



**universidad
de león**

Programa de Doctorado

Integración y desarrollo económico y territorial

**Desarrollo local en zonas de posconflicto armado:
El caso de El Carmen de Bolívar – Colombia**

Autor: Jorge Luis Alvis Arrieta

2017

Directores de tesis: Dra. Cristina Hidalgo González /
Dra. María del Pilar Rodríguez Fernández

Certificación de autoría

Yo, Jorge Luis Alvis Arrieta (Cédula de Ciudadanía 85453090), residente en Cartagena de Indias, Colombia, certifico que la investigación que lleva por título *Desarrollo local en zonas de posconflicto armado: el caso de El Carmen de Bolívar – Colombia*, la cual presento como requisito para el grado de Doctorado del programa de *Integración y desarrollo económico y territorial*, de la Universidad de León, España, es producto de mi labor investigativa. Del mismo modo, doy fe de que este trabajo es original e inédito.

Jorge Luis Alvis Arrieta

C.C.85453090

Sumario

Desarrollo local en zonas de posconflicto armado: el caso de El Carmen de Bolívar – Colombia

Montes de María, región localizada en la Costa Caribe de Colombia, ha sido de las más afectadas por el conflicto armado. El estudio analiza el desarrollo local en zonas de posconflicto a partir de la experiencia de El Carmen de Bolívar (municipio de esta región) para extraer aprendizajes sobre la puesta en marcha de iniciativas de desarrollo en territorios con estas características. La metodología utilizada fue el método de *diferencias en diferencias*, comparando dos grupos: el de *tratamiento*, donde se incluía El Carmen de Bolívar, y el de *control*. Los municipios considerados bajo *tratamiento* fueron declarados en posconflicto en 2008 y hacen parte del Plan Nacional de Consolidación Territorial. Los de *control* son municipios de similares características que no hicieron parte de dicho plan. En la investigación se midieron los cambios en las capacidades de los gobiernos locales, tanto en la generación de ingresos propios, como en el gasto público destinado a la inversión durante los períodos: 2002 – 2008; 2002 - 2012 y 2008 – 2012. Los resultados obtenidos evidencian que no existen diferencias estadísticamente significativas entre ambos grupos.

Para identificar lecciones de políticas y procesos de desarrollo en el posconflicto se revisó la experiencia de cinco países (Rwanda, Sierra Leona, Guatemala, El Salvador y Nicaragua), con resultados que destacan elementos comunes, entre ellos, los mecanismos de la justicia transicional, apoyo de la cooperación internacional y reparación a las víctimas, entre otros. Así mismo, se estudiaron los casos de dos movimientos de base comunitaria en Montes de María, que evidencian la importancia de la paz territorial en la construcción de políticas de desarrollo desde lo local.

Palabras claves:

Desarrollo local, posconflicto, territorio, conflicto, capacidades.

Summary

Local development in areas of armed post-conflict: The case of El Carmen de Bolivar - Colombia

Montes de Maria, a region located In the Caribbean coast of Colombia, has been one of the most affected areas by the armed conflict. The present research studies local development in post-conflict areas through the analysis of one of its main municipalities: El Carmen de Bolivar, in order to draw lessons on the implementation of development initiatives in territories with these characteristics. The methodology used was the method of Differences in Differences, comparing two groups: the treatment group and the control group. The treatment group, which included El Carmen de Bolivar, encompasses municipalities officially declared in post-conflict in 2008 and that are part of the National Plan for Territorial Consolidation. The control group was composed of municipalities with similar characteristics to the treatment group but that were not included in the Plan. The study measured changes in the capacities of local governments both in the generation of income and public expenditure on investment during the periods: 2002 – 2008; 2002 - 2012 y 2008 – 2012. . Results show that there are no statistically significant differences between both groups.

With the purpose of identifying lessons of policies and development processes in post-conflict, the study examined the experience of five countries (Rwanda, Sierra Leone, Guatemala, El Salvador and Nicaragua) in the process of post-conflict that have common mechanisms of transitional justice, international aid and reparation for the victims. It were also analyzed two community movements in Montes de Maria, to realize the importance of territorial peace as a way of building up development policies from the local level.

Keywords:

Local development, post-conflict, territory, armed conflict, capacities.

Dedicatoria

A mis padres:

dos campesinos desplazados por la violencia de El Carmen de Bolívar en 1948.

Su dedicación, trabajo y constancia son los responsables de mis logros;

Carmen Victoria Arrieta Mendoza (†), por una vida llena de amor, comprensión y apoyo siempre. Gracias eternas, madre querida;

Hilario Rafael Alvis Vilorio (†), por tu constancia, trabajo incansable y visión de bienestar de tus hijos. Gracias papá.

A mi hermana

Elsy Cecilia Alvis Mendoza (†), mi primera maestra, amiga y principal motor de desarrollo académico y profesional. Sin ti no lo hubiese logrado. Cómo duele no poder compartir contigo este momento, te amaré por siempre. Gracias, Elsy.

A mi esposa

Martha Cecilia Parejo Igirio, inspiración, baluarte indiscutible de crecimiento personal y espiritual, fuente inagotable de amor y amistad. Tu paciencia y apoyo fueron claves para el éxito en este proyecto. Gracias amor, te amo.

A mis hijos

Jorge Alfredo y Juan David, por darme tanta felicidad y estar allí siempre llenando los vacíos con alegría y cariño. Perdón por robarles tiempo para dedicarle a este trabajo. Este logro también es de ustedes. Gracias, los quiero.

A mis hermanos

Edilma Alvis Arrieta, Petrona María Alvis Arrieta, Carmen Alvis Mendoza, Antiar Manuel Alvis Arrieta, Montiner Rafael Alvis Arrieta, Omar Antonio Alvis Arrieta, Glenis Alvis Torregrosa, Luis Carlos Alvis Torregrosa y Lineth Senith Alvis Arrieta. Por su apoyo irrestricto a mi formación y crecimiento profesional, gracias por todo.

A mis sobrinos

por estar siempre pendientes, prestos a apoyar y compartir momentos de alegría o tristeza. Muchas gracias, los llevo en el alma.

Agradecimientos

Este trabajo de investigación fue posible gracias al apoyo de muchas personas e instituciones que me dieron confianza y fortaleza para alcanzar los objetivos. A todos ellos expreso mis agradecimientos:

A mis directoras de tesis: Dra. Cristina Hidalgo González y Dra. María del Pilar Rodríguez Fernández, por su apoyo, atención y consejos oportunos, gracias.

A la Universidad Tecnológica de Bolívar (UTB) por apoyarme en todo el proceso de formación.

A la Universidad de León y su facultad por la formación y la oportunidad de seguir creciendo académica y profesionalmente.

A la Fundación Universitaria Iberoamericana (FUNIBER) por acompañarme a lo largo de mis estudios y por la oportunidad de formación ofrecida. A todo su grupo humano, muchas gracias.

A mis amigos y colegas: Daniel Toro González, Aarón Espinosa Espinosa, William Arellano Cartagena, Mauricio Rodríguez y Augusto Otero Herazo, gracias por su paciencia, apoyo y motivación permanente.

Al Dr. Gerson Javier Pérez, por su disposición de apoyo siempre.

Al Dr. Antonio Navarro Hernández, tutor y amigo de siempre, quien me orientó por el camino de la investigación y la docencia universitaria. Gracias, Toño.

A mis amigos y amigas, compañeros de trabajo quienes con su alegría y conversación al compás de un buen café, hicieron de las dificultades momentos más placenteros: Gina Ruz, Yennifer Martín, Tania Jiménez, Netty Huertas, Maristella Madero y todos los que han estado allí siempre apoyándome. Gracias.

A los estudiantes, que con su esfuerzo y sacrificio han contribuido a la dedicación y al compromiso de mi parte para alcanzar este objetivo. Gracias.

A mis familiares, gracias infinitas por su disposición y compromiso de apoyarme en la realización de este proyecto.

A todos, gracias.

Tabla de contenido

Certificación de autoría	2
Sumario	3
Summary	4
Dedicatoria	5
Agradecimientos	6
1. Introducción	14
1.1 Objeto del estudio.....	18
1.2 Justificación	18
1.3 Estructura del documento de investigación.....	19
2. Marco teórico.....	23
2.1 Conflicto, desarrollo y crecimiento económico	24
2.2 Conflicto y capacidades de las instituciones públicas	34
2.3 Posconflicto	39
2.4 Planeación del desarrollo local	49
3. El contexto del conflicto armado en Colombia	57
3.1 Antecedentes históricos.....	57
3.2 El conflicto en Colombia	60
3.3 Paramilitarismo.....	71
4. Conflicto y posconflicto en El Carmen de Bolívar.....	82
4.1 Antecedentes del conflicto armado en la región.....	82

4.2	Economía y desarrollo	97
4.2.1	Demografía.....	98
4.2.2	Economía	101
4.2.3	Desarrollo en Montes de María y El Carmen de Bolívar	116
4.2.4	Capacidades institucionales de los gobiernos locales.....	123
5.	Conflicto y posconflicto: efectos en las capacidades institucionales municipales en Colombia (2002 y 2012).....	133
5.1	Contextualización	134
5.2	Revisión de la literatura	136
5.3	Plan Nacional de Consolidación Territorial (PNCT).....	142
5.4	Metodología.....	150
5.5	Estrategia empírica.....	154
5.6	Resultados	158
6.	Aprender de la experiencia: análisis de procesos de desarrollo en posconflicto de otras regiones del mundo	173
6.1	Participación externa	183
6.2	Procesos de justicia, reconciliación y participación política.....	185
6.3	Políticas de desarrollo en el posconflicto	187
6.4	Con relación al proceso de paz en Colombia.....	189
7.	Experiencias locales: La construcción de paz como proceso ascendente.....	198
7.1	Movimiento Pacífico de la Alta Montaña	201
7.2	Mesa de Interlocución y Concertación de Montes de María (MIC)	210

8. Conclusiones	222
Referencias	235
Anexo	247

Lista de tablas

TABLA 1. MASACRES OCURRIDAS EN MONTES DE MARÍA (1997 2004)	88
TABLA 2. POBLACIÓN: REGIÓN, MUNICIPIO Y DEPARTAMENTO, 1973 -2013	99
TABLA 3. RESULTADOS DE ALGUNOS MODELOS DE IMPACTO DEL CONFLICTO ARMADO EN EL CRECIMIENTO Y DESARROLLO	141
TABLA 4. RESUMEN DE RESULTADOS: PRUEBA DE BALANCEO ENTRE LOS GRUPOS DE TRATAMIENTO Y CONTROL.....	163
TABLA 5. RESUMEN DE RESULTADOS: EFECTO GLOBAL DEL PROGRAMA DE CONSOLIDACIÓN SOBRE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES	168
TABLA 6. CONFLICTO ARMADO: POR GRUPOS Y TIPO DE SOLUCIÓN EN COLOMBIA.....	173
TABLA 7. CONFLICTO Y POSCONFLICTO ARMADO: COMPARATIVO EN PAÍSES SELECCIONADOS.....	178

Lista de figuras

FIGURA 1. TRAMPA DE BAJO DESARROLLO HUMANO – CONFLICTO.....	30
FIGURA 2: ETAPAS DESDE LA CULMINACIÓN DE LA VIOLENCIA Y EL RETORNO A LA PAZ	53
FIGURA 3: COLOMBIA: PARTICIPACIÓN EN TOTAL DE MUERTES (PROMEDIO 1988 – 2009).....	67
FIGURA 4: COLOMBIA: NÚMERO DE DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS CON PRESENCIA DE GRUPOS PARAMILITARES (PRIMER SEMESTRE DE 2011).....	81
FIGURA 5: REGIÓN MONTES DE MARÍA: LOCALIZACIÓN	82
FIGURA 6. TASA DE INTENSIDAD DEL DESPLAZAMIENTO 2001 – 2005 (POR CADA 100.000 HABITANTES) ..	95
FIGURA 7. FASES DE DESARROLLO DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA	143
FIGURA 8. COLOMBIA: REGIONES Y MUNICIPIOS EN CONSOLIDACIÓN (2013)	149
FIGURA 9. DENSIDAD DE SOPORTE COMÚN DEL PAREAMIENTO POR PUNTAJE DE PROPENSIÓN (PROPENSITY SCORE MATCHING -PSM) DE LOS GRUPOS TRATADOS Y NO TRATADOS	159
FIGURA 10. ELEMENTOS PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ EN EL POSCONFLICTO.....	175

Lista de gráficos

GRÁFICO 1. COLOMBIA: TASA DE HOMICIDIOS POR 100.000 HABITANTES	64
GRÁFICO 2. COLOMBIA: MUERTES POR CONFLICTO ARMADO	66
GRÁFICO 3. COLOMBIA: NÚMERO DE EVENTOS, COMBATES Y ATAQUES EN EL CONFLICTO (1988 – 2009) .	68
GRÁFICO 4. COLOMBIA: NÚMERO DE EVENTOS DEL CONFLICTO SEGÚN GRUPOS (1988 – 2009)	69
GRÁFICO 5. COLOMBIA: NÚMERO DE COMBATES ENTRE LOS GRUPOS EN EL CONFLICTO (1988 – 2009)....	70
GRÁFICO 6. INDICADORES DEL CONFLICTO EN MUNICIPIOS DE MONTES DE MARÍA (2002 -2005)	90
GRÁFICO 7. VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO (ANTES DE 1985 A 2013)	91
GRÁFICO 8. VÍCTIMAS DEL CONFLICTO EN MUNICIPIOS DE MONTES DE MARÍA (ACUMULADO ANTES DE 1985 A 2013).....	92
GRÁFICO 9. PERSONAS VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO (ANTES DE 1985, HASTA 2013).....	93
GRÁFICO 10. TASA DE HOMICIDIOS (1990 – 2011) Y PROMEDIO (1995 – 2005)	96
GRÁFICO 11. TASA DE CRECIMIENTO INTERCENSAL Y PROYECCIONES DE POBLACIÓN	100
GRÁFICO 12. EL CARMEN DE BOLÍVAR. PIRÁMIDE POBLACIONAL, 2013	101
GRÁFICO 13. COEFICIENTE GINI DE CONCENTRACIÓN DE PROPIEDAD DE LA TIERRA, 2011	103
GRÁFICO 14. MONTES DE MARÍA: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE PREDIOS (HECTÁREAS) 2011	103
GRÁFICO 15. MONTES DE MARÍA: VARIACIÓN ANUAL EN HECTÁREAS SEMBRADAS, 2001 – 2009	104
GRÁFICO 16. MONTES DE MARÍA: ÁREA SEMBRADA Y PARTICIPACIÓN PORCENTUAL 2001 – 2012.....	106
GRÁFICO 17. MONTES DE MARÍA: CABEZAS DE GANADO (NÚMERO) 2001 – 2012	106
GRÁFICO 18. HECTÁREAS ABANDONADAS SEGÚN INFLUENCIA DE GRUPOS ARMADOS 1997 – 2007	109
GRÁFICO 19. PREDIOS ABANDONADOS Y SOLICITUDES DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS SEGÚN MUNICIPIOS	114
GRÁFICO 20. HECTÁREAS ABANDONADAS Y RECLAMADAS PARA RESTITUCIÓN DE TIERRAS.....	114
GRÁFICO 21. COLOMBIA: EJECUTORES DE ASESINATOS A RECLAMANTES POR RESTITUCIÓN DE TIERRAS	115
GRÁFICO 22. POBREZA MATERIAL (NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS –NBI). COMPARATIVO	117
GRÁFICO 23. POBREZA MULTIDIMENSIONAL: INCIDENCIA URBANA Y RURAL EN MONTES DE MARÍA, 2005	119
GRÁFICO 24. POBREZA MULTIDIMENSIONAL: INCIDENCIA EN EL CARMEN DE BOLÍVAR, 2005.....	120

GRÁFICO 25. ÍNDICE DE DESARROLLO MUNICIPAL: MONTES DE MARÍA, 2000 – 2011	122
GRÁFICO 26. ÍNDICE INTEGRAL DE DESEMPEÑO MUNICIPAL PROMEDIO 2006 – 2012.....	129
GRÁFICO 27.ÍNDICE INTEGRAL DE DESEMPEÑO MUNICIPAL: 2006 – 2012.....	129
GRÁFICO 28. PROMEDIO DE DESEMPEÑO INTEGRAL MUNICIPAL: POSICIÓN NACIONAL (2006 – 2012).....	131

1. Introducción

El conflicto armado interno de Colombia tiene cerca de 60 años y es considerado entre los de mayor duración en el mundo. Las características de su evolución y desarrollo en las tres últimas décadas revela la complejidad del mismo. De una lucha inicial de origen político entre grupos guerrilleros y el Estado, permeada por las viejas disputas relacionadas con la propiedad de la tierra, se pasó a la participación de grupos de autodefensas o paramilitares, actores armados asociados al comercio ilegal de drogas, y más recientemente a las denominadas Bandas Criminales -Bacrim, lo que hace más difícil alcanzar la paz.

Colombia ha acumulado experiencia en procesos de paz, desmovilización y entrega de armas con distintos grupos, como el Movimiento 19 de Abril (M-19) en 1990 y el Ejército Popular de Liberación (EPL) en 1991. De igual forma, se han realizado intentos para lograr la paz con el grupo guerrillero más antiguo y numeroso del país, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC EP), en 1999, pero fracasaron las negociaciones; hasta 2012, en la primera presidencia de Juan Manuel Santos (2010 - 2014), nuevamente se abrió la posibilidad de diálogo entre el Gobierno Nacional y las FARC EP, que mostró un avance importante. Se logró la firma y refrendación del acuerdo de paz entre las partes, en noviembre de 2016.

Entre 2005 - 2006, con la desmovilización de los grupos paramilitares y los resultados positivos de la Política de Seguridad Democrática (PSD) del gobierno colombiano en su lucha contra los grupos guerrilleros, se definirían las condiciones para que formalmente se decretara en 2008 a algunas zonas como libres de conflicto, o en "posconflicto". Esto realmente es discutible, pero más allá de si estas zonas están o no en esta condición, es de interés el análisis de la forma cómo estos territorios que fueron duramente afectados por el conflicto armado están recuperándose y reconstruyendo su desarrollo.

La subregión de los Montes de María, que cubre 15 entidades territoriales -municipios- pertenecientes a los departamentos de Bolívar y Sucre, fue de las más afectadas por los enfrentamientos armados entre los años 1997 - 2005, período reconocido como la época de mayor recrudecimiento del conflicto en la región y el país. El Carmen de Bolívar es uno de los territorios en los cuales los actores armados fueron perpetradores de masacres, desplazamiento forzado de su población y secuestros, entre otras formas de violencia, con severos impactos para el desarrollo de sus habitantes.

A partir de 2009, el gobierno nacional implementa el Plan Nacional de Consolidación Territorial -PNCT, una iniciativa que buscaba contribuir a la reconstrucción de los territorios mayormente afectados por el conflicto armado y garantizar la no repetición de los actos de violencia en ellos. En Montes de María

fueron incluidos los municipios de Ovejas y San Onofre (en Sucre) y El Carmen de Bolívar y San Jacinto (en Bolívar).

Estas intervenciones en el territorio son relevantes en la medida que hacen parte de las estrategias para consolidar los procesos de recuperación y la consolidación de la paz a nivel regional y local. Sin embargo, es importante tener en cuenta otros factores localizados espacialmente que ejercen influencia directa sobre los resultados de estos planes, tales como las capacidades de los gobiernos locales -de gestión- y las capacidades de las comunidades para agenciar su propio desarrollo.

Se empleó la estrategia metodológica de *diferencias en diferencias*, para tratar de medir los cambios en las capacidades de los gobiernos locales, vistas desde la generación de recursos propios y el gasto de inversión municipal, tomando como grupo de tratamiento los municipios incluidos en el PNCT y un grupo de control representado por 456 municipios con características similares que no fueron incluidos en Plan, para comparar los resultados. En general, la evidencia encontrada indica que no existen diferencias estadísticamente significativas entre ambos grupos.

El análisis anterior se complementó con la revisión de casos de posconflicto a nivel internacional para extraer aprendizajes sobre políticas de

desarrollo implementadas al finalizar los enfrentamientos ente los grupos armados. Se seleccionaron cinco países: Rwanda y Sierra Leona (en África), Nicaragua, El Salvador y Guatemala (en Centroamérica). En general, las lecciones apuntan hacia la planeación y ejecución de políticas de desarrollo más integrales, que contemplen no sólo la dimensión económica de la reconstrucción física, sino también la reconstrucción social, la generación de capacidades en las comunidades, la cooperación internacional, la participación democrática de los excombatientes en la política y la solución a los problemas de acceso a la tierra, entre otros.

De otro lado, la revisión de las experiencias locales en el posconflicto en la región de Montes de María ratificó la importancia de la participación de las localidades y sus organizaciones de base en el proceso de construcción de los acuerdos para el posconflicto y las políticas de desarrollo. El Movimiento Pacífico de la Alta Montaña y la Mesa de Interlocución y Concertación de Montes de María, los cuales agrupan a un gran número de organizaciones campesinas y otras de base comunitaria en la región, constituyen dos ejemplos de ello. El análisis revela cómo a partir de la participación ciudadana se pueden gestionar y poner en marcha modelos de desarrollo desde lo local, lo que se constituye en un hito en el marco de la construcción de la paz territorial y su contribución a las políticas de desarrollo para el posconflicto a nivel nacional.

1.1 Objeto del estudio

El estudio tuvo como objetivo principal analizar las condiciones de desarrollo y de las capacidades del gobierno local en el municipio de El Carmen de Bolívar (Departamento de Bolívar - Colombia) en el período de posconflicto armado para la puesta en marcha de iniciativas de desarrollo y paz desde los territorios. La investigación abordó la revisión del contexto general de la región de Montes de María a la cual pertenece este municipio, para analizar las principales características de su desarrollo, en especial durante el periodo de posconflicto decretado por el gobierno; un análisis de las capacidades de los gobiernos locales a partir de la intervenciones estatales (PCNT) como soporte de los procesos de desarrollo local; revisión de la experiencia de otras regiones del mundo en procesos de posconflicto armado para extraer aprendizajes; y finalmente, la identificación y análisis de algunas experiencias de desarrollo local en la zona objeto de estudio, que contribuyan a la consolidación de la paz nacional desde los territorios.

1.2 Justificación

La investigación se justifica por los impactos que el conflicto armado ha generado en el territorio objeto de estudio y las posibles transformaciones ocurridas una vez fue definido como zona de posconflicto. Analizar estos procesos es fundamental para extraer insumos derivados del aprendizaje de las iniciativas locales, que contribuyan a la construcción integral de nuevas visiones o estrategias

de desarrollo para el posconflicto, que emerjan de manera ascendente y enriquezcan las políticas nacionales de consolidación de la paz.

En ese contexto, el análisis de las experiencias en Montes de María, y El Carmen de Bolívar en particular, posibilita generar conocimiento sobre las estrategias de desarrollo local ante un eventual posconflicto en Colombia. Adicionalmente, permite extraer lecciones que contribuyan al diseño de políticas públicas para el desarrollo local una vez cese el conflicto armado.

1.3 Estructura del documento de investigación

El documento está organizado en siete capítulos, que se describen a continuación:

Capítulo 1: Introducción. En este se realizó una contextualización general del tema objeto de estudio y la metodología utilizada. Se incluyen los objetivos del trabajo, la justificación y la estructura del documento.

Capítulo 2: Marco teórico. Se incluyeron en este capítulo los referentes teóricos relacionados con el conflicto, desarrollo y crecimiento económico; los vínculos entre los conflictos y las capacidades de las instituciones públicas en la intervención a los territorios afectados por la violencia; también contiene la revisión teórica sobre el posconflicto (en especial la reconstrucción de las sociedades después del cese de

enfrentamientos); y finalmente, las teorías relacionadas con la función de la planificación del desarrollo local en situaciones de posconflicto armado.

Capítulo 3: El contexto del conflicto armado en Colombia. En esta parte del documento se revisaron los antecedentes históricos del conflicto armado de Colombia, desde sus orígenes y su evolución hasta la actualidad, destacando hitos relacionados con hechos violentos, aparición de grupos armados y los procesos de paz.

Capítulo 4: Conflicto y posconflicto en El Carmen de Bolívar. Contiene los antecedentes del conflicto en la región de Montes de María en general y de El Carmen de Bolívar en particular, utilizando estadísticas descriptivas para caracterizar los efectos del conflicto en el territorio; adicionalmente se aborda la situación económica y el desarrollo (demografía, economía y los conflictos por la tierra); también se incluyó una descripción de las condiciones de desarrollo de la región y el municipio; y finalmente un análisis de los indicadores relacionados con las capacidades de los gobiernos locales para el desarrollo en el posconflicto.

Capítulo 5: Conflicto y posconflicto: efectos en las capacidades institucionales municipales en Colombia (2002, 2008 y 2012). En esta parte del documento se exponen los resultados del ejercicio empírico realizado para medir los posibles impactos del conflicto armado en Colombia sobre las capacidades institucionales de

los municipios en el período 2002, 2008 y 2012. Se hace una contextualización del tema, una revisión de la literatura, se describe el Plan Nacional de Consolidación Territorial -PCNT, la metodología y la estrategia empírica que se utilizó el modelo (método de diferencias en diferencias), las variables seleccionadas y los resultados obtenidos.

Capítulo 6: Aprender de la experiencia: análisis de procesos de desarrollo en posconflicto de otras regiones del mundo. Se revisaron experiencias de países seleccionados en lo atinente a los tipos de políticas y estrategias utilizadas en el posconflicto y se hizo un comparativo frente al proceso de paz realizado en Colombia. Se destacaron los aprendizajes que se derivan de dichas experiencias, como son: participación internacional; procesos de justicia, reconciliación y participación política; políticas de desarrollo en el posconflicto; y se complementan con el análisis del actual proceso de paz de Colombia.

Capítulo 7: Experiencias locales: La construcción de paz como proceso ascendente. En este capítulo se describieron y caracterizaron dos de las experiencias más relevantes en la región de Montes de María y El Carmen de Bolívar en el marco del posconflicto, con el fin de identificar aprendizajes que pueden servir al desarrollo local en zonas de posconflicto armado. Las experiencias seleccionadas son: Movimiento Pacífico de la Alta Montaña y la Mesa de Interlocución y Concertación de Montes de María (MIC). A éstas pertenecen un número significativo de

organizaciones de base comunitaria existentes en la región que han desarrollado procesos de agencia del desarrollo en torno a la construcción de la paz territorial.

Conclusiones: En la parte final del documento se plantean las principales conclusiones de la investigación, y se exponen algunas recomendaciones derivadas de los resultados obtenidos en el desarrollo de los capítulos del trabajo.

2. Marco teórico

Los referentes teóricos que se utilizaron en este trabajo ponen en contexto los efectos del conflicto armado sobre el crecimiento, el desarrollo y la eficacia de las instituciones del Estado para proveer bienes públicos en los territorios con enfrentamientos violentos.

Adicionalmente, se hizo una revisión del desarrollo teórico relacionado con el posconflicto, enfatizando en los procesos que se derivan de la reconstrucción de las sociedades después del cese de las hostilidades entre los grupos armados, de suma importancia para el caso colombiano a partir de la firma y posterior refrendación del acuerdo de paz logrado en 2016, a partir del diálogo entre el Gobierno Nacional y las FARC EP para poner fin al conflicto armado.

En esa perspectiva, se revisaron los aportes teóricos que se desprenden del análisis de relaciones y efectos entre conflicto armado, desarrollo y crecimiento económico; posteriormente se incorporaron elementos para entender los efectos del conflicto en la provisión de bienes y servicios públicos por parte de las instituciones públicas; se plantearon conceptos teóricos que posibiliten entender el posconflicto; y por último, las ideas sobre el rol de la planificación del desarrollo local frente al posconflicto.

2.1 Conflicto, desarrollo y crecimiento económico

El surgimiento de los conflictos en la sociedad tiene de trasfondo a los seres humanos. Son sus intereses, aspiraciones, ambiciones, emociones, los que determinan su naturaleza. Por ello, el conflicto constituye un acto social, en tanto sus protagonistas siempre serán personas.

Los conflictos se han asociado a la insatisfacción de necesidades de distinto orden en grupos humanos. En efecto, los problemas de pobreza y falta de oportunidades, en especial en los países de menor desarrollo relativo, generan tensiones (la religión, la política, la etnia, el acceso a la propiedad de la tierra, la calidad de las instituciones, entre otros, también suelen generarlas), pero incluso si ocurre un crecimiento económico favorable surgirán otras dificultades producto del "reacomodamiento" de los grupos en un nuevo orden social. En general, para FAO (2005):

Los conflictos violentos a menudo estallan en las zonas menos desarrolladas del mundo (por ejemplo, las zonas montañosas), que están geográficamente aisladas, tienen una economía marginal, no tienen ningún poder político, y están culturalmente aisladas y socialmente excluidas del proceso de desarrollo nacional y regional. Esos conflictos cada vez se concentran más en un número relativamente pequeño de países en desarrollo. Más de 1000 millones de

personas viven en países de bajos ingresos que no son capaces de mantener las políticas, el sistema de gestión pública ni las instituciones necesarias para crecer y diversificarse con el fin de dejar de depender de los productos básicos. El riesgo de conflicto armado en esos países ha ido aumentando a medida que sus economías se han ido deteriorando. (pág.4)

El sueño de “lucha armada” que surge en la mente de muchos jóvenes por reivindicaciones a la población marginada de procesos de desarrollo, cuando se transforma en rebelión generalmente se aleja de ese sueño (Collier, 2004). Más allá de sus motivaciones los resultados en la mayoría de los conflictos suelen ser ruinosos (social, económica y políticamente). Por supuesto, hay excepciones – pocas- en que éstos terminan bien.

