, modos de operación y de presencia territorial de cada grupo armado, así se optimiza la acción institucional del Estado para acabar esas violencias. Así, las capacidades del Estado no deben enfocarse solo en “dar de baja” a los objetivos de alto valor pues esta estrategia ha demostrado ser ineficaz para frenar el accionar criminal de dichos grupos. Los resultados de las operaciones militares no deben constituir el indicador exclusivo para medir la eficacia de la acción estatal y contrarrestar la violencia organizada. Se trata de movilizar el trabajo de todos los actores institucionales nacionales, regionales y locales, hacia la garantía de la seguridad humana de las poblaciones afectadas por la violencia, y en favor de la paz.

8. NO PARTIR DE CEROS

En cuanto a posibles negociaciones o acuerdos de sometimiento a la justicia con los grupos armados fronterizos se requiere utilizar las experiencias y capacidades institucionales acumuladas de experiencias previas nacionales e internacionales no sólo en cuanto a esquemas de negociación y/o sometimiento sino en términos de integrar la dimensión transnacional de un actor violento o del conflicto armado. Es posible extraer aprendizajes valiosos de las lecciones del pasado y aplicarlas a los retos del presente.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ACNUR. (2022). Venezuela en 2022: por qué los venezolanos siguen huyendo. <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/emergencias/venezuela-2022>
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2015). Cruzando la frontera: memorias del éxodo hacia Venezuela. El caso del río Arauca. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia.
- Human Rights Watch (HRW) (2022). Colombia/Venezuela: Abusos de grupos armados en zona fronteriza. Recuperado de: <https://www.hrw.org/es/news/2022/03/28/colombia/venezuela-abusos-de-grupos-armados-en-zona-fronteriza>
- Ramírez, S. (2008). Las Zonas de Integración Fronteriza de la Comunidad Andina. Comparación de sus alcances. *Estudios Políticos*, (32), 135–169.

CAPITULO 18

LA AMAZONIA

Espacios fronterizos y transfronterizos

Germán Palacio¹⁰⁶ / Carlos Zárate¹⁰⁷

EL PROBLEMA

1. CONFLICTO Y VIOLENCIA

La región amazónica y sus zonas de frontera han sido uno de los principales escenarios del conflicto y la violencia armada en nuestro país. No es casualidad que el lugar de nacimiento de las FARC haya sido la Uribe, en las estribaciones de la cordillera oriental que cae a la región amazónica colombiana. Tampoco es causal que en esta región y en particular en las zonas de frontera, predominen las economías extractivas legales (petróleo, oro y otros minerales), en convivencia con las economías informales e ilegales como los cultivos de coca, el tráfico de precursores, la comercialización ilegal de maderas y otros productos de la selva y los ríos, el tráfico de armas e incluso la trata de personas.

La otra cara de la moneda es la persistencia de la desarticulación y aislamiento de la región con respecto al centro político, demográfico y económico establecido históricamente en la región andina y el altiplano cundiboyacense, funcionales a un tardío aunque calculado establecimiento de un Estado unidimensional, cuya presencia -especialmente militar-, aun obedece a criterios decimonónicos de seguridad y soberanía nacionales. El resultado esperado es una profunda inequidad y disparidad en las regiones, que en el caso de la Amazonia, se evidencia en una ridícula participación en la economía nacional que paradójicamente contrasta con una riqueza biogeográfica y cultural conocidas mundialmente. La región amazónica colombiana apenas represente algo más del 1% como aporte al PIB nacional en promedio, en las dos primeras décadas del siglo XXI¹⁰⁸, en una superficie que corresponde al 42% del territorio nacional.

La explicación de esto se encuentra en buena medida en algo simple y ya dicho. Las economías de extracción, las ilegales y las informales a pesar de movilizar riqueza que se extrae y realiza fuera de la región y del país, por lo general no ingresan en las cuentas nacionales y por otra parte, como la mayor parte de las economías extractivas tampoco benefician a la región¹⁰⁹.

¹⁰⁶ Profesor Universidad Nacional de Colombia, sede Amazonia. Centro de Pensamiento Amazonas.

¹⁰⁷ Profesor Universidad Nacional de Colombia, sede Amazonia. Centro de Pensamiento en Fronteras, CPF

¹⁰⁸ Banco de la República. Boletín de Coyuntura Económica Regional, años 2010 a 2015.

¹⁰⁹ Ver al respecto: S. Bunker. Underdeveloping the Amazon. Extraction, unequal exchange and the failure of the modern state. Chicago, University of Illinois Press, 1985.

2. CONFLICTO Y VIOLENCIA EN LAS FRONTERAS Y MÁS ALLÁ

Algunos de los hechos de violencia más graves desde que se firmó el Acuerdo de 2016 han ocurrido recientemente, a comienzos de 2022, en zonas de frontera como el Putumayo en la Amazonia o Arauca en la Orinoquia y sus protagonistas y principales perpetradores, además de los agentes armados del mismo Estado como el ejército, que debían proteger a la población fronteriza; han sido los actores persistentes o ‘reencauchados’ que no han aceptado dicho acuerdo. Lo anterior evidencia que en estos lugares, como en toda la región amazónica, el conflicto armado, en lugar de reducirse se ha expandido y recrudecido afectando incluso zonas nuevas que antes, por lo menos en los últimos años, no habían sido escenario de acciones armadas.

En este contexto y por razones adicionales relatadas ya en otros trabajos (Zárate, et. Al, 2017), las zonas de frontera en la Amazonia colombiana, como en la mayor parte del país, se han convertido en los no lugares del Estado y la nación colombiana, donde se asientan y por donde transitan sin mayor control ni conocimiento, los productos de dichas economías extractivas, así como la informalidad y la ilegalidad, al igual que los agentes y actores que se lucran de su beneficio y basan su legitimidad en el ejercicio de la violencia, donde el Estado y sus agentes, en el mejor de los casos, se han convertido, en un actor más en competencia (Idler, 2019), el menos decisivo y relevante por lo general. Todo esto ha venido afectando profundamente a las poblaciones de las fronteras, especialmente a los pueblos étnicos en forma de estigmatización, revictimización, desplazamiento y desarraigo forzado de sus territorios o reclutamiento.

Uno de los aspectos más importantes del agravamiento del conflicto armado y uno de los menos conocidos, es que ha terminado o continuado afectando seriamente a los países vecinos. Esto debido a que los grupos armados, al igual que las economías en las que están involucrados, se mueven cotidianamente a través de las fronteras, es decir han tenido siempre un carácter transfronterizo.

A pesar de los problemas de información, existe una abundante aunque dispersa información sobre enfrentamientos armados a lado y lado de la frontera entre Colombia y Perú, en el río Putumayo así como hechos violentos en la extensa frontera de Colombia con Brasil y también en la frontera con Venezuela en el Guainía relacionados con el control de zonas de extracción minera, de transformación de coca en cocaína o en el control de las rutas de ingreso de precursores o de salida de productos hacia los mercados del sur de Brasil o hacia Europa.

3. LA RESPUESTA DEL ESTADO

La ausencia de una organización territorial moderna entendida como aquella que se adecua a las condiciones de la región y las fronteras, en las perspectivas de consolidar la integridad territorial de la nación a partir de la búsqueda de una paz completa, sigue gravitando fuertemente en la persistencia del conflicto armado y la violencia, pero también en la perpetuación de la inequidad, el extractivismo, la ilegalidad y la informalidad que continúan imperando en la región y en las fronteras. Esta ausencia se expresa en la

inamovilidad o persistencia de figuras de origen colonial¹¹⁰ como el resguardo o el corregimiento departamental, este último declarado inconstitucional por la Corte Constitucional desde finales del siglo anterior¹¹¹, pero aun predominante en la mayor parte de departamentos fronterizos amazónicos como el Amazonas, el Vaupés y Guainía.

Por razones de concepción sobre el Estado y sobre el territorio, pero también por conveniencias de tipo político, que se manifiestan en expresiones como las de que ‘los indios tienen demasiada tierra’, los sectores dominantes de nuestro país se han negado sistemáticamente a desarrollar y poner en práctica los instrumentos de política definidos en la reforma constitucional de 1991, es decir la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, la conformación de las ETI’s (Entidades Territoriales Indígenas) y también la Ley de Fronteras. En su lugar se han expedido normas incompletas, inconstitucionales o de carácter transitorio como la LOOT de 2011, el decreto de Áreas no municipalizadas de 2018 (decreto 632) o el proyecto de ley de reforma de la ley de fronteras del mismo año.

En síntesis, la política territorial del Estado colombiano expresada en sus políticas públicas territoriales en regiones como la Amazónica, además de concebirse de manera superficial como una sumatoria de entidades que no han superado su formalismo, como el departamento, y de reducirse a una percepción decimonónica de la soberanía y la seguridad, se caracterizan por su desactualización, por estar desarticuladas entre sí, por ser parciales, coyunturales, asistencialistas y de reducido alcance¹¹², es decir, de gobierno y no de Estado; por no corresponder a las cambiantes dinámicas territoriales y además, porque no consultan, más allá de formalismos de alcance mediático y de legitimación, con la participación real, informada y cualificada de las poblaciones regionales o fronterizas de la Amazonia colombiana y seguramente del resto del país. Todo esto explica el lento avance en la implementación de estas políticas pero también la indiferencia por parte del Estado de las propuestas que desde las propias comunidades se han diseñado y tratado de implementar¹¹³.

Por otra parte, estas políticas se siguen cimentando e implementando bajo el desconocimiento involuntario o deliberado de las condiciones y necesidades reales o las dinámicas de la región y de las fronteras y en este último caso, al margen del conocimiento de la existencia y las características de los ámbitos o regiones transfronterizas. Con excepción de muchos de los habitantes de las regiones fronterizas entre ellos los pueblos étnicos; la sociedad colombiana en general, las elites dominantes y los tomadores de decisiones, sin excluir a la generalidad de la academia, apenas tiene noticia de la existencia de re-

¹¹⁰ Aclaremos que el origen no significa necesariamente su falta de validez o de pertinencia, tal vez sí su desactualización.

¹¹¹ Sentencia C-141 de 2001 de la Corte Constitucional que declaró inconstitucional el artículo 21 del Decreto 2274 de 1991, sobre corregimientos departamentales.

¹¹² Por ejemplo las políticas llamadas ‘fronteras para el progreso’ o ‘fronteras para la prosperidad’ de los últimos gobiernos.

¹¹³ Hace apenas unos meses se reunieron las autoridades tradicionales de 14 resguardos de la región amazónica para solicitar al gobierno saliente y proponer al entrante su pleno reconocimiento como entidades territoriales en consonancia con lo establecido hace ya treinta años (LOOT) por la Constitución colombiana.

giones transfronterizas binacionales, trinacionales¹¹⁴ y plurinacionales¹¹⁵, con una vida y dinámicas propias diferentes en muchos aspectos a la de los demás territorios y territorialidades. Por supuesto que también se desconoce el gigantesco potencial y beneficios que el reconocimiento de estas zonas traería para empezar a hacer viable y realizable la proclamada integración latinoamericana. Empecemos por las fronteras. Sobre la base de estas consideraciones nos permitimos proponer las siguientes recomendaciones de política (políticas públicas territoriales) con énfasis en las fronteras amazónicas, abordando la fase diagnóstica, el diseño y su implementación.

¿QUÉ HACER?