El impacto político y social del conflicto casi siempre es devastador, durante éste no solo hay violaciones a los derechos de las personas, sino que la situación suele ser persistentemente peor. De hecho, el mayor número de víctimas en la guerra son no combatientes: deterioro de sistemas de salud, desplazamiento forzado, pérdida de la dinámica económica y efectos de vecindad a países o regiones conexas, extendiéndose en el tiempo. Aún después de una década de culminar los conflictos, la paz no logra volver a los niveles previos, por el contrario, lo más común es que el riesgo de más guerra se duplique. (Collier, 2004)

En ese sentido, Barron, P., Smith, C., & Woolcock (2004) consideran que el conflicto se convierte en una amenaza latente y constante para los países en desarrollo (sin importar si éstos pasan por crisis económica o por períodos de crecimiento y mayores oportunidades) al generar cambios en las configuraciones de poder y asignación de recursos, así como desafíos a los intereses existentes, aspiraciones, percepciones y expectativas de los distintos agentes sociales. El conflicto incide sobre el desarrollo, su gestión constructiva es fundamental para entender las causas y sus potenciales efectos sobre éste (puede rezagarlo por largos períodos de tiempo o acabar en un instante con los éxitos logrados) además de la incidencia física, económica y de inseguridad psicológica que normalmente surge con la violencia, y cuyos efectos son duraderos, repercuten negativamente en la libertad y la elección, la base misma del desarrollo en términos de Sen. (Barron et al., 2004)

El conflicto en consecuencia genera efectos sobre los procesos de desarrollo. La evidencia señala que son causa de traumas intensos para la sociedad, incluso si se inician por demandas sociales a favor de una mayor igualdad, una vez culminan, esas mismas demandas permanecen y con altas probabilidades de incrementarse. (León-Escribano, 2006)

Los conflictos armados pueden frenar o provocar rezagos en el desarrollo de los países, en especial en los de menor ingreso relativo, porque combinan efectos locales y nacionales que tendrán consecuencias directas sobre la producción, la infraestructura social, la seguridad, entre otros aspectos, creando restricciones difíciles de superar en sociedades con menores recursos y posibilidades de generación de riqueza (FAO, 2005), un planteamiento que coincide con Hegre, H., & Austvoll, M. (2010). El conflicto puede tener profundos efectos negativos en el capital humano, manteniendo así la pobreza y el freno a la recuperación económica, de acuerdo con Serneels, P., & Verpoorten, M. (2012)

Al respecto, Baddeley (2011) afirma que el análisis de los efectos entre la pobreza, el subdesarrollo y los conflictos ha sido amplio. Los conflictos internos inciden en el desarrollo en los países subdesarrollados: destrucción de instituciones y de infraestructura, de capital social, costos humanos y de desarrollo indirectos a largo plazo incluyendo la pérdida de derechos, en particular entre los grupos vulnerables y el incremento de las desigualdades, lo que agudiza aún más la situación en estas naciones.

El impacto sobre las capacidades en países en conflicto suele ser diferente frente a otros que no lo han sufrido. Éstos enfrentan desafíos más complejos, por ejemplo, los relacionados con la seguridad y la gestión de los recursos naturales, afectaciones a los sistemas de educación, económico,

psicosocial, administrativo de gobierno y a nivel de política e instituciones. (United Nations Development Programme -UNDP, 2010)

En la medida que el conflicto también afecta las capacidades relativas a las personas, son evidentes sus consecuencias en el desarrollo humano, especialmente si consideramos el desarrollo como algo que va más allá del aumento de la riqueza.

La teoría del desarrollo humano lo define como “el aumento en la cantidad y calidad de las opciones que tienen los habitantes de un país” (PNUD - Colombia, 2003). En este sentido, al limitar las opciones de las personas (asesinatos, reclutamientos, despojo de bienes y acceso a servicios), el conflicto establece impedimentos para lograr el desarrollo humano. Al respecto, PNUD (2003) afirma que:

...nadie dirá que asesinar o esclavizar sean opciones valederas, o sea que la violencia no logra sino que impide el desarrollo humano. Dicho de otra manera: el ser humano necesita de opciones o libertades “positivas” —para lograr realizaciones tales como educarse, estar bien nutrido, disfrutar del paisaje, ser admirado... — pero también necesita de “libertades negativas”, de que nadie le impida ejercer sus legítimas opciones. Y el uso de las armas es el modo más

burdo de impedir que la gente ejerza sus derechos o libertades positivas. (pág.99)

En un contexto como este, el desarrollo compromete una visión de reconstrucción de la sociedad en medio de situaciones difíciles de carácter no sólo económico, sino político y social. De esta forma, concebir el desarrollo en el conflicto y posterior a éste, pasa por reconocer los múltiples aspectos sociales que lo integran: desde la satisfacción de las necesidades humanas hasta el respeto y garantía de los derechos ciudadanos. (Botero Ospina, 2004)

Kim & Conceição (2010) afirman que el conflicto destruye capital físico y humano acumulado, generando un círculo de auto-refuerzo (conflicto y bajo desarrollo humano, y viceversa), que obliga a la sustitución de mano de obra, deteriora la capacidad institucional y los países en conflicto enfrentan dificultades para garantizar la rentabilidad de sus inversiones en el largo plazo, afectando las inversiones en sectores sociales como la salud y la educación. Todos estos factores conducen a bajos niveles de desarrollo humano, y un país con bajos niveles de desarrollo humano tiene más dificultad en la mejora de las instituciones, y en el aumento de la productividad y el crecimiento potencial (Figura 1). A su vez, las tasas de crecimiento más bajas aumentan el riesgo de conflicto atrapando potencialmente al país en la debacle.

Como se citó en Dunne, J. & Tian, N. (2013, pág. 2) los aportes de Benoit (1973, 1978) constituyen un antecedente relevante del análisis de los vínculos entre gasto militar y crecimiento, al encontrar una relación positiva entre ambos y desde allí se han generado dos tendencias teóricas: la primera (grupo “pro”) considera al gasto militar como garantía para la paz; y la segunda (grupo “contra”) que es crítica a este gasto por considerarlo derrochador, y que incide en la economía sacrificando recursos que son necesarios para su crecimiento. En cualquiera de los casos, los resultados empíricos del debate han confirmado que el gasto militar tiene importantes efectos sobre el comportamiento económico de los países.

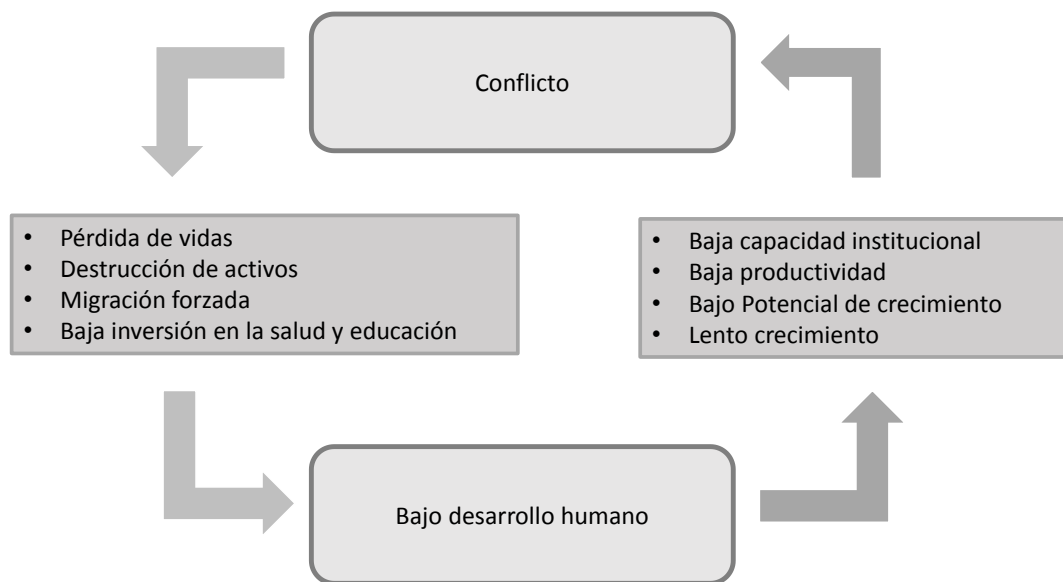


Figura 1. Trampa de bajo desarrollo humano – Conflicto

Fuente: Adaptado de *The economic crisis, violent conflict and human development*, Kim, N. y Conceição, P. (2010) p.32.

Al respecto Göran (2004) concluye que las estimaciones de los costos económicos del conflicto son relevantes porque demuestran que su resolución sin violencia, en la mayoría de los casos, también puede ser considerada como buena inversión económica para los países afectados.

La gestión de los conflictos –exitosa o no- tiene repercusiones importantes en el desempeño económico de los países al generar efectos en la transmisión de los choques externos sobre sus propias economías. Aquellos países con instituciones complementarias para administrar, contener y gestionar los conflictos tendrán mayores posibilidades de mitigar sus efectos. Por otro lado, en aquellos donde existen profundas divisiones sociales y las instituciones son débiles, los efectos sobre su economía son magnificados por la presencia de conflictos, especialmente en los términos de intercambio, disminución de la productividad, rezagos en los ajustes de políticas fiscales y desvío de las actividades productivas y empresariales a la esfera política. (Rodrik, 1997).

Estas consideraciones se reflejan de dos formas principalmente: la primera es que el conflicto interno reduce el stock de capital (estructuras residenciales, de carreteras, puentes, puertos y fábricas); la segunda, es que también afecta el nivel de inversiones y la tasa de depreciación del stock de capital, lo cual frena su crecimiento y expansión. El conflicto interno aumenta la tasa de depreciación, reduce la inversión y atrofia el crecimiento en el stock de capital. Esto

se traducirá en efectos relevantes del conflicto en la economía a través de reducciones en el grado de inversiones internas en el país (Imai & Weinstein, 2000).

De hecho, para Gupta, Clements, Bhattacharya & Chakravarti (2002):

Los conflictos armados y el terrorismo pueden afectar a las cuentas fiscales perturbando la actividad económica, reduciendo la eficiencia de la administración tributaria e incidiendo en la composición del gasto público de manera que se reduzca el crecimiento. Normalmente, el gasto militar aumenta en respuesta a los conflictos...y...puede reducir los recursos destinados a la educación, la salud y otras actividades productivas. Además, la destrucción de la infraestructura física, la interrupción de los servicios de educación y salud y los efectos indirectos sobre el comercio, el turismo y la confianza empresarial debilitan la situación fiscal de un país y dañan el crecimiento económico.(pág.50)

La literatura sobre los vínculos entre el conflicto y el crecimiento económico también advierte sobre la potencial relación de causalidad observada entre estas variables. Es probable la existencia de causalidad inversa: el conflicto no es solo una causa, sino también un efecto del desempeño de las variables económicas. (Abadie & Javier, 2003)

Así por ejemplo, una posible explicación de por qué la pobreza está asociada con un alto riesgo de conflictos internos, es que en situaciones de estancamiento económico y altos niveles de pobreza, el costo de oportunidad que asumen las personas al decidir participar de manera directa en el conflicto es relativamente bajo, especialmente la población joven, que con mayor facilidad se vincula a los grupos rebeldes. (Fukuda-Parr, 2007)

Para Mansoob (2007, pág. 12) el crecimiento económico disminuye los riesgos del conflicto de cuatro formas: 1) cuando hay menos pobres, menor será la disponibilidad de potenciales combatientes; 2) puede lograr cambios en favor de una mayor igualdad entre los grupos poblacionales en términos de ingresos y acceso a bienes y servicios; 3) fortalece los vínculos o interacción de los distintos agentes económicos, lo que pone en valor las pérdidas que podrían derivarse en una posible confrontación; y 4) puede incentivar mejoras en el funcionamiento institucional, la solución pacífica de conflictos y la aparición de procesos democráticos de mayor calidad y sostenibilidad.

Existen algunas características que diferencian las consecuencias del conflicto entre países. Polachek & Sevastianova (2010) concluyen que los efectos a corto plazo de los conflictos son más pronunciados que los efectos a largo plazo (las posibilidades de recuperación son más altas para los países); los más propensos al conflicto interno son los países de ingresos bajos, pero el efecto es el

mismo sin importar si es o no de ingreso alto o bajo: disminuirá el crecimiento económico. No obstante, los países de bajos ingresos sufren más de conflictos internos que países de altos ingresos. En el mismo sentido, Vothknecht & Sumarto (2011) afirman que:

Los impactos específicos dependen de las características singulares de cada conflicto: no es solo el tipo de conflicto, sino también su intensidad, duración y extensión geográfica que da forma a sus consecuencias económicas. También esperamos que los conflictos violentos afectan a sectores económicos individuales de manera diferente, teniendo en cuenta diferentes características. (pág.5)

Sin embargo, la relación entre el conflicto y el ingreso por habitante no es muy estrecha. Ingresos altos no garantizan la paz y estabilidad, muchos países presentan resultados atípicos, especialmente en el sur de Asia, así como India, Pakistán, Sri Lanka y Nepal, con tasas más altas de conflicto de lo esperado, no acordes para sus niveles de desarrollo. (Ghani & Iyer , 2010)

2.2 Conflicto y capacidades de las instituciones públicas

La capacidad de las instituciones estatales para suministrar bienes y servicios públicos a las poblaciones es afectada por la existencia de conflictos

armados. El conflicto aumenta los costos de inversión y hace que sus políticas, programas y proyectos tengan baja probabilidad de eficiencia. Esto obedece a la natural debilidad de las instituciones públicas para sostener su presencia en los territorios en conflicto, la influencia de los grupos armados sobre los presupuestos públicos y la imposibilidad de regular los mecanismos a través de los cuales se garantiza que los recursos públicos atiendan de manera directa las necesidades de desarrollo de las personas.

En ese sentido, la mayor capacidad de las instituciones del Estado para ejecución eficiente de sus decisiones está asociada directamente con mejores canales de comunicación entre éste y la ciudadanía para atender sus reclamos, disminuyendo riesgos de conflicto. Lo contrario a esto -baja capacidad institucional- provocará más demandas de soluciones a los diferentes problemas ciudadanos, y en consecuencia, se elevan las probabilidades de ocurrencia de conflicto. (García & Revelo, 2011)

En presencia de conflictos violentos es donde aflora con más ímpetu la falta de procesos de desarrollo. En el periodo de conflicto se evidencia la incapacidad de implementar acciones colectivas, de gestión y de organización para la provisión de los bienes públicos y solucionar los problemas de las comunidades. Adicionalmente a la lucha por la prevalencia de intereses, las dificultades para lograr acuerdos de no agresión y demás compromisos orientados a la paz y las pérdidas

de vidas humanas y materiales, el conflicto destruye el tejido social, mina la confianza y en últimas es un obstáculo insalvable que debilita la capacidad de las instituciones. Es precisamente esto lo que hace que aquellas zonas que han pasado por conflictos violentos, sean vulnerables a la reaparición de los mismos. (Eigen-Zucchi, Eskeland, & Shalizi, 2003)

El desarrollo del conflicto armado repercute en las instituciones, sean éstas de carácter formal o informal. Una vez culminadas las acciones violentas se deben implementar estrategias para la transformación y fortalecimiento institucional, acorde a las necesidades que exige la recuperación de la dinámica de desarrollo territorial. Instituciones como partidos políticos, organismos del Estado, el derecho consuetudinario (tenencia de la tierra, por ejemplo); derechos económicos y otras reglas o derechos de la sociedad, son sometidas a fuertes presiones ocasionadas por los cambios generados al finalizar las hostilidades entre los grupos en contienda.

De otro lado, en aquellas zonas controladas por los actores no estatales los servicios no necesariamente dejan de funcionar, pero pueden sufrir mayores tasas de abandono, esto tiende a aumentar la dependencia de las instituciones informales en la medida que la presencia y control del Estado desaparecen. (Hayson, 2014)

Esto se evidencia en la medida que el conflicto impacta más severamente a los pobres, lo cual tiende a agudizarlo (menos oportunidades para estas personas, los hace proclives a ingresar a los grupos violentos). En este proceso, las instituciones pierden capacidad para resolver los conflictos de forma pacífica y en su afán por recuperarla, se convierten en un actor más del conflicto lo que termina debilitando su eficiencia para ofrecer bienes y servicios para la ciudadanía, tal como lo señalan Restrepo y Aponte (2009), quienes además agregan que:

Las fallas institucionales están, entonces, relacionadas con el surgimiento y dinámica del conflicto a través de una baja capacidad de resolución, la carencia de provisión de oportunidades, una alta concentración de la capacidad de influir en la sociedad, altas tasas de pobreza y baja capacidad de prevenir y evitar el comportamiento predatorio.(pág.16)

La percepción de inestabilidad de las instituciones democráticas probablemente indicará que no son eficientes para mantener la paz interna, y esto, con mucha frecuencia, genera su ruptura mediante enfrentamientos violentos. No obstante, esos mismos factores que podrían explicar -la inestabilidad- en el caso contrario, también permitirían comprender la ausencia de conflictos internos -la estabilidad democrática. (Hegre & Ausvtvoll, 2010)

Al respecto, Arias, Ibañez & Zambrano (2014) plantean que la presencia de los grupos armados no ocurre al azar en todo el territorio. Los grupos armados ilegales identifican regiones con ciertas características geográficas e institucionales que les faciliten su control y el logro de sus objetivos de guerra. En esta lógica, sus ataques a la población civil son certeros, apoderándose por la fuerza de sus activos de vida, ejerciendo control territorial e incluso previniendo la resistencia del aparato militar del Estado o de organizaciones civiles, como lo citan estos autores.

Más allá de estas consideraciones, el conflicto armado no circunscribe sus efectos a las regiones en las que se desarrolla. En efecto, origina que muchos de los recursos destinados a programas y proyectos de desarrollo de esas comunidades, se tengan que reasignar a otros territorios con menores niveles de riesgo (FAO, 2005). En ese contexto, se debilitan las capacidades institucionales de los gobiernos locales para la administración y prestación de servicios a la población, lo que en últimas provocará migración de las personas a regiones o países vecinos.

Hegre (2014) encontró evidencia empírica según la cual estados democráticos tienen menor riesgo de conflictos internos con respecto a otros tipos de regímenes. Las democracias consolidadas tienen menos conflictos que las semidemocracias. En general, cualquiera sea el caso, el desafío más crítico para la democracia y la paz son las condiciones socioeconómicas pre-existentes, pero para

consolidar la paz duradera es insuficiente, se requiere además de instituciones democráticas estables.

La importancia de las instituciones es fundamental para solucionar los conflictos y alcanzar la paz. La Organización de las Naciones Unidas -ONU, ha asumido un papel de agente de las transiciones democráticas en países del Tercer Mundo afectados por las guerras civiles a través del programa *Consolidación de la paz después de los conflictos*. Además de las restricciones derivadas de sus funciones formales como organización, la ONU enfrenta tres limitaciones en la construcción de paz: 1) la voluntad política de los estados miembros de la ONU; 2) la voluntad y la capacidad de los actores locales; y 3) la capacidad de las instituciones locales. (Bertram, 1995)

2.3 Posconflicto

Después de la negociación y firma de un acuerdo o de la derrota definitiva del contrincante, se inicia la fase de posconflicto. Esto no significa la existencia de una paz definitiva puesto que quedarán vestigios de los enfrentamientos y seguirán ocurriendo acciones de violencia entre algunas de las partes. Esta situación mantendrá un riesgo latente de retorno al conflicto en los territorios afectados.

No obstante, el posconflicto marca el escenario de mayor tranquilidad para la población civil que requiere la aplicación de un conjunto de políticas orientadas a consolidar la paz estable y duradera, ampliando las oportunidades y posibilidades de la población para un desarrollo humano sostenible. Éste es el mayor reto que enfrenta la sociedad en el posconflicto y de esto dependerá en gran medida la minimización del riesgo de un retorno al conflicto.

Desde esta perspectiva, utilizar el término postconflicto podría ser un poco complicado desde el punto de vista operacional. Sería mejor otro concepto que haga referencia a qué tan probable y tan pronto puede volverse al conflicto al no solucionar los problemas que lo causaron. La evidencia encontrada en cerca de la mitad de los países que han tenido conflictos, es que en los primeros 10 años de cese del mismo, éste vuelve a surgir. Sin embargo se utiliza el término para un manejo más sencillo del tema y de su comunicación, pero reconociendo que es poco probable que el posconflicto sea permanente, excepto que se tenga éxito en las acciones y creación de condiciones que desalienten la reaparición de los conflictos violentos. (Smith, 2011)

Smith (2011) se pregunta además ¿Qué se debe hacer política y económicamente para lograr una situación estable en la que el conflicto se canalice en medios no violentos de resolución? Su respuesta considera la necesidad de crear y/o fortalecer las instituciones de gobierno que proporcionan la seguridad y la

administración de justicia de modo que la población reconozca esto como legítimo. Adicionalmente, anota que es importante la provisión de bienes públicos que respondan a aspiraciones de la población y estimular actividades económicas que posibiliten a las personas su sostenimiento y de sus familias en el período inmediatamente posterior a un conflicto, para aspirar a un futuro más próspero.

En esa perspectiva, el enfoque de desarrollo humano aporta elementos relevantes para la recuperación de territorios afectados por conflictos armados. Este enfoque parte del reconocimiento de los derechos de las personas a ejercer sus libertades, en un contexto en el cual las instituciones, entendidas en su sentido más amplio, constituyen las estructuras formales o informales y las reglas de juego para la interacción de los individuos en diferentes ámbitos (político, social o económico) son la principal fuente de garantía para el ejercicio de tales derechos, como lo manifiesta Douglass C. North, citado en el Informe de Desarrollo Humano - PNUD (2009) y Hodgson (2006)

En función de demostrar la relación entre el desarrollo y las instituciones, Bandeira (2009) plantea que hay dos corrientes empíricas que se pueden identificar. Una es aquella que sugiere que la causa del desarrollo de los países son las instituciones políticas que promueven el "buen gobierno"; y otra, que trata de demostrar que son las instituciones económicas formales que protegen los

derechos de propiedad privada las principales responsables del crecimiento económico.

Acemoglu & Robinson (2012) especifican aún más esta relación al considerar que los determinantes fundamentales del éxito o fracaso de la economía de los países están asociados con sus instituciones. Su calidad en términos políticos y económicos, su funcionamiento a favor del desarrollo de las personas (inclusivo), o por el contrario, centradas en el incremento de los ingresos y la concentración del mismo en pequeños grupos de poder (extractivo), son en última la causa principal del desarrollo de las naciones.

Es notoria la importancia que han adquirido los estudios sobre la relación entre el desarrollo y las instituciones. Desde el inicio de los años 90 se marcó el interés por incluir más decididamente a las instituciones del sector público en los modelos de desarrollo, en razón a los efectos positivos de éstas sobre la economía y el bienestar social, al mejorar la eficiencia de los mercados, la provisión de los bienes sociales y capacidades a los gobiernos para dar respuesta a las demandas sociales. (Payne, 1999)

La debilidad institucional provocada por el conflicto es uno de los retos más importantes para el desarrollo local en el período de posconflicto. La reconstrucción del tejido social, la restauración de la confianza y las capacidades

de organización y gestión son lentos y con resultados de más largo plazo, lo que a veces, incluso, desalienta y termina por generar efectos que retardan los procesos de recuperación de la senda del desarrollo.

En este sentido, Kumar, citado por Azpuru, D., Blanco, L., Córdova, R., Loya, N., Ramos, C., y Zapata, A. (2007), plantea que en sociedades posconflicto la búsqueda de la democratización es de largo plazo y plagada de oscilaciones que reflejan avances, atrasos y algunas veces fracasos. En esta etapa, el reconcilio de los actores no necesariamente está asociado a la culminación del conflicto, tal vez lo más importante sea la transformación de éste al pasar de la violencia a un conflicto sin acciones violentas.

Esta transición de la guerra a la paz, según Arnson (como se citó en Azpuru et.al., 2007) está sujeto a procesos como la desmovilización y reintegración de los actores en contienda, a atender los requerimientos de la población víctima de acciones violentas (refugiados, desplazados), la recuperación de la economía y los medios de vida de las personas y por supuesto, la construcción o reconstrucción de instituciones democráticas y sociedades civiles debilitadas por el conflicto.

En el posconflicto es necesario tener en cuenta situaciones que se derivan de la inercia del conflicto. En general los estudios se han concentrado en el impacto directo del conflicto y se ha dejado de lado el análisis de las estrategias

adoptadas por las familias para sobrevivir en medio de éste. Estas son importantes por tres razones: 1) La mayor parte de la población no se ve directamente afectada por choques violentos, pero una gran proporción modifica su comportamiento en respuesta al contexto de violencia en la que viven; 2) Las familias aprenden a vivir en medio del conflicto y cambian su comportamiento levemente. Estos costos que son significativos, en la mayoría de los estudios son ignorados; y 3) Finalizado el conflicto, las familias pueden permanecer atrincheradas en las estrategias de bajo riesgo adoptados durante el conflicto, lo que les impide aprovechar los beneficios de la paz. Por ello, los ingresos de muchos hogares no necesariamente se incrementarán en el posconflicto. (Arias & Ibañez, 2012)

Esta subestimación de los estudios sobre los ajustes en el comportamiento económico de los hogares en el conflicto, hace que las políticas en los períodos posteriores a los conflictos se concentren en esfuerzos de reconstrucción, ignorando los costos adicionales que tales comportamientos imponen. En este sentido, Arias & Ibañez (2012) plantean que para asegurar una recuperación a largo plazo en el posconflicto, las políticas deberían promover incentivos para que las familias abandonen las decisiones subóptimas adoptadas durante el conflicto.

La Unión Africana en un documento sobre las políticas de reconstrucción y desarrollo en el posconflicto, sugiere que éstas consideren al

desarrollo socioeconómico como proceso multidimensional que contribuya a la mejora de las condiciones de vida y de las capacidades para satisfacer necesidades básicas, como la salud, la educación, la alimentación, la reducción de la pobreza y la desigualdad. El objetivo de largo plazo es el desarrollo humano sostenible y el objetivo inmediato debe orientarse a acelerar la recuperación socioeconómica y de los medios de vida de la población. (Commission of the African Union, 2006)

De igual forma, señala que estas políticas propiciarán las condiciones para la rehabilitación y el desarrollo, y la entrega de los dividendos de paz lo que contribuirá a evitar el estancamiento y reversas en el proceso. Aspectos fundamentales para el éxito, son el equilibrio entre el crecimiento y la disposición de bienes y servicios sociales, con bases tecnológicas adecuadas a los objetivos de la reconstrucción en el posconflicto (Commission of the African Union, 2006)

En el caso de Kosovo, Roukanas, S. (2007) reafirma lo anterior. Además de la estabilidad política y la mejora en las relaciones entre grupos, la política de ese país enfrentaba los desafíos de recuperar la confianza entre las distintas partes del conflicto. Esto es necesario para lograr la disminución del riesgo y la creación de un entorno que posibilite la puesta en marcha de reformas económicas y sociales, que solo será posible con estabilidad política y mejorando la eficiencia de las instituciones.

Los trabajos desarrollados por Jhon Burton, citado por Lambourne (2004), consolidaron la teoría de resolución de conflictos (desde finales de la década de los 70s hasta finales de los 90s) que ofrece importantes elementos de análisis para la reconstrucción de las sociedades después del conflicto. En efecto, en 1990 Burton introduce en la literatura la teoría de las necesidades humanas, en la que afirma que el proceso de construcción de la paz exige nuevas actitudes, prácticas y colaboración, que inicien con la comprensión del contexto de las causas profundas que generaron el conflicto. Es un enfoque transformador, novedoso, al considerar la búsqueda de alternativas de solución a las necesidades de las personas (causas del conflicto) y proponer cambios en la actitud y condiciones sociales y económicas de la población. Lambourne, afirma que:

La justicia y la reparación en el posconflicto son aspectos importantes de la construcción de la paz en una situación de post-conflicto donde existe la necesidad de poner fin a la violencia, desarmar a los combatientes, restaurar el Estado de derecho, y hacer frente a los autores de crímenes de guerra y otras violaciones de los derechos humanos. La necesidad de superar o transformar las enemistades que se desarrollaron durante el conflicto violento y "construir puentes entre la gente común" sugiere una necesidad de reconciliación... Muy pocos investigadores han examinado los papeles de la justicia y la reconciliación en el éxito o el fracaso de los acuerdos de paz y procesos de construcción de paz en el mantenimiento de una paz a largo plazo. (p.4)

En este contexto es que emerge la denominada Justicia Transicional, que se refiere a la aplicación de distintos enfoques en aquellas sociedades que han sido afectadas por conflictos, para enfrentar el legado de abusos generalizados contra los derechos humanos en la medida que se pasa del conflicto a la paz y al Estado de Derecho. Este tipo de enfoques y sus aplicaciones estarán en función del contexto y de las características del conflicto. Podría ser de dos formas: 1) *Judicial*, cuando hay necesidad de procesamiento nacional o internacional de los responsables; y 2) *No judicial*, a través de mecanismos como las comisiones de verdad y reconciliación (caso de Sudáfrica por ejemplo). Reparaciones a víctimas y reformas institucionales, suelen ser necesarias, en especial cuando las fuerzas estatales han participado en acciones violentas y abusos contra la población civil en el marco del conflicto. (House of Commons International Development Committee, 2006)

La necesidad de reconstruir confianza en las instituciones del Estado en contextos de postconflicto tiene otras prioridades y requisitos diferentes a entornos no violentos. De hecho, su fragilidad puede causar guerra y violencia por su limitada capacidad para controlar y contener la violencia, cuando el monopolio de la fuerza es considerado ilegítimo o cuando diferentes actores se disputan el control de los recursos. También puede ser consecuencia del conflicto armado la debilidad de los aparatos del Estado o sus instituciones que suministran bienes públicos básicos; esta falta de legitimidad puede ser fuente o consecuencia del

conflicto. Una consecuencia no intencional de la resolución de los conflictos armados se presenta cuando el proceso de transformación (democratización y ajuste económico) debilita estructuras existentes sin ser capaz de proporcionar equivalentes de funcionamiento. (Kurtenbac, 2009)

En áreas rurales la tarea de reconstruir los medios de vida de la población que subsiste de las actividades agrícolas, es una de las estrategias más prometedoras para el desarrollo en el posconflicto. No obstante, esta labor suele ser difícil y compleja, porque los programas que se apliquen enfrentan barreras propias de problemas de gobernanza (fuga de recursos y captación de éstos por las élites) deteriorando las posibilidades de una paz duradera.

Los mecanismos utilizados para contrarrestarlos tienen a su vez costos no deseados (conflictos entre quienes desean actuar con transparencia y aquellos que no están dispuestos a ello). En general no hay métodos únicos para solucionar estos problemas, el desafío es buscar mecanismos que tengan en cuenta las ventajas y desventajas de acuerdo con el tiempo y escala de los conflictos, para que eviten al máximo su renovación. (Birner, Cohen, & Ilukor, 2011).

Las luchas y tensiones por la propiedad de la tierra en zonas rurales en el período de posconflicto son particularmente dramáticas y de riesgo para la estabilidad. Esto se explica por la importancia que tiene ésta como principal medio

de vida y su articulación a las capacidades de las personas que habitan en lo rural. La ocupación, el despojo ilegal de tierras durante y después del conflicto, se facilita por las debilidades de las instituciones que no garantizan la propiedad (no es posible imponer los títulos legales) lo que se traduce en desplazamientos de los propietarios originales, en especial, aquellos hogares de mujeres viudas de la guerra, o en los cuales la jefe es mujer, se tornan altamente vulnerables a la ocupación de sus tierras. Adicionalmente, personas influyentes con poder político o económico, aprovechan las circunstancias para apropiarse de la tierra de los grupos más pobres y marginados. (Hayson, 2014)

2.4 Planeación del desarrollo local

La planeación territorial constituye un proceso que se desarrolla de forma intencionada, lógica y secuencial en diferentes etapas que se articulan y complementan, operando como sistema abierto, flexible y sinérgico teniendo como medio y fin el desarrollo del territorio al cual se circunscribe. La intención de la planeación se caracteriza por su naturaleza progresiva, que busca las transformaciones de la realidad y que se concreta en sus dimensiones operativas básicas: plan, programa, proyecto (Gutiérrez T. & Sánchez M., 2008).

La planeación del desarrollo local en poblaciones afectadas por conflictos armados debe tener rasgos distintivos frente a otras que no han sufrido consecuencias similares. Los estudios sobre el tema reconocen la importancia de

reconstruir o aumentar el capital social de las comunidades una vez finalizan las acciones violentas, sin embargo, son pocos los que han podido demostrar la eficacia en el logro de éste objetivo, como lo citan Brune & Bossert (2009)

Estos mismos estudios sugieren además que las intervenciones en estas localidades contribuyen a mejorar la confianza y el nivel de participación de las personas como mecanismo de restablecer los valores cívicos y las capacidades sociales, posibilitando una mayor estabilidad en los ámbitos económico y social. Además puntualizan que en el caso de Nicaragua, después del conflicto, se hizo un esfuerzo intencional relativamente simple y de bajo costo para construir capital social en las comunidades, centrado en el desarrollo de habilidades para la gestión y el liderazgo de los miembros de la comunidad. (Brune & Bossert, 2009)

Este enfoque es ratificado por Garstka (2010) al referirse a que incluso la teoría de la planificación urbana ha dado un viraje al alejarse de la mera reconstrucción física del paisaje en los períodos de posconflicto y hacer énfasis en un nuevo enfoque que privilegia la reconstrucción de la sociedad civil. Esta perspectiva hace de la planificación una herramienta para lograr un proceso de paz más sostenible.

Adicionalmente, Charlesworth (como se citó en Garska, 2010) expone tres principios rectores que orientan los procesos para la reconstrucción en

postconflicto: 1) lograr la seguridad política y colaboración étnica, como espacio para generar el diálogo e interacción de los distintos actores del postconflicto, con un enfoque interdisciplinario de la planificación; 2) consulta pública como proceso democrático orientado a la acción, que contraste con el tradicional enfoque que hacen del planificador el "héroe" y conduzca a proyectos más sostenibles; y 3) puesta en práctica a través de proyectos piloto para continuamente probar, volver a probar, y retroalimentar los conceptos, lo que provee un mejoramiento continuo y da más eficiencia a los proyectos de futuro, y con mayores probabilidades de replicar exitosamente a distintas escalas. Estos principios, unidos, se orientan a la reconstrucción de las capacidades locales y la sociedad después de los conflictos, con un matiz particular: planificación de "abajo hacia arriba".

Es evidente que en un período de posconflicto la recuperación de la senda de desarrollo tanto a nivel económico como social suele ser de larga duración. Efectivamente, el comportamiento de los grupos sociales mantiene la inercia del conflicto, la destrucción y pérdida de activos y el desgaste institucional emergen en el posconflicto. La planeación efectiva convoca al diseño de políticas y programas que tengan como objetivo la recuperación de la dinámica del desarrollo y prevenir la reaparición de las acciones violentas, puesto que se ha estimado que la probabilidad de que ello ocurra es tres veces mayor en aquellos países o regiones en los cuales hubo un conflicto interno como lo citaron Ibañez & Jaramillo (2006)

El proceso de reconstrucción también plantea el rol e importancia de la cooperación internacional a través de entidades bilaterales y multilaterales que conjuntamente con los gobiernos nacionales, proveen la administración y manejo de los recursos que se destinan a la recuperación económica y social de los territorios afectados. No obstante, también se advierte, que la transición de la guerra a la paz suele estar plagada de dificultades y el riesgo de eclipsar el papel de la población local en la reconstrucción con respecto a los actores de la cooperación internacional. (Naraghi & El-Bushra, s.f)

De acuerdo con el Centro para Estudios Estratégicos e Internacionales, y como fue citado en Naraghi & El-Bushra, es posible identificar tres etapas desde el cese del conflicto violento y el retorno a la paz, las cuales posibilitan identificar prioridades y comprender la transición entre el conflicto y la paz. (Figura 2)

Es evidente que no existe fórmula exacta para abordar los procesos de recuperación en el posconflicto. Cada territorio tiene un contexto diferente y requerirá de sus propios mecanismos para abordar la solución de sus problemas, teniendo en cuenta los costos que involucrarán. En consecuencia, la planeación, exige un diseño que considere para la ejecución de las acciones los siguientes factores: a) Características de los bienes que se proporcionarán; b) las

características de la comunidad; y, c) Capacidad de la organización. (Birner, Cohen, & Ilukor, 2011)

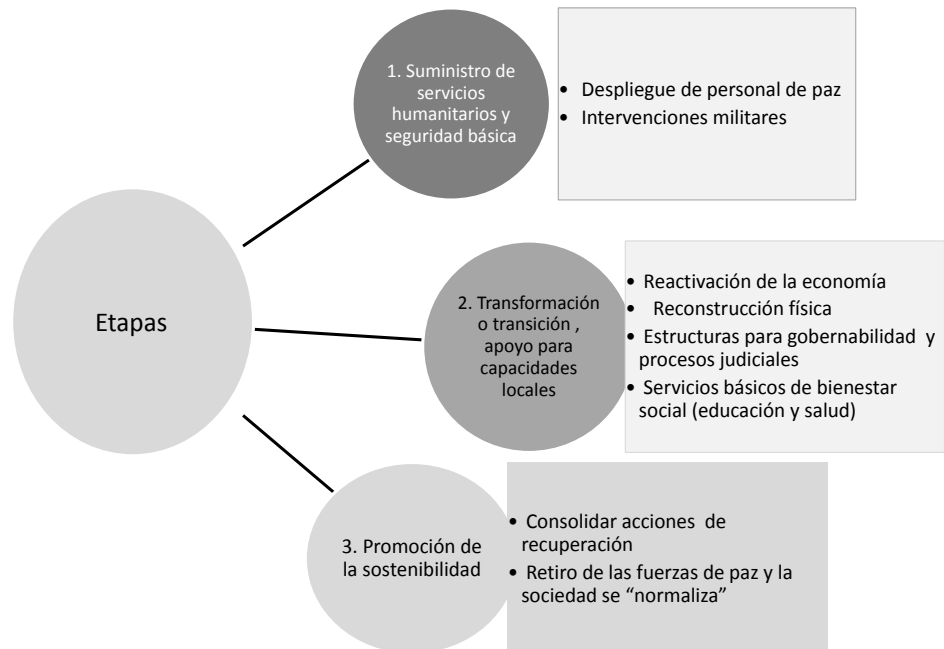


Figura 2: Etapas desde la culminación de la violencia y el retorno a la paz

Fuente: Elaboración propia, con base en Centro para Estudios Estratégicos e Internacionales, (citado en Naraghi y El-Bushra, pág. 1)

En este sentido, las prácticas de resolución de conflictos a partir de enfoques holísticos para la restauración de las relaciones dentro y entre los grupos involucrados, no deben dejar al margen el componente cultural. Las comunidades son vistas como sistemas dinámicos para entender la energía que les une en redes de solidaridad, cooperación o redistribución, que es clave para la construcción de paz y el desarrollo. (Salcedo, 2009)

Esta especie de "Energía Social" (concepto de Hirschman, citado en Salcedo, 2009) plantea que las comunidades se unen en apoyo mutuo y la acción colectiva se convierte en motor para el cambio social. La planificación participativa y la presupuestación basada en prioridades y valores locales o culturales es el primer paso hacia el desarrollo. (Salcedo, 2009)

El desarrollo conlleva una revisión de sus componentes: económicos, políticos, físico-natural, humano y social, a partir del contexto cultural en el que éste se ubique. El conocimiento del contexto está intrínsecamente ligado a los valores históricos, sociales, políticos, económicos y, por supuesto, a lo cultural en el cual éste (el desarrollo) se desenvuelve.

Repensar el desarrollo implica recrear todos sus componentes con plena conciencia no sólo del punto de vista de cada actor, sino también de forma más completa el contexto del que emergen éstos, es decir su "punto de vista contextual" o cultural. El conocimiento se basa en los valores históricos, contexto social, político, económico y cultural en que se desarrolla, destacando su importancia en el diseño de las políticas públicas. Al respecto, Salcedo (2009) señala que:

...el fracaso o inaplicabilidad de estas políticas se debe a la falta de reconocimiento (implícito o explícito) o del desconocimiento de realidades y culturas diferenciadas...pensar en la pobreza y los conflictos a nivel local implica forjar una visión más inmediata y tangible que se corresponde con las experiencias locales. (pág.11)

De acuerdo con Coyne (2007) una proporción importante de la literatura sobre la reconstrucción en el posconflicto pretende estandarizar los procesos para restablecer las instituciones liberales en las naciones o regiones azotadas por los conflictos. Esos esfuerzos se enfocan más en la voluntad política, el número de tropas y otros factores controlables como la ayuda extranjera, pasando por alto el papel clave que el contexto y la cultura tienen en el cambio social.

Incorporar visiones de desarrollo que involucren la dimensión cultural es fundamental en la reconstrucción y reparación de los territorios afectados por los enfrentamientos armados. En ésta dimensión, subyacen transformaciones desde el ámbito político, económico y social, que responden a los comportamientos de los diversos grupos humanos en el nuevo contexto abundante en creencias, ideas y conjeturas de acuerdo con Cowen & Coyne, tal como lo citó el mismo Coyne (2007):

...el contexto cultural de un país desgarrado por los conflictos es fundamental para el proceso de reconstrucción...Debido a

que la reconstrucción implica un cambio fundamental en la cosmovisión de la población, los esfuerzos de reconstrucción no pueden ignorar el contexto cultural de los países post-conflicto, con el fin de lograr un sistema de auto-sostenimiento político, social y económico.(pág.4)

La revisión de la literatura sobre el desarrollo en zonas de posconflicto permite resaltar varios elementos. Por un lado, el esfuerzo que desde la planeación del desarrollo debe realizarse para ir más allá de la reconstrucción física del paisaje, de lo social y lo económico, e incluso lo ambiental; y por el otro, el fortalecimiento de las instituciones formales e informales y del tejido social como factores determinantes del cambio, situación en la que el contexto cultural ofrece potenciales de sostenibilidad y eficiencia en las acciones a implementar.

3. El contexto del conflicto armado en Colombia

3.1 Antecedentes históricos

Teóricamente el conflicto armado corresponde a una situación de enfrentamiento entre grupos armados (regulares o irregulares) con objetivos incompatibles y caracterizados por el uso persistente y sistemático de la violencia. Además se manifiesta en dos procesos: a) causa al menos 100 muertes en un año y provoca efectos nocivos directos sobre el territorio y su población (infraestructuras, recursos naturales, personas heridas, desplazamiento, delitos sexuales, problemas de seguridad alimentaria, destrucción del tejido social, dificulta el acceso a servicios básicos, entre otros); y b) sus objetivos difieren a los de la delincuencia común. Éstos persiguen aspectos como: autogobierno, autodeterminación, aspiraciones identitarias, lucha contra el sistema político, económico, social o ideológico del Estado, su objetivo es acceder al poder o al control de los recursos en el territorio. (Escola de Cultura de Pau, 2012)

Desde este punto de vista, se clasifican los conflictos armados a partir de una doble tipología: a) una basada en las causas y la incompatibilidad de intereses (incluyen aspiraciones identitarias, autogobierno, oposiciones al régimen político, lucha por controlar recursos, etc.) y; b) otra característica que tiene como origen la confluencia entre el escenario del conflicto y sus actores, que determina

que pueda ser catalogado como interno (enfrentamiento de actores armados del mismo Estado que operan en el interior de su propio territorio); interno internacionalizado (cuando uno de los actores es foráneo o si el enfrentamiento se extiende a países vecinos); y conflicto internacional (enfrentamiento entre actores estatales o no de dos o más países). Esta última característica es cada vez más común, lo cual se refleja en la población de refugiados en otras naciones, el comercio de armamento, la participación y apoyo militar de otros países a los conflictos. (Escola de Cultura de Pau, 2012)

En el caso del conflicto armado en Colombia, éste es clasificado interno internacionalizado, debido a que en su evolución ha involucrado a otros países (Venezuela, Ecuador, Perú, Brasil y más recientemente Panamá). Los flujos de personas desplazadas entre zonas de frontera con estos países y los enfrentamientos entre los grupos armados ilegales de Colombia y las fuerzas militares de éstos, así como la presunta existencia de bases militares ilegales en territorio extranjero de donde se planean ataques contra la población y los militares colombianos, posibilitan caracterizar este conflicto dentro de esta tipología.

Este conflicto en su origen se podría analizar desde dos ámbitos:

a) *la sociedad autoritaria*. Producto de la intolerancia e intransigencia, que posibilitó que algunos actores políticos optaran por soluciones

violentas a sus diferencias políticas y de conflicto social con una cultura autoritaria, que marcó en últimas una tendencia a encontrar soluciones a las insatisfacciones sociales y políticas a través del uso de la violencia.

b) Los modelos de desarrollo implementados. Éstos han generado exclusión de muchos colombianos que han quedado por fuera de la distribución de la riqueza, a pesar de las reformas políticas (como la reforma agraria) han sido poco eficaces e incluso han complejizado aún más estos problemas, tales como el acceso a la propiedad de la tierra a los campesinos y el privilegio a cultivos comerciales en grandes extensiones de tierra de explotación capitalista. (Botero Ospina, 2004)

Adicionalmente, la escasa o nula presencia del Estado en muchas regiones del país imposibilitó la puesta en marcha de políticas públicas eficientes para atender a este conjunto de necesidades territoriales. En ese contexto, surgen y se reproducen las divergencias sociales¹ con contradicciones provenientes de los diversos grupos de interés, y lo más preocupante, que se tenga como única opción de solución a éstas el dominio a través de la violencia de unos sobre otros. "Podemos considerar entonces el conflicto armado en Colombia como de naturaleza

¹ El surgimiento de grupos armados en oposición al autoritarismo, los modelos de desarrollo y ausencia del Estado, ocurren en un contexto histórico que lo potencia. El triunfo de la revolución en Cuba, el avance de movimientos revolucionarios en varios países de Latinoamérica, el dominio de gobiernos militares, que no fue precisamente el caso de Colombia, pero sí el de Nicaragua, Argentina, Chile y Brasil, entre otros.

política, con una raíces históricas y sociales determinadas." (Botero Ospina, 2004, pág. 11)

3.2 El conflicto en Colombia

El Centro de Memoria Histórica presentó un informe de investigación en julio de 2013, en el cual se hace un análisis detallado de la dinámica del conflicto armado y de las víctimas y se recogen muchos de sus testimonios. Este informe confirma que entre los años 1958 y 2012 el conflicto armado en Colombia ha provocado la muerte de 220.000 personas "...además de la magnitud de muertos, los testimonios ilustran una guerra profundamente degradada, caracterizada por un aterrador despliegue de sevicia por parte de los actores armados sobre la inerme población civil." (Grupo de Memoria Histórica -GMH, 2013, pág. 20)

Existe un relativo consenso alrededor del origen del conflicto armado en Colombia, que sitúa al mismo en el denominado período de "La Violencia". Éste comprende desde 1948, marcado por el asesinato del líder del Partido Liberal, Jorge Eliécer Gaitán, con lo que inició la lucha bipartidista violenta entre los partidos políticos tradicionales: liberales y conservadores, los liberales buscaban vengar la muerte de Gaitán que atribuían a las huestes conservadoras, y se extendió hasta la primera mitad de la década de los 60.

Esta violencia se propagó desde la capital -Bogotá-, hasta otras regiones, especialmente aquellas contiguas ubicadas en el centro del país (Antioquia, Valle, Quindío, Tolima y Risaralda), y a la Costa Caribe, el territorio que hoy comprende los departamentos de Bolívar, Córdoba y Sucre. La represión del gobierno conservador de Mariano Ospina Pérez hacia los grupos liberales, y los enfrentamientos entre los simpatizantes de ambos partidos, generaron una época de mucha violencia en el país.

Al asumir la presidencia el conservador Laureano Gómez (1950-1953) se mantiene la lucha bipartidista, con un elemento nuevo: los liberales son asociados por el gobierno con el comunismo, aumentando la represión hacia ellos, hasta el punto de prácticamente erradicarlos de las posiciones de poder político en el orden nacional, regional y local.

Es en este escenario donde surgen las denominadas guerrillas liberales (en los Llanos, Antioquia, Santander y Tolima), grupos de autodefensa armada del partido comunista (en Cundinamarca y Tolima), además de otros de origen conservador, que fueron el germen para el nacimiento de los grupos guerrilleros que se desarrollaron posteriormente y que se mantienen en combate en el país. Las cifras señalan que estos grupos llegaron a reunir cerca de 45.000 combatientes, mientras que las fuerzas del gobierno solo llegaban a 25.000 efectivos. (Rocha García, 2001)

Esta situación desemboca en el Golpe Militar de 1953 liderado por el General Gustavo Rojas Pinilla, quien consigue el poder y gobierna hasta 1957. Rojas Pinilla ofrece una amnistía a los grupos guerrilleros liberales y conservadores, mientras que a los comunistas la orden es perseguirlos hasta acabarlos. Muchos militantes de este partido en las ciudades son perseguidos y huyen a zonas rurales, dando origen a las guerrillas izquierdistas en Colombia, tales como: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo, FARC-EP, 1964 y en ese mismo año, el ELN o UC-ELN (Unión Camilista - Ejército de Liberación Nacional). Posteriormente, el Ejército Popular de Liberación, EPL, 1967, y el Movimiento 19 de Abril, M-19, en 1970.

Liberales y conservadores encuentran una situación política favorable para construir acuerdos de carácter político, y de esta forma, firman un pacto para alternarse en el poder el cual es conocido como el Frente Nacional. Este pacto tuvo vigencia de 16 años (1958-1974), abarcando cuatro períodos presidenciales: Alberto Lleras Camargo (liberal) 1958-1962; Guillermo León Valencia (conservador) 1962-1966; Carlos Lleras Restrepo (liberal) 1966-1970; y Misael Pastrana Borrero (conservador) 1970-1974.

De acuerdo con Eduardo Pizarro, citado en Martínez (2001) la emergencia y consolidación de los grupos guerrilleros ocurre entre 1962 - 1972.

Señala además que luego se presentó una fase de crisis y división de éstos entre 1973 y 1980, que incluso pudo haber llevado a la extinción de estos grupos. Sin embargo, a partir de los años 80 se presentó el mayor auge para la guerrilla colombiana, la razón de ello es la inyección de recursos provenientes del narcotráfico (cultivo de hoja de coca y amapola) para financiar la guerra, mediante una especie de "impuesto" a sus productores en las zonas bajo su dominio.

Adicionalmente, el desarrollo que experimentó el sector minero del país en esta misma época (petróleo y carbón principalmente) contribuyó aún más al dinamismo de la actividad guerrillera, presentándose atentados a la infraestructura del sector y secuestros en las zonas de explotación minera. De hecho, entre 1985 y 1998, el conflicto armado en el país originó un promedio anual de 1.420 muertes por año, cerca de 14.000 acciones armadas (toma de poblaciones, sabotajes, contactos entre grupos guerrilleros y fuerzas armadas, piratería y hostigamientos). De acuerdo con Echeverry, Salazar y Navas, por duración y número de muertes, el de Colombia es comparable con los conflictos de Afganistán, Angola, Sudán y Rwanda, tal como se citó en Martínez (2001, pág. 12).

A finales de los años 80 e inicios de los 90, se lograron acuerdos para la desmovilización de algunos de los grupos guerrilleros en el país. Efectivamente, en 1990 se desmovilizó el M-19 y en 1991 el EPL. Ambos se organizaron

políticamente en partidos, el primero se denominó Alianza Democrática M-19, y el segundo, Esperanza, Paz y Libertad.

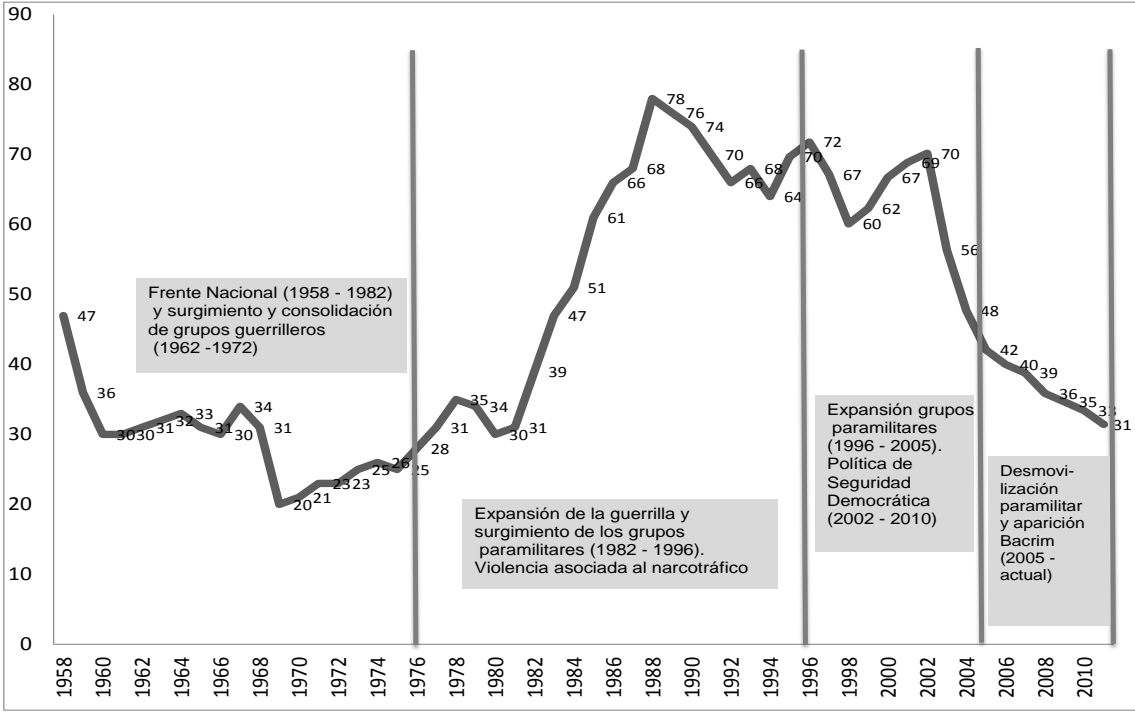


Gráfico 1. Colombia: Tasa de homicidios por 100.000 habitantes

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Jorge Orlando Melo y database de United Nations Office on Drugs and Crime -ONUDD (1995-2011)

El Gráfico 1 muestra la evolución de la Tasa de Homicidios en Colombia desde 1958 - 2011. Existen otras factores que surgen al analizar las causas de la violencia en Colombia, como son la actividad guerrillera y la desigual distribución del ingreso, que Alesina refuta al no encontrar evidencia estadística fuerte entre homicidios y presencia guerrillera; la alta tasa de homicidios de

Colombia no puede ser atribuida a la desigualdad en el ingreso o la pobreza, porque esos indicadores son similares a los de los otros países de América Latina (Martínez, 2001, pág. 15).

Desde el punto de vista de la economía del crimen, y de acuerdo con Alesina, Levitt y Rubio, citados por Martínez (2001, pág. 15), la violencia en Colombia tiene varias causas al ser analizada tomando como variable dependiente el número de homicidios. La evidencia encontrada identifica dos causas fundamentales: la primera es el comercio de drogas, que estimula la violencia para el cumplimiento de los contratos ilegales; y la segunda, la fragilidad del sistema punitivo en Colombia, la eficiencia de los castigos como indicador, es tan solo un décimo de la de Estados Unidos.

En la década de los 90s y la primera década del siglo XXI, el conflicto se agudizó aún más. Efectivamente entre 1988 y 2009, el total de muertes en Colombia producto del conflicto armado fue en promedio de 2.356 muertes por año (casi se duplicaron con respecto al período 1985 - 1988), con un tasa de crecimiento promedio anual de 3.5% durante este período. Las muertes de guerrilleros (39.1%) y de civiles (36.7%), representaron el mayor porcentaje en promedio sobre el total de muertes² (Gráfico 2 y Figura 3)

² Cálculos realizados por el autor, utilizando base de datos del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos –CERAC.

Las cifras calculadas como promedio diario de muertes a causa del conflicto en el país, reflejan aún más las consecuencias de éste sobre la sociedad. Entre 1988 y 2009, cada día, en promedio, murieron 6.5 personas por el conflicto, de las cuales 2.4 eran civiles, 2.6 guerrilleros, 0.4 paramilitares o neoparamilitares³ y 1.1 eran soldados o policías⁴.

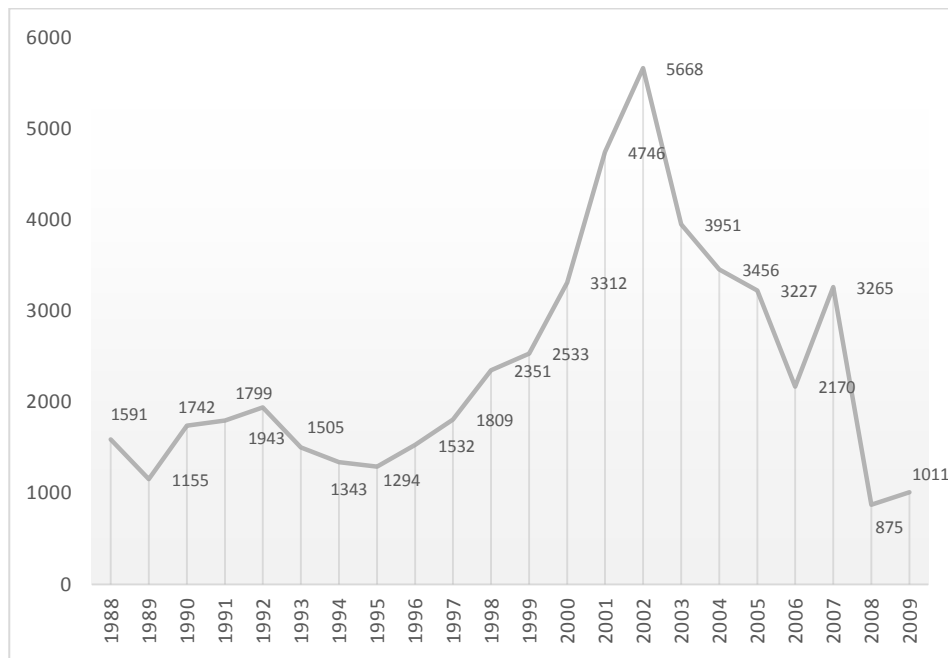


Gráfico 2. Colombia: Muertes por conflicto armado

Fuente: Elaboración propia, base de datos del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos –CERAC.