- 1.** Construcción de una base de conocimiento histórico y actualizado, en clave de diálogo de saberes, como insumo para el diseño de las políticas públicas territoriales y sectoriales en las fronteras de Colombia y sus zonas transfronterizas. Esta tarea deberá emprenderse con la participación de las Universidades públicas y regionales presentes en las zonas de frontera y de universidades públicas y/o privadas interesadas o con trabajo o investigación en asuntos fronterizos.
- 2.** Establecimiento del estado de la cuestión. Una evaluación sobre los avances en la implementación de las políticas de ordenamiento territorial y ley de fronteras, tanto desde el Estado como de las sociedades regionales y locales. Incluye los eventuales avances en la implementación del enfoque territorial del Acuerdo de 2016, así como el efecto y las expresiones del conflicto en la región y las fronteras con posterioridad a 2016 o la valoración de documentos pertinentes como el informe producido por la Comisión de la Verdad en sus componentes o volumen territorial.
- 3.** La plena e inmediata creación y puesta en funcionamiento de las Entidades Territoriales Indígenas en sustitución de los corregimientos departamentales (Vaupés, Guainía, Amazonas) y como materialización de las llamadas áreas no municipalizadas con base en la propuesta presentada recientemente por las AATI's de 14 resguardos y su generalización concertada a todos los resguardos de la Amazonia.
- 4.** El reconocimiento y constitución de las áreas o zonas de contacto transfronterizo y eventualmente (en cooperación con los países vecinos) de entidades territoriales transfronterizas como espacios y unidades para la integración latinoamericana. Este reconocimiento comporta la constitución de comités permanentes de integración binacional y trinacional, con una participación decisiva y vinculante de las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades indígenas. Lo anterior implica la actualización, rediseño,

¹¹⁴ Sin contar con que en la sola Amazonia existen otros dos triángulos fronterizos (entre Venezuela, Colombia y Brasil o entre Ecuador, Colombia y Perú), la región transfronteriza conformada por Brasil, Colombia y Perú está compuesta por varios grupos étnicos (Ticuna, Murui, Cocama, Cofan, Miraña, Bora, Tanimuca, Cubeo, Curripaco, etc.) que viven y se movilizan a través de territorios transfronterizos de los tres países; también esta conformada por una red de asentamientos o ciudades pares y triples, binacionales y trinacionales y esta cruzada por una serie de flujos comerciales, culturales y deportivos, para no hablar de identidades, de carácter también trans o interfronterizo. Al respecto ver Zárate, C.; J. Aponte y N. Victorino. Perfil de una región transfronteriza en la Amazonia: la posible integración de las políticas de frontera de Brasil, Colombia y Perú. Bogotá: Editorial de la Universidad Nacional de Colombia, 2017.

¹¹⁵ Por lo menos en el caso del Caribe insular colombiano.

reorientación de la ley de fronteras y Ley Orgánica de Ordenamiento territorial con la inclusión de los territorios y territorialidades fronterizas y transfronterizas.

5. Diseño de una plataforma de coordinación con instrumentos y mecanismos de comunicación interterritorial e intersectorial para la formulación e implementación armónicas de los planes y políticas públicas territoriales la LOOT y la ley de fronteras y sectoriales con énfasis inicial en la articulación de las políticas de desarrollo fronterizo (actual cancillería) con los planes de desarrollo, incluidos los llamados ‘planes de vida’ de los pueblos indígenas.

6. Consolidación o creación de una institucionalidad fronteriza y de la gestión correspondiente, in situ, mediante la recuperación de las instancias ya existentes en las gobernaciones y municipios (Secretarías de asuntos fronterizos o sus equivalentes), el traslado de las sedes de las reuniones de las comisiones y comités binacionales contemplando la creación de instancias trinacionales, cuando se requiera.

7. Formación de un funcionariado profesional competente para atender y dirigir eficiente y oportunamente la gestión y la interrelación de las entidades territoriales fronterizas y eventualmente transfronterizas. Paralelamente a esto se deben diseñar programas de extensión y educación continua, por parte de las universidades públicas, para incrementar el conocimiento de la población de las fronteras (independientemente de qué lado de la frontera estén, acerca de la historia y realidad de las fronteras y regiones transfronterizas.

8. Ampliación de los PDET a las zonas y regiones fronterizas (municipios, resguardos o territorios indígenas) que por su no pertenencia a municipios PDET no fueron priorizadas en el Acuerdo de Paz ni en su implementación a pesar de que fue afectada, la población indígena, por el conflicto armado de diferentes maneras, mediante revictimización, desplazamiento forzado o reclutamiento, entre otras.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Banco de la República. Boletín de Coyuntura Económica Regional, años 2010 a 2015.
- Bunker, Stephen. Underdeveloping the Amazon. Extraction, unequal exchange and the failure of the modern state. Chicago, University of Illinois Press, 1985.
- Fals Borda, Orlando. La insurgencia de las provincias. 1988. Universidad Nacional de Colombia: IEPRI: Siglo XXI, Eds. Pp. 24-25.
- Idler, Annete. Fronteras rojas. Una mirada al conflicto y el crimen desde las márgenes de Colombia, Ecuador y Venezuela.
- Zárate, C.; J. Aponte y N. Victorino. Perfil de una región transfronteriza en la Amazonia: la posible integración de las políticas de frontera de Brasil, Colombia y Perú. Bogotá: Editorial de la Universidad Nacional de Colombia, 2017.
- Zárate C. Y Germán Palacio: “La Amazonia: Construcción de nación, región e integración fronteriza”. En Universidad Nacional de Colombia. Universidad y territorio. Colección del sesquicentenario, (Vol. V. T. 1). Pp. 21-65.

CAPITULO 19

PACÍFICO NORTE: CHOCÓ

Vicente González Murillo

EL PROBLEMA

Chocó, ubicado en el noroccidente colombiano es considerado una de las regiones más biodiversas del mundo, distinguida por su altísima pluviosidad y extensos bosques tropicales que le han valido el reconocimiento como zona especial de protección ambiental (Jesús A. Flórez, 2007, p. 442). Con una población de 525.528 (DANE, 2019), está habitado mayoritariamente por afrodescendientes e indígenas Emberas, Wounaam y Tule, y campesinos mestizos en menor proporción (Gobernación del Chocó, 2020).

Los primeros, según INCODER, cuentan con 59 títulos colectivos adjudicados que corresponden a 3.059.018 hectáreas para 31.556 familias de comunidades negras en el marco de la Ley 70 de 1993 y el Decreto 1745 de 1995. Los segundos, con 125 Resguardos promediados en 1.271.520 hectáreas, beneficiando a 4.824 familias.

En el actual contexto de globalización, el Pacífico chocoano es clave para el desarrollo de megaproyectos dada su condición de región productora de materias primas: es de enorme valor para la economía extractivista. Así, pues, en las últimas décadas el territorio se ha visto gravemente afectado por la deforestación, los monocultivos, la minería y la contaminación de los ríos, sobre todo en las zonas rurales dispersas (Jesús Alfonso Flórez & Milán, 2007). Según el Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos de la Universidad Javeriana, los derechos territoriales de las poblaciones étnicas son entorpecidos cuando se cruzan con solicitudes mineras para explotar oro, plata, cobre, carbones, arcillas e hidrocarburos (Monsalve, 2021).

Tras décadas de explotación, las prácticas económicas extractivistas no se traducen en mejores condiciones de vida para los habitantes de la región; por el contrario, la devastación de sus territorios ha traído consigo más conflicto, despoblamiento y pobreza. La calidad de vida en Chocó está muy por debajo del promedio nacional. De acuerdo con el DANE, para el año 2021 ocupó el segundo lugar entre los departamentos con más altos indicadores de pobreza monetaria y pobreza extrema: 63% y 33% respectivamente. Asimismo, en materia de pobreza multidimensional el Chocó se ubica en el quinto lugar nacional con un índice de 49%, cuando la media nacional es de 16% (DANE, 2022). Asociado a las Necesidades Básicas Insatisfechas, Chocó registra una tasa de mortalidad perinatal y neonatal de 35,5 por mil nacidos vivos, lo que evidencia las grandes barreras de acceso al sistema de salud (Instituto Nacional de Salud, 2020).

¹¹⁶ Candidato a Doctor en Ciencias Humanas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá. Docente catedrático de la Universidad Tecnológica del Chocó "Diego Luís Córdoba".

Ahora bien, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) muestran avances incipientes. De las 2.032 iniciativas formuladas para la subregión Chocó, entre 2019 y junio de 2022 se han ejecutado 683, es decir, el 34%. Aunque parece un avance importante, la mayor parte de las ejecuciones hacen parte de la labor misional de los actores públicos y privados involucrados. Las iniciativas de mayor inversión e importancia estratégica están rezagadas a falta de capacidad técnica de los funcionarios encargados de la estructuración de los proyectos, así como por los lentos procesos de aprobación por parte de las fuentes de financiación (OCAD PAZ, SGR, FFIE, Gobernación del Chocó, Obras por Impuestos, entre otras).

Si bien el Plan Departamental de Desarrollo 2020-2023, en su Línea Estratégica N° 4¹¹⁷ prevé la participación activa de las comunidades en la implementación de la estrategia PDET, los resultados son exigüos (Chocó, 2020, p. 266). En los últimos años el departamento ha pasado por una gran inestabilidad de gobierno debido a las acusaciones de corrupción que afectan a varios servidores públicos, tanto en las municipalidades como en la gobernación. De otro lado, la Región Administrativa y de Planificación (RAP) que vincula al Chocó con el Pacífico, ha sido débil y poco conectada con las metas de los programas y proyectos de integración regional en el marco del postacuerdo. Todo este conjunto de hechos afecta de manera directa los avances en la gestión de iniciativas y proyectos de desarrollo que, desde luego, requieren eficiencia y eficacia de las entidades territoriales locales.

La violencia rural y urbana es otro de los grandes flagelos que sufre el territorio. Las comunidades no paran la denuncia de la grave crisis humanitaria de la que son víctimas por las acciones violentas de las disidencias de las FARC-EP, el ELN, el Clan del Golfo y otros grupos armados ilegales. Es de especial mención la disputa territorial entre dichos actores, que incluye el dominio de las rutas para el tráfico de armas, drogas, minería ilegal, extorsiones. El informe de las Misiones Humanitarias en Chocó, donde participan las organizaciones étnico territoriales, campesinas y religiosas, puso al descubierto las graves afectaciones que padece la población civil a causa del recrudecimiento del conflicto (Misiones Humanitarias, 2021). Mientras sucede en la zona rural, Quibdó superó en cinco veces las cifras de homicidio de la media nacional (Mahtani, 2021).

Para que la paz sea completa en el territorio se hace necesario reconocer los mecanismos de resolución de conflictos que aplican las autoridades étnicas ancestralmente, ahí donde no llega la justicia ordinaria. El Capítulo Étnico del Acuerdo Final insta a que las perspectivas étnica y cultural sean incorporadas a los planes de vida y ordenamiento del territorio (Gobierno Nacional-FARC-EP, 2016).

¿QUÉ HACER?

1. GOBERNABILIDAD Y PAZ TERRITORIAL

Implementar las Agendas Regionales de Paz, resultado de discusiones, debates y acuerdos entre las organizaciones étnico territoriales del Departamento del Chocó.

¹¹⁷ “Un Chocó en paz, con seguridad, justicia y garantía de derechos humanos generando confianza”.

- a) En este punto cobra gran importancia el reconocimiento a las prácticas de Justicia Propia Afrocolombiana e Indígena, como un aporte a la construcción de paz y convivencia de los pueblos en las regiones donde no llega la administración de justicia ordinaria.
- b) De la misma manera, buscar soluciones a la violencia en los centros urbanos más allá de la adopción de medidas militaristas.

2. GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ

- a) Activar la participación de las universidades de la región mediante convenios interadministrativos o por asociación con las entidades territoriales para mejorar los indicadores en la estructuración y viabilización de proyectos en el marco de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).
- b) Asesorar las apuestas estratégicas de desarrollo social, ambiental, innovación tecnológica y científica, en las Regiones Administrativas de Planificación (RAP) en donde tiene asiento el Departamento del Chocó.

3. ETNODESARROLLO: ECONOMÍA INCLUYENTE Y SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

- a) Garantizar la soberanía alimentaria mediante la implementación de proyectos agropecuarios sostenibles para la superación del hambre y la consolidación unidades productivas que estimulen el intercambio económico en la región.
- b) Hacer control fitosanitario a las plagas y enfermedades que han afectado los cultivos de chontaduro, coco, plátano, cacao, borojó.
- c) Contar con el apoyo técnico del SENA, ICA, CODECHOCÓ, Oficinas de Desarrollo Rural, Secretarías de Desarrollo Económico, programas agropecuarios y ambientales de educación superior.

4. INFRAESTRUCTURA VIAL TERRESTRE, FLUVIAL Y MARÍTIMA

- a) Se requiere poner en marcha un Plan Departamental de Vías Terciarias, Puertos Multimodales, terminales marítimas y muelles públicos que favorezcan el transporte integrado y las dinámicas económicas regionales, además de facilitar el acceso a servicios sociales en armonía con el medio ambiente y la biodiversidad del territorio.
- b) Asimismo, es de urgencia la terminación de la vía al mar Animas-Nuquí para estimular el turismo ecológico en estas regiones y favorecer las rutas de intercambio con el Pacífico chocono.
- c) Viabilizar los compromisos de infraestructura vial acordados en el Paro Cívico de 2017.