³ Este término es utilizado por CERAC, para designar a los grupos paramilitares que se reconfiguraron a partir de agosto de 2006 y volvieron al escenario del conflicto.

⁴ Cálculos realizados por el autor, con datos del CERAC.

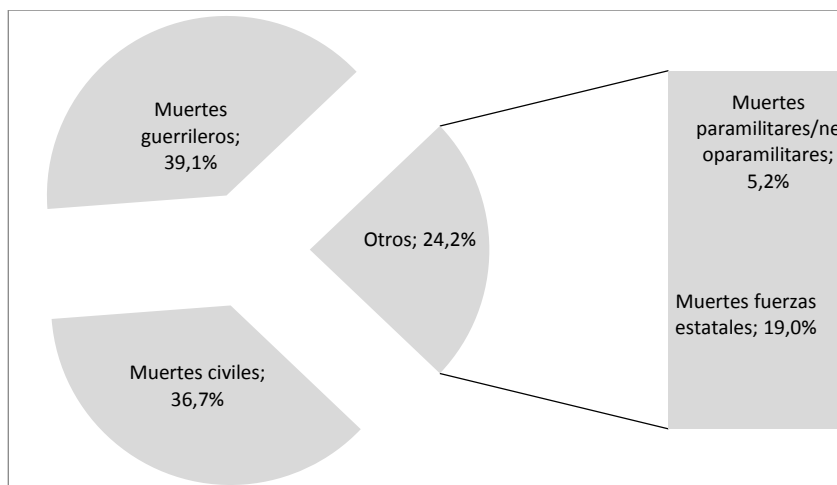


Figura 3: Colombia: Participación en total de muertes (promedio 1988 – 2009)

Fuente: Elaboración propia, base de datos del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos –CERAC.

De acuerdo con Echandía (2000) hay varios factores que explican este comportamiento: la guerrilla logró pasar de una influencia netamente rural a tener presencia en zonas urbanas, con estrategias económicas, políticas y militares, lo que se tradujo en mayor actividad en regiones de producción petrolera, de minería, de cultivos ilícitos y fronteras, además de aquellas con importante actividad agropecuaria, diversificando sus fuentes de financiación. La respuesta de las fuerzas armadas a esta ofensiva guerrillera no se hizo esperar, lo que aumentó aún más el conflicto. Esta situación se revierte a finales de los 90s, con el inicio del gobierno de Andrés Pastrana (1998 – 2002) y la propuesta de diálogos con las FARC EP, para lograr una salida negociada al conflicto, proceso que fracasó.

Las estadísticas confirman lo expresado anteriormente. El número de eventos asociados al conflicto armado en Colombia entre 1988 y 2009, en los cuales

participaron grupos guerrilleros, paramilitares y fuerzas armadas del Estado, presenta una tendencia creciente (incremento promedio anual de 12.2%) al igual que los ataques (16.1%) y los combates (6.2%). En estos años, diariamente en promedio se registraron 5.3 eventos de conflicto, 1.5 combates y 3.8 ataques. (Gráfico 3).

Los grupos guerrilleros fueron los que participaron en el mayor número de eventos con un promedio anual de 1.061 acciones en este mismo período y una tasa de crecimiento promedio de sus incursiones de 4.4% anual. Las fuerzas estatales participaron en 969 acciones (14.8% de crecimiento promedio anual) y paramilitares/neoparamilitares, con un número más bajo de acciones (230), pero con mayor intensidad, al aumentar éstas a un ritmo de 41.2% en promedio cada año. (Gráfico 4)

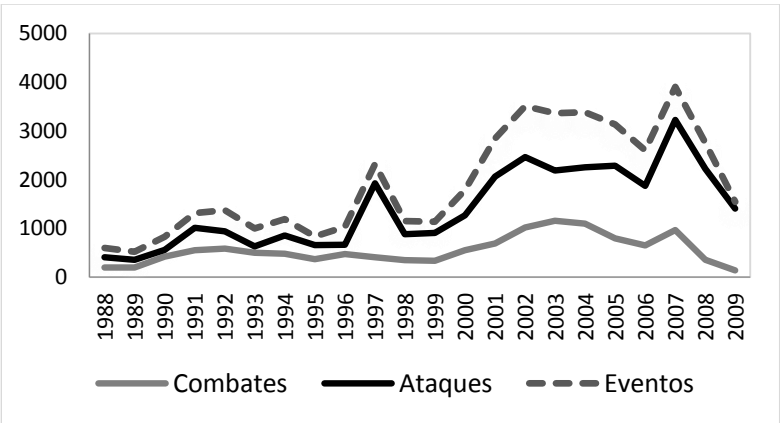


Gráfico 3. Colombia: Número de eventos, combates y ataques en el conflicto (1988 – 2009)

Fuente: Elaboración propia, base de datos del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos –CERAC

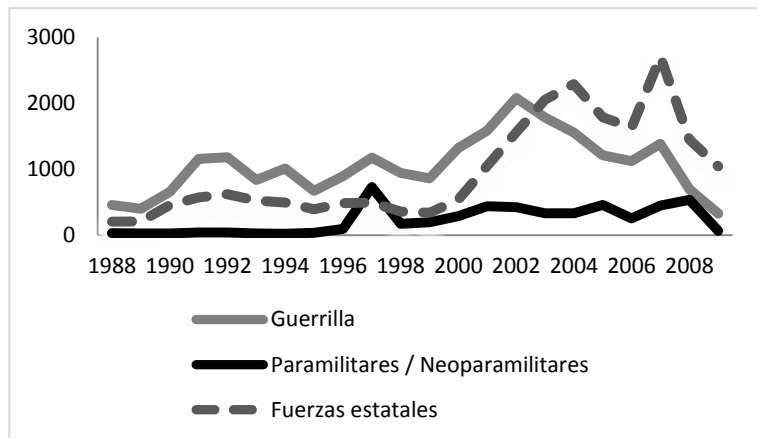


Gráfico 4. Colombia: Número de eventos del conflicto según grupos (1988 – 2009)

Fuente: Elaboración propia, base de datos del Centro de Recursos para el Análisis de conflictos –CERAC

Con relación a los combates de los grupos alzados en armas y las fuerzas estatales durante el período analizado, las cifras señalan que el mayor número de éstos en promedio cada año, ocurrió entre las guerrillas y las fuerzas del Estado (500), los paramilitares/neoparamilitares (26) y entre éstos y las fuerzas estatales (22). En el Gráfico 5, se puede apreciar esta situación. No obstante, la intensidad de los combates, medida por el crecimiento promedio anual de éstos, fue mayor entre las fuerzas estatales y los paramilitares/neoparamilitares (85.3%) y entre éstos últimos y la guerrilla (31.3%). Los combates entre la guerrilla y las fuerzas estatales tuvieron la menor intensidad o crecimiento con 5.2%.

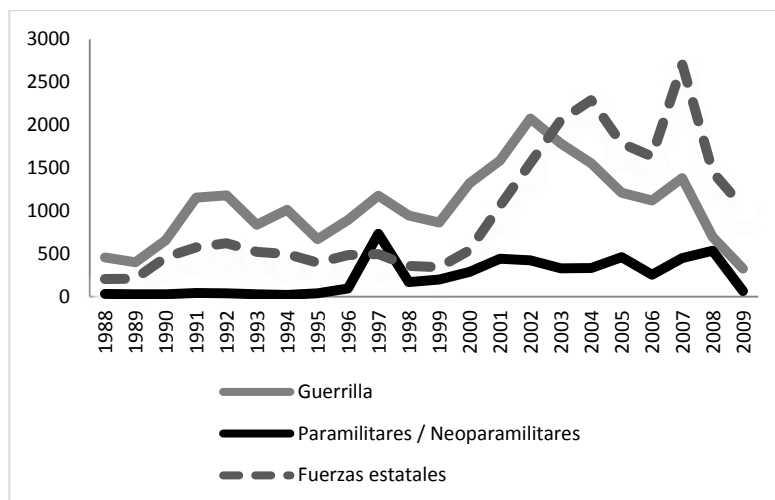


Gráfico 5. Colombia: Número de combates entre los grupos en el conflicto (1988 – 2009)

Fuente: Elaboración propia, base de datos del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos –CERAC.

Después del intento fallido de lograr un acuerdo de paz y de desmovilización de las FARC EP en 1999, en los llamados Diálogos del Caguán, y posterior a la arremetida de las fuerzas militares oficiales para combatir a los grupos guerrilleros durante los dos períodos presidenciales de Álvaro Uribe Vélez (2002 – 2006 y 2006 – 2010), es a partir del año 2012, en la presidencia de Juan Manuel Santos (2010 – 2014), cuando se inicia una negociación para llegar a un acuerdo de paz entre el gobierno nacional y el grupo guerrillero FARC –EP, con el apoyo de los gobiernos de Cuba y Venezuela.

Este proceso ha sido definitivo: logró la firma del Acuerdo Final de Paz en 2016, entre las Farc Ep y el Gobierno Nacional. En éste se incluyó el punto sobre

el tema agrario y de tierras⁵ denominado "Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma rural integral" el cual se había firmado en mayo de 2013 por las partes negociadoras, éste era uno de los puntos más álgidos de la agenda.

3.3 Paramilitarismo

La construcción teórica y conceptual del llamado paramilitarismo resulta compleja, debido a su carácter multifacético y las diversas formas en que éste opera desde el punto de vista territorial (local y supralocal) y del tamaño (pequeño o grande) de los grupos que participan en el mismo. Esto explica el porqué la actividad paramilitar puede identificarse con distintos nombres: grupos de autodefensa, escuadrones de la muerte, milicias, grupos de justicia privada, vigilantes, grupos de limpieza social, entre otros. (Kalyvas & Arjona, 2005)

El paramilitarismo se ha vinculado intrínsecamente con las actividades del Estado, como garante y patrocinador de sus operaciones. Así por ejemplo, Kalyvas & Arjona (2005), plantean que: "Los paramilitares son grupos armados que están directa o indirectamente con el Estado y sus agentes locales, conformados o tolerados por éste, pero que se encuentran por fuera de su estructura formal" (pág.

⁵ El Acuerdo contempló los siguientes puntos: 1) Acceso y uso de la tierra (tierras improductivas, formalización de la propiedad, frontera agrícola y protección de zonas de reserva); 2) Programas de desarrollo con enfoque territorial; 3) Infraestructura y adecuación de tierras; Desarrollo social (salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza); 4) Estímulo a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa (asistencia técnica, subsidios, créditos, generación de ingresos, mercadeo, formalización laboral); y 5) Políticas alimentarias y nutricionales; entre otros aspectos.

29). No obstante, advierten que esta definición es bastante limitada y deja por fuera grupos que no tienen relación con el Estado (como es el caso de milicias locales, grupos terroristas, y grupos de actividades criminales, entre otras).

La denominación paramilitar resulta problemática en el contexto colombiano. Desde las fuerzas militares y los sectores políticos se considera injuriosa dicha denominación, debido a la relación implícita que subyace en el concepto entre las fuerzas estatales y dichos grupos. Por ello, el gobierno nacional y las fuerzas militares colombianas utilizan el término "grupos de justicia privada"; también "los mal llamados paramilitares"; o simplemente "autodefensas" o "autodefensas campesinas", nombre con que se autodenominan estos grupos. Sin embargo, el término paramilitar es el usado con mayor frecuencia en el país para identificar a estos grupos armados (Huhle, 2001).

¿Qué factores pueden identificarse como causales de la aparición de paramilitares en el contexto del conflicto colombiano?

Los orígenes de los grupos paramilitares son de diversa índole, en razón a que responden a demandas de diferentes sectores sociales y a la situación histórica en la evolución de la confrontación entre las fuerzas estatales y la guerrilla.

En Colombia⁶ de manera formal los grupos armados al margen del Estado, que luego se convertirían en paramilitares, surgieron entre 1965 y 1968, a partir de la expedición del Decreto 3398 de 1965 y la Ley 48 de 1968, que permitiría la entrega de armas a civiles por parte de los militares. Bajo el gobierno del Presidente Guillermo León Valencia, se abrió el camino legal para la conformación de organizaciones de defensa civil (Rivas & Rey, 2008).

Sin embargo, hay antecedentes sobre la estrategia del Estado colombiano para combatir a sus enemigos a través de formar, armar, entrenar y utilizar las organizaciones al margen de la ley para ello. En efecto, García Peña, citado en Velázquez (2007, pág. 137), señala que las raíces del paramilitarismo en Colombia se ubican en aquellos grupos que operaron en el período de la violencia de los años cuarenta y cincuenta, patrocinados por las elites nacionales con el objetivo de obtener y mantener sus propiedades y privilegios, apoyados por el Estado. Ejemplo de ello, fue el grupo denominado *Los Pájaros*, que actuaban con la complacencia del gobierno nacional.

Otros antecedentes se ubican al final de periodo de la Hegemonía Conservadora (1886 - 1930), marcado por una serie de reformas de corte liberal

⁶ Colombia no es un caso particular de presencia de grupos paramilitares. Existen diversos antecedentes en otros países del mundo, en los que éstos hacen parte de estrategias de elites políticas y mafiosas para mantener su dominio. Desde los años 50, este tipo de grupos se identificaron en Francia, que luego ejercerían influencia en Estados Unidos. Éste es uno de los antecedentes más relevantes en el origen de estos grupos; en Latinoamérica, se registró la formación de éstos a estudiantes argentinos (1961) en artes de la guerra, extendiéndose posteriormente a otras partes de la región. (Velazquez Rivera, 2007)

promovidas y establecidas en los años 30s, tales como: la Legislación Agraria, Ley 200 de 1936, que acotaba el tema de la función social de la propiedad, la relación Estado - Iglesia, la legislación tributaria y los vínculos obrero - patronales. Todas estas reformas afectaban los intereses y privilegios de los terratenientes y la iglesia, y por supuesto, fueron rechazadas por el Partido Conservador, lo que provocó la organización de civiles para luchar contra estos cambios. Así fueron asesinados⁷ liberales en Cundinamarca, Boyacá y Santander y con la llegada al poder de los conservadores en 1946, este grupo civil armado recibió el apoyo del gobierno. (Molano Bravo, 2006)

En el período final de la década de los sesenta e inicios de los setenta, la actividad de los grupos paramilitares no registró hechos relevantes, a pesar que con la Ley 48 de 1968, se posibilitaba la conformación de estos grupos en el país. Es desde el año 1978, bajo el gobierno de Julio César Turbay cuando hay una dinámica significativa en la creación y aparición sistemática de los grupos paramilitares. ¿Qué factores podrían explicar el fortalecimiento y la aparición de estos grupos en dicho período?

La respuesta a este interrogante está asociada a un factor clave: el tráfico de drogas. En efecto, los años setenta marcaron el inicio del tráfico de marihuana en Colombia, siendo la primera "bonanza" proveniente del narcotráfico.

⁷ Este enfrentamiento entre liberales y conservadores se estima que causó más de 300.000 muertes, desplazamiento de campesinos y despojo de sus propiedades. (Molano Bravo, 2006)

La lucha contra la producción de drogas impuesta por el gobierno de Estados Unidos y Jamaica, originó el traslado de los cultivos y producción de marihuana al Caribe colombiano, por sus ventajas competitivas. En 1975 Colombia se convirtió en el primer productor mundial de la yerba (70% de toda la oferta) hasta 1978 cuando el gobierno nacional pone el freno a esta actividad con la política antinarcóticos, lo que llevó a que el país desapareciera del ranking mundial de su producción. (Rocha García, 2001)

No obstante, la producción y comercialización de marihuana generó las primeras organizaciones o incipientes cárteles que protagonizaron algunos enfrentamientos armados entre sí y contra las fuerzas armadas, por el control del territorio y de las rutas del narcotráfico, además de fomentar prácticas de corrupción entre las autoridades locales para alcanzar su objetivo. A finales de los años ochenta, estos carteles pasaron a ser dominados por personas del interior del país (Escobar, Gonzalo Rodríguez, Los Ochoa, etc.) que empezaron a ejercer control de rutas y zonas de producción de cocaína. En este contexto de producción de narcóticos se estructuraron los carteles más poderosos del país. (Rocha García, 2001, pág. 6)

El mismo autor considera que la situación se agudizó aún más porque en estos años los grupos guerrilleros incrementan su ofensiva, llevando al Estado a promover diálogos con los insurgentes, lo que provocó roces entre las autoridades

civiles y militares. Así surgen grupos de autodefensas con apoyo, en muchos casos, de militares, y en alianza con ganaderos y agricultores, detractores de los diálogos de paz, porque seguían siendo víctimas de extorsión por parte de la guerrilla.

Con la influencia del narcotráfico y la consolidación de los grupos paramilitares (agrupados como Autodefensas Unidas de Colombia -AUC) desde los años 80s, Colombia alcanza las tasas de homicidios más alta en toda su historia, al pasar de 30 en 1980 a 76 en 1989 y 74 en 1990. En ese mismo período, la tasa promedio anual fue de 56.5⁸.

Al referirse a la forma de operación de estos grupos, Duncan (2006) acude a la revisión de antecedentes en otras regiones del mundo (China, Balcanes Asiáticos de la droga; en Europa, por ejemplo grupos mafiosos italianos; y en Japón, los Yakusas), de allí se deriva el concepto que este autor utiliza para denominar a los grupos paramilitares colombianos como *Los señores de la Guerra*. En sus propios términos:

...cuando la coerción y protección en una sociedad por parte de facciones armadas al servicio de intereses individuales y patrimoniales, es superior a la capacidad del Estado democrático de ejercer un grado mínimo de monopolio de la

⁸ Cálculos del autor con base a datos de Jorge Orlando Melo y United Nations, Office on Drugs and Crime - ONUDD (1995-2011).

violencia, y al ser las facciones armadas la principal herramienta de coerción, extracción de recursos y de protección del orden social en una comunidad es posible concluir que se constituyen en su Estado en la práctica.

Las características que diferencian a los señores de la guerra de otras manifestaciones de violencia son: 1) hegemonía político- militar 2) toma del Estado local y respeto por el Estado-Nación 3) administración de justicia en las comunidades 4) explotación de una economía particular 5) manejo del derecho a la ciudadanía (Pág.30).

Con estos antecedentes es posible identificar como causas de la existencia de los grupos paramilitares las siguientes: la criminalización institucional (de la protesta), pasando de la guerra sucia a la guerra contra la insubordinación social; respuesta de los terratenientes a las acciones de la guerrilla y conflictos con comunidades campesinas, producto de los problemas de acceso a la tierra y la débil presencia de las fuerzas estatales; el desespero y clamor de las poblaciones por una mayor protección y seguridad con respecto a la guerrilla, ante el escaso control del ejército nacional en sus territorios; y los intereses económicos de algunos de éstos por parte de los grupos. (Restrepo D. , 2001)

De otro lado, Wilches (2010) resume el surgimiento del paramilitarismo en cinco grandes facetas:

- 1) *Grupo armado contrainsurgente*: nacen y se consolidan para dar respuesta armada a las acciones de la guerrilla.
- 2) *Político al servicio del Estado*: apoyados por el Estado como cómplice y permisivo frente a su accionar.
- 3) *Económico, al servicio del narcotráfico y de las élites regionales y nacionales*: financiando sus actividades a cambio de protección de sus intereses a nivel regional y nacional.
- 4) *Sociocultural, represivo y autoritario*: suplantar el Estado Social de Derecho, ausente por miedo a represión física.
- 5) *Jurídico en cuanto a grupo ilegal y objeto de desmovilización, deserción, reinserción y judicialización*: A consecuencia de la debilidad y ausencia de liderazgo institucional que impidiera su crecimiento y consolidación.

Para este autor, el surgimiento de dichos grupos es producto de la combinación de varias circunstancias: las guerrillas, el Estado, las élites regionales, nacionales y narcotraficantes, líderes paramilitares y un contexto legislativo que favorecía su expansión y consolidación. Tesis que se complementa con el hecho de que las víctimas de los paramilitares en particular, se convertían en blanco de estos grupos por simple sospecha, con una eficacia en su ejecución que se relacionaba paradójicamente con la desidia institucional y la misma pasividad de la sociedad civil frente a estos acontecimientos. (Grupo de Memoria Histórica, 2013)

Rivas & García (2008) plantean la hipótesis de que en los años 80s y 90s, las fuerzas estatales en Colombia centraron sus acciones en combatir a la guerrilla y al narcotráfico, lo que facilitó que los grupos paramilitares se hicieran más fuertes incrementando la violencia armada. "...con el tiempo, los paramilitares fueron confundiendo como insurgente a cualquiera que defendiera propuestas reformistas. Esta reacción tan conservadora, unida a la expansión del narcotráfico, agrandó y complicó el fenómeno paramilitar en Colombia" (Pág.51).

De igual forma, adoptaron la estrategia política de oponerse a cualquier iniciativa de paz del gobierno con la guerrilla y sacar partido político en las elecciones locales y regionales. Posteriormente, esto llevaría a que los grupos paramilitares entregaran las armas y se disolvieran formalmente en abril del año 2006. Sin embargo, muchos de sus antiguos miembros (al igual que exmilitares y exguerrilleros) constituyeron o derivaron en las bandas criminales que en la actualidad azotan a muchas regiones del país y se les denomina "Bacrim"⁹.

⁹ La cadena radial Caracol de Colombia, presentaba en esa época, en su sitio web, un titular que hacía alusión a esto: "*Surgen nuevos grupos de paramilitares que entrarían a operar cuando termine el actual desarme con las autodefensas*. Se trata de nuevos grupos armados ilegales de extrema derecha, que se están conformando paulatinamente y concentrando en regiones como Nariño, Valle del Cauca, Antioquia, Córdoba y Chocó...., confirmadas por altas fuentes nacionales. Uno de los nombres con los que se identificarían dichas agrupaciones sería *Autodefensas Unidas Independientes*, -AUI... estas nuevas agrupaciones solo harán pública su conformación cuando asuma el nuevo Presidente de la República y haya finalizado completamente el proceso de desarme de las actuales Autodefensas Unidas de Colombia, AUC. La misma información señala que en caso de que sea reelegido el actual presidente Álvaro Uribe Vélez, Uribe no se desgastaría políticamente en un segundo proceso de paz con las mismas características que el proceso de Santafé de Ralito. Caracol Radio consultó a varias fuentes que confirman la aparición de esta nueva amenaza en Colombia. El jefe de la misión de verificación de la OEA, Sergio Caramagna, dijo a este medio que efectivamente ya han sido detectadas algunas modalidades de nuevos grupos delincuenciales conformados por los mismos desmovilizados de las autodefensas y otros que no quisieron deponer las armas, hecho que dijo, que está transgrediendo el acuerdo de Santafé de Ralito" (Caracol, 2006)

En ese contexto, aún persiste la influencia de estos grupos (neoparamilitares) especialmente en zonas de producción de coca, minería y de desarrollo agroindustrial, constituyendo una de las características de la dinámica más reciente del conflicto armado colombiano. Tres elementos sobresalen en este aspecto: 1) continuidad de componentes de grupos desmovilizados durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez; 2) reagrupamiento a partir de mandos medios que no se desmovilizaron; 3) formación y crecimiento de grupos nuevos a cargo de narcotraficantes. De hecho, en 2008 (figura 4) estos grupos registraron actividades en 259 municipios; en 2010, en 360 municipios; y en el primer semestre de 2011, se registraban en 347 municipios. (Mesa de Trabajo "Mujer y Conflicto Armado", 2012).

En general el paramilitarismo en Colombia ha constituido la forma más cruel de poner en práctica acciones violentas, pese a que todos los grupos vinculados a la lucha armada han ejecutado crímenes de guerra y de lesa humanidad, son los Señores de la Guerra, los que más han realizado masacres, asesinatos selectivos y desapariciones forzadas, con sevicia e intensidad para aumentar su efecto de intimidación sobre la población. (Grupo de Memoria Histórica -GMH, 2013)

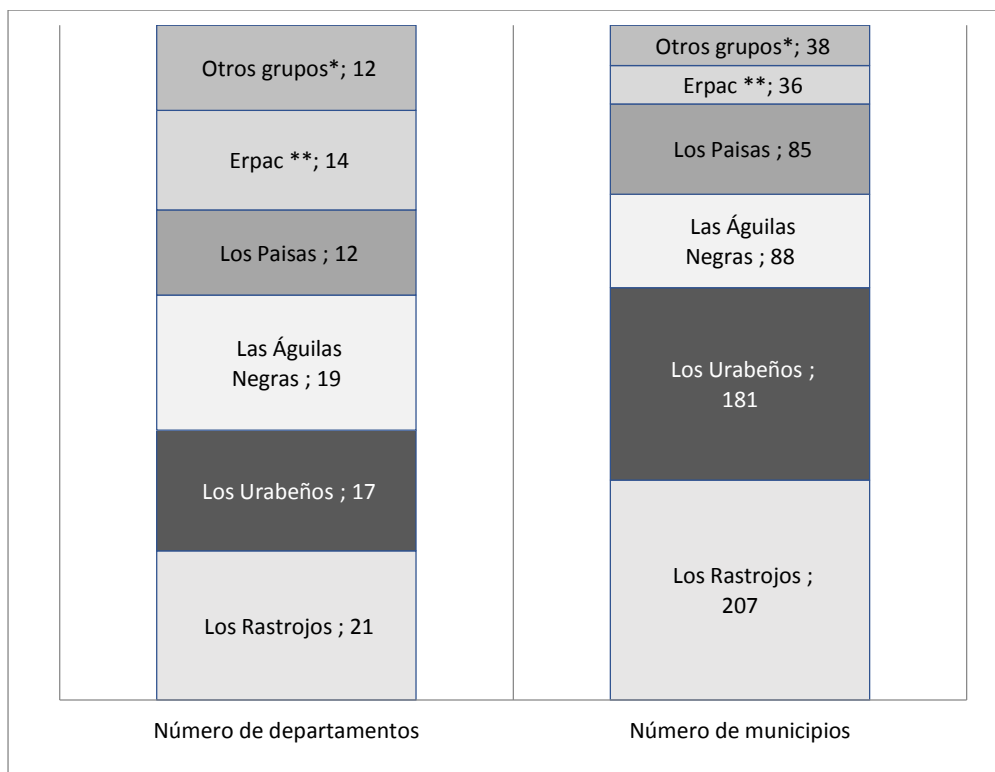


Figura 4: Colombia: Número de departamentos y municipios con presencia de grupos paramilitares (primer semestre de 2011)

Fuente: Elaboración propia, con base a XI Informe sobre violencia sociopolítica contra mujeres, jóvenes y niñas en Colombia, Mesa de Trabajo "Mujer y Conflicto Armado", 2012. p.8, datos de la Unidad Investigativa Indepaz.

*Oficina de Envigado, Cordillera, Renacer, Alta Guajira, Los Machos, Autodefensas Unidas de Cundinamarca, Cacique Pipintá, Grupo de Martín Llanos y Autodefensas del Sur del Atlántico.

**Erpac: Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista Colombiano.

4. Conflicto y posconflicto en El Carmen de Bolívar

4.1 Antecedentes del conflicto armado en la región

Localizada al norte de Colombia, en los departamentos de Bolívar y Sucre, la subregión de Montes de María es una prolongación de la Serranía de San Jacinto. Se extiende aproximadamente en 6.466 km², 15 municipios hacen parte de su territorio: Siete del departamento de Bolívar (El Carmen de Bolívar, María la Baja, San Juan Nepomuceno, San Jacinto, Córdoba, El Guamo y Zambrano) y ocho del departamento de Sucre (Ovejas, Chalán, Colosó, Morroa, Los Palmitos, San Onofre, San Antonio de Palmito y Tolú Viejo). Figura 5.

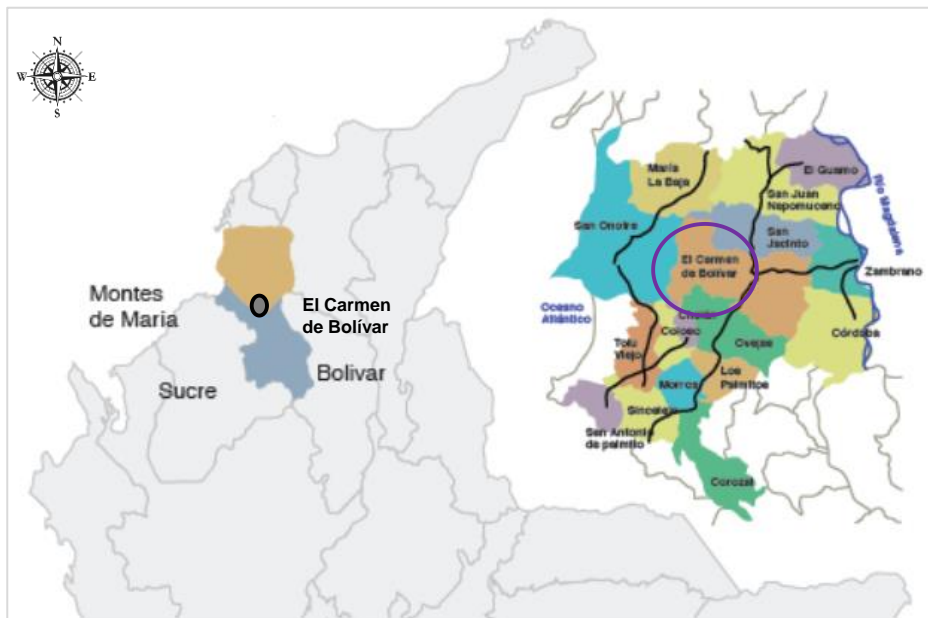


Figura 5: Región Montes de María: Localización

Fuente: Editado por el autor, mapa base tomado de Funcicar –Fundación Pro-Cartagena (2015).

En esta región habitan aproximadamente 596.914 personas (1.3% de la población nacional) con predominio de población urbana (73.6%) frente a la disminución en la participación de la rural (26.4%), porcentajes similares a los del país en general. La dinámica de este territorio cambió de forma importante con la construcción de la Troncal de Occidente en los años 50 del siglo anterior.

En efecto, esta vía interconectó la zona norte y sur, superando los obstáculos de la geografía de serranía presente en la región. Esto es un hecho fundamental, porque el Municipio de El Carmen de Bolívar pasó de ser una localidad olvidada a ser el centro urbano más importante de la región con una posición envidiable estratégicamente. (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, 2003)

Desde el punto de vista económico, Montes de María se ha identificado históricamente como una región con vocación agropecuaria y agroindustrial, actividades alrededor de las cuales se han desarrollado unos patrones culturales y de tradición en cultivos de economía campesina como: tabaco, maíz, yuca, ñame, la cría y levante del ganado de doble propósito, especies menores (avicultura, porcicultura) y la pesca artesanal (PNUD - Colombia, 2003). Sin embargo, la concentración de la tierra destinadas al cultivo de tabaco a nivel comercial y la ganadería extensiva, fueron detonantes durante los años 70 de inconformismos

sociales que generaron procesos de toma ilegal de tierras por parte de sectores del campesinado.

En la década de los 60, de acuerdo con Reyes y citado en Ideaspaz (Fundación Ideas para la Paz, 2011), se habían presentado incidentes con resultados trágicos derivados de las violentas confrontaciones por la tierra en los Montes de María, lo que dio inicio a desplazamientos forzados de la población.

Las explicaciones a estos conflictos se centran en tres causas fundamentales: 1). La existencia de un monopolio alrededor de la propiedad de la tierra por un pequeño grupo de personas, estableciendo relaciones de aparcería y arriendos con el campesinado; 2). La transformación productiva de la hacienda (tabacalera, principalmente) hacia la ganadería extensiva, lo que requería destinar más tierra para pastizales y reducía la estructura de aparcerías y arriendos de ésta; y 3). Los efectos de la reforma agraria (gobierno de Lleras Restrepo 1966 - 1970), que generaron la reacción de los propietarios de la tierra a expulsar a los aparceros y arrendatarios junto a sus familias.

Adicionalmente, finalizando los años setenta, esta región fue receptora de las guerrillas (FARC, ELN y ERP) porque ofrecía un conjunto de características favorables para sus operaciones. Esto también motivó la llegada de grupos de autodefensas, lo que derivó en enfrentamientos por el control del territorio en las

décadas siguientes. La región fue fuertemente disputada por ser una zona estratégica para operaciones ilegales como la extorsión a empresarios del campo, el secuestro y el comercio de drogas. (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, 2003, pág. 4)

En el territorio de El Carmen de Bolívar y su área de influencia pronto empezaron a operar diferentes actores armados, entre los cuales se identifican los siguientes:

- Compañía Palenque del Bloque Caribe de las FARC, Frente 37 Benkos Biohó, cuyo centro de operación fue la zona noreste, en inmediaciones del corregimiento El Salado, lugar que posteriormente se convertiría en el foco de una de las mayores masacres en la historia del conflicto armado en el país.
- La compañía Jaider Jiménez del Ejército Revolucionario del Pueblo -ERP, mantenía presencia en la zona centro de Bolívar y el norte del vecino departamento de Sucre.
- Con la estructura Rito Antonio Ochoa, los grupos de las Autodefensas Unidas de Colombia –AUC, ejercían influencia armada a través de dos compañías: El Guamo y Zambrano.

- De igual forma, en el centro de Bolívar y municipios de Sucre, el Ejército de Liberación Nacional -ELN, operaba a través del frente Jaime Bateman Cayón.
- Autodefensas Unidas de Colombia -AUC, a través del "Bloque Héroes de los Montes de María". De éste hacían parte tres subgrupos: a) Frente Canal del Dique; b) Frente Central Bolívar; y c) Frente Golfo de Morrosquillo.

Las acciones armadas entre estos grupos, y contra la población civil, fueron marcadas a lo largo de la década de los 90 y en el primer quinquenio del nuevo siglo. Los municipios más afectados por la guerra en Montes de María fueron El Carmen de Bolívar, San Jacinto, Zambrano y María la Baja (todos del departamento de Bolívar).

Este proceso llevó a incrementar la frecuencia y la intensidad de las acciones violentas derivadas del conflicto (Tabla 1), especialmente por las incursiones de los grupos paramilitares (AUC). Varios hechos ocurridos entre 2000 y 2001 evidencian esta tendencia del paramilitarismo en la región. (Grupo de Memoria Histórica, 2013, pág. 39)

- La masacre de El Salado¹⁰ (16 a 21 de febrero de 2000) es el acto de violencia más severo del conflicto armado en la zona rural de El Carmen de Bolívar y en la región. Fue perpetrado por grupos paramilitares bajo el enfoque estratégico de generar terror entre la población y hacer prevalecer su dominio territorial. En esta acción dieron muerte a 60 personas de la población civil. El hecho fue agravado por la sevicia con que fueron atacadas las víctimas.
- En la vereda Las Brisas, perteneciente al corregimiento de San Cayetano (Municipio San Juan de Nepomuceno), el 11 de marzo de 2000 fueron asesinados 12 campesinos.
- En el corregimiento Macayepo (El Carmen de Bolívar), el 16 de octubre de 2000, fueron 35 víctimas.
- En Chengue, corregimiento del municipio de Ovejas (Departamento de Sucre), el 17 de enero de 2001, una masacre dejó 35 víctimas.

¹⁰ La masacre de El Salado, provocó uno de los hechos de desplazamiento forzado más relevantes de Colombia. Este corregimiento de 4.500 habitantes fue abandonado en su totalidad cerca de dos años, algunos de sus pobladores sólo empezarían a regresar a partir de 2001, aún con la persistencia del conflicto armado y con un apoyo institucional frágil, prácticamente inexistente (Informe General Grupo de Memoria Histórica, 2013, p.73). Para mayor información o detalle de estos hechos, se remite al reportaje *Fiesta de Sangre* (Revista Semana, 2008)

Tabla 1. Masacres ocurridas en Montes de María (1997-2004)

Vereda o corregimiento	Municipios de Montes de María
Pichilín	Colosó
San Isidro	El Carmen de Bolívar
Caracolí	El Carmen de Bolívar.
Capaca y Campoalegre	Zambrano
Las Palmas	San Jacinto
El Salado	Carmen de Bolívar
Las Brisas, San Cayetano	María la Baja y San Juan Nepomuceno.
Mata de Perro	El Carmen de Bolívar
La Libertad	San Onofre
Flor del Monte, Canutal y Canutalito	Ovejas
Chengue	Ovejas
Retiro Nuevo	María la Baja.
Chinulito y el Cerro	Colosó
Macayepo	El Carmen de Bolívar
La Aventura	Córdoba

Fuente: Tomado de (ILSA, 2012), en *Montes de María. Entre la consolidación del territorio y el acaparamiento de tierras. Aproximación a la situación de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario en la región (2006-2012)*, pág.11. Información de CNRR– (Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (MH), 2010). *La tierra en disputa. Memorias del destierro y resistencias campesinas en la Costa Caribe 1960-2010*. Pág. 99-101.

Esta estrategia del paramilitarismo en zonas de dominio de la guerrilla, caracterizadas por su difícil acceso (terrenos montañosos y selváticos) imponía restricciones a la ofensiva de los grupos de las AUC, por lo que se hacían escaramuzas o incursiones de corta duración en esos territorios, utilizando la modalidad tierra arrasada o exterminio. Ésta consistía en el ejercicio de la violencia sistemática para la eliminación de individuos y simultáneamente la destrucción del entorno material y simbólico de las víctimas, provocando una ola de terror entre la población, forzando el abandono y desplazamiento a otros territorios. De esta forma, se debilitaba la retaguardia guerrillera, quedando aislados y vulnerables a merced de los ataques de las AUC. (Grupo de Memoria Histórica -GMH, 2013, pág. 39)

En síntesis, Montes de María es de las regiones de Colombia más afectadas por el conflicto armado, y en donde la intensificación de éste provocó un significativo número de víctimas en la población civil. Entre 1997 y 2004 se registraron 56 masacres atribuidas a distintos grupos armados en esta región, siendo El Carmen de Bolívar el territorio en que más hechos ocurrieron.

A mediados de los años 90, las víctimas¹¹ del conflicto se incrementaron aún más, no sólo en esta región, sino en el país en general (Gráfico 6). En efecto, desde 1996 los asesinatos selectivos, homicidios indiscriminados, secuestros, extorsiones y en general, violaciones a los derechos humanos y al DIH, generaron las condiciones para la agudización del conflicto entre los actores armados ilegales y los ataques de éstos contra la población civil. Esta situación puso en evidencia el propósito de las autodefensas para consolidarse en un territorio que por largo tiempo estuvo bajo la influencia de la guerrilla, lo que produjo masacres sucesivas.

¹¹ La Ley 1448 de 2011 (junio 10) del Congreso de la República de Colombia, “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, también conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, en su Capítulo I, Artículo 3ero, define Víctimas, como: “aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas Internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno” (p.17 y 18). Los hechos que se identifican como efecto sobre las víctimas son: Abandono o despojo forzado de tierras, acto terrorista, amenaza, delitos contra la libertad y la integridad sexual, desaparición forzada, desplazamiento, homicidio, minas antipersonal, pérdida de bienes muebles o inmuebles, secuestro, tortura y vinculación de niños, niñas y adolescentes al conflicto.

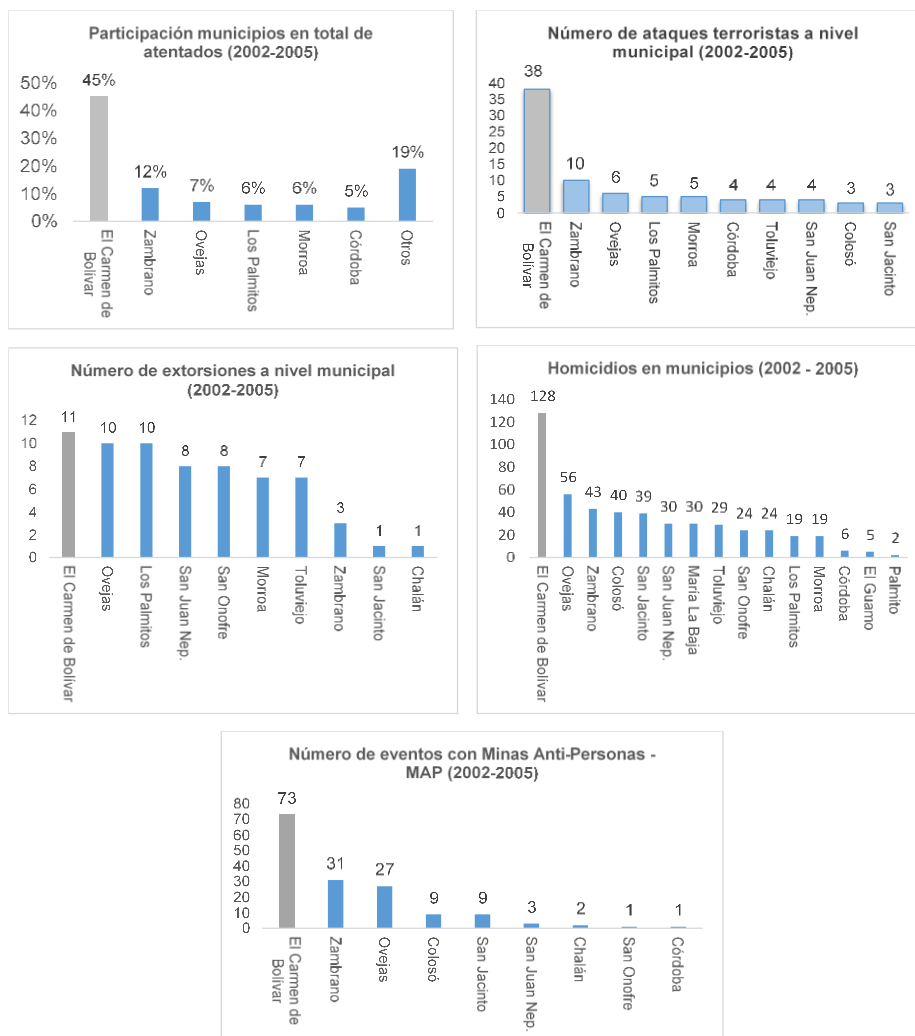


Gráfico 6. Indicadores del conflicto en municipios de Montes de María (2002 -2005)

Fuente: Elaboración propia, datos de la Policía Nacional y Departamento Nacional de Planeación -DNP

Este comportamiento es coherente con el observado en otras variables analizadas en el Capítulo 3 (en este documento) en el contexto nacional, como son la tasa de homicidios, número de personas muertas por el conflicto, los combates, encuentros, o enfrentamientos entre las fuerzas del Estado, la guerrilla y los paramilitares. En todas ellas se evidencia un incremento entre mediados de los noventa y el primer quinquenio del presente siglo.

Las cifras acumuladas de víctimas del conflicto armado en Colombia desde los años anteriores a 1985, y desde éste hasta diciembre de 2013, arrojan un total de 6.542.088 personas, 353.936 (5.4%) se localizaban en Montes de María. El Carmen de Bolívar es el municipio de esta región con el mayor número de víctimas en general (Gráficos 7 y 8)

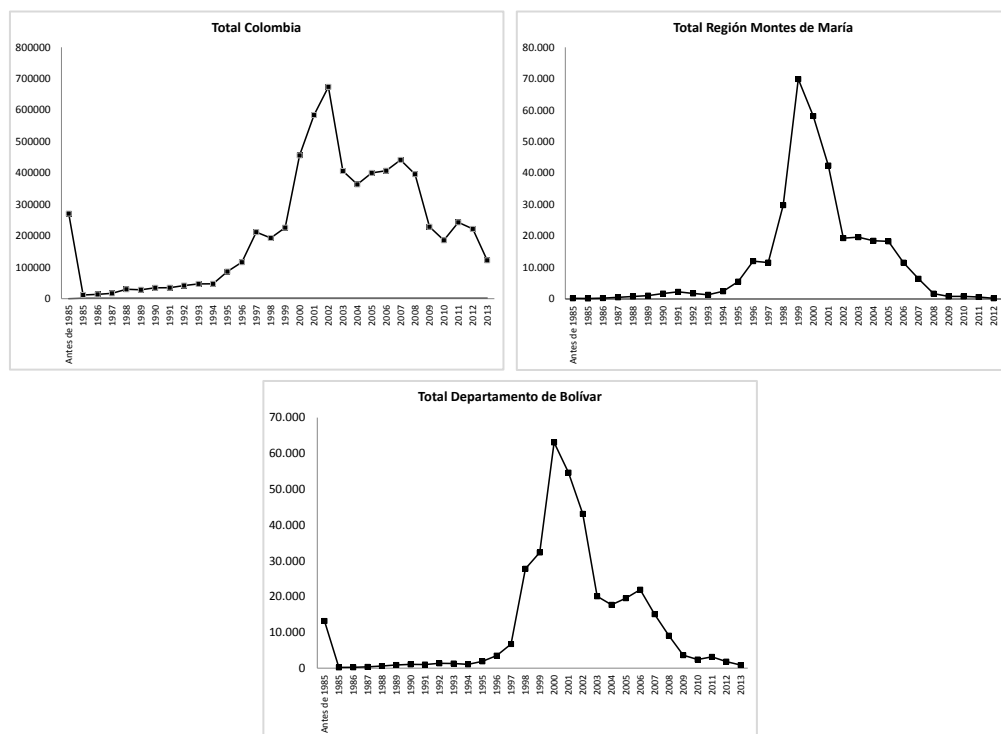


Gráfico 7. Víctimas del conflicto armado (antes de 1985 a 2013)

Fuente: Elaboración propia, datos de RNI - Red Nacional de Información, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Departamento de Prosperidad Social -DPS, Gobierno de Colombia.

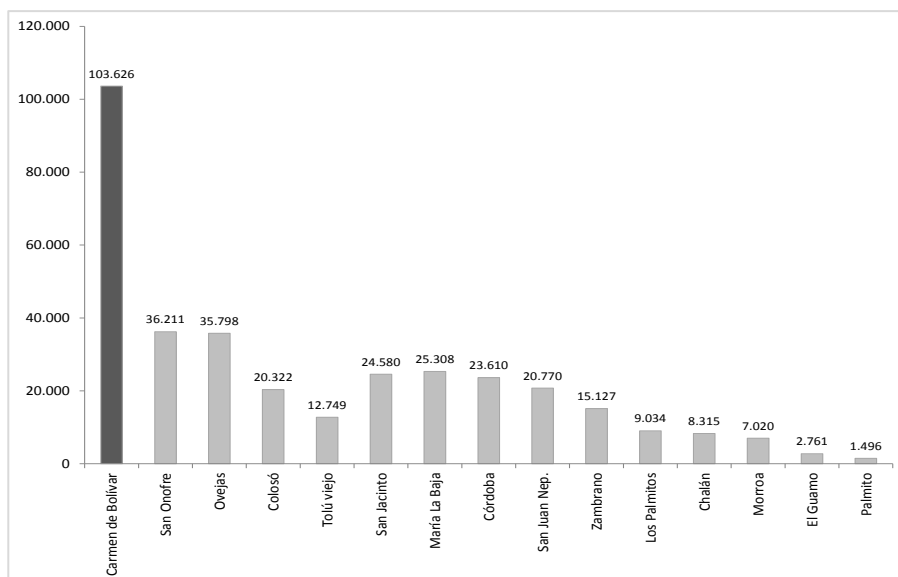


Gráfico 8. Víctimas del conflicto en municipios de Montes de María (acumulado antes de 1985 a 2013)

Fuente: Elaboración propia, datos de RNI - Red Nacional de Información, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Departamento de Prosperidad Social -DPS, Gobierno de Colombia.

El desplazamiento¹² forzado de las personas es uno de los hechos que más ha aportado al incremento en el número de víctimas. En Colombia desde 1985 hasta 2013 fueron víctimas de desplazamiento 5.525.139 personas (en promedio cada año fueron desplazadas 190.522); en Montes de María el número ascendió a 374.011 (12.897, promedio anual); y en El Carmen de Bolívar, los desplazados fueron 96.590 (unos 3.331 cada año), equivalente a 25,8% del total de Montes de María¹³.

¹² Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público. (Fuente: Ley 387 del 18 de Julio de 1997)

¹³ Cálculos del autor, utilizando datos de RNI - Red Nacional de Información, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Departamento de Prosperidad Social -DPS, Gobierno de Colombia.

El análisis también evidencia la agudización de este fenómeno entre 1995 y 2005 para los tres niveles territoriales (Gráfico 9). En estos 10 años el promedio anual de desplazados en el país se incrementó a 298.104 (unas 100.000 personas más en cada año) lo que representó el 59,3% del total de desplazados en Colombia de 1985 a 2013. De manera similar, en los Montes de María el promedio por año se duplicó (28.856) y tan sólo en ese período (1995 - 2005), se desplazó el 84,9% del total de personas víctimas de esta situación en la zona.

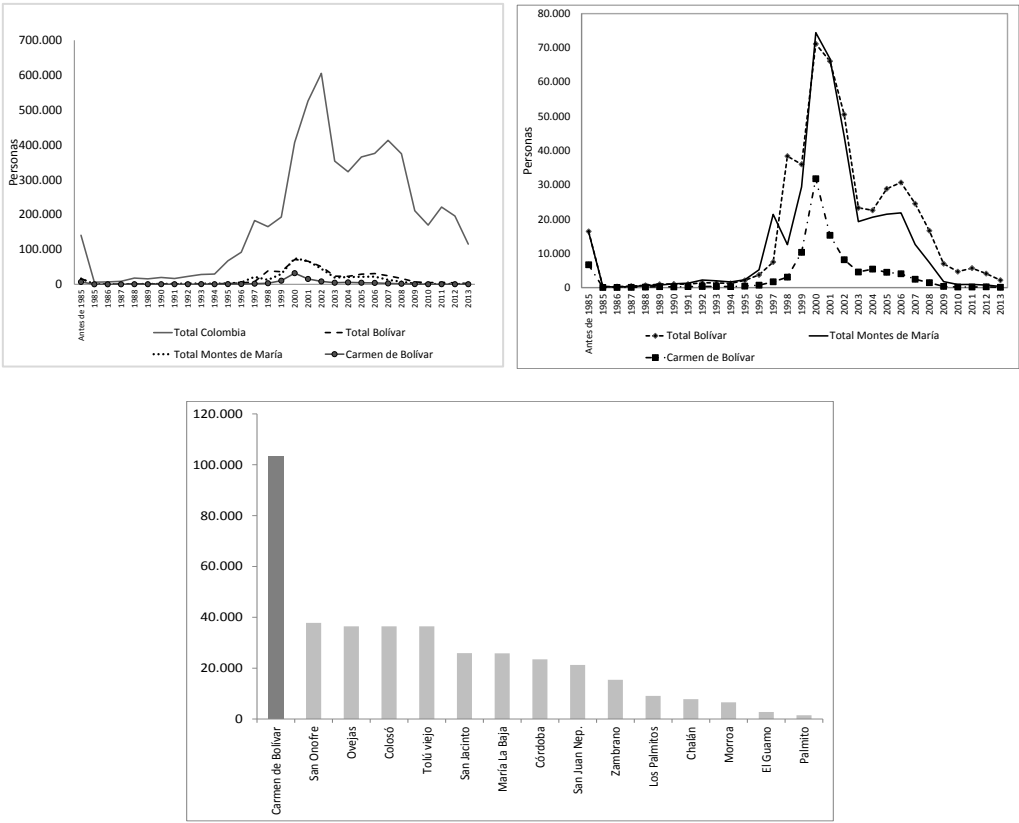


Gráfico 9. Personas víctimas de desplazamiento forzado (antes de 1985, hasta 2013)

Fuente: Elaboración propia, datos de RNI - Red Nacional de Información, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Departamento de Prosperidad Social -DPS, Gobierno de Colombia.

Esto obedeció al incremento de la ofensiva guerrillera para tener una posición fuerte en las negociaciones de paz con el gobierno nacional (1997 – 2001) proceso que finalmente fracasaría. Al siguiente período de gobierno (2002 – 2006) se adopta la política de Seguridad Democrática, que fortalece las acciones de las fuerzas militares de Colombia e incluyó la creación de redes de informantes civiles y campañas para promover la deserción dentro de los grupos guerrilleros. Estas estrategias acompañadas de otras como “El Plan Patriota” (continuación del Plan Colombia intensificado militarmente) agudizaron el conflicto y el desplazamiento. (Pizarro & Jiménez, 2007-2008)

En Montes de María en el período 1995 y 2005 se incrementó la ofensiva del paramilitarismo en su lucha por el control del territorio para lo cual se establecieron dos frentes: “Héroes de los Montes de María” y “Canal del Dique”, cuyos efectos más directos fueron el desplazamiento forzado de la población, masacres, restricciones a la movilidad y destrucción de los activos de vida de las personas (Aguilera Díaz, 2013)

En el año 2000 fueron desplazados de la zona de los Montes de María aproximadamente 48.221 personas, que sumadas a los de 2001 y 2002, el número de desplazados fue de 120.365, aproximadamente. En El Carmen de Bolívar el conflicto llevó al exilio de 70,830 personas en el periodo de 1998 a 2010,

convirtiéndose en el municipio de la región con mayor número de desplazados por el conflicto armado.

Entre los años 2001 y 2005, los departamentos de Antioquia, Chocó y Bolívar fueron los de mayor intensidad en el desplazamiento de personas por el conflicto armado. En efecto, este indicador de intensidad (calculado como el número de desplazados en un municipio por cada cien mil habitantes), ratifica que fueron los municipios de Bojayá y Riosucio, en Chocó; Cocorná, Peque, San Luis y San Carlos, en Antioquia; El Tarra, en Norte de Santander; y El Carmen de Bolívar, en Bolívar (Ibañez & Moya, 2007), en donde se desplazó la mayor proporción de la población en el país (Figura 6).

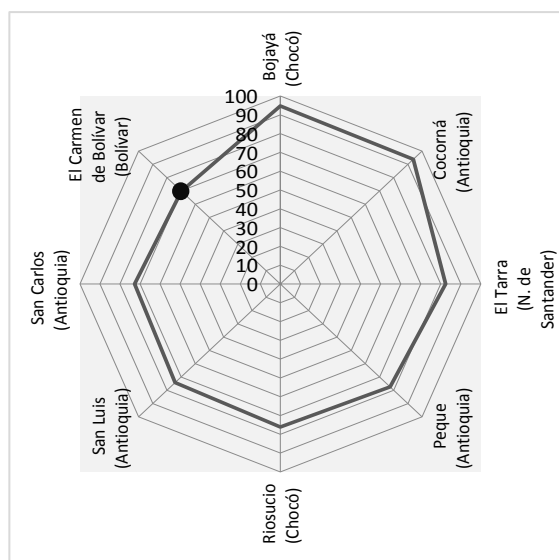


Figura 6. Tasa de intensidad del desplazamiento 2001 – 2005 (por cada 100.000 habitantes)

Fuente: Elaboración propia, con información de Ibañez y Moya (2007).

Esta situación también se reflejó en el comportamiento de la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes. Tanto a nivel nacional como local (El Carmen de Bolívar) ésta se elevó considerablemente entre 1995 y 2005. De hecho, en este lapso, la tasa para Colombia fue 62 y en El Carmen de Bolívar 68, lo que evidencia aún más la agudización de la violencia en este municipio. Estas cifras son superiores al promedio anual del periodo 1990 – 2011, en donde la tasa nacional fue 56 y en El Carmen de Bolívar 52. (Gráfico 10)

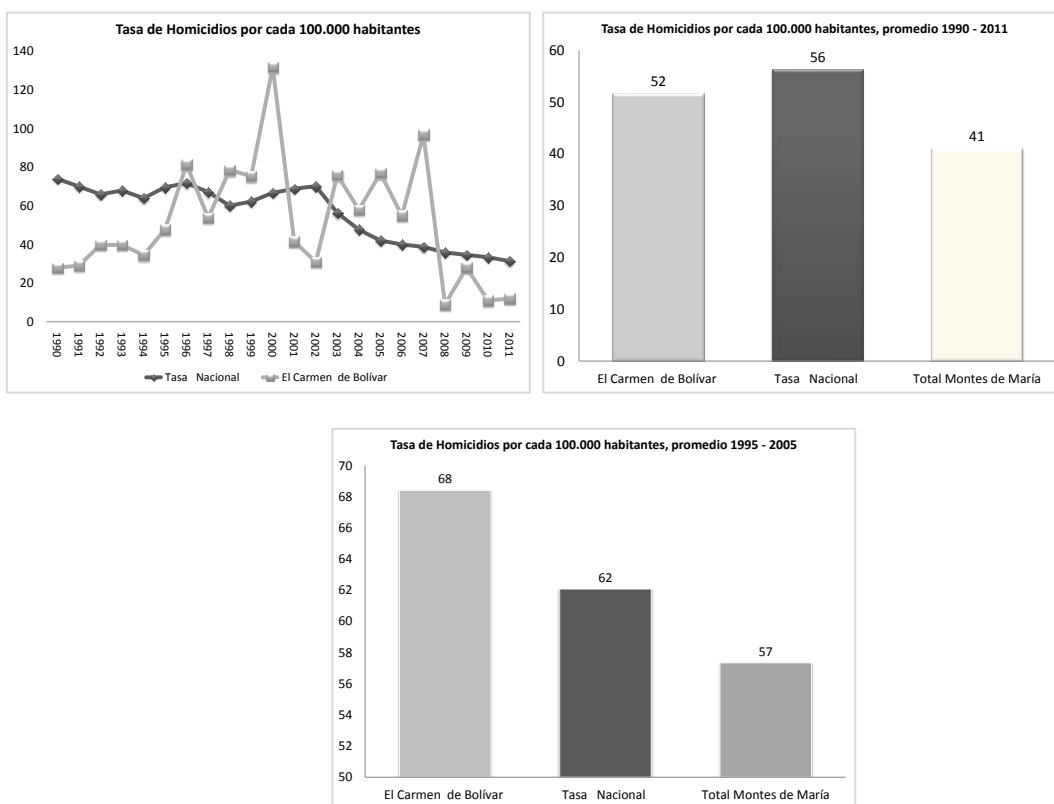


Gráfico 10. Tasa de Homicidios (1990 – 2011) y promedio (1995 – 2005)

Fuente: Elaboración propia, con datos de RNI - Red Nacional de Información, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Departamento de Prosperidad Social –DPS. Las cifras de 2002 - 2011 tienen por fuente al Observatorio de Cultura Política, Paz, Convivencia y Desarrollo de los Montes de María, basadas en estadísticas de Medicina Legal y Policía Nacional.