5. CONECTIVIDAD E INFRAESTRUCTURA ELÉCTRICA

- a) Las energías limpias son una gran oportunidad de desarrollo para el territorio chocono que hoy cuenta con baja cobertura eléctrica.
- b) Proporcionar el acceso a redes de transmisión de información mediante una conectividad segura y de calidad.

6. CUIDADO DE LA VIDA

- a) Ampliar la cobertura de los municipios PDET con el propósito de acercar la oferta en servicios de salud, educación, vivienda y erradicación de la pobreza como lo establece el numeral 1.3.2 del Acuerdo de Paz.
- b) Dar cumplimiento a los acuerdos del Paro Cívico de 2017 con el Gobierno Nacional en materia de salud, educación, vivienda, seguridad y servicios públicos (Ministerio del Interior, 2019).

7. PROTECCIÓN DE LA FRONTERA COLOMBO-PANAMEÑA

- a) Proteger las poblaciones que habitan los 226 Km de frontera entre las Repúblicas de Colombia y Panamá.
- b) Atender adecuadamente a las personas migrantes que transitan por este territorio.
- c) Hacer control efectivo de la circulación de personas ajenas al territorio.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2019). Resultados Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Bogotá.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2022). Pobreza Multidimensional. DANE Información para todos. Bogotá D. C.
- Flórez, Jesús A. (2007). Autonomía Indígena en Chocó. Medellín: Editorial Nuevo Milenio.
- Flórez, Jesús Alfonso, & Milán, D. C. (2007). Derecho a la alimentación y al territorio en el Pacífico colombiano. Bogotá: Misereor.
- Gobernación del Chocó. (2020). Plan Departamental de Desarrollo. Quibdó: Gobernación del Chocó.
- Gobierno Nacional-FARC-EP. Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (2016). Colombia.
- Instituto Nacional de Salud. (2020, February). Boletín epidemiológico semanal 09 de 2021. * Boletín Epidemiológico Semanal, 1–30. <https://doi.org/10.33610/23576189.2021.09>
- Mahtani, N. (2021, July 30). La alternativa a la delincuencia en Quibdó rima y suena bien alto. El País.
- Ministerio del Interior. (2019). Informe Paro Cívico del Chocó. Quibdó.
- Misiones humanitarias en el Chocó. (2021). Quibdó.
- Monsalve, M. M. (2021, June 28). Las 401 solicitudes de títulos colectivos afros que están sin resolver. El Espectador.

CAPITULO 20

REGION PACIFICO

Adolfo Álvarez¹¹⁸ / Bairon Otálvaro¹¹⁹ / Eduardo Areiza¹²⁰

EL PROBLEMA

La región Pacífico colombiana¹²¹, conformada por los departamentos del Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño, representa el 11,5% del territorio continental nacional, en la que habita el 16% de la población del país y se genera el 13,54% del PIB – 72% de este en el Valle del Cauca-. En ésta amplia, diversa y rica región se evidencian la mayor parte de las potencialidades y al mismo tiempo los problemas que aquejan a la nación colombiana, entre ellos, la débil presencia del Estado, cuando no el abandono de territorios y comunidades enteras, altos y persistentes desigualdades y pobreza multidimensional¹²²; presencia, dominio territorial y accionar de grupos armados ilegales; victimización de las comunidades y poblaciones debido al accionar de los mismos; predominio de formas de expansión económica que generan despojo y desterritorialización de las comunidades ancestrales; instauración y predominio de dinámicas y actividades económicas ilegales (sobre todo narcotráfico y minería ilegal) y un limitado desarrollo productivo local; y no menos importante la depredación ambiental, en la región de mayor biodiversidad, acumulando otra inequidad e injusticia sobre las comunidades y habitantes de estos territorios. Una región con fuertes asimetrías y desigualdades entre sus territorios.

En su conjunto, dicho escenario, evidencia que en la región existe una profunda problemática de gobernabilidad y gobernanza democrática¹²³, que se constituye en uno de los factores determinantes para que en diversos territorios la mayor parte de la población viva en un permanente estado de amenaza a la seguridad humana por la sistemática vulneración de los derechos fundamentales, derechos sociales y derechos étnicos – territoriales que padecen sus habitantes y comunidades, que a su vez se configuran en verdaderos obstáculos para que en la región se pueda promover el desarrollo humano

¹¹⁸ Profesor Universidad del Valle. Director del Instituto de Investigaciones e Intervenciones para la Paz, Universidad del Valle

¹¹⁹ Director del Programa de Administración Pública, Universidad del Valle.

¹²⁰ Profesor de la Escuela de Desarrollo Humano y Trabajo Social, Universidad del Valle-Sede Pacífico

¹²¹ Constituida por la región natural del Pacífico -el Chocó, y las zonas costeras del Valle del Cauca, Cauca y Nariño – con 50 municipios y el 20% de la población - y el Pacífico Andino formado por las zonas andinas de Nariño, Cauca y Valle – 128 municipios y el 80% de la población-.

¹²² En el 2020 llegó al 28,9% - bajó al 21,3% en el 2021 – por encima de la media nacional – respectivamente 18,1% y 16% y niveles persistentemente altos en Chocó y los municipios del andén del Pacífico. (Cifras DANE, 2021)

¹²³ Entendida como “proceso que no es exclusivo de los actos de gobierno, sino que contempla procesos de interacción entre diferentes actores sociales, públicos y privados” (Aguilar, 2016), una forma de gestión de lo público, de transformación de problemáticas y retos colectivos desde una institucionalidad legítima, con capacidades para liderar, planeas y hacer una gestión conforme los principios del Estado social de derecho, con la participación, cooperación, articulación y empoderamiento de actores sociales del territorio. (Álvarez et al, 2021)

sostenible¹²⁴, el bienestar colectivo y el buen vivir, siendo esto uno de los factores que deslegitima el papel del Estado y los gobiernos (en sus diversos niveles) en la región.

IMPLICACIONES

Para plantear lineamientos básicos de política pública planteamos de una parte la debilidad del Estado: la baja efectividad en el ordenamiento y control de los territorios, en la vigencia del Estado de Derecho (el monopolio de las armas y el ejercicio de una autoridad legítima y eficaz), y del Estado Social por tanto de la efectividad y la garantía del conjunto de derechos –DESC–, libertades y la seguridad de las comunidades¹²⁵. Por otra, como asunto central se presenta la limitada capacidad institucional y la precaria gobernabilidad y gobernanza que históricamente ha caracterizado la relación entre sociedad, estado y territorio y por tanto la construcción económica, social e institucional de la región pacífico.

El Estado en su conjunto no logra cumplir en la región cabalmente sus responsabilidades, competencias y funciones, entre ellas la de diseñar, implementar, monitorear, hacer seguimiento y evaluar diversas políticas públicas y planes (sociales, sectoriales, transversales e intersectoriales) que contribuyan de manera efectiva a promover el desarrollo humano, social, económico local y dar respuestas a las problemáticas territoriales desde sus competencias y responsabilidades. Asunto que se relaciona tanto con las débiles capacidades institucionales locales, como con la “recentralización” del Estado, en contravía del postulado de la Constitución de 1991¹²⁶.

Los problemas de gobernabilidad local y territorial, denotan la existencia de una débil gestión gerencial de lo público, la permanencia de prácticas políticas propias del clientelismo; la corrupción administrativa, patrimonialismo, el manejo no transparente de los recursos públicos; la carencia de agendas de largo plazo y de liderazgos efectivos para llevar a cabo procesos de concertación e intervención interinstitucional e inter agencial, con la participación efectiva de las comunidades y poblaciones, en dirección a consolidar procesos de superación de las diversas problemáticas reiteradas en diagnósticos y planes de desarrollo¹²⁷. De esta forma se ha configurado un círculo vicioso y una problemática sistémica: débil gobernabilidad y capacidad efectiva de gobierno de los te-

¹²⁴ Sobre estas problemáticas existen abundantes estudios, entre otros el Informe del PNUD, del 2008: Hacia un Valle Incluyente y Pacífico, diversos planes de desarrollo territorial de los cuatro departamentos y recientemente las “Recomendaciones para la toma de decisiones de política pública en el Pacífico” (PUJ, 2021), que incluye diagnóstico, sobre las principales problemáticas, pero igualmente lineamientos de política para la región.

¹²⁵ Asunto evidenciado en forma contundente en la fase del postacuerdo (Gobierno Colombiano- FARC-EP), entre 2018 y 2022, cuando creció la presencia de actores ilegales (disidencias de FARC, ELN, Clan del Golfo y nuevos grupos paramilitares) y la violencia contra firmantes de la paz de FARC, líderes sociales, indígenas y afros y ambientalistas y de iniciativas de construcción de paz en los territorios. (OACDHONU,2022)

¹²⁶ Son diversos los estudios que muestran esta tendencia desde el año 2001. (Vivas et Al, 2021. Persistencia de brechas en la región Pacífico de Colombia: consideraciones para un modelo de subregionalización. En Lineamientos de Política para la RAP Pacífico. PUJ 2021.

¹²⁷ Esto se ha evidenciado en la implementación del Acuerdo de Paz –diseño y desarrollo de los PDT- e incluso en el propio desarrollo de diversos acuerdos entre el Gobierno Nacional y las comunidades, como el caso de Buenaventura, el Chocó y Tumaco, con las comunidades indígenas y afros del Cauca.

territorios; ausencia de un modelo de desarrollo sostenible y respetuoso de la riqueza, la diversidad cultural y ambiental, que produce agudas desigualdades territoriales, económicas, sociales y políticas; y como un factor que opera como consecuencia y causa que agudiza esas problemáticas, la incidencia y reproducción del conflicto armado y del ciclo de violencia, especialmente agudo en esta región.

La confluencia de estas condiciones ha determinado la limitada capacidad de generación de dotaciones, bienes y servicios públicos y oportunidades sociales fundamentales para la satisfacción de necesidades y derechos, para la efectividad de las políticas, programas públicos y la articulación y legitimación de las autoridades estatales nacionales, regionales y locales y sobre todo el empoderamiento, la participación y la construcción de verdaderas comunidades políticas y la superación de las diversas violencias y el logro de la paz y la convivencia.

¿QUÉ HACER?

Esta propuesta de lineamiento de política postula la relevancia de consolidar una nueva gobernanza, en perspectiva de paz territorial y especialmente de la idea fuerza de contribuir a la transformación pacífica de la región, a la superación de conflictividades violentas y de los nudos críticos, que han reforzado las diversas desigualdades y el rezago relativo de la región. Esto implica en el Plan de Desarrollo 2023-2026, priorizar y desarrollar estrategias y políticas concretas:

1. AUTONOMIA Y DESCENTRALIZACION

En la dimensión institucional, es prioritario fortalecer el proyecto de autonomía y descentralización política, administrativa y fiscal, y el fortalecimiento de la capacidad institucional de los municipios y departamentos de la región, específicamente para la gestión integral de políticas y programas de largo plazo y amplio impacto; como parte de este lineamiento se requiere una política con recursos efectivos para el fortalecimiento de la gestión pública, su: eficacia, eficiencia, transparencia, efectividad y sustentabilidad, que además priorice la cualificación del recurso humano y el acompañamiento a la planeación y gestión en municipios.

2. FORTALECIMIENTO FISCAL

Una política de fortalecimiento fiscal para la inclusión y equidad territorial, el acceso a recursos (SGR), para el incremento de las capacidades de inversión de municipios y departamentos de la región pacífico; con un modelo diferencial y más flexible de asignación, de reglas y procedimientos, que reconozca la diversidad de capacidades y condiciones de desarrollo territorial y de las administraciones locales (Vivas et al, 2021).

3. ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL

Incentivar la asociatividad territorial conforme las problemáticas, potencialidades, y complementariedad de los territorios, con enfoques diferencial y multipropósito, en pro-

yectos de: conectividad y movilidad, dotación de servicios básicos (saneamiento básico, electrificación, agua potable), desarrollo humano –educación y salud-, justicia y sostenibilidad ambiental y el fortalecimiento del tejido económico y el desarrollo sostenible de los diversos territorios, partiendo de sus tradiciones, vocaciones e iniciativas.