La década entre 1996 y 2006 evidenció la más grave agudización del conflicto armado en la región Montes de María y en El Carmen de Bolívar. El cese de los hostigamientos y fenómenos de violencia empezarían a disminuir en el año 2005, producto de la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia – AUC, reunidos en el denominado “Bloque Héroes de los Montes de María”, luego de construir acuerdos con el gobierno nacional.

Este hecho es identificado como el detonante para el final del conflicto armado en la región, pero solo hasta 2008 el gobierno nacional la declara de manera oficial como zona de posconflicto. Varios factores justificaron esta declaratoria: i). La desmovilización de los paramilitares cobijados en el “Bloque Héroes de los Montes de María”; ii). La derrota militar de las FARC por parte del Estado en 2007; iii). El incremento exponencial de la presencia de la fuerza pública en los Montes de María; y iv). La implementación del Plan Nacional de Consolidación de la Seguridad en el territorio desde el año 2007. (De Los Rios, Becerra, & Oyaga, 2012)

4.2 Economía y desarrollo

La dinámica económica y social de los Montes de María cambió a partir de las acciones de los distintos grupos armados en conflicto. Una región caracterizada por la economía campesina de subsistencia, con abundantes

recursos naturales y de suelo fértil, se vio afectada por el conflicto armado, y en medio de éste, la lucha por la propiedad de la tierra, su despojo a los campesinos y la consolidación de una economía de cultivos comerciales, de capitalistas foráneos que ocuparon lo que eran las áreas de cultivos de familias campesinas.

El notable descenso en la producción agrícola durante el conflicto, la escasez de fuentes alternativas de empleo, el desplazamiento forzado, la inseguridad, entre otros aspectos, agudizaron los problemas de desarrollo de la población. La pobreza por ingresos y la pobreza material aumentan aún más en el período del conflicto por la debilidad de las acciones gubernamentales tanto en la esfera local como nacional. A continuación se presenta un análisis descriptivo del contexto económico y social de los Montes de María, en general, y del Municipio de El Carmen de Bolívar, en particular, con el objeto de identificar los principales cambios generados por el conflicto en la economía y el desarrollo de su territorio.

4.2.1 Demografía

El análisis de la estructura poblacional y la demografía de El Carmen de Bolívar y Montes de María en los períodos intercensales (1973 - 1985 - 1993 - 2005) y las proyecciones de población que realiza el Departamento Nacional de Estadísticas -Dane-, revelan algunos aspectos centrales de estas variables en el territorio.

El Carmen de Bolívar perdió participación de su población a nivel del Departamento de Bolívar y de la región Montes de María durante estos años. En efecto, en 1973 su población era 24,4% de la región y 5,7% de Bolívar, en 2013 disminuyó a 20,6% y 3,5%, respectivamente (Tabla 2). En promedio, la población de El Carmen de Bolívar en todo el período representó 21,3% del total de Montes de María y 4,2% de la departamental.

Tabla 2. Población: región, municipio y departamento, 1973 -2013

Municipio	1973	1985	1993	2005	2013	2020
El Carmen de Bolívar	55.989	61.448	62.355	67.952	71.854	79.606
Montes de María	229.314	292.634	318.055	340.423	349.624	358.015
El Carmen de Bolívar / Montes de María	24,4%	21,0%	19,6%	20,0%	20,6%	22,2%
Departamento de Bolívar	980.606	1.305.302	1.610.019	1.879.480	2.049.109	2.219.139
El Carmen de Bolívar / Bolívar	5,7%	4,7%	3,9%	3,6%	3,5%	3,6%

Fuente: Elaboración propia, con datos de Censo de Población 2005 y proyecciones de población-DANE.

La tasa de crecimiento intercensal de la población para los años analizados podría explicar la razón de esta baja. Entre 1973 y 2013, el municipio creció en promedio anual 6,5%, ritmo menor al de la región (11,5%) y de Bolívar (18,1%), lo cual se evidencia al comparar su comportamiento histórico: El Carmen de Bolívar, hasta 2005, había tenido una tasa de crecimiento menor a la de éstos, tan sólo en los últimos años empieza a romper esta tendencia (Gráfico 11).

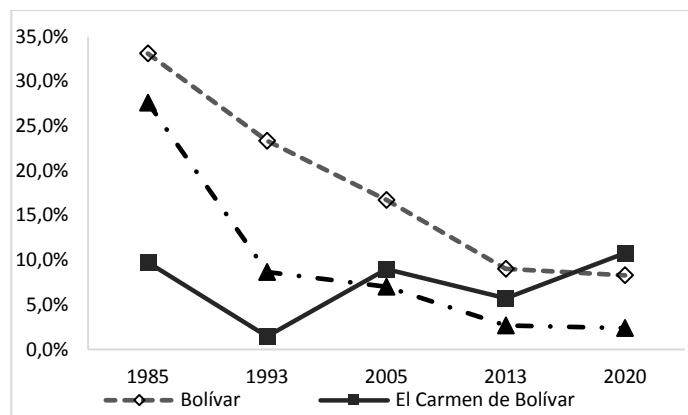


Gráfico 11. Tasa de crecimiento intercensal y proyecciones de población

Fuente: Elaboración propia, datos de Censo de Población 2005 y proyecciones de población-DANE

De acuerdo a las cifras del Dane (proyecciones de población del Censo 2005), en 2013 la mayor parte de la población es joven, 39.5% del total están en el rango de edades de 0 – 19 años. Esta situación se refleja en una estructura más amplia en la base de la pirámide poblacional y evidencia la existencia del denominado “Bono Demográfico”, representando un potencial importante para el desarrollo del territorio (Gráfico 12). De igual forma, por género, la distribución es 51.7% masculino y 48.3% femenino.

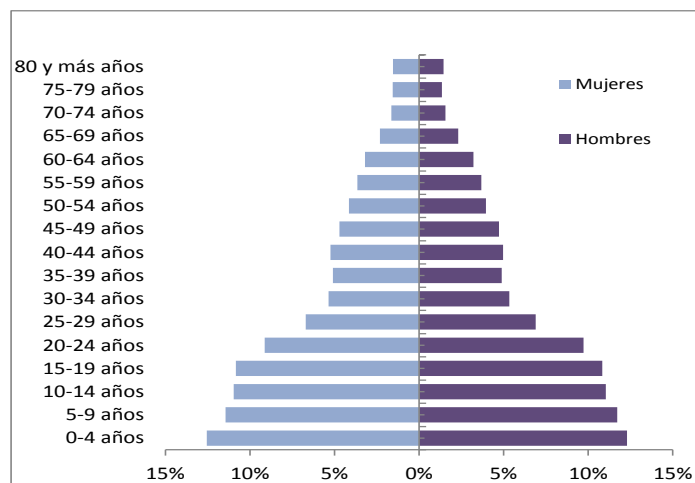


Gráfico 12. El Carmen de Bolívar. Pirámide poblacional, 2013

Fuente: Elaboración propia con datos de Censo de Población 2005 y proyecciones de población-DANE

4.2.2 Economía

En Montes de María la dinámica económica se ha concentrado tradicionalmente en actividades como la agricultura, ganadería extensiva, explotación maderera, pesca, minería y artesanías. No obstante, este territorio también posee abundantes recursos naturales, hidrográficos, paisajísticos y un acervo cultural que le ofrece un potencial importante para el desarrollo de actividades turísticas.

La generación de infraestructura ha transformado la economía tradicional, dando paso a cultivos comerciales. En efecto, la construcción del Distrito de Riego en el municipio de María la Baja en el período 1961 – 1971, dentro del Programa Nacional de Adecuación de Tierras que puso en marcha el INCORA

(Instituto Colombiano de la Reforma Agraria), habilitó cerca de 3000 has para el cultivo¹⁴. Esto impulsó el cultivo de arroz, pero las dificultades del mercado llevarían a la ruina a los productores, muchos de los cuales vendieron sus tierras y esto posibilitó un mayor desarrollo de la ganadería.

A comienzos del siglo XXI se consolida una economía que tiene soportes importantes en la ganadería extensiva (El Carmen de Bolívar y San Onofre, principalmente) y el surgimiento de proyectos de cultivo permanente de Palma de Aceite en María la Baja, ocupando grandes extensiones de tierra. Esto provocó que pequeños propietarios agrícolas constituyeran alianzas productivas, promovidas desde el gobierno nacional, como mecanismo para aumentar ingresos y satisfacer las necesidades de sus hogares (Observatorio del Caribe Colombiano & DNP, 2011)

La presencia de grupos armados en el territorio, la creciente pobreza y la corrupción administrativa, provocaron que la economía de la región se estancara y se rezagara. Se agudizaron los problemas de concentración de la propiedad de la tierra y de pequeñas propiedades agrícolas (gráficos 13 y 14) se pasó rápidamente a un modelo de latifundios y cultivos comerciales y ganadería extensiva. (Observatorio del Caribe Colombiano & DNP, 2011, pág. 33)

¹⁴ Aguilera (2013, págs. 11-12), afirma que Montes de María es pionera en la lucha campesina por la tierra y desde 1963 el INCORA inició la titulación de tierras a los campesinos. Las cifras señalan que entre 1963 y 2007, se entregaron cerca de 134.230 hectáreas -21% del área total- de los Montes de María, beneficiando a 14,8% del total de familias de la región. El Carmen de Bolívar, María la Baja y San Jacinto fueron los municipios donde mayores porcentajes de tierra se distribuyeron, con el 34%, 19%, y 16%, en su orden. Por su parte, en Sucre se entregaron 55.264 hectáreas a 5.889 familias, perteneciendo el 37% a Ovejas.

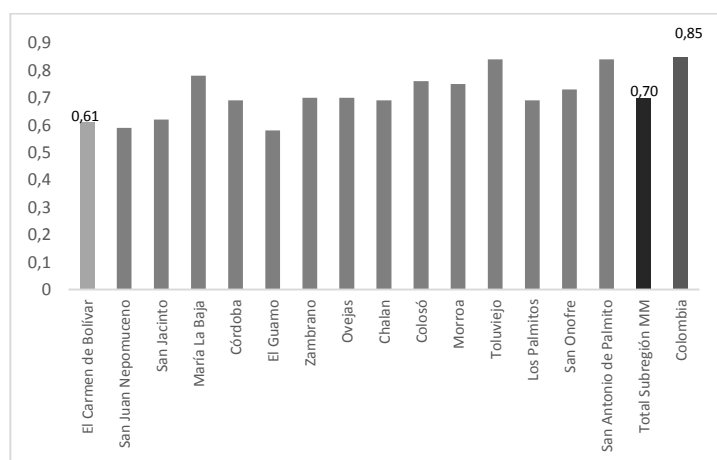


Gráfico 13. Coeficiente Gini de concentración de propiedad de la tierra, 2011

Fuente: Elaboración propia, con base a Aguilera (2013) y datos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC de Sucre y Bolívar

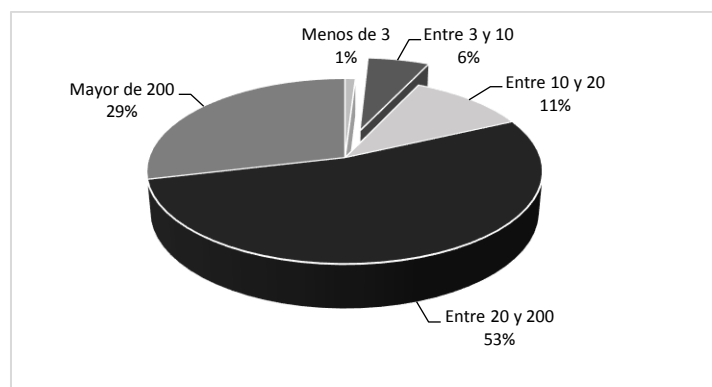


Gráfico 14. Montes de María: Distribución porcentual de predios (hectáreas) 2011

Fuente: Elaboración propia, con base a Aguilera (2013) datos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC de Sucre y Bolívar

El análisis de largo plazo evidencia los cambios en cultivos tradicionales y agroindustriales en la región. Entre 2001 y 2009 se sembraron aproximadamente 94.600 hectáreas, 64% de éstas –en promedio anual - dedicadas

a cultivos tradicionales y 36% a agroindustriales. No obstante, en este período los cultivos tradicionales incrementaron su área cultivada en 8.2% y los agroindustriales 8.0%. (Gráfico 15)

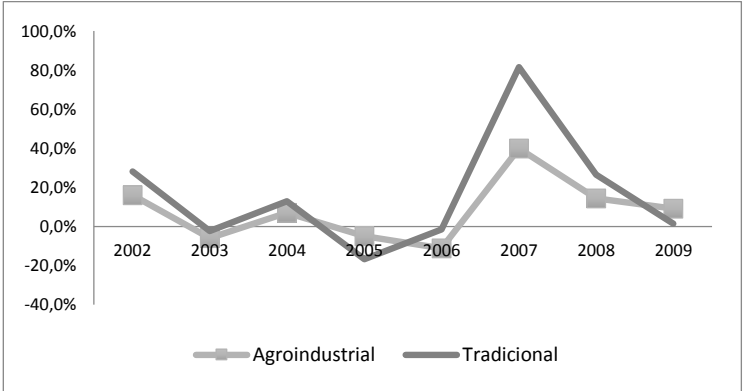


Gráfico 15. Montes de María: Variación anual en hectáreas sembradas, 2001 – 2009

Fuente: Elaboración propia, datos de Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural de Bolívar - UMATA´s - Consensos Agropecuarios Municipales - Consenso Departamental Sucre.

El gráfico anterior también refleja el efecto del recrudecimiento de la violencia en los primeros años de la década sobre la agricultura de la región. Entre 2001 – 2006, las áreas sembradas para ambos tipos de cultivo presentaron tendencia decreciente, sólo a partir del año 2006, una vez se reducen los hostigamientos de los grupos armados, comienzan el período de recuperación, aunque con altibajos derivados de la inestabilidad y las dificultades vigentes por el acceso a la tierra.

Las cifras hasta el año 2012 reflejan algunos hechos relevantes: Desde 2001 hasta 2012 el área sembrada de cultivos agrícolas en los Montes de María pasó de 81 mil a 111 mil hectáreas, empleando 30,1% del total el área cultivable. 50% de la tierra en uso agrícola en 2012, se destinó 50.4% a cultivos transitorios, 33.0% a anuales y 16,4% a permanentes. Estos últimos son los de mayor crecimiento y entre ellos se destacan los agroindustriales, especialmente el de palma de aceite. No obstante, el tabaco uno de los cultivos anuales de mayor tradición en la región, disminuyó (-3.8%) en alrededor de mil hectáreas su siembra. (Aguilera Díaz, 2013, pág. 29)

Los datos permiten confirmar cambios en la estructura productiva de la región. En efecto, en el período de referencia la palma de aceite fue el cultivo permanente de mayor incremento en su siembra (21,6%) y producción (32.5%), mientras que en los transitorios se destacaron la ahuyama (26.4%) y el maíz (9.3%). Otros cultivos disminuyeron en área sembrada y producción, respectivamente, o en el mejor de los casos presentaron un bajo crecimiento en el período. Entre estos estuvieron: la yuca (1.3% y 0.2%), el ñame (1.6% y 1.6%), el aguacate, uno de los productos más emblemáticos en la región, especialmente en El Carmen de Bolívar (0.1% y -3.3%) y el mango (-17.1% y -31.9%). (Gráfico 16)

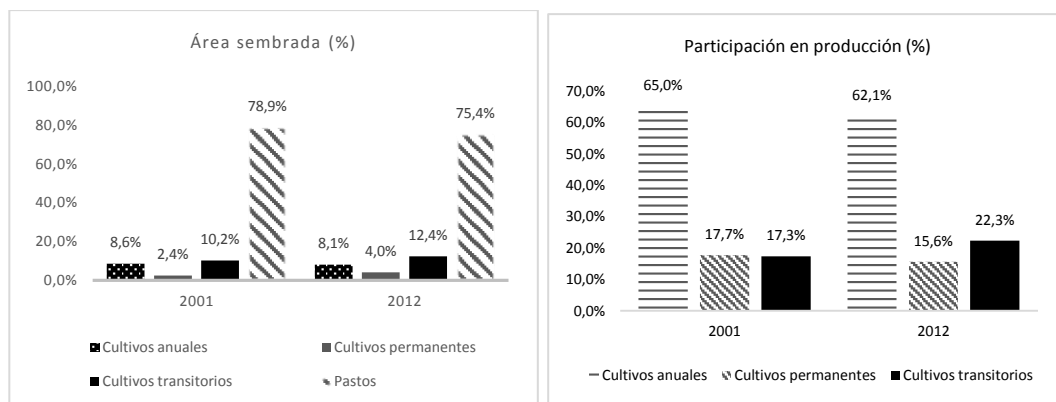


Gráfico 16. Montes de María: Área sembrada y participación porcentual 2001 – 2012

Fuente: Elaboración propia, datos de Aguilera (2013) y de Secretarías de Agricultura y Desarrollo de Bolívar y Sucre.

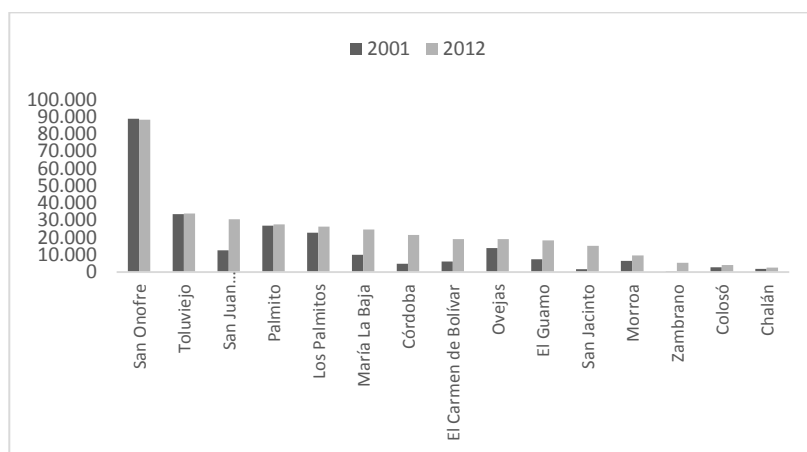


Gráfico 17. Montes de María: cabezas de ganado (número) 2001 – 2012

Fuente: Elaboración propia. Datos de Aguilera (2013) y Secretarías de Agricultura y Desarrollo de Bolívar y Sucre

Otro de los renglones económicos importantes en Montes de María es la cría de ganado bovino de doble propósito (leche – carne). Entre 2001 y 2012 el número de cabezas de ganado aumentó 44.1%, y las hectáreas destinadas a la

misma 12.4%, lo cual ratifica los cambios en la estructura de la producción durante este período. (Gráfico 17)

El cese relativo de las hostilidades en Montes de María, y en El Carmen de Bolívar en particular, desde que se decretara el posconflicto (2008), ha generado como principal fuente de conflictos el acceso a la propiedad de la tierra. A pesar de las luchas en décadas anteriores, la tierra sigue siendo el epicentro de tensiones en la región, tal como lo expresa un documento del PNUD (Los Montes de María: Análisis de la conflictividad, 2010):

...varios intereses convergen para crear una dinámica de aumento de la concentración de la tierra, de expulsión del campesinado y de empobrecimiento de la población local: los intereses de los narcotraficantes por obtener el control estratégico del territorio; de los grandes propietarios por poseer la mayor cantidad de tierras posible para elevar sus ingresos; de los empresarios de la palma de aceite y otros productos agroindustriales por elevar la rentabilidad de sus negocios; de los paramilitares por tener control del territorio y el interés de nuevos inversionistas que han llegado a la región motivados por la necesidad de los campesinos de vender su tierra para restablecerse en zonas seguras y pagar sus deudas. (Pág.34-35)

Adicionalmente, el Banco Mundial, tal como lo citó De Los Rios, Becerra y Oyaga (2012), encontró resultados que apuntan a que la reducción de la superficie sembrada en Colombia afianzó la subutilización de la tierra, al punto que solo el 30% de la apropiada para la actividad agrícola se destina a este uso, mientras que el área dedicada a la ganadería prácticamente duplica la disponibilidad de tierra apta para la siembra de pastos.

Los datos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi -Igac y la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria -Corpoica en el año 2001, indicaban que "...de 14 millones de hectáreas aptas para la agricultura escasamente se están utilizando poco más de 4 millones en el país, en tanto que frente a los 19 millones de hectáreas aptas para la ganadería, se han dedicado 39 millones a la siembra de pastos." (De Los Rios, Becerra, & Oyaga, 2012, pág. 17)

Este contexto además ha estado influenciado por el abandono forzoso de tierras¹⁵, el despojo y el desplazamiento forzado de los campesinos de sus áreas de cultivo. Entre 1997 y 2007, en Montes de María fueron abandonadas cerca de 81.656 ha, 68.2% de éstas se debieron al asedio de grupos armados (guerrillas y otros) y 31.8%, por las acciones violentas de los grupos paramilitares que actuaban

¹⁵ Algunos hechos relevantes confirman esta situación. De acuerdo con cifras de la Tercera Encuesta Nacional de Verificación de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (Comisión, 2011), se estima que entre el año 1980 y julio de 2010, producto de las acciones de grupos violentos legales e ilegales, fueron desplazadas forzosamente cerca de millón cien mil familias campesinas en todo el país reflejadas en el abandono y/o despojo forzado de más de 6,6 millones de hectáreas (no incluye despojo de territorios ancestrales y comunitarios, y tierras baldías del Estado), o sea, 15,4% de la superficie agropecuaria de todo el país. (Garay, 2014)

en la zona. En El Carmen de Bolívar fueron abandonadas 54.312 ha (es decir el 66.5% del total de las tierras afectadas por el conflicto en la región) siendo el territorio con mayor impacto por este flagelo en la zona (Gráfico 18)

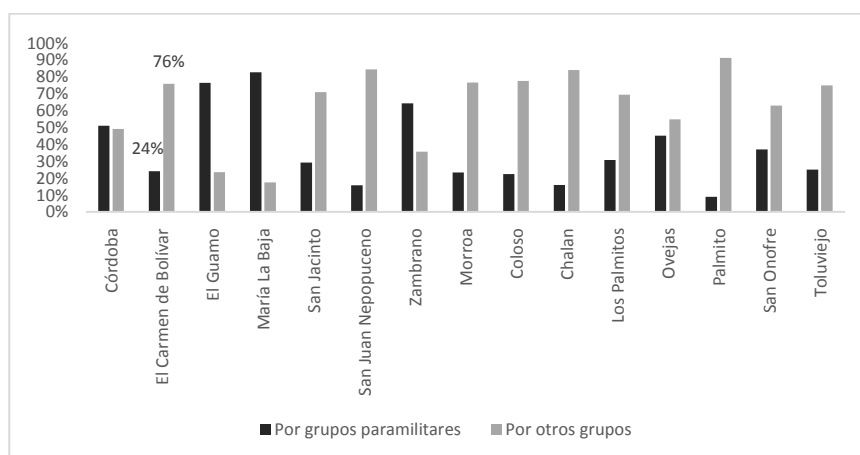


Gráfico 18. Hectáreas abandonadas según influencia de grupos armados 1997 – 2007

Fuente: Elaboración propia, datos extraídos del texto de De los Ríos, Becerra y Oyaga (2012, p.36)

El Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación -MH (2010), también hace énfasis en la compra masiva de tierras por personas provenientes de otras partes de Colombia. Los testimonios de los campesinos revelan algunos detalles en este informe:

Aquí en esta zona no puede hablarse de que las tierras las han quitado, aquí muchas tierras han quedado abandonadas debido al peligro que la gente vivía aquí en esta región. Aquí la situación que preocupa bastante es el acoso por la compra de las tierras, es que se han metido compradores que tienen

la capacidad para comprar toda la tierra que la gente quiera vender, entonces es en lo que estamos luchando, tratando de lograr que la gente no venda las tierras porque eso es un peligro sumamente grande para nosotros (pág.166).

La dureza y larga permanencia del conflicto en la región marcó una situación llena de dificultades para el desarrollo de los Montes de María. La Plataforma de Organizaciones de Desarrollo Europeas en Colombia - PODEC (2011) hacía referencia a esto al mencionar que prácticamente durante dos décadas los paramilitares y sus aliados expulsaron a los campesinos de sus fincas, usurparon parcelas y presionaron para que les vendieran a precios bajos. Esto fue generalizado en el territorio nacional y se identificaron cinco tipos de despojo de tierras:

- 1) *Amenazas de muerte*: campesinos obligados a vender sus tierras a bajos precios.
- 2) *Usurpación de títulos colectivos*: Que habían sido adjudicados a comunidades afrocolombianas.
- 3) *Ocupación directa de las tierras*: Propietarios que, aunque tengan título de su tierra, no pueden volver a ella porque está ocupada por grupos armados, por testaferros o por invasores.
- 4) *Conflictos derivados de la legislación*: La disputa de tierras entre campesinos pobres y desplazados. Muchos de quienes abandonaron las tierras eran adjudicatarios de predios que les había dado el Gobierno.

Según la legislación anterior a 2007, si una persona pasaba más de cinco años fuera de esa tierra se le podía adjudicar a otro. Y eso pasó en muchos lugares.

- 5) *Tierras de víctimas abandonadas* y continúan así. Se estima en algo más de un millón de hectáreas ubicadas en zonas más remotas, donde no hay condiciones de seguridad -por cultivos ilícitos, guerrilla o bandas emergentes- ni de desarrollo mínimo para un retorno que garantice una vida digna (págs. 27-28)

Después de la declaratoria del posconflicto en Montes de María, la inercia generada por el conflicto permanece. La economía regional y local sigue afectada por la lucha de la tierra, el principal activo de la población campesina, a pesar de que el Estado colombiano ha puesto en marcha la Ley 1448¹⁶ de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras) que tiene por objeto lograr la restitución jurídica y material de las tierras despojadas a sus propietarios originales. Con ello se busca la reparación integral de las víctimas del conflicto, atendiendo cinco frentes: 1). *Rehabilitación* (jurídico, médico, psicológico y social); 2). *Indemnización* (compensación económica por el daño sufrido); 3). *Satisfacción* (acciones para el bienestar y mitigar el dolor de las víctimas); 4). *Garantías de no repetición* (crímenes

¹⁶ Con base al artículo 19 de la ley 1448, el Departamento Nacional de Planeación, formuló el Conpes 3712 de 2011, el cual busca la sostenibilidad de medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación de las víctimas. En el Conpes 3712, se estima que el costo de la ley de víctimas sería \$54,9 billones (\$ constantes de 2011) durante los 10 años previstos en la ley. De este monto, \$2,95 billones corresponden a la política de restitución de tierras (5,37% del total a invertir) y se ajustó mediante Conpes 3276 en 607 mil millones para un total programado de \$3,56 billones. Esta inversión contempla cubrir lo siguiente: el valor del proceso, las compensaciones (a víctimas y terceros), la formalización de la propiedad y el saneamiento tributario. (Contraloría General de la República de Colombia, 2013)

del pasado no se pueden repetir); y 5). *Restitución a las víctimas* (restablecer sus derechos: restitución de tierras, vivienda y empleo urbano y rural. Restablecer las condiciones de vida de las víctimas).

Para que sea sostenible y duradera la paz, los acuerdos que se adelantan en Colombia deberán definir y solucionar los problemas del acceso a la propiedad de la tierra. No obstante, la ejecución, logros e impactos de la Ley de Víctimas y Restitución han estado sometidos a la crítica por organismos nacionales e internacionales.

De acuerdo con el Informe de Amnistía Internacional (2014) las políticas gubernamentales para disminuir la desigualdad en la propiedad de la tierra en Colombia han fracasado, principalmente porque no han logrado cambios en la estructura de la misma, prevaleciendo la concentración de grandes extensiones en un sector minoritario de la población. Adicionalmente, la corrupción persistente en los procesos de gestión en las entidades responsables de la ejecución (INCORA/INCODER) de los programas y proyectos y de personas ligadas a la legalización de los títulos. En este informe, se indica que:

Los funcionarios corruptos a menudo entregaban tierras estatales, que debían ser para campesinos, a terratenientes, empresas, grupos armados ilegales y empresarios y políticos

corruptos. Muchos notarios eran responsables de la "legalización" de tierras compradas a campesinos por debajo del precio de mercado y a menudo mediante presiones violentas, o de la legalización de la transferencia de la propiedad de unas tierras que, a causa del conflicto, habían sido abandonadas o de las que sus ocupantes habían sido desplazados forzosamente. En algunos casos, los terratenientes desalojaban a los campesinos que trabajaban en sus tierras para impedir que reclamaran su propiedad.

(pág. 18)

La evidencia del escaso avance en los procesos de restitución se observa al revisar las cifras. Según la Contraloría General de la República (a junio de 2013) en Colombia habían sido registrados como abandonados 286.409 predios, de los cuales sólo se habían presentado reclamaciones por 43.590, (15.2% del total de los predios abandonados a raíz del conflicto). Sin embargo, a diferencia del número de predios, las extensiones de tierra reclamadas son 67% del total de hectáreas (4.352.395) reportadas en abandono, lo que demuestra la debilidad de las acciones en el marco de la ley.

En Montes de María, de las 123.874 hectáreas abandonadas se han presentado 4.688 reclamaciones, siendo focalizadas 1.919 solicitudes para un área de 37.216 hectáreas. El departamento de Bolívar es el segundo en solicitudes en el país y el Carmen de Bolívar es el municipio más afectado por el despojo y el que

mayor número de reclamaciones (1.569) de restitución de tierras presentó (Contraloría General de la República de Colombia, 2013, pág. 16). Los gráficos 19 y 20 ilustran la situación en los municipios de Montes de María con mayor afectación.

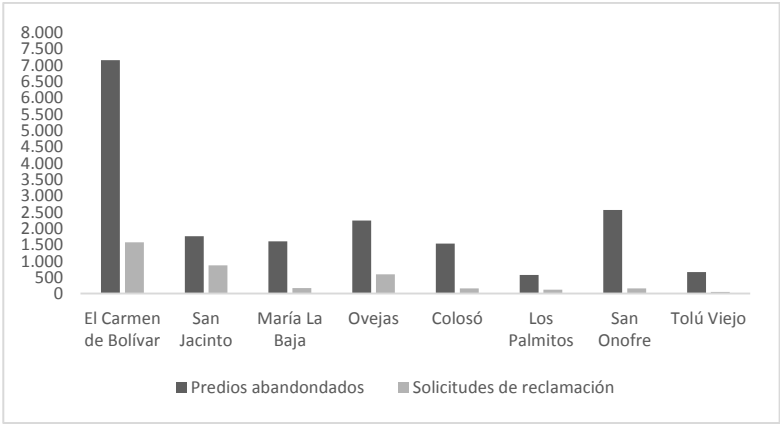


Gráfico 19. Predios abandonados y solicitudes de restitución de tierras según municipios

Fuente: Elaboración propia, datos de la Contraloría General de la República de Colombia, 2013, pág., 94 a 99

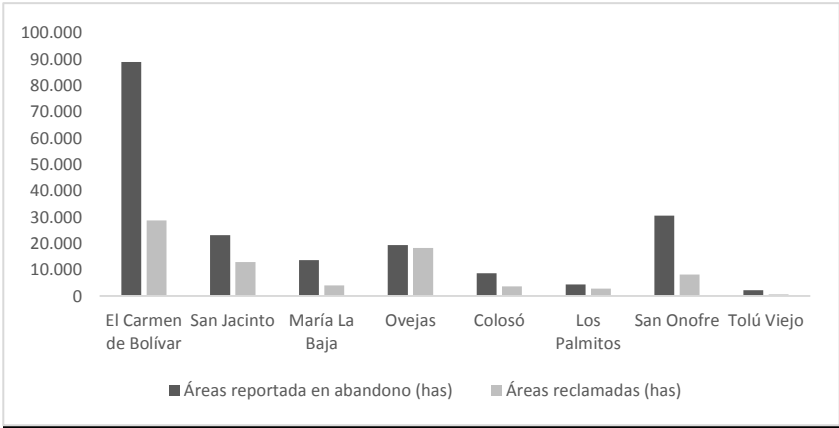


Gráfico 20. Hectáreas abandonadas y reclamadas para restitución de tierras

Fuente: Elaboración propia, datos de la Contraloría General de la República de Colombia, 2013, pág., 94 a 99

El conflicto por la tierra permanece más allá de las políticas estatales para restituirla a sus propietarios originales. En efecto, de acuerdo con datos del Observatorio de Tierras, entre 2012 y 2014 en Colombia se reportaron 72 asesinatos de líderes campesinos y/o familiares, que habían tomado la bandera de los reclamos de restitución de sus tierras. A ello se suman las numerosas denuncias por amenazas, desaparición y atentados contra la vida de personas vinculadas a los procesos. Estos actos han sido ejecutados por grupos armados, como lo muestra el Gráfico 21, donde se observa la distribución porcentual de los mismos.

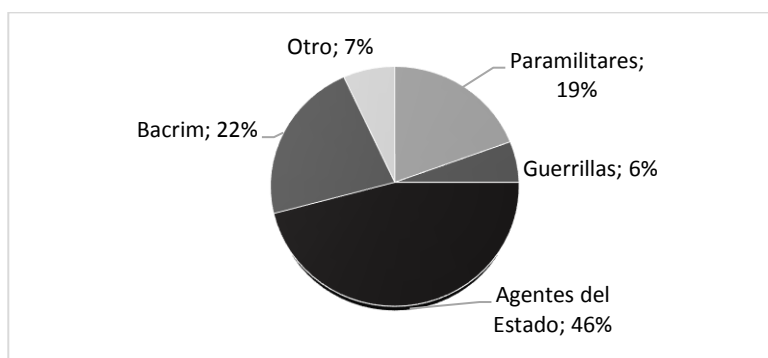


Gráfico 21. Colombia: ejecutores de asesinatos a reclamantes por restitución de tierras

Fuente: Elaboración propia datos del Observatorio de Tierras

En Montes de María se registraron siete muertes, tres de las cuales fueron atribuidas a agentes del Estado. Sobre las restantes no hay información de la autoría. Por municipios, los casos se distribuyen así: Carmen de Bolívar, 1; San Juan Nepomuceno, 2; San Onofre, 2; Ovejas, 1; y Los Palmitos, 1.

La estructura económica de Montes de María –y de El Carmen de Bolívar en particular- está profundamente ligada al acceso a la tierra. En la época más violenta del conflicto y después de decretarse el posconflicto, la tierra continua siendo el activo económico más valioso para sus habitantes. La economía del territorio depende de la producción agrícola y pecuaria, fuentes principales de ingresos y empleo del grueso de la población. El conflicto por su posesión, el despojo, las amenazas y la adquisición de tierras por foráneos limita las oportunidades económicas de los pobladores.

La Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras es una estrategia clave para tratar de revertir los efectos de esta lucha, por ello, la necesidad de corregir las fallas en su implementación para aumentar su impacto en el desarrollo regional y local.

4.2.3 Desarrollo en Montes de María y El Carmen de Bolívar

La agudización del conflicto armado en Colombia a finales de la década de los noventa, y hasta los primeros años del siglo XXI, generó impactos relevantes para el desarrollo de las regiones y Montes de María no fue la excepción. Las cifras sobre pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI, reflejan los cambios en las condiciones de vida de la población durante estos años.

En 1993, por ejemplo, la pobreza en Colombia, medida por NBI¹⁷, fue de 35.8%, mientras que en Montes de María alcanzó el 75.1%, es decir, su incidencia se duplicó en la región. En 2005 se observó una disminución, pero en 2012, en particular en Montes de María, este indicador muestra un incremento, mientras a nivel nacional hubo una leve reducción. Las diferencias relativas entre el territorio y los promedios nacionales se mantuvieron casi inalterables (Gráfico 22). En ese contexto, los problemas derivados de las condiciones de vida materiales asociadas a la pobreza reflejan una permanencia en el tiempo de más de dos décadas en la población de Montes de María.

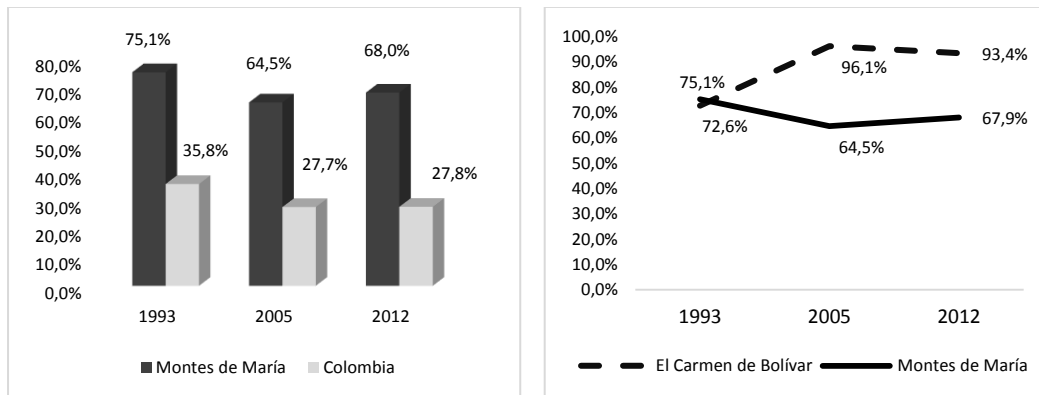


Gráfico 22. Pobreza material (necesidades básicas insatisfechas –NBI). Comparativo

Fuente: Elaboración propia, datos del Departamento Nacional de Estadísticas, Censos de Población 1993 y 2005

¹⁷ El NBI es un índice que se construye para determinar la condición de pobreza material de las personas a través de identificar cuáles de las necesidades básicas se encuentran satisfechas o cubiertas. Toda persona o grupo poblacional que al menos presenta una de estas necesidades sin cubrir es clasificado como pobre. Los indicadores que permiten hacer esta medición son: viviendas inadecuadas, viviendas con hacinamiento crítico, viviendas con servicios inadecuados, viviendas con alta dependencia económica y viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela

El conflicto armado en El Carmen de Bolívar, especialmente durante su agudización (1998 – 2003), incidió en el retroceso de este indicador. Entre 1993 y 2005 el NBI del municipio pasó de 72.65% a 96.19%, nivel que ha sido difícil reducir. En 2012 alcanzó una leve disminución, ubicándose en 93.45%, superior en más de tres veces al promedio nacional y por encima del promedio de Montes de María.

Otro indicador que refleja esta situación es el Índice de Pobreza Multidimensional –IPM, que amplía la concepción de pobreza a un conjunto de dimensiones y mide el grado de privación de las personas con respecto a éstas¹⁸. Este indicador fue desarrollado por el Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI). Para su estimación en Colombia el Departamento Nacional de Planeación –DNP propone un conjunto de cinco dimensiones (educación, niñez y juventud, trabajo, salud y servicios públicos y condiciones de la vivienda) y quince variables entre las cuales se encuentran: Logro educativo, analfabetismo, asistencia escolar, rezago escolar, acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia, trabajo infantil, desempleo de larga duración, empleo formal, aseguramiento en salud, acceso a servicio de salud, acceso a fuente de agua mejorada, eliminación

¹⁸ De acuerdo con esto, “...una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades”. (Departamento Nacional de Estadísticas -DANE, 2015)

de excretas, pisos, paredes exteriores y hacinamiento crítico. (Departamento Nacional de Planeación -DNP, 2011)

El IPM en 2005 para Montes de María revela una incidencia en la zona urbana y rural de 77.7% y 91.4%, respectivamente, estando por encima del promedio nacional. En El Carmen de Bolívar, la situación muestra una incidencia más severa en este indicador: 83.4% de los hogares son pobres en la zona urbana y 96.8% lo son en la zona rural. (Gráfico 23)

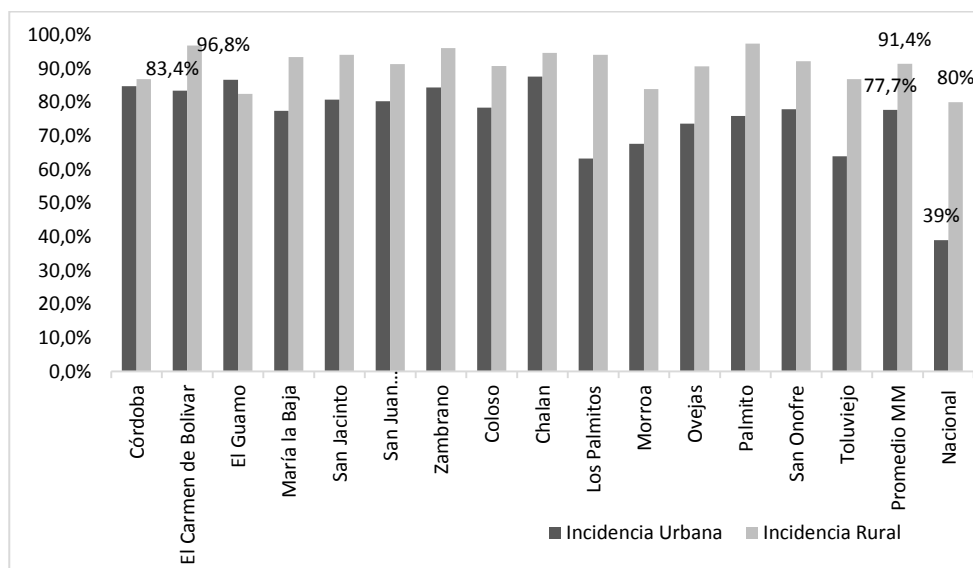


Gráfico 23. Pobreza multidimensional: incidencia urbana y rural en Montes de María, 2005

Fuente: Elaboración propia, con base a cálculos de DNP-SPSCV y datos del Censo 2005

Nota metodológica (DANE): El IPM se obtiene a partir de una matriz de 1 o 0, donde el 1 representa privación y 0 no privación. Estas ponderaciones son sumadas para cada hogar y se determinará su pobreza o no de acuerdo al umbral que se defina. En el caso de Colombia, este umbral equivale a que el hogar tenga un número igual o superior a 5 privaciones dentro de las 15 dimensiones que se evalúan.

En éste municipio, las privaciones de mayor incidencia en los hogares están asociadas a las dimensiones de acceso a servicios públicos domiciliarios, trabajo y educación. En acceso a fuente de agua (98.9% de los hogares), empleo informal (98.4%), inadecuada eliminación de excretas (93.8%) y bajo logro educativo (84.3%). No obstante existen otras privaciones que de igual forma son preocupantes, tales como analfabetismo (53.4%), alta dependencia económica (61%), hacinamiento (42.3%) y rezago escolar (41%), entre otros. (Gráfico 24)

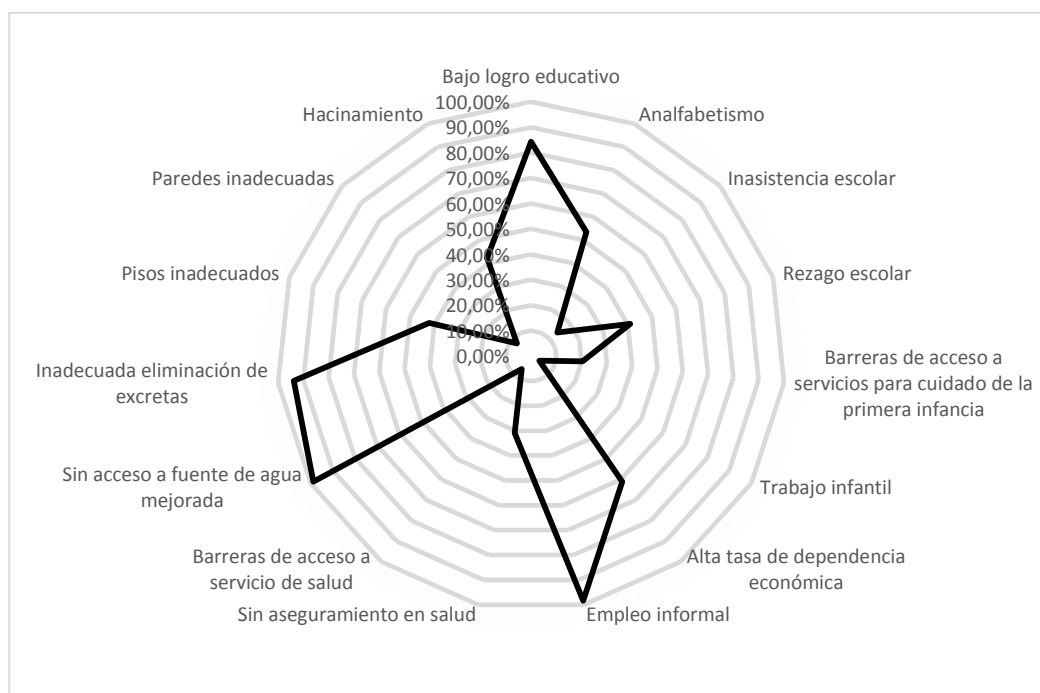


Gráfico 24. Pobreza multidimensional: incidencia en El Carmen de Bolívar, 2005.

Fuente: Elaboración propia, con base a cálculos de DNP-SPSCV y datos del Censo 2005.

El DNP también realiza estimaciones del Indicador de Desarrollo Municipal y Departamental¹⁹ (Indemun), que mide de manera sintética el comportamiento de los municipios en variables de tipo social y financiero, con base a datos del Censo 2005 y las ejecuciones presupuestales de dichos entes territoriales. Este indicador ratifica la preocupante situación en términos de desarrollo de los municipios en Montes de María y en particular de El Carmen de Bolívar.

Entre 2000 y 2011 el desarrollo municipal medido a través de este indicador para Montes de María y El Carmen de Bolívar mantuvo una tendencia estable en los primeros años del período (2000 – 2005), situándose en 26% - 27%, aproximadamente.

Esto coincide con el período de mayor agudización del conflicto armado en el territorio. A partir de 2006 se evidencia un repunte del indicador para la región y el municipio, pero esta recuperación fue más fuerte a nivel regional y se extendió hasta 2008, para posteriormente retomar una tendencia negativa para ambos. Incluso en El Carmen de Bolívar el indicador alcanza su nivel más bajo

¹⁹ El Indicador es estimado a partir de la ponderación de las siguientes variables sociales: % de población en cabecera, % de viviendas con acueducto, % de viviendas con alcantarillado, % de viviendas con servicios de energía, % de personas sin NBI 2005 cabecera, % de personas sin NBI 2005 resto, viviendas por hogar con personas presentes, % población alfabeta, % asistencia escolar. Y entre las variables financieras se encuentran: Ingresos tributarios per cápita (\$ corrientes), Inversión pública municipal per cápita y % de no dependencia de las transferencias. Su valor oscila entre 0% y 100%, siendo éste último el grado mayor de desarrollo alcanzado por el municipio.

históricamente (21.74%) en el año 2011, bastante inferior comparado con el promedio de los municipios del país, que es cercano a 44.0%. (Gráfico 25)

En este contexto los retos en materia de desarrollo local que debe asumir el municipio para su recuperación en el posconflicto son complejos. Aún dentro de una región con rezagos relevantes, El Carmen de Bolívar se ubica por debajo del nivel de Montes de María. Tal como se observa en el gráfico, existe una brecha que ha sido constante en los últimos años. La superación de los indicadores de pobreza, asociados con las mejoras en la calidad de vida de sus habitantes, implica la intervención del Estado y la dinamización de la economía, el tejido social y por supuesto, la atención a las víctimas.

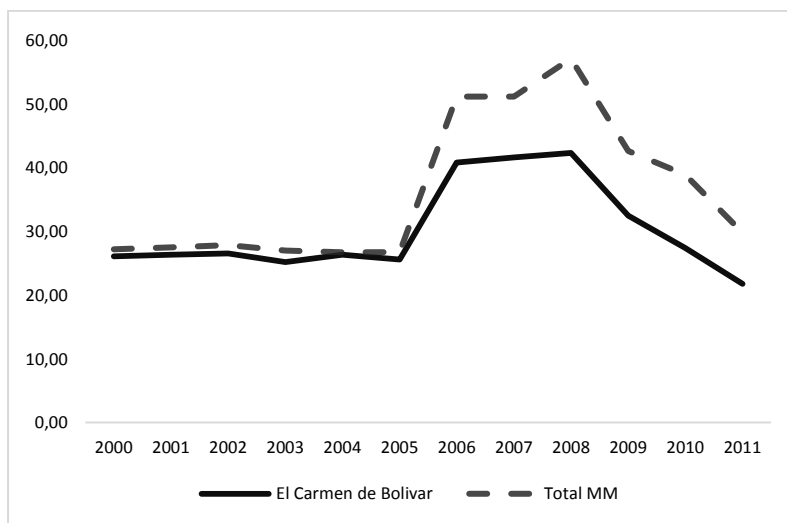


Gráfico 25. Índice de Desarrollo Municipal: Montes de María, 2000 – 2011

Fuente: Elaboración propia, cálculos de DNP

4.2.4 Capacidades institucionales de los gobiernos locales

La capacidad de las instituciones públicas a nivel local suele verse debilitada por efectos del conflicto armado. La poca y baja efectividad de la presencia estatal condiciona su incidencia en el marco de los procesos de desarrollo de los territorios afectados por la situación de violencia. En ese contexto, el período de posconflicto se enfrenta al reto adicional de cómo poner en marcha políticas de desarrollo local con capacidades institucionales frágiles y con capital social también socavado por los enfrentamientos de los actores armados.

Esto revela un elemento de análisis importante, en la medida que las disparidades existentes entre los municipios de Colombia es bastante amplia y que se deriva en parte al grado de desarrollo de sus instituciones y de la dinámica de las mismas. En efecto, esas disparidades se reflejan con mayor nitidez en las localidades que han sido afectadas por el conflicto armado, evidenciando la coexistencia de rasgos de instituciones modernas (descentralización política y administrativa, organización judicial local, democracia representativa, sistema tributario para generación de ingresos propios, etc.), pero en la realidad aún no son independientes, ni mucho menos blindadas a los poderes locales, tales como terratenientes, políticos clientelistas, paramilitares, bandas criminales, narcotraficantes, entre otros, que se constituyen en barreras a la inclusión social y a la ejecución de políticas y estrategias de desarrollo efectivas (García & Revelo, 2011, pág. 19).

De hecho, García, Arenas & Hernández (2011, pág. 28) manifiestan

que:

...los patrones de distribución de la propiedad en los municipios colombianos se encuentran relacionados tanto con la capacidad institucional de los mismos, como con la violencia política. Específicamente, aquellos municipios con mayor capacidad institucional deberían tener distribuciones de la propiedad menos desiguales que aquellos con una deficiente capacidad institucional. Asimismo, los municipios más afectados por la violencia política experimentarían un aumento de la concentración de la propiedad... la mayor capacidad institucional ayudaría a atenuar la relación positiva entre violencia política y concentración de la propiedad.

En una región como Montes de María, con problemas de concentración de activos, la capacidad institucional es de los temas más relevantes para implementar estrategias que posibiliten mejores condiciones de distribución de los recursos (incluido el acceso a la propiedad de la tierra) reduciendo riesgos de brotes de violencia fruto de esta relación entre política y concentración de activos en su población.

Para analizar estas capacidades se utilizó la información disponible oficialmente, capturada y procesada por el Departamento Nacional de Planeación de Colombia –DNP, organismo que realiza estimaciones con base a la información suministrada por las entidades territoriales (departamentos y municipios) y las reúne en un conjunto de indicadores con los cuales se mide el desempeño integral de las mismas.

Los indicadores del desempeño integral de los municipios del DNP (Departamento Nacional de Planeación -DNP, 2014) se clasifican en cuatro componentes:

- I. *Eficacia:*** Se asocia con el cumplimiento de objetivos y metas de los planes de desarrollo de los municipios. De esta forma se evalúa el logro de éstos en respuesta a las demandas de la población en materia de producción y provisión de bienes y servicios, y su efecto sobre las condiciones de bienestar y/o desarrollo. Su valor se ubica entre 0 y 100, y se distribuye por rangos así: <40 = crítico; ≥ 40 y < 60 = bajo; ≥ 60 y < 70 = medio; ≥ 70 y < 80 = satisfactorio; ≥ 80 = sobresaliente.

- II. *Eficiencia:*** Muestra los logros obtenidos de acuerdo a los recursos utilizados en el proceso. Mide la eficiencia relativa de los municipios en educación, salud y agua potable. Los criterios

de valoración son iguales a los empleados en el indicador de eficacia.

III. Requisitos legales: Evalúa si los municipios cumplen las normativas asociadas a la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones -SGP (Leyes 1122 y 1176 de 2007, la Ley 1438 de 2011 y los decretos reglamentarios) o transferencias del orden nacional a las entidades territoriales para el cumplimiento de sus competencias. La escala de valoración va de 0 hasta 100, entre más cercano a 100, mayor será el grado de cumplimiento de los requisitos.

IV. Gestión: Está compuesto por dos elementos: El Índice de Capacidad Administrativa y el Índice de Desempeño Fiscal. Del promedio de ellos resulta el indicador de gestión municipal. Con éste se miden los resultados de la gestión pública de recursos a nivel municipal en diversas áreas: financieras, físicas, sociales, económicas, ambientales e institucionales, vistas desde su planeación ejecución y evaluación. Resalta los vínculos entre la planeación y la capacidad administrativa y manejo financiero de los municipios para realizar las acciones propuestas en la planeación del desarrollo de su territorio. Su

medición comprende los mismos rangos de valoración que los indicadores de eficacia y eficiencia.

Por otra parte, el *Índice de Capacidad Administrativa* busca medir cuál es la disponibilidad de recursos humanos, técnicos, tecnológicos y de carácter administrativo, dirigidos a mejorar la capacidad gestión del municipio. Utiliza para su valoración criterios iguales a los empleados en el indicador de eficacia y eficiencia.

El *Índice de Desempeño Fiscal* consolida una serie de elementos para medir los resultados del municipio en términos de su ingreso y gasto. Para su estimación se calcula un índice sintético comparable para todos los entes territoriales, cuya escala de valores es de 0 a 100, siendo 0 el nivel más bajo y 100 el más alto en desempeño fiscal.

El DNP ha definido una metodología para medir el desempeño de los municipios con base en el Índice Integral de Desempeño Municipal. Este consolida los resultados de estos componentes a nivel de los municipios, para ello a cada uno (Eficacia, Eficiencia, Requisitos Legales y Gestión) se le asigna un peso específico de 25 puntos. Los municipios que obtienen un valor en su índice cercano a 100 son los que tienen mejor desempeño. En general, significa que estos "cumplen lo establecido en sus planes de desarrollo, consiguen la mayor cantidad de bienes y

servicios en relación con los insumos que utilizan, cumplen a cabalidad lo estipulado en la Ley 715 de 2001 en cuanto a la ejecución de los recursos del SGP y tienen una alta capacidad de gestión administrativa y fiscal". (Departamento Nacional de Planeación -DNP, 2014, pág. 17)

Los resultados para los Montes de María en el período 2006 - 2012, muestran las dificultades de los municipios para solventar las necesidades de inversión y el manejo de los recursos con sus capacidades institucionales. En estos años, el Índice Integral de Desempeño Municipal promedio en Montes de María fue de 42.99, lo que los ubica en el rango bajo (≤ 40 y < 60), inferior al promedio nacional municipal (63.41) del año 2012.

En general, todos los municipios²⁰ de la región estuvieron por debajo del promedio nacional (Gráfico 26), pero los de más bajo desempeño fueron Morroa (24.04) y El Carmen de Bolívar (28.36), seguidos por Chalán (29.44) Los Palmitos (33.70) y San Onofre (38.11). Entre 2006 y 2012 El Carmen de Bolívar siempre estuvo por debajo del promedio regional y ubicado entre los de peor desempeño (Gráfico 27).

²⁰ Sin embargo, en el indicador de Eficacia, muy pocos municipios de Montes de María reportaron información al DNP para estos años, por lo que su cálculo no se incluye en este análisis. Algo similar ocurre con el indicador de Requisitos Legales, aunque con menor intensidad.

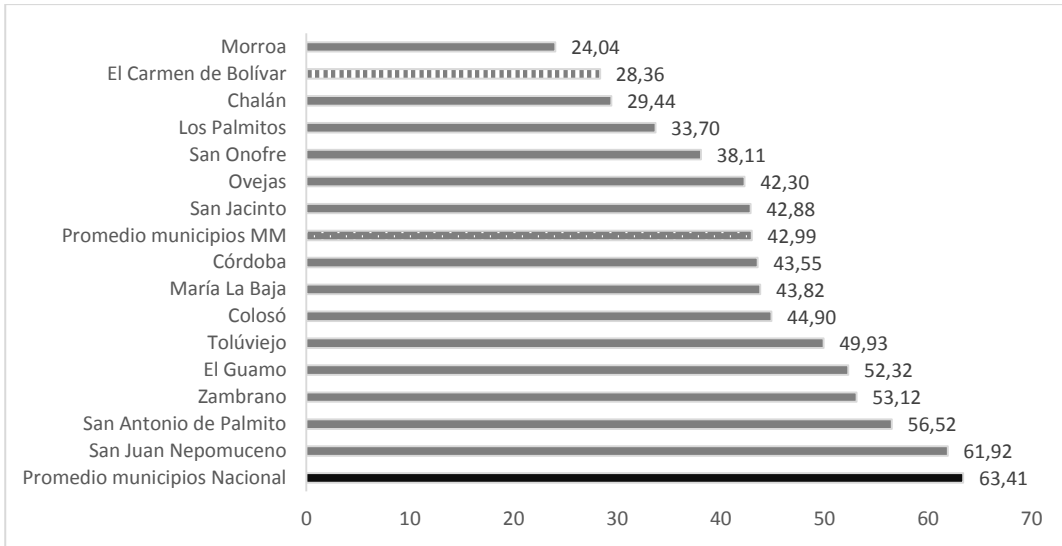


Gráfico 26. Índice Integral de Desempeño Municipal promedio 2006 – 2012

Fuente: Elaboración propia, datos y cálculos de DNP.