4. APOYO DE REGALIAS

En la perspectiva de asociatividad y articulación de actores apoyar con recursos de Regalías la asociación entre gobiernos locales, empresas, comunidades y universidades, en torno a proyectos de desarrollo con amplia participación social e institucional.

5. GESTION INTEGRAL

Fortalecimiento de las formas de gestión integral de los territorios, y de la institucionalidad que garantice el autogobierno en los territorios afrodescendientes, (reglamentación de la Ley 70 – Cap. VII-), como en los resguardos indígenas, sobre la base del diálogo social, entre estas y las comunidades campesinas y las instituciones para la superación de conflictos diversos, la efectividad de programas y el aprovechamiento sostenible y el buen vivir.

6. CONTROL SOCIAL

Frente a las problemáticas de transparencia y la necesidad de reducir los riesgos de corrupción, uno de los obstáculos al desarrollo de la región, se propone una política con recursos que incentive y fortalezca el control social, el empoderamiento efectivo de las organizaciones sociales y las instancias de participación social, en los territorios.

7. DIALOGO SOCIAL

En perspectiva de construcción de paz, en congruencia con los lineamientos del Gobierno se propone una estrategia de Diálogo social, que abra espacios para el diálogo multi actor, bajo el liderazgo del gobierno nacional con la participación de la institucionalidad territorial, de organizaciones sociales y empresariales, y universidades de la región y el acompañamiento de organizaciones de la comunidad internacional. Estos espacios deberán actuar y desplegar su iniciativa, bajo los lineamientos y el protocolo básico enunciado por el Gobierno Nacional, con una ruta básica y criterios para el diálogo y mediación entre actores en conflicto como base de: Acuerdos Humanitarios, Acuerdos de convivencia y paz territorial, la plena implementación del Acuerdo de Paz, articulados a la política y a la estrategia de “paz total” enunciada por el presidente de la República.

8. POLITICAS AMBIENTALES

En el aspecto de sostenibilidad ambiental como un tema sensible, se propone la redefinición de políticas ambientales en y desde los territorios, que prioricen la sostenibilidad sobre los criterios extractivos, el empoderamiento de las comunidades, organizaciones y líderes que trabajan en la defensa del medio ambiente y la plena vigencia de la justicia y

los derechos ambientales, incluido la valoración de los servicios ambientales y la promoción de programas participativos de desarrollo sustentable, en cada subregión. (Sarria, Latorre et al. 2021)

9. SABER REGIONAL

Finalmente se propone fortalecer las capacidades para un mejor conocimiento de la complejidad territorial y el diálogo de saberes, apropiando recursos y convocatorias dirigidas a: universidades, centros de investigación, y organizaciones sociales para el seguimiento y evaluación de políticas y programas¹²⁸.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Aguilar, L.F. (2016). Gobernanza. El nuevo proceso de gobernar. Fundación Friederich Naumann para la Libertad.
- Álvarez et al. (2021) Los procesos de Gobernanza local como horizonte de construcción de paz territorial en la Región Pacífico de Colombia (2017-2020), en Recomendaciones para la toma de decisiones en la política pública del Pacífico. Pontificia Universidad Javeriana (y otras trece). Santiago de Cali: Pontificia Universidad Javeriana. Sello Editorial Javeriano. 2021
- ONU– Oficina del Alto Comisionado para los DDHH: Informe Violencia territorial en Colombia, Recomendaciones para el nuevo Gobierno. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-07/reporta-Informe-Violencia-Territorial-en-Colombia-Recomendaciones-para-el-Nuevo-Gobierno-Oficina-ONU-Derechos-Humanos.pdf>
- DANE.2022. Resultados medición de pobreza multidimensional por regiones 2021.
- DANE.2022. Geovisor Estadístico. Participación porcentual PIB departamentos. 2015-2018. Grupo Ingeolan C.A.
- DANE.2022. Serie proyecciones poblacionales por departamento. Censo Nacional de Vivienda y Población 2018. Última actualización: diciembre 16 de 2020.
- Sarria, Latorre et al (2021). Servicios ecosistémicos: conceptos, conflictos y políticas sobre pagos por servicios ambientales en el contexto de la Región administrativa y de planificación Rap Pacífico. en Recomendaciones para la toma de decisiones en la política pública del Pacífico. Pontificia Universidad Javeriana (y otras trece). Santiago de Cali: Pontificia Universidad Javeriana. Sello Editorial Javeriano. 2021
- Vivas, Arroyo et al. Persistencia de Brechas en la región Pacífico de Colombia: consideraciones para un modelo de Subregionalización. En Recomendaciones para la toma de decisiones en la política pública del Pacífico. Pontificia Universidad Javeriana (y otras trece). Santiago de Cali: Pontificia Universidad Javeriana. Sello Editorial Javeriano. 2021

¹²⁸ En ese sentido puede verse la propuesta del Observatorio de estudios regionales del Pacífico de la Rap Pacífico, propuesto por diversas universidades (Lineamientos de Política para el Pacífico, Opus. Cit. Pág. 31.

CAPITULO 21

LA ORINOQUIA

Vanessa Ortiz¹²⁹ / Juan Carlos Bernal¹³⁰

EL PROBLEMA

En Colombia, la mayoría de las regiones han tenido que padecer la presencia protagónica de la violencia, con más énfasis cuando se trata de zonas donde residen poblaciones marginadas de los proyectos de nación gestionados por las elites (Pécaut, 1999; Acosta, 2019). Es el caso de la región de la Orinoquía, donde diferentes actores armados se disputan las ventajas que la posición geoestratégica de la región les proporciona. El departamento de Arauca, y en general la región de la Orinoquía, se vinieron a constituir en una de las zonas más afectadas por el conflicto armado (Larrat-Smith, 2021).

A pesar del Acuerdo de Paz, en el territorio tienen presencia con gran fuerza el Ejército de Liberación Nacional (ELN), disidencias de las FARC y sucesores del paramilitarismo (llamados GAO/GAOR), que amedrentan a las poblaciones locales e incluso a las migratorias en tránsito. No es posible hablar de paz en la región, zona geoestratégica y corredor fronterizo entre Venezuela y Colombia (Moncayo, citado por Madrigal, 2018).

Las poblaciones más afectadas por la violencia interna son las mujeres y los habitantes de los sectores rurales, espacios empobrecidos y con alta presencia de comunidades indígenas y afrodescendientes. Tal el caso de la Orinoquía (INDEPAZ, 2020). Según la ONIC (2019) y la Asociación de Capitanías Tradicionales de Arauca (ASOCATA, 2015), los grupos étnicos han sido víctimas de las diferentes organizaciones armadas al margen de la ley. Sumado a lo anterior, el éxodo migratorio de personas venezolanas ha complejizado aún más la dinámica violenta, particularmente en la región de la Orinoquía.

La Orinoquía es una de las cinco regiones naturales de Colombia, su territorio se encuentra compuesto por los departamentos de Arauca, Casanare, Meta, Vichada, parte de Guainía y Guaviare. Su geografía se destaca por la presencia de grandes sabanas y numerosos afluentes hídricos que confluyen en el río Orinoco. La región se divide en tres provincias fisiográficas: la Megacuenca de sedimentación de la Orinoquía, la Cordillera Oriental y el Cratón Guayanés (Caracterización Región de la Orinoquía, 2013).

Tras la firma e implementación de los acuerdos de paz y el consecuente retiro de las FARC del escenario regional, surgieron nuevos actores armados copando los

¹²⁹ Socióloga. Profesora de la Universidad Nacional de Colombia, sede Orinoquía.

¹³⁰ Historiador. Pasante Universidad Nacional de Colombia, sede Orinoquía.

espacios dejados por la FARC, mientras se fortalecían otros ya existentes como el ELN. En la región se ha producido una cruenta reconfiguración del conflicto armado a partir de 2016.

Es necesario mencionar que cada departamento de la región tiene elementos distintos en cuanto a configuración y reconfiguración del conflicto armado. En el Informe sobre presencia de grupos armados de INDEPAZ (2021), se menciona el accionar de sucesores del paramilitarismo como Los Puntilleros, Águilas Negras en el período comprendido entre 2008 y 2020, con presencia en Arauca (en 2 municipios), Casanare (7 municipios), Meta (16 municipios), así como en Vichada y Guaviare. (González, 2021). En particular, es notable la hegemonía del ELN en Arauca antes y después de la firma del Acuerdo de Paz. En Casanare y Meta las disidencias y los sucesores del paramilitarismo tienen gran presencia, tanto en zonas rurales como urbanas.

Con la firma de los Acuerdos de La Habana se esperaba que las confrontaciones violentas cesaran, o por lo menos menguaran, aunque el Acuerdo sólo incluyese uno de los participantes del conflicto. A casi siete años de la firma del Acuerdo de Paz las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes de la Orinoquía viven una crisis humanitaria sin precedentes (CINEP, 2022). Informes de Human Right Watch (2020) en Arauca y la frontera del Estado Apure de Venezuela, señalan que los grupos armados ilegales controlan de forma violenta a la población. Se trata ahora de un conflicto que no sólo cobró la condición de binacional, sino que además ha superado la espacialidad rural haciendo ingreso en los centros urbanos.

¿QUÉ HACER?

Desde la Orinoquía se recomienda elaborar políticas públicas en clave territorial pensadas como una política de paz en espacios fronterizos.

1. DIÁLOGO CON EL ELN

Adelantar acercamientos para establecer diálogos de paz con el ELN y en especial con el frente Domingo Laín, el que detenta la hegemonía en el departamento de Arauca. Ya hubo primeros acercamientos, una delegación del gobierno se reunió con el COCE en la Habana. Diseñar una política de paz en espacios fronterizos binacionales (transfronterizos), demanda diseñar sus lineamientos desde las comunidades y para las comunidades implicadas. Por tanto, el proceso debe empezar desconcentrando y descentralizando el esquema burocrático que no deja de imponerse en la formulación de las políticas de paz; ello requiere una mirada desde la perspectiva académica al contexto socio-demográfico, económico y cultural de las víctimas.

En la Orinoquía, los proyectos productivos/agrícolas de los firmantes de la paz ubicados en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación, están atrasados dos o más años en su implementación. Los firmantes de la Paz se sienten abandonados, si bien recibieron algún dinero no hay ni seguimiento ni apoyo.

2. ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Realizar la trazabilidad de la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) que aplican para algunas subregiones de la Orinoquía, como el departamento de Arauca. No obstante, en la Orinoquía solo 20 municipios han iniciado la estructuración de los PDET. Actualmente el avance es nada significativo debido a la falta de socialización de una metodología que asegure la participación de las comunidades.

La ley de ordenamiento territorial en la Orinoquia (ley 388 de 1997), debe ser revisada en relación a los usos del suelo ya que se cría ganado en suelos prohibidos, se cultiva donde no es posible (zonas de reserva) o se pierden suelos no aprovechados de manera agroindustrial (IGAG, 2020).

3. INTERVENCIÓN EN ACCIONES CON ENFOQUE DIFERENCIAL

Consultar a la población sobre la pertinencia de las medidas que buscan resarcir sus derechos, en el caso de los pueblos indígenas a partir de sus planes de vida y gobernanza local. El enfoque diferencial aplicaría en el caso de la población vulnerable por su condición de género u origen migratorio.

4. CONTINUIDAD RESPECTO A ADMINISTRACIONES ANTERIORES

Solicitar un diagnóstico de procesos que quedaron inconclusos en la anterior administración y solicitar trazabilidad de presupuesto ejecutado para las comunidades afectadas. Con base en ello, se podrá gestionar de mejor forma los recursos y la planeación estratégica de los años venideros.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Acosta, C. (2019). La reinención de la violencia en Colombia como desafío para la pacificación: el caso de las bacrim, en Sánchez, J. & Acosta, C. (eds.) (2019). *Las Huellas del Desarrollo. Intersecciones entre conflicto, reconfiguración social y pacificación en Colombia*. Bogotá: Ediciones USTA. 323 -354.
- Asamblea Departamental de Arauca, Ordenanza N. 09 de 2020. (2020). *Plan de Desarrollo Departamental 2020-2023*. <https://www.obsgestioneducativa.com/download/plan-de-desarrollo-departamental-arauca-2020-2023/>
- ASOCATA (2015 a) *Formulación del plan salvaguarda del pueblo indígena makaguán diagnóstico de afectaciones. Documento de análisis por bloques de derechos*. Ministerio del Interior. https://siic.mininterior.gov.co/sites/default/files/pueblo_makaguan_-_diagnostico_comunitario.pdf
- CEPEDA, J,A (2016) *El posacuerdo en Colombia y los nuevos retos de la seguridad Cuadernos de estrategia*, ISSN 1697-6924, págs. 195-224
- CELI, S. (2022, 27 de febrero). *ELN y disidentes de las FARC se disputan en Arauca por el control territorial*. Radio Francia Internacional. <https://www.rfi.fr/es/programas/enfoque-internacional/20220227-eln-y-disidentes-de-las-farc-se-disputan-en-arauca-por-el-control-territorial>
- EL MORICHAL. (2021, 21 de agosto). *Campaña frente al reclutamiento forzado en asentamiento indígena de Puerto Carreño*. <https://elmorichal.com/campana-frente-al-reclutamiento-forzado-en-asentamiento-indigena-de-puerto-carreno/>
- GONZÁLEZ, L., CABEZAS, V. y Zimmermann, P. (2021). *Los focos del conflicto en Colombia, informe sobre la presencia de grupos armados*. Indepaz. <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/10/INFORME-DE-GRUPOS-2021.pdf>
- LARRAT-SMITH, C (2021) *El ELN en Arauca: El fortín guerrillero en la sombra de los Andes*. En: *¿Por qué es tan difícil negociar con el ELN? Las consecuencias de un federalismo insurgente, 1964-2020*. CINEP. Bogotá-Colombia
- MONCAYO, J F (2017) *Caracterización de retos para la construcción de paz territorial en Arauca, una apuesta que involucra la participación*, en:
- PÉCAUT, Daniel (1999). *¿Configuraciones del espacio, el tiempo y la subjetividad en un contexto de terror: el caso colombiano?*. *Revista colombiana de antropología*. Vol. 35. pp. 8-35.
- INDEPAZ (2020) *Presencia de grupos armados en Colombia 2018-2019*. Observatorio de DDHH y conflictividades INDEPAZ. <http://www.indepaz.org.co/informe-presencia-de-grupos-armados-en-colombia-2018-2019/>
- MADRIGAL, et (2018) *Hacia una visión compartida de la seguridad y la frontera en el departamento de Arauca*. Observatorio de frontera, territorio y paz. Universidad Nacional de Colombia.
- ONIC (2020) *Encuentro por la Verdad ¿Pueblos Indígenas en Situación y Riesgo de Exterminio Físico y Cultural: Su Dignidad, Resistencia y Aportes a la Paz?* <https://www.onic.org.co/comunicados-onic/4065-encuentro-por-la-verdad-pueblos-indigenas-en-situacion-y-riesgo-de-exterminio-fisico-y-cultural-su-dignidad-resistencia-y-aportes-a-la-paz>

CAPITULO 22

EL CARIBE

Brayan Andrés López¹³¹ / Rubin Huffington¹³²

EL PROBLEMA

¿Cómo llenar de contenido el concepto de cambio que demanda la sociedad colombiana en torno a la paz y el cuidado de la vida desde una mirada regional? ¿cómo dirimir la tensión entre lo temático o sectorial con lo territorial en torno a las propuestas de cambio encauzadas hacia una paz total y el cuidado de la vida en la región Caribe afectada por las violencias?

1. OPERATIVIDAD DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

- a) La Región Administrativa y de Planificación (RAP) Caribe se estableció en octubre de 2017 agrupando a los departamentos Córdoba, Sucre, Bolívar, Cesar, La Guajira y Atlántico, pero no se ha puesto en marcha debido a que no existe un Plan Estratégico de Desarrollo Regional Caribe, a pesar de que se ya se han definido 7 ejes estratégicos.
- b) Existen problemas en la delimitación de las fronteras de los departamentos del Cesar y La Guajira, Bolívar, Córdoba y Atlántico, afectando la actividad administrativa y de planificación de los departamentos y la futura de la RAP Caribe en las zonas en delimitación.

2. CONFLICTIVIDADES SOCIO-TERRITORIALES:

Todos los conflictos territoriales reúnen las condiciones por los usos y costumbres sobre el territorio en torno a:

- a) Conflictos interétnicos y multiculturales. Se documentan conflictos entre poblaciones indígenas y campesinas, entre poblaciones indígenas y entre poblaciones indígenas.
- b) Conflictos socio-ambientales. Estos se han generado por la presencia de economías extractivistas de enclave o tecnorregiones que han representado afectaciones para los ecosistemas donde hacen presencia y afectado la territorialidad, salud e integridad física de las comunidades locales. La página The Global Atlas of Environmental Justice ha documentado 25 conflictos ambientales derivados del extractivismo en la región Caribe¹³³.

3. VIOLENCIA ARMADA

Hacen presencia actores armados ilegales con reivindicaciones políticas como los Grupos Armados Organizados (GAO's): Rastrojos Costeños en Atlántico, Clan del Golfo en todos los departamentos de la región y Pachenca en Magdalena, Cesar y La Guajira; y ELN

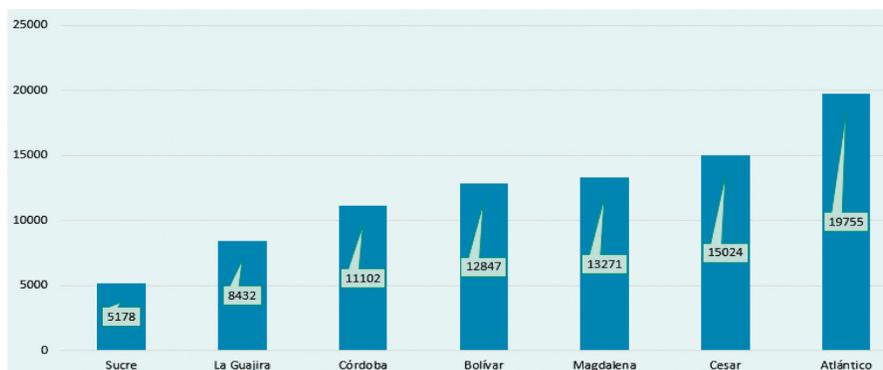
¹³¹ Politólogo. Docente de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia. Miembro del observatorio independiente Espacio-Tiempo y Territorio.

¹³² Profesor de la Universidad Nacional de Colombia. Director del Observatorio independiente Espacio-Tiempo y Territorio.

¹³³ Ver el mapa georreferenciado de Environmental Justice Atlas (EJATLAS). Disponible en: <https://ejatlas.org/conflict/cerro-matoso-colombia>.

en Cesar, La Guajira, Atlántico, Magdalena y sur de Bolívar. Así como la existencia de múltiples bandas criminales que operan en lo local, muchas de ellas, articuladas con estructuras de las GAO's. Entre 1980 y 2019 se perpetraron 85,296 homicidios, erigiéndose como la tercera región con mayor número de homicidios, luego del Eje Cafetero y el Pacífico.

Gráfico 1
Homicidios en departamentos del Caribe (1980-2019)

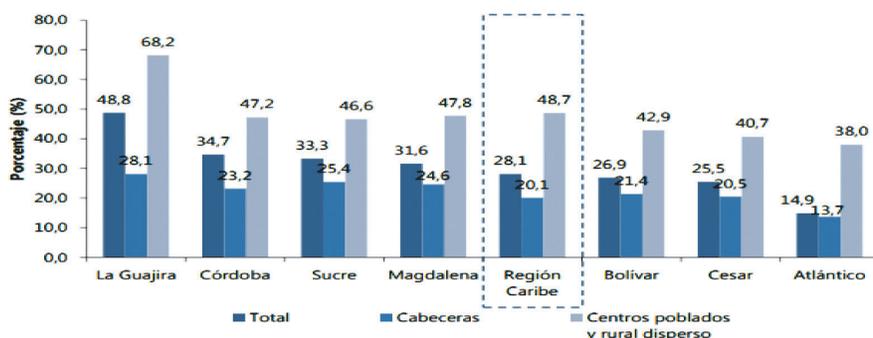


Fuente: DANE (2020)

4. POBREZA Y DESIGUALDAD

La región Caribe ha estado históricamente atrasada en términos de indicadores de pobreza y desigualdad con respecto al resto del país (Tapias-Ortega, 2017) Igualmente, ha expresado brechas de desarrollo económico al interior de la misma, siendo las capitales del Magdalena, Atlántico y Bolívar las ciudades que concentran la actividad económica de la región Caribe, mientras que, el departamento de La Guajira y el sur de Bolívar representa niveles bajos de desarrollo económico (DNP, 2014). La región Caribe presenta un reporte de 28,1% de personas bajo los estándares de pobreza multidimensional: 24,6% en las cabeceras y 48,7% en los centros poblados y rural dispersa.

Gráfico 1
Pobreza multidimensional de la región Caribe: total y por departamentos



Fuente: DANE, cálculos con base en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2019

IMPLICACIONES

No se puede hablar de propuestas de ordenamiento regional y de gestión no violenta de las conflictividades en la macrorregión del Caribe, en especial de las zonas más afectadas por el conflicto armado y que han sido priorizadas como zonas PDET, sin establecer los principios de funcionamiento de la operación del Estado colombiano en su dimensión territorial. Por tal razón, este documento destaca la conformación del cuerpo burocrático regional que hable el lenguaje de un Estado Social de Derecho como eje estratégico para el establecimiento de una paz total y el cuidado de la vida.

El cambio desde el Estado comienza por la constitución de un lenguaje burocrático que establezca los parámetros del Estado Social de Derecho en contraposición de un Estado de Mercado Neoliberal. En este sentido, se construyen las bases para establecer un nuevo liderazgo estatal que oriente la relación público-privada, como lo viene expresando la economista Mariana Mazzucatto. Este punto tiene tres implicaciones que llevan a clarificar las recomendaciones:

1. VARIOS CARIBES EN LA REGIÓN CARIBE

A pesar de ser reconocida como una macrorregión homogénea alrededor de la construcción de una idea de mestizaje, contiene múltiples trayectorias de vida que han establecido usos y costumbres diversas sobre el territorio, algunas reconocidas y hegemónicas y otras invisibilizadas y populares¹³⁴, convirtiéndose la ‘costeñidad’ en un arma cultural de lucha alrededor de principios propios que consolidan una región frente al arrasamiento centralista extractivista. En ese sentido, se han construido múltiples Caribes que consolidan a la macrorregión Caribe alrededor de la diversidad y nutren la diversidad cultural, económica, social y físico-biótica del relato de Nación, estableciendo lugares diversos de sociabilidad local o bioespacios que propenden por la construcción de paz y el cuidado de la vida. La diversidad configura la unidad siempre y cuando hagan parte activa de la deliberación del proyecto común de país.

2. CORRUPCIÓN Y NUEVO CUERPO BUROCRÁTICO

La corrupción se refiere a la transgresión de los marcos de valor de una sociedad, los delitos se refieren a la transgresión de los marcos jurídicos establecidos y están tipificados como cohecho, peculado, etc., sin embargo, en la agenda internacional se ha hecho carrera en tipificar la corrupción como un delito transnacional por lo que hablar de este dislocamiento implica hablar de forma inherente de la corrupción como dimensión visible del ‘arreglo institucional’ de dislocamiento de los valores del Estado Social de Derecho. Esta forma de operación del Estado en el ordenamiento local ha sido socialmente aceptada como una forma de operación de las instituciones estatales.

¹³⁴ Ver los 4 tomos de ‘Historia doble de la Costa’ de Orlando Fals Borda como refuerzo a la noción cultural del Caribe como región.

En consecuencia, los escenarios de implementación de las nuevas reformas en torno a la configuración de un Estado Social de Derecho serán las regiones, y en ellas existen configuraciones históricas, que han funcionado a través de épocas y hoy se traducen en muchas dimensiones de lo que se considera regional, de otra parte, los fenómenos comunes a lo nacional y propios de la región, configuran análisis distintos, e intervenciones distintas.

La experiencia de los departamentos del Cesar y La Guajira en el marco del conflicto armado, región caracterizada por una cultura vallenata, ha demostrado la existencia de conexiones coactivas entre las castas políticas locales y el paramilitarismo en la administración de los cargos de elección popular y administrativos de dirección local que se expresaron en las alcaldías municipales e instituciones descentralizadas sectoriales (Gutiérrez Sanín, 2015), transgrediendo el marco de valores del Estado Social de Derecho en la operación regional del Estado colombiano y configurando un ‘arreglo institucional’ en el desarrollo regional del Estado.

Una región debe trascender de su comprensión económica como región administrativa y de planificación a una comprensión como unidad de vida con dinámicas propias en usos y costumbres sobre el territorio. Es así como debe entenderse a la región Caribe, comprendiendo las múltiples formas y expresiones de vida que la conforman y configuran la multiculturalidad caribeña.

3. DEMOCRACIA DELIBERATIVA INCLUYENTE CON LAS Y LOS NADIE

La aparición de las y los ‘nadie’ quienes se encuentran sin distinción de lo rural o lo urbano, que participan en los circuitos de desarrollo pero que son invisibles en las cifras de desarrollo económico, que tuvieron una fuerza decisoria en estas últimas elecciones y no son tenidas en cuenta en los procesos decisores regionales. La producción social del espacio y la construcción del espacio social implica poner los tejidos y trenzados en el espacio social en el diálogo de las regiones. El problema del desarrollo no es un problema técnico, es un problema de visión y gestión de la vida de quienes habitan las regiones, es un dialogo de saberes, de nuevas epistemologías. Esto se ha expresado en múltiples conflictividades territoriales en la Serranía del Perijá de carácter multicultural e interétnico que se expresa en múltiples comprensiones de cuidado -o no- de la vida que han configurado procesos complejos de violencia en los que el Estado no ha sabido dar respuesta y ha sido parte de su desarrollo (López Matamoros, 2020; Cristancho, 2020).

¿QUÉ HACER?

1. CONFORMACIÓN DE UN FUNCIONARIADO PÚBLICO

Se requiere un funcionariado con vocación de servicio público, conocedor de los temas de la administración pública regional, subregional y provincial como base de la operación del Estado a largo plazo. Las siguientes propuestas se enmarcan en el desarrollo del Decreto 4665 de 2007 emitido por la Presidencia de la República que adopta la actualiza-

ción del Plan Nacional de Formación y Capacitación de Servidores Públicos. Se propone reactualizar el Plan de acuerdo a estas ideas:

- a) Redireccionamiento epistemológico de la labor del funcionariado público en torno a la administración pública regional, comprendiendo a la región como unidad biológica subsuncional de forma directa entre lo biológico-cultural-económico-político. Esto conlleva a reconfigurar la comprensión de región a partir de unidades de vida que tienen potencialidades y limitaciones propias de sus procesos de vida natural y social. Desde allí puede delimitarse sus especializaciones económicas, en el marco de una economía que aún es dependiente de la extracción petrolera, logrando una transición hacia otras economías productivas de cuidado de la vida.
- b) Pensar en clave de la autonomía territorial como principio de la descentralización, no en la descentralización como dispositivo para el abarcamiento del Estado central para el ejercicio de la soberanía. Esto implica la creación de lineamientos técnicos de las directrices constitucionales sobre ordenamiento territorial del Estado colombiano.
- c) Fortalecimiento de la memoria institucional de la planeación y gestión territorial, no solo a través de la construcción de un Sistema Integrado de Gestión de la Información sino a través de una revaloración de la memoria experiencial de las personas que operan las unidades organizacionales de los niveles territoriales priorizando una memoria regional.
- d) Desarrollar investigación de Ciencia y Tecnología dirigidas a la Administración Pública desde un enfoque regional desde las universidades departamentales y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), con el fin de mantener constante actualización de los procesos de gestión territorial de la mano de la academia.
- e) Capacitación articulada y direccionada del funcionariado público por la Escuela Superior de Administración Pública. Para ello, es importante gestionar el desarrollo regional de la ESAP en la región Caribe a partir de nodos territoriales provinciales y subregionales.
- f) Conformación de líneas sectoriales de acuerdo a las problemáticas identificadas y líneas de acción en torno a la corrupción, desarrollo territorial y epistemologías para el despliegue de la acción del Estado en sus niveles locales.
- g) Revisar la injerencia de los poderes políticos locales en la asignación de fichas políticas propias en cargos de direccionamiento de las universidades departamentales y hospitales regionales a través de comisiones expertas independientes que logren revisar el funcionamiento de estos a la sociedad en general.

2. ESTABLECIMIENTO DE DIÁLOGOS REGIONALES

- a) Los diálogos deben dar lugar a sujetos/as excluidos/as históricamente en lo urbano y lo rural: las y los nadie, como inicio de la conexión entre el ordenamiento de la ley del nivel central del Estado y los órdenes territoriales periféricos, y, fortalecimiento de liderazgos sensibles a los valores de un Estado Social de Derecho.

- b) Desarrollo de las mesas regionales a través de mesas provinciales, subregionales y regionales que sirvan de espacios de deliberación de las necesidades locales en región del Sinú dividido en alto, medio y bajo Sinú, sur del Cesar, centro del Cesar, provincia de Padilla o zona vallenata que acoge al norte del Cesar y toda La Guajira, la Sierra Nevada de Santa Marta, la Serranía del Perijá, la Ciénaga Zapatosa, la Ciénaga Grande de Santa Marta, la depresión Momposina, los Montes de María, el sur de Bolívar, sur de Córdoba, la mojana sucreña, San Jorge, área metropolitana de Barranquilla, sabanas cordobesas y sucreñas, golfo de Morrosquillo, el canal del Dique, nudo de Paramillo, entre otras.
- c) Dirimir la paz en las regiones implica dejar de pensar las regiones como unidades de asociatividad económica. Debe pensarse como unidades de asociatividad de la diversidad de comprensiones de vida. Esto implica repensar los principios de la ley 388 de 1997, ley 1454 de 2011 y ley 1962 de 2019 en torno a la sostenibilidad, economía y buen gobierno, y, regionalización del territorio.
- d) Es prioritario ofrecer metodologías y acompañamientos técnicos y de formación de liderazgos sociales regionales, subregionales, barriales y veredales que les permitan incidir en la formulación y ejecución de acciones de política pública, especialmente para formular proyectos de OCAD Paz.
- e) Deben generarse acuerdos suscritos con delimitación georreferenciada en donde se priorice la convivencia de lugares de sociabilidad comunitaria y proyectos de interés regional y nacional desde principios de unidad ser humano/naturaleza, los procesos sociohistóricos de los pueblos en búsqueda de autonomía, el desarrollo agroindustrial y su papel en la gestión de la soberanía alimentaria y el desenvolvimiento del conflicto armado, y, la existencia de cacicazgos locales con el fin de fortalecer la toma de decisiones y ejecución de las comunidades locales en la planeación regional. Esto es prioridad en una democracia deliberativa.
- f) Apoyar en la asistencia técnica a los espacios de diálogo intercultural que se han venido gestando desde los procesos sociales (Serranía del Perijá, Alto y Bajo Sinú, Sierra Nevada de Santa Marta, Montes de María), y, brindar herramientas técnicas de diálogo intercultural en la región de acuerdo a las problemáticas y conflictividades locales que permitan su participación con los diálogos regionales pero independientes a ellas. Estos escenarios deben contar con una articulación que permita tener incidencia en el desarrollo de autonomías territoriales con permanente y continua articulación local en niveles escalares.
- g) Como parte del anuncio presidencial de articulación de las Juntas de Acción Comunal y las organizaciones campesinas en la ejecución de proyectos de vías terciarias, se propone un proceso de capacitación en temas de gestión pública a las comunidades participantes y un asesoramiento continuo a los nodos de articulación de las Juntas de Acción Comunal para la gestión de proyectos comunitarios. Debe propenderse por la búsqueda de sociabilidad, discusión, planeación, ejecución y veeduría local articulada desde las Juntas de Acción Comunal en las zonas urbanas y rurales. Esto debe quedar vinculado a la Ley 743 de 2002 de Acción Comunal. Estas capacitaciones deben incluir a todos los procesos sociales de carácter étnico, mujer y de género.

- h) Establecer los diálogos regionales a través de nodos regionales y subregionales de acuerdo a criterios culturales de construcción social en donde se priorice la interacción entre los distintos grupos poblacionales y etarios. En las zonas urbanas debe priorizarse el espacio barrial y veredal desde las Juntas de Acción Comunal (JAC) como nodo de participación local. Es importante garantizar la participación de todas las expresiones sociales que se hagan presente, pero sin divisiones que desestructuran la reconstrucción del tejido social.

En ella, debe asumirse una Secretaría Técnica del Departamento Nacional de Planeación (DNP) en donde se priorice la construcción de metodologías participativas que permitan la inclusión, participación y decisión de las comunidades rurales y urbanas de forma equitativa. Debe garantizar la posibilidad de construcción de mesas especializadas sobre temas que se prioricen en el desarrollo de las mesas generales para su desarrollo especializado.

- i) Indispensable reconocer las experiencias territoriales de autogestión y cogestión territorial e impulsarlos a través del fortalecimiento de capacidades y equipamiento institucional comunitario. Es el caso del reconocimiento y fortalecimiento de los acueductos comunitarios, redes de turismo comunitario, las asociatividades económicas campesinas, indígenas, de mujeres, LGBTIQ+ afrodescendientes, raizales y palenqueros, entre otros. Estos deben ser priorizados en la ejecución de proyectos de desarrollo territorial local tanto en los PDET como en la gestión de vías terciarias o proyectos de libre inversión del Sistema General de Regalías en torno al proyecto de sentido que emerja en los diálogos regionales.

3. DESESTRUCTURACIÓN DEL EXTRACTIVISMO

- a) Desmontar los sistemas de dominación de las empresas extractivistas que violentan y vulneran las territorialidades comunitarias en el Caribe a través de la asociatividad territorial en diversas escalas en ámbitos estatales y no estatales.
- b) Integración local desde la asociatividad administrativa y económica por medio de la Región Administrativas y de Planeación (RAP) Caribe, facilitando los procedimientos para la asociatividad en temas de servicios públicos y gestión de obras viales regionales, priorizando zonas en litigio por delimitación departamental y municipal inconclusas con el fin de asegurar inversión con enfoque regional¹³⁵.
- c) Establecer circuitos regionales de producción, distribución y consumo que eliminen cadenas de intermediarios, priorizando la soberanía alimentaria alrededor de nodos rurales veredales, resguardos y palenques, entendidos como unidades de sociabilidad rural; y, los barrios, como centros de sociabilidad urbana alrededor de

¹³⁵ Corregimiento de Carrizal y La Junta en disputa entre Valledupar y San Juan del Cesar de La Guajira, las zonas del Volcán El Totumo y las minas de Galerazamba entre Atlántico y Bolívar, límites entre Norte de Santander y Cesar entre Ocaña y Río de Oro y entre San Alberto y La Esperanza, y, el deslinde territorial entre Antioquia y Córdoba entre Cauca y La Apartada.

zonas históricas de despensa del Caribe como la Serranía del Perijá, Ciénaga de Zapatosa, Montes de María, la Mojana Sucreña, la zona bananera de Santa Marta y el sur de Córdoba. Se propone hacer uso de la figura jurídica de territorios agroalimentarios para esto.

- d) Búsqueda de interlocuciones alternas a los planes de vida solicitados por el Estado a las comunidades étnicas y campesinas para la legitimación del ordenamiento territorial estatal al alrededor de escenarios vinculantes de participación ciudadana en búsqueda de la deliberación pública.

4. ENTIDADES TERRITORIALES Y ZONAS DE FRONTERA

- a) Establecer sistemas de información robustos en materia territorial en manos de las Comisiones de Ordenamiento Territorial en sus diversos niveles.
- b) Establecer una Comisión Técnica de Estudio de las Zonas de Frontera desde el IGAC, la academia, comunidades y gobiernos departamentales y municipales.
- c) Construir comisiones técnicas binacionales de las zonas de frontera a partir de los biomas que las conforman desde un principio de unidad en la diversidad.
- d) Estrategia integral de capacitación técnica, humanas y presupuestales para la prevención y sanción de riesgos y hechos de corrupción en las entidades territoriales, y no solo contemplar la elaboración de información y los procesos de capacitación con indicadores de resultados, gestión e impacto.
- e) La consagración de la obligatoriedad de las acciones y proyectos previstos en cada Plan de Ordenamiento Territorial (POT) para las sucesivas administraciones y un régimen sancionatorio por su incumplimiento y la reglamentación de los Planes de Ordenamiento Departamental.
- f) Eliminar el control previo de la Contraloría en el ejercicio de ejecución de proyectos derivados de la implementación del Acuerdo de Paz y las Mesas Regionales. Debe permanecer un control concomitante en el desarrollo de su actividad.
- g) Establecer una Comisión Intersectorial de carácter urgente para atender la situación de las Islas del Rosario e Islas del Golfo de Morrosquillo, que priorice tres temas: delito transnacional, inequidad social, asuntos fronterizos y cambio climático.
- h) Favorecer la actividad administrativa bajo la figura administrativa de subregiones o provincias que faciliten la eficiencia en el accionar local del Estado, facilitando la asociatividad en torno a asuntos de índole regional: cultural, económico, de seguridad. En ese sentido, impulsar la operatividad de las provincias administrativas establecidas en la ley 388 de 1997 y 1454 de 2011 como forma de asentar la gestión de gobierno en departamentos con múltiples divergencias culturales y étnicas como el departamento del Cesar, Bolívar y Sucre, en un propósito de desestructuración de la figura del Departamento como enlace territorial entre lo municipal y lo nacional.

- i) Reactivación de la RAP Caribe concretando la construcción del Plan Estratégico Regional Caribe buscando la priorización de proyectos de interés regional en las cuatro zonas PDET de la macrorregión: Montes de María, sur de Bolívar, sur de Córdoba y Sierra Nevada-Serranía del Perijá de forma que permita fortalecer la asociatividad comunitaria de las zonas más afectadas por el conflicto armado como propósito último de la configuración del Caribe como Región Entidad Territorial (RET).

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Cristancho, C. (2020) Alternativa al ordenamiento territorial. Caso: Zona de Reserva Campesina de la Serranía del Perijá norte. Tesis de Maestría: Universidad Nacional de Colombia, Bogotá D.C.
- DANE- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2020) Boletín Técnico: Pobreza Multidimensional Departamental Pobreza multidimensional Región Caribe Departamento de énfasis: Córdoba. Año 2019. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2019/Boletin_Region_bt_pobreza_multidimensional_19_caribe.pdf
- Gutiérrez Sanín, F. (2015). Coercive Connections: The Paramilitary and Mayors in Colombia. *Análisis Político*, 28(85), 131-157.
- López Matamoros, B. A. (2020) La influencia de la acción política del campesinado en la configuración territorial del centro de la Serranía del Perijá entre 1987 y 2018. Tesis de Maestría: Universidad Nacional de Colombia, Bogotá D.C.
- Tapias-Ortega, J. M. (2017). Pobreza y violencia en la Región Caribe colombiana: un enfoque espacial. *Ensayos sobre Política Económica*, 35(83), 139-153.

CAPITULO 23

EJE CAFETERO

Violencias, territorialidad y paz

Mariela Márquez¹³⁶ / Germán Castaño¹³⁷

PROBLEMA

La región del Eje Cafetero que incluye Caldas, Quindío y Risaralda, se caracteriza por una conexión histórica, cultural y económica que incluye 53 municipios ubicados en el centro de Colombia, limítrofes con el sur-occidente, la costa Pacífica y Antioquia. Los tres departamentos basan su economía en la industria, el turismo, los cultivos de café, la innovación tecnológica y una diversa oferta educativa. La zona es de paso, facilita la conexión del sur-occidente con el centro y norte del país y como consecuencia no es ajena a las confrontaciones ideológicas y armadas, a las violencias y los conflictos urbanos.

Las dimensiones actuales de la conflictividad se enmarcan en el paso de una guerra irregular a un aumento de la violencia común en un 30%, más urbana, marcada por el narco y microtráfico, grupos delincuenciales y conflictos locales. En los últimos seis años, la región reporta 12.450 homicidios, 32.361 casos de violencia intrafamiliar y 55.230 comparandos por desacato al código de Convivencia Ciudadana.

La ubicación geográfica hace que la región sea más propensa a economías ilegales como el narcotráfico, microtráfico, el lavado de activos, la minería extractivista, el “gota a gota”, y el transporte de armas y drogas. Ligado a niveles de pobreza del 32%, de empleo informal del 48% y de desempleo del 30%. Además de las consecuencias del conflicto armado que según la Comisión Nacional de la Verdad-Eje Cafetero dejó 20.320 homicidios, 229.960 víctimas, 4.833 desaparecidos, 1.320 secuestros, 370 ejecuciones extrajudiciales, 131.000 desplazados y 1.110 despojos de tierras, con una mayor incidencia en Caldas, seguido de Risaralda y Quindío.

En la actualidad un aumento de la presencia grupos de delincuencia común, otros como La Cordillera que se movilizan transitoriamente de departamentos limítrofes. En la región no hay disidencias de las Farc o fracciones del Eln, tampoco hay cultivos ilícitos. En lo relacionado con el Acuerdo de Paz-2016 en la zona no operaron Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación de excombatientes y las víctimas no fueron incluidas en las 16 curules de paz del Congreso de la República. La Agencia Nacional de Reincorporación y Normalización relaciona 193 reincorporados y se reporta el crimen de siete líderes sociales desde el 2.016.

¹³⁶ Comunicadora Social y Periodista. Profesora Universidad Nacional de Colombia, sede Manizales

¹³⁷ Administrador de Empresas. Profesor asociado de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Manizales. Director del Centro de pensamiento en desarrollo sostenible.

En la mayoría de los municipios una violencia generalizada, intrafamiliar y de vecindad, sumada a la intolerancia, 30.000 casos el año anterior. Según la Fiscalía General 18.000 procesos penales en el 2021, en las otras áreas 50.000 expedientes. En las cárceles 4.600 reclusos, un hacinamiento del 35%. Manizales, Armenia ocupan los primeros lugares en el consumo de drogas psicoactivas y suicidios en el país.

IMPLICACIONES

Las dimensiones regionales de acuerdo con las problemáticas existentes están marcadas por violencias y conflictos urbanos, la necesidad de ampliar y consolidar pedagogía para la convivencia y la paz y de agilizar la aplicación de algunos puntos del Acuerdo de Paz-2016. El análisis de la situación y la propuesta del Eje Cafetero para superar la pobreza, la inequidad estatal y la violencia, parte de dignificar la vida, reconocer los conflictos y la necesidad de avanzar en un entorno incluyente y habilitante con una mayor gobernanza. Además de la necesidad políticas públicas más dinámicas, que enfrenten en los tres departamentos el aumento de la desigualdad social, las trampas al desarrollo, las demandas relegadas, la concentración del poder, la corrupción, el reclamo ciudadano y la desconfianza en el Estado. Los requerimientos individuales y colectivos se sustentan en un mayor y mejor ordenamiento territorial, más presencia del Estado central, inversión, educación y cumplir el Acuerdo de Paz.

¿QUÉ HACER?

1. TERRITORIO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y SOCIEDAD

- a) El Estado debe avanzar en estrategias que resuelvan problemáticas de la región como el narcotráfico y microtráfico, el consumo de drogas psicoactivas, el retraso en los fallos del sistema judicial, los vacíos en el esquema penitenciario y la urgencia de una Fuerza Pública más cercana a los ciudadanos.
- b) El sistema judicial debe garantizar el derecho a la conectividad digital y la prestación del servicio para trámites judiciales a las comunidades en condición de vulnerabilidad carentes de herramientas tecnológicas. Agilizar los procesos para reducir el hacinamiento carcelario que en los 53 municipios es del 35%.
- c) Aplicar y fortalecer más desde lo regional la ley 1566 del 2.012 que considera la adicción a las drogas como un asunto de Salud Pública y la Política Nacional de Salud Mental de la ley 1616 del 2.013. Agilizar una salida política y administrativa al narcotráfico para regular el consumo y reducir la violencia.
- d) Que el Estado priorice en el diálogo y en una confrontación ideológica, más que armada, como primera solución a la protesta ciudadana. Un sistema estatal menos coercitivo, que busque la reparación del daño causado mediante el servicio social y comunitario del infractor cuando son delitos menores, así como un mayor reconocimiento político, social y laboral a cerca de 800.000 jóvenes.
- e) Planear y articular con las entidades de planeación y administración territorial de Caldas, Quindío y Risaralda, un modelo de descentralización, apoyando el trabajo de

- entidades como la Región Administrativa y de Planificación del Eje Cafetero y Tolima, la de La Montaña de Caldas y Antioquia, e igual las áreas metropolitanas municipales.
- f) Las 26 universidades regionales, los ciudadanos y el sector empresarial deben tener una mayor participación en el diseño de los Planes de Desarrollo municipales y departamentales.
 - g) Más inversión en las vías terciarias para facilitar la conectividad de los 53 municipios y contribuir a superar la vulnerabilidad social y la desigualdad estructural, con proyectos de inversión. Que el Estado pase de ser un proveedor de servicios a ser un agente facilitador en la superación de la pobreza.
 - h) Responder regionalmente a la disrupción tecnológica del siglo XXI con Parques Científicos Tecnológicos en las 16 universidades de Caldas, Quindío y Risaralda. Facilitando ecosistemas científicos, de pensamiento e innovación, generación de conocimiento con empresarios, centros de pensamiento y sector público.

2. PAZ Y CONVIVENCIA CIUDADANA

- a) Un modelo educativo que aporte a la solución de las violencias y conflictos, a dignificar la vida, a construir ciudadanía, a lograr la paz. Políticas públicas con las 53 alcaldías y tres gobernaciones que apunten a conocer y entender los factores que generan violencia, los cambios sociales y las soluciones. Pedagogía en la tolerancia y la reconciliación.
- b) Apoyo del sistema educativo superior a los centros de formación policial y militar regionales. Aportar en la capacitación y formación de los uniformados en la historia del conflicto armado, construcción de paz, derechos humanos y ciudadanía y como generar el valor de la confianza.
- c) Fomentar la creación de redes sociales regionales de apoyos sólidos, incluyentes y dinámicas. Un concepto de democracia con nuevas ciudadanía y formas de organización social, desligadas de ideologías únicas y extremas, cerradas a la atomización y a la polarización política; impulsar conceptos de civilidad.
- d) Un mayor reconocimiento estatal, social y político de los líderes sociales, grupos étnicos, de género y de diversidad sexual, víctimas del conflicto armado y excombatientes.

3. TERRITORIO, EDUCACIÓN Y PAZ

- a) Un sistema educativo regional más holístico, incluyente y diverso, de un aprendizaje para la vida, que contribuya a que las comunidades puedan repensarse, reconfigurarse y readaptarse a la superación de los conflictos. Las cátedras de la Paz y de La Historia del conflicto armado deben ser obligatorias y no transversales.
- b) Fortalecer proyectos de vida individuales y colectivos. Incentivar cátedras, relacionadas con la inteligencia emocional, social, contextual y tecnológica. Programas de extensión universitaria en derechos humanos, la dignificación de la vida y de la paz en los municipios más afectados por la violencia.
- c) Que la Universidad Nacional de Colombia consolide y amplíe el Programa Especial de Admisión y Movilidad Académica de (PEAMA), que facilita el ingreso a los programas de pregrado de bachilleres de zonas rurales, de frontera y más afectadas por el conflicto armado. Crear cupos especiales para excombatientes.

- d) Ampliar y fortalecer los beneficios de la Escuela de Administración Pública, ESAP, como universidad del Estado, una mayor inclusión de los excombatientes, las víctimas y sus familias, campesinos, además de líderes sociales, e integrantes de la comunidad LGTBI.

4. ACUERDO DE PAZ, REGIÓN

- a) Iniciativas y proyectos que agilicen los pagos de las indemnizaciones y mayor apoyo a las 229.960 víctimas de los tres departamentos. En 11 años de la ley han recibido la reparación económica el 20 % de los afectados. La restitución de tierras se ha cumplido en un 35%.
- b) Ampliar la participación en proyectos y más oportunidades económicas y laborales para los 193 excombatientes que están en la región y que se acogieron al acuerdo Promover su participación política en Concejos Municipales y Asambleas Departamentales como lo establece el Estatuto de la Oposición. Incluir además a los líderes sociales, de grupos étnicos y de la comunidad LGTBI.
- c) Una campaña de socialización del informe de la Comisión de la Verdad–Eje Cafetero con las comunidades de los 53 municipios, los ciudadanos de a pie, los empresarios y centros educativos. Igual los avances de la Justicia Especial Para la Paz y la Unidad de Búsqueda de Desaparecidos.
- d) Procesos educativos para la aceptación y el reconocimiento de los excombatientes. Motivar un trabajo testimonial para hacer pedagogía en la no violencia y en aplicar valores de convivencia, perdón y reconciliación.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Agencia para la Reincorporación y la Normalización. ARN. (20 de 10 de 2021). <http://www.reincorporacion.gov.co>.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2016). Tomas y ataques guerrilleros (1965 - 2013). Bogotá: CNMH – IEPRI.
- Comisión de la Verdad. (18 de 11 de 2021). Comisión de la Verdad. Eje Cafetero <https://comision-delaverdad.co/actualidad/noticias/pacto-para-la-no-repeticion-en-eleje>
- INDEPAZ. 24 de 04 de 2022). <https://indepaz.org.co/informe-de-masacres-en-colombia-durante-el-2020-2021/>
- Jurisdicción Especial para la Paz. JEP. (31 de 01 de 2022). <https://www.jep.gov.co/Paginas/informe-de-gestion-2021.aspx>
- Unidad para la Atención y Reparación integral de las Víctimas. UARIV. (30 de 04 de 2022). <https://www.unidadvictimas.gov.co/>
- Acuerdo final para la paz- 2016 <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/cartillaabcde-lacuerdofinal2.pdf>



SOBRE EL PROYECTO



El presente paquete de recomendaciones es producto de un trabajo articulado desde el proyecto Conflicto Violento y Paz, puesto en circulación por el Centro de Pensamiento Región Nación de la Universidad Nacional de Colombia con el cometido de desarrollar una visión de los grandes conflictos nacionales desde las urgencias y realidades singulares de las regiones.

El proceso de reflexión colectiva arrancó en el mes de julio del año 2021. Fieles al propósito planteado, desde el inicio se convocaron universidades regionales comenzando por las sedes de la Universidad Nacional –ese gran capital de conocimiento instalado–, y después algunas otras universidades tanto regionales como de Bogotá: del Valle, de Nariño, la Militar Nueva Granada, Tecnológica del Chocó, de los Andes, Tecnológica del Chocó y City University of New York.

De igual modo, la amplitud del propósito trazado se fue traduciendo en la invitación a diversos centros de pensamiento: Dejusticia, Paz y Reconciliación, Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), Centro de Investigación y Acción para la Paz y los Derechos Humanos (CIPADH), Transnational Institute y Mujeres Comité Nacional de Paro.

La búsqueda académica se trazó, no como una investigación sin más, sino como una construcción de conocimiento con vocación de incidencia e influencia política. La pregunta por los modos de

intervención de las realidades acompañó en todo momento el proceso colectivo, siempre bajo la óptica de avanzar un paquete de recomendaciones de política pública para el gobierno que entraría en ejercicio a partir de agosto de 2022, así como de recomendaciones de acción para la sociedad.

El doble rostro de Estado y movimientos sociales constituye el doble camino que orientó la reflexión. Con nuestro trabajo, hoy traducido en este libro, buscamos sumarnos a las corrientes de pensamiento y de acción de una sociedad que debe tomarse la paz, tal y como lo expone la consigna trazada desde la Presentación.

En lo más específico, nos informa el esfuerzo de hacer del Plan Nacional de Desarrollo un instrumento para la construcción de un nuevo pacto social y de nación para Colombia.

COORDINADOR Y COORDINADORA ACADEMICOS

Carlos Mario Perea.

Historiador. Profesor Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI). Universidad Nacional de Colombia. Director Centro de Pensamiento Región Nación.

Socorro Ramírez.

Profesora Emérita de la Universidad Nacional de Colombia. Miembro del Centro de Pensamiento Región Nación y de Puentes Ciudadanos Colombia-Venezuela.

INVESTIGADORAS E INVESTIGADORES

Mario Aguilera Peña.

Doctor en sociología jurídica e instituciones políticas. Profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI). Universidad Nacional de Colombia.

Adolfo Alvarez.

Profesor de la Escuela de Desarrollo Humano y Trabajo Social, Universidad del Valle. Director del Instituto de Investigaciones e Intervenciones para la Paz, Universidad del Valle

Andrés Aponte.

Historiador, politólogo y sociólogo. Investigador en temas de dinámicas y lógicas violentas del conflicto interno colombiano. Consultor independiente.

Eduardo Areiza.

Profesor de la Escuela de Desarrollo Humano y Trabajo Social, Universidad del Valle-Sede Pacífico

Óscar David Barrera-Rodríguez.

Economista. Universidad Sorbona Paris, Francia

Víctor Barrera.

Politólogo e investigador del Centro de Investigación y Educación Popular / Programa por la Paz (CINEP/PPP).

Juan Carlos Bernal.

Historiador. Pasante en la Universidad Nacional de Colombia, Sede Orinoquía.

Jorge Iván Bula-Escobar.

Economista. Escuela de Economía, Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Colombia.

Juan Corredor García.

Politólogo, maestro en sociología política de Sciences Po Bordeaux y Université de Bordeaux. Actualmente cursa un doctorado en ciencia política en City University of New York (CUNY) como becario Fulbright-Minciencias.

Luisa Cajamarca Ospina.

Estudiante de doctorado Universidad Libre de Bruselas.

Julián Cardona Castro.

Ingeniero Electrónico con Especialización en Telecomunicaciones de la Universidad del Cauca. Asesor en Políticas de TIC y Telecomunicaciones.

Germán Albeiro Castaño.

Administrador de Empresas. Profesor asociado de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Manizales. Director del Centro de pensamiento en desarrollo sostenible, UNAL. Ex-Vicerrector Universidad Nacional de Colombia, Manizales (2012-2018).

Carmen Patricia Cerón Rengifo.

Doctora en Antropología por la Universidad Salamanca, España. Docente adscrita al Departamento de Ciencias Sociales, Universidad de Nariño. Grupos de investigación Edu - multiverso.

Juan David Corredor.

Estudiante de doctorado en ciencia política en City University of New York (CUNY).

María Elena Erazo Coral.

Doctora en Ciencias de la Educación por Rudecolombia. Maestría en Estudios Latinoamericanos: Historia por la Universidad

Autónoma de México. Docente adscrita al Departamento de Ciencias Sociales, Universidad de Nariño. Grupo de Investigación: Edu-multiverso.

Juan Carlos Garzón Barreto.

Abogado. Especialista en Regulación de Telecomunicaciones y TIC. Director de Contenidos Comisión Nacional de Televisión CNTV. Doctorando en Derecho Externado de Colombia. Miembro del Centro de Pensamiento en Comunicación y Ciudadanía.

Diana Marcela Gómez Correal.

Profesora asociada del CIDER y la Maestría en Género de la Universidad de los Andes. Doctora en antropología y magister en historia. Integrante de movimientos de víctimas, feministas y generacionales.

Vicente González.

Teólogo y Licenciado en Filosofía y Educación Religiosa, Universidad Católica de Oriente. Especialista en Gerencia de Servicios Sociales y en Finanzas de la Universidad Católica Luis Amigó. Magister en Gestión Pública de la Universidad Santiago de Cali. Candidato a Doctor en Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia.

Mario Fernando Guerrero.

Historiador. Magister en Comunicación y Medios Universidad Nacional. Ph.D (c) Universitat Autònoma de Barcelona. Co-fundador del Centro de Pensamiento en Comunicación y Ciudadanía de la Universidad Nacional de Colombia.

Diana Esther Guzmán.

Doctora en Derecho de Stanford University y abogada de la Universidad Nacional de Colombia. Profesora Asociada de la Universidad Nacional y Subdirectora de Dejusticia.

Carlos Herrera Casadiego.

Docente de la Universidad Militar Nueva Granada e investigador independiente.

Rubin Huffington.

Licenciado en Ciencias Sociales Universidad Pedagógica Nacional con maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia. Candidato a Doctor en Geografía del Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Profesor de la Universidad Nacional de Colombia. Director del Observatorio independiente Espacio-Tiempo y Territorio.

Alejandro Jiménez Ospina.

Abogado, especialista en Derecho Constitucional y magister en Derecho. Investigador de la línea de Justicia Transicional de Dejusticia.

Charles Larrat-Smith.

PHD en Ciencia Política y Profesor Investigador, Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno, Tecnológico de Monterrey.

Brayan López.

Politólogo, Universidad Nacional de Colombia. Magister en Estudios Políticos del IEPRI de la misma Universidad. Docente tiempo completo de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia. Miembro del Observatorio independiente Espacio-Tiempo y Territorio.

Fabio López de la Roche.

Historiador. Ph.D en Lenguas y Literaturas Hispanoamericanas Universidad de Pittsburgh. Profesor IEPRI Universidad Nacional de Colombia. Coordinador Centro de Pensamiento en Comunicación y Ciudadanía Universidad Nacional.

Mariela Márquez.

Comunicadora Social y Periodista, Universidad Jorge Tadeo Lozano y Licenciada en Filosofía e Historia, Universidad Santo Tomás. Magíster en Educación de la Universidad de Caldas. Profesora Universidad Nacional de Colombia, sede Manizales

Michael Monclou Chaparro.

Estudiante de Doctorado de la Universidad de British Columbia-Okanagan Campus, abogado y magíster en Historia. Investigador de la línea de Justicia Transicional de Dejusticia.

Manuel Muñoz.

Economista. Profesor titular Escuela de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.

Vannesa Ortiz.

Socióloga, Universidad del Valle. Magíster en Psicología. Doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Brasilia. Profesora de la Universidad Nacional de Colombia, sede Orinoquía.

Bairon Otálvaro.

Doctor en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia. Director del Programa de Administración Pública, Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle.

Elizabeth Quiñonez Toro.

Docente y participante de distintos Colectivos Feministas Emancipatorios, Doctora en Procesos Sociales y Políticos de A.L, Magistra en Filosofía. Representante de Mujeres Feministas Populares en el Comité Nacional del Paro.

Clara Rocío Rodríguez Pico.

Profesora e investigadora Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI). Universidad Nacional de Colombia.

Yusmidia Solano Suárez.

Profesora de la Universidad Nacional de Colombia sede de La Paz. Investigadora social feminista, promotora de organizaciones y procesos sociales en el Caribe colombiano. Doctora en Estudios de Mujeres y de género y magister en Economía Agraria

Laura Natalia Torres-Acosta.

Abogada de la Universidad Nacional de Colombia. Investigadora de la línea de Justicia Transicional de Dejusticia

Ricardo Vargas Meza.

Sociólogo. Investigador Asociado del Transnational Institute TNI.

Jennifer Vargas Reina.

Doctora de investigación en Ciencias Sociales con mención en ciencia política de la FLACSO México. Directora del Centro de Investigación y Acción para la Paz y los Derechos Humanos CIPADH.

Carlos Gilberto Zárate Botía.

Sociólogo. Universidad Nacional de Colombia con maestría en Estudios Amazónicos de FLACSO. Doctor en Historia Comparada de América Latina de la Universidad Nacional de Colombia. Profesor Titular de la Universidad Nacional de Colombia, sede Amazonía. Coordinador Grupo de Estudios Transfronterizos (GET). Director Centro de Pensamiento en Fronteras CPF-UN









Centro de
Pensamiento
**REGIÓN
NACIÓN**

Instituto de Estudios Políticos
y Relaciones Internacionales - IEPRI



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA



CENTRO DE PENSAMIENTO
Desarrollo Sostenible

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Observatorio de Juventud - OBUJUN



**CENTRO DE
PENSAMIENTO
EN FRONTERAS**



Universidad de **Nariño**
Fundada en 1904



UNIVERSIDAD MILITAR
NUEVA GRANADA



Universidad de
los Andes
Colombia

Centro Interdisciplinario de
Estudios sobre Desarrollo - CIDER



Universidad
del Valle
Instituto de Investigación
e Intervención para la Paz



Dejusticia