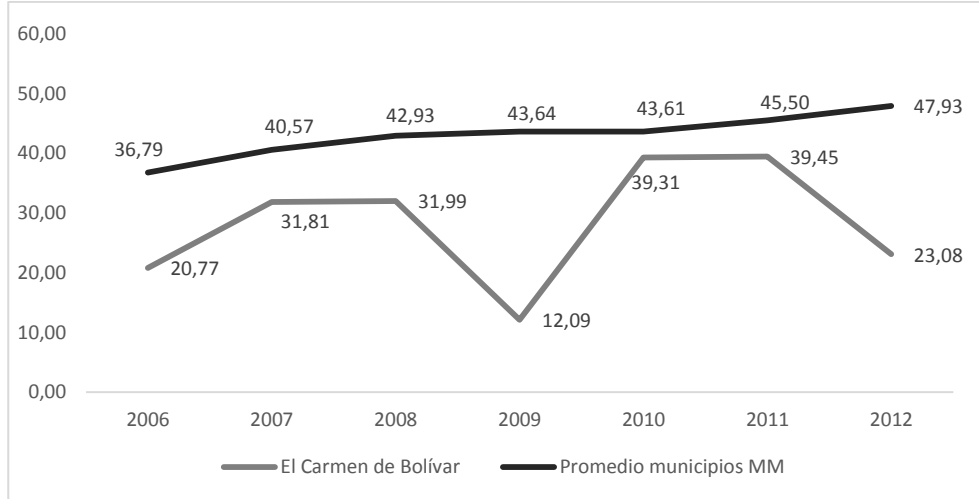


Gráfico 27. Índice Integral de Desempeño Municipal: 2006 – 2012

Fuente: Elaboración propia, datos y cálculos de DNP.

¿Cuáles son los factores que más han incidido en estos pobres resultados? Dentro de los indicadores utilizados para medir el desempeño integral de los municipios, dos son los que mejor podrían explicar esto: *Eficiencia y Gestión*. En el caso de la eficiencia en el manejo de los recursos utilizados por los municipios en educación, salud y agua potable, el promedio en Montes de María fue de 39.09, ubicándose en el rango de situación crítica (<40), al igual que El Carmen de Bolívar (38.70).

En Gestión (capacidad administrativa y de planeación para manejo de los recursos financieros en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo local) el índice promedio de los municipios de Montes de María fue de 50.22 (rango de bajo desempeño), con un agravante: entre los municipios con peor desempeño promedio está El Carmen de Bolívar (36.04), ubicado en el rango crítico.

Al desglosar los componentes de este índice, se evidencia que la capacidad administrativa en El Carmen de Bolívar se ubicó en el rango de crítica (20.66) durante el período analizado, siendo el índice más bajo de todos los municipios de Montes de María y por debajo del promedio de esta región- 46.95 (rango bajo). En el otro componente, desempeño fiscal, los resultados revelan que con 51.42 en promedio, el municipio se ubica en el rango bajo, al igual que Montes de María (53.49).

Otro elemento que contribuye a poner en contexto la situación de los municipios de la región es el ranking de desempeño integral municipal de Colombia, construido por el DNP. Entre 2006 y 2012, de los 1101 municipios del país, El Carmen de Bolívar ocupó en promedio el puesto 1056, pero en general, la mayoría de los municipios pertenecientes a Montes de María se ubicaron en las últimas franjas de este ranking, exceptuando a San Juan Nepomuceno (puesto 599) que logró una posición intermedia. (Gráfico 28)

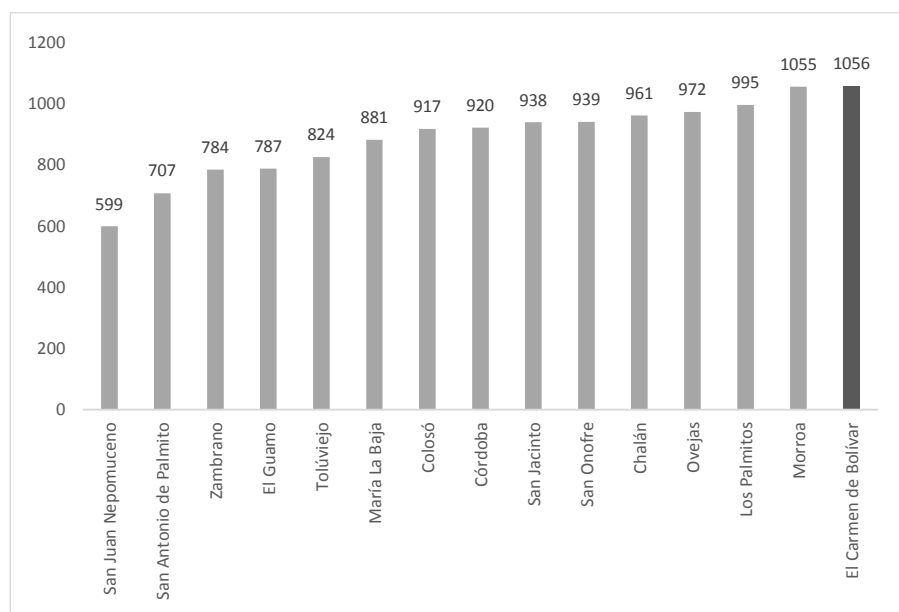


Gráfico 28. Promedio de Desempeño Integral Municipal: posición nacional (2006 – 2012)

Fuente: Elaboración propia, datos y cálculos de DNP

Estos indicadores ratifican en parte las debilidades en materia de capacidad de gestión administrativa, de planeación y financiera que han enfrentado estos territorios, a lo cual se suman los actos de corrupción y el efecto del conflicto

armado, que han creado una situación compleja para el éxito y sostenibilidad de las políticas e iniciativas que busquen restituir las condiciones sociales, económicas e institucionales en un probable escenario de posconflicto.

5. Conflicto y posconflicto: efectos en las capacidades institucionales municipales en Colombia (2002 - 2012)

En este capítulo se analizan los posibles impactos del conflicto armado en Colombia sobre las capacidades institucionales de los municipios colombianos para el período comprendido entre los años 2002 y 2012. Se utilizó el método de *Diferencias en Diferencias*, para medir los efectos del conflicto sobre el desempeño de los gobiernos municipales, caracterizados por un ciclo de aumento del conflicto armado en los primeros años de este período, y posteriormente un descenso notorio de los enfrentamientos armados en el país.

Esta situación llevaría en 2009 a promover la ejecución de estrategias de consolidación territorial a nivel nacional, orientadas a la recuperación de aquellas zonas en donde las condiciones de seguridad a la población se habían parcialmente reestablecido.

Desde el año 2008 algunos municipios fueron decretados como zonas de posconflicto armado y posteriormente se integraron a las denominadas zonas de consolidación. En este capítulo se buscó determinar si existen diferencias significativas en las capacidades institucionales de los municipios que fueron incluidos en la consolidación y aquellos que no hicieron parte de éstas.

Para la estimación de estas diferencias, se tomaron como variables dependientes la generación de recursos propios y el gasto destinado a inversión a nivel municipal, antes de la consolidación, durante los períodos de mayor intensidad del conflicto y después de la disminución del mismo (posconflicto en algunos casos).

5.1 Contextualización

La presencia de situaciones de violencia derivadas del conflicto armado ha sido una constante por más de cincuenta años en el territorio colombiano. Los impactos generados por el conflicto han sido diferenciados tanto geográficamente, como en términos de las pérdidas generadas en vidas humanas, activos productivos e instituciones, entre otros.

La presencia de los grupos armados, su evolución y acciones en el territorio nacional ha dejado profundas huellas, no sólo en materia de desarrollo humano, sino también en las potencialidades económicas de los municipios del país.

En relación con lo anterior, el objetivo de esta parte del documento fue determinar la incidencia del conflicto armado sobre el desarrollo de los municipios, particularmente, sobre la capacidad institucional de los gobiernos locales para la generación de ingresos propios y sobre los gastos de inversión. Para ello, se realizó

un análisis comparativo entre los municipios que fueron integrados al Plan Nacional de Consolidación desde el año 2009 (grupo de tratamiento) y otro grupo de municipios de características similares excluidos del plan (grupo de control).

Se procedió a tomar uno de los años de mayor agudización de las acciones armadas (2002) y uno posterior (2012); considerando que en el año 2008 el gobierno nacional decretó la situación de posconflicto en algunas zonas del país.

En este sentido, buscando medir los efectos del Plan de Consolidación sobre las capacidades institucionales de los municipios, el ejercicio empírico se realizó para tres períodos de tiempo: 2002-2008, 2008-2012 y 2002-2012; y dos variables dependientes: *Participación de los ingresos propios del municipio sobre sus ingresos totales* y *Gastos de inversión sobre el gasto total municipal*.

Para el estudio se utilizaron datos de las ejecuciones presupuestales del Departamento Nacional de Planeación -DNP, la Unidad de Víctimas del Departamento de Prosperidad Social de Colombia (DPS) y la Oficina Presidencial de Derechos Humanos de Colombia, entre otros.

5.2 Revisión de la literatura

Son muchas las investigaciones realizadas para determinar los efectos del conflicto armado en Colombia sobre su crecimiento económico a nivel nacional, departamental y municipal. Santa María, Rojas & Hernández (2013) utilizan la metodología de *Diferencias en diferencias* para determinar la aceleración o desaceleración en el crecimiento de un municipio ante diferentes intensidades del conflicto armado en el período 2003 – 2011. La estimación del modelo se realizó mediante el método de Mínimos Cuadrados Generalizados (GLS) en panel de datos y el coeficiente β calculado mide el impacto del incremento del conflicto armado sobre la aceleración del crecimiento económico.

La evidencia demuestra que las variaciones positivas en la tasa de homicidios y los actos terroristas, afectan negativamente el crecimiento económico de los municipios. Una disminución de 10 puntos porcentuales en los eventos terroristas provoca un crecimiento del PIB municipal per cápita de 0,08 puntos porcentuales; en el caso de las zonas rurales, los efectos son mayores: cuando baja la tasa de homicidios, aumenta en 0.11 puntos porcentuales el PIB municipal per cápita, y de igual forma, caídas en los eventos terroristas provocan aumento de 0.1 puntos porcentuales (Santa María Salamanca, Rojas Delgadillo, & Hernández Díaz, 2013, pág. 6)

Villa, Moscoso & Restrepo (2013, pág. 25) encontraron evidencia empírica de las consecuencias del conflicto armado y el crimen organizado en el ingreso de la economía. Con un panel de datos de variables departamentales para el período 1988 - 2009, realizaron estimaciones con mínimos cuadrados ordinarios agrupados (MCOA). Los resultados encontrados para los coeficientes de las elasticidades del PIB departamental con respecto al conflicto armado muestran que por cada aumento del 1% en los ataques y secuestros, el PIB de los departamentos se reduce en 4% y 3.6%, respectivamente.

Al estimar el efecto del narcotráfico y el conflicto armado en los años ochenta y noventa en Colombia, Rubio (1995), tal como lo citaron Villa, Moscoso & Restrepo (2013, pág. 3), concluye que el deterioro institucional, producto del narcotráfico y el recrudecimiento del conflicto, llevaron a una pérdida en el crecimiento del PIB del 2.0% promedio anual.

Por otro lado, Polachev & Sebastianova (2010) analizan cómo afectan los conflictos las diferentes tasas de crecimiento de los países; a través de un modelo OLS y Efectos Fijos, obtienen resultados que demuestran que cuando el conflicto de la sociedad civil es de alta intensidad causa una reducción en los niveles de crecimiento anual entre 0.18 y 2.77 puntos porcentuales. No obstante, cuando el conflicto es de menor intensidad, los niveles de crecimiento anual se reducen entre 0.01 a 0.13 puntos porcentuales. De igual manera, el estudio destaca que las

economías pobres (de menor ingreso) sufren reducción mayor de su ingreso en los períodos de conflicto.

Otra forma de analizar los impactos del conflicto armado sobre la economía es medir la variación del crecimiento económico cuando disminuyen las acciones violentas. En Colombia, las disminuciones en las tasas de homicidios, terrorismo, actos subversivos, retenes, extorsiones y secuestros; representan estimaciones de beneficios directos de 0.97 puntos porcentuales e indirectos de 0.8 puntos porcentuales sobre el crecimiento del PIB. Por lo tanto, al disminuir el conflicto armado la economía colombiana crecería cerca de 1.7 puntos porcentuales, más de lo estimado en la tasa de crecimiento en condiciones de conflicto armado. (Santa María Salamanca, Rojas Delgadillo, & Hernández Díaz , 2013)

No obstante, se ha señalado la existencia de una relación de doble causalidad entre crecimiento económico y conflicto armado. En efecto, las condiciones de pobreza y desigualdad pueden derivar o estimular acciones violentas o conflictos internos; a su vez, éstos generan difíciles condiciones de vida afectando la dinámica de la economía y la generación de ingresos.

Es necesario destacar que el impacto del conflicto en el desarrollo de los municipios colombianos, no ha sido un tema recurrente en el ámbito de la

investigación empírica. En esta línea, se destaca el trabajo de Sánchez & Díaz (2005) quienes analizan, utilizando estimadores emparejados o *matching estimators*, los efectos del conflicto armado sobre el desarrollo social de los municipios de Colombia para el período 1990-2002.

En este sentido, los resultados apuntan a que el conflicto armado en sus diversas manifestaciones impide el desarrollo económico: reduce la inversión, disminuye los niveles de ahorro, destruye capital físico (infraestructura), reestructura el gasto público, además de otros efectos microeconómicos. La evidencia encontrada permite concluir que las consecuencias del conflicto afectan la economía de los municipios y reduce las posibilidades de desarrollo a largo plazo.

Los efectos del conflicto armado impactan en la satisfacción de las necesidades locales, especialmente, en la provisión de los servicios básicos en el marco de la descentralización (educación, salud, saneamiento básico y agua potable).

Así lo evidencia Rodríguez (2009); quien utiliza datos municipales de corte transversal para estimar los posibles impactos del conflicto sobre la salud, la educación y el saneamiento; su análisis concluye que el conflicto deteriora la efectividad de los gobiernos subnacionales para proveer dichos servicios.

Cárdenas, Eslava & Ramírez (2013), analizan la relación entre conflicto armado y capacidad de gobiernos municipales en Colombia entre los años 1993 y 2002, probando que existe una correlación negativa entre las variables. Para medir la capacidad fiscal municipal, utilizan un modelo de panel dinámico y efectos fijos; las variables dependientes son: los ingresos fiscales, medidos por el porcentaje del total de ingresos; y el gasto en vías, como porcentaje del gasto total.

Los resultados muestran que los hechos violentos afectan la capacidad gubernamental en gestión tributaria; mientras los atentados contra la infraestructura, alteran el flujo de recursos destinados a proveer bienes públicos.

En relación con lo anterior, el cese del conflicto permitiría a los municipios duplicar sus ingresos fiscales en un mismo año y seguir incrementándolos en el período siguiente.

A continuación, la Tabla 3 muestra un resumen de algunos estudios realizados en relación con los impactos del conflicto armado en el crecimiento y desarrollo:

Tabla 3. Resultados de algunos modelos de impacto del conflicto armado en el crecimiento y desarrollo

Referencia de estudios	Modelo	Resultados				
Título: Crecimiento económico y Conflicto Armado en Colombia. Autores: Mauricio Santa María Salamanca; Norberto Rojas Delgadillo y Gustavo Hernández Díaz Año: 2013	Aceleración del Crecimiento del PIB Municipal. Variable dependiente: crecimiento del PIB municipal Metodología Diferencias en Diferencias - estimación por medio de GLS)	Variables en crecimiento		Incluyendo Capitales	Excluyendo Capitales	
		Constante	0,0949 *** 0,0045)	0,0274 *** (0,0069)	0,0378 *** (0,0055)	0,0273 *** (0,0071)
		Tasa de homicidios	-0,0364 *** (0,0032)	-0,0110 *** (0,0042)	-0,0150 *** (0,0034)	-0,0113 *** (0,0042)
		Eventos de terrorismo	-0,0076 * (0,0043)	-0,0080 * (0,0052)	-0,0096 * (0,0043)	-0,0096 * (0,0053)
		Transferencias per cápita	0,1228 ***	0,1245 ***	(0,0146)	(0,0148)
Título: Does Conflict Disrupt Growth? Evidence of the Relationship between Political Instability and National Economic Performance Autores: Solomon W. Polachek and <i>Daria Sevastianova</i> Año: 2010	The Impact of Conflict on Growth by Type of Country Based on Income Five-Year time Intervals: Estimation OLS and FE	Conflict Variables	High-Income	Middle-Income	Low-Income	
		Civil War Years		-0.1420 (0.8390)	0.3055 (1.3590)	
		International War Years	-1.028 (1.4605)	0.3295 (1.8070)	-5.6685 (3.5240)	
		Lower MIDs Years	1.1755 (0.7350)	-0.0165 (0.9205)	-0.1300 (1.3175)	
		Civil War Fatalities		-0.1210 (0.8525)	-0.3875 (1.2410)	
		Upper MIDs Fatalities	-22.4225 (6.7875)	-2.0675 (1.4465)	-220.0240 (76.9985)	
Título: Los efectos del conflicto armado en el desarrollo Social colombiano, 1990-2002 Autores: Fabio Sánchez torres Ana María Díaz Año: 2005	Determinación del impacto de la actividad armada ilegal sobre el desarrollo social para los municipios colombianos en el periodo 1995-2002. Estimación por: estimadores emparejados o <i>matching estimators</i>	Resultados Actores Armados			Diferencia (tratamiento – control)	
			No. de municipios sin actividad armada	No. de municipios con actividad armada		
		Homicidios	4140	239	10.41%***	
		Secuestros	2692	228	6 ***	
		Desplazados	3423	242	136***	
		Matrícula primaria	5077	264	-0.41% ***	
		Matrícula secundaria	5001	264	-11.19%	
		Participación política	2007	130	-0.21	
		Mortalidad Infantil	1232	116	7.88% **	
		Afiliados a salud	11,176,812	11,106,456	0.63%	
Título: Los municipios colombianos y el conflicto armado Una mirada a los efectos sobre la efectividad en el desempeño de los gobiernos locales Autor: Laura Kiku Rodríguez Takeuchi Año:2009	Medir el impacto del conflicto armado en el desempeño de los municipios en su función de provisión de servicios a partir de un modelo corte transversal con datos de 2005 y estimación correlaciones espaciales.	Efecto del conflicto sobre las variables				
		Variable	Efecto			
		Educación				
		Analfabetismo	▲			
		Asistencia escolar	▼			
		ICFES	▼			
		Salud				
		Mortalidad infantil	—			
		Régimen subsidiado	▲			
		Vacunación DTP	▼			
		Tuberculosis	▼			
Saneamiento						
Acueducto	▼					
Alcantarillado	▼					
▲ Efecto positivo en el indicador. ▼ Efecto negativo en el indicador. — Efecto sin significancia estadística.						

Fuente: Elaboración propia

5.3 Plan Nacional de Consolidación Territorial (PNCT)

En el año 2002, tres años después de fracasar los diálogos entre el gobierno nacional y la guerrilla de las FARC-EP, inicia el periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez. El nuevo gobierno, con el objetivo de lograr la paz por la vía militar, implementa una estrategia armada para combatir los grupos alzados en armas y las operaciones²¹ de redes de narcotráfico en Colombia. Dicha estrategia fue denominada *Política de Seguridad Democrática* (PSD).

Esta política buscó recuperar el control del Estado en las zonas donde la guerrilla, los paramilitares y el narcotráfico, se habían establecido como consecuencia de la escasa presencia de la fuerza pública. Para cumplir con este objetivo, se aumentó en 32% el número de efectivos de las fuerzas militares y policiales; además, para mejorar la efectividad de las operaciones militares se incrementaron las inversiones en dotación y equipamiento (Ministerio de Defensa

²¹ Algunas cifras oficiales dan cuenta del proceso, entre los años 2002 – 2006 se lograron reducir los índices de actos de violencia en el territorio nacional, tales como: homicidio común, pasó de 28.837 a 17.479 ; secuestro extorsivo de 1.709 casos a 282; ataques a poblaciones por parte de los grupos armados ilegales de 32 a 4; ataques terroristas 1.645 a 646; 131 alcaldes que no podían despachar desde sus municipios debido por las presiones y amenazas de grupos armados ilegales, disminuyó a 4 alcaldes. Estas acciones también afectaron la actividad del narcotráfico que se vio diezmada dado sus vínculos con los grupos ilegales. Dos hechos importantes que adicionalmente se relacionan con esto son: El incremento durante estos mismos años de la inversión privada en Colombia (15% como porcentaje del PIB) lo cual incidió en un mayor crecimiento económico (de una tasa de 1.9% en 2002 a 6.8% del PIB en 2006). Esto repercutió en mayores recaudos fiscales y aumento en los niveles de inversión social, posibilitando la reducción de la pobreza en 10 puntos porcentuales y del desempleo en cerca de 5 puntos porcentuales (Política de Seguridad Democrática, Ministerio de Defensa de Colombia, 2007. Pág. 16-19).

de Colombia, 2007). La figura 7, ilustra las fases del desarrollo de la *Política de Seguridad Democrática*.

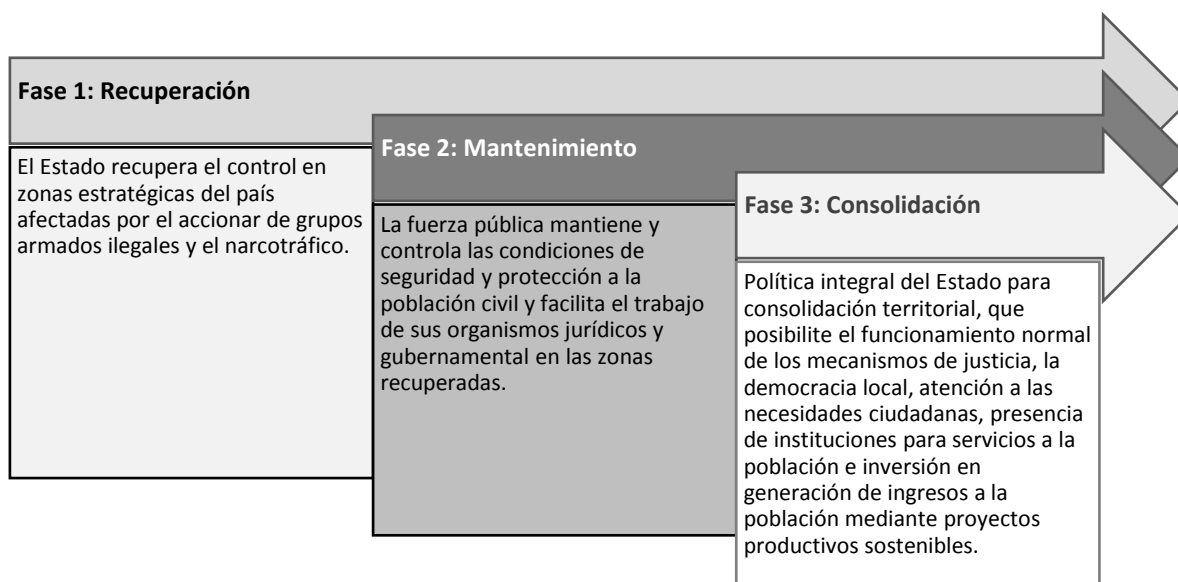


Figura 7. Fases de desarrollo de la Política de Seguridad Democrática

Fuente: Elaboración propia, con base en *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, Ministerio de Defensa Nacional (2003). Citado en Plataforma de Organizaciones de Desarrollo Europeas en Colombia –PRODEC. (2011, pág. 51)

En el segundo período de gobierno del presidente Uribe Vélez (2006-2010) se realizaron modificaciones a la ejecución de la Política de Seguridad Democrática. Los cambios en la PSD derivaron en la formulación y puesta en marcha de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD); la cual procuraba mantener la seguridad en los territorios recuperados por la fuerza pública, definió objetivos en materia de desarrollo social y buscó garantizar que el retorno de la institucionalidad terminara con el aislamiento al que la violencia había

condenado a muchas zonas del país (Ministerio de Defensa de Colombia, 2007, págs. 10 - 11)

El enfoque predominante en este proceso fue la *Doctrina de la Acción Integral*; esta estrategia procuró la recuperación social e institucional de los territorios mediante procesos de coordinación entre organizaciones civiles y militares. En el año 2004, entraron en funcionamiento los Centros de Coordinación de Acción Integral (CCAI); espacios de la coordinación inter-agencial entre la fuerza pública, las organizaciones comunitarias y el gobierno local; posteriormente, la relación de cooperación se fortaleció con la creación de los Centros de Fusión Integral en el año 2006.

La *Doctrina de la Acción Integral* tiene sus orígenes en una propuesta del Comando Sur de los EE.UU.; fue creada con la intención de generar unidad entre los distintos grupos poblacionales y combatir, eficientemente, a los actores del conflicto. (Plataforma de Organizaciones de Desarrollo Europeas en Colombia - PRODEC, 2011, pág. 53)

Es en este contexto que se formula y se pone en marcha el Plan Nacional de Consolidación Territorial –PNCT (Directiva Presidencial 01 del 20 de marzo de 2009), tal como es citado por la UACT (Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial - UACT), que lo define como:

...un proceso coordinado, progresivo e irreversible, por medio del cual se busca afianzar la articulación de los esfuerzos estatales para garantizar de manera sostenible un ambiente de seguridad y paz que permita el fortalecimiento de las instituciones democráticas, en beneficio del libre ejercicio de los derechos ciudadanos y de la generación de condiciones para su desarrollo humano.

De la misma forma, la UACT define que el PNCT se ejecutará en las áreas rurales que requieren la atención prioritaria de instituciones estatales. En consecuencia; se constituyeron las denominadas Zonas de Consolidación, seleccionadas por el gobierno nacional bajo los siguientes criterios: débil presencia del Estado, vulneración de los Derechos Humanos e infracciones al DIH, presencia de cultivos de uso ilícito y “los centros de gravedad de la amenaza del terrorismo, el narcotráfico y sus interconexiones”. (Plataforma de Organizaciones de Desarrollo Europeas en Colombia -PRODEC, 2011, pág. 56)

Cabe destacar que en el Plan de Consolidación se incluyeron 100 municipios en 15 zonas en el país; Montes de María fue una de las zonas seleccionadas, cuyo proyecto articulador estuvo dirigido al retorno y restitución de derechos de la población desplazada. A esta zona pertenecen los municipios de El

Carmen de Bolívar y San Jacinto, del departamento de Bolívar; y Ovejas y San Onofre, del departamento de Sucre.

Para garantizar la sostenibilidad del PNCT se establecieron cuatro fases en su ejecución: *I) Alistamiento*. Esta fase se cumple través de Centros de Coordinación Regional y la elaboración de los planes de acción regionales. *II) Recuperación*. Procura garantizar la seguridad en los territorios y minimizar los efectos del conflicto sobre las comunidades en los territorios. *III) Transición*. Una vez el Estado retome el control de los territorios, la fuerza militar debe ceder el control a los órganos policiales de seguridad, a las instituciones públicas y privadas cuyas decisiones repercuten en el desarrollo territorial y a un sistema de justicia de mayor acceso para la población. *IV) Estabilización*. Se evidencia en la vigilancia integral y control permanente de los territorios intervenidos. (Plataforma de Organizaciones de Desarrollo Europeas en Colombia -PRODEC, 2011, pág. 59)

Adicionalmente, se implementaron líneas de acción estratégicas orientadas a la atención humanitaria de emergencias, justicia y seguridad, desarrollo social, desarrollo económico, gobernabilidad y ordenamiento territorial y derechos de propiedad.

El Decreto 2933 de agosto de 2010, fortalece las acciones integrales y la coordinación interinstitucional y crea el Sistema Administrativo Nacional de

Consolidación Territorial, definiéndolo como “el conjunto de políticas, programas, planes nacionales y regionales, normas, orientaciones, mecanismos presupuestales, actividades, recursos, e instituciones que participan en la estrategia estatal de consolidación territorial”. (Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial, 2014, pág. 13)

La puesta en vigencia del Plan Nacional de Desarrollo del periodo 2010 – 2014, derivó en la expedición de la Ley 1450 de 2011, con la cual se fijó que la Política Nacional de Consolidación Territorial es responsabilidad del Consejo de Seguridad Nacional, que sumados a los decretos 1894 y 2332 de 2013, define que sea el Gobierno Nacional quien determine y revise las zonas de intervención y fortalezca la gerencia y coordinación civil entre las distintas instituciones vinculadas a estos procesos. (Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial, 2014, pág. 4)

La Directiva Presidencial n° 06 de 2011, estableció la revisión de la PNCT, como base para la creación de la nueva Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT). Así surgió la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT) -Decreto Ley 4161 del 3 de noviembre de 2011-, con la función de “coordinar y movilizar la institucionalidad estatal, el sector privado y la cooperación internacional, así como la ejecución de recursos de inversión en las regiones de consolidación focalizadas y en las zonas con presencia

de cultivos ilícitos para cumplir los objetivos de la PNCRT”. (Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial, 2014, pág. 4)

Se definieron tres pilares fundamentales dentro de las acciones derivadas de la PNCRT: 1) Participación ciudadana y buen gobierno. 2) Integración regional: económica, social e institucional de las regiones focalizadas. 3) Institucionalización del Territorio: recuperación o establecimiento irreversible y sostenible de las capacidades institucionales públicas y sociales. En el año 2011, el número de municipios que conformaban las zonas de consolidación de la PNCRT se redujo a 51 municipios localizados en 12 departamentos. Posteriormente, en el año 2013, la cifra aumenta a 58 municipios, localizados en 9 regiones de 13 departamentos del territorio nacional (figura 8).



Figura 8. Colombia: regiones y municipios en Consolidación (2013)

Fuente: Tomado de la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial. (2014), Plan Estratégico Institucional, Oficina de Planeación y Gestión de la Información.

5.4 Metodología

Con el objetivo de determinar si existen diferencias en el efecto del conflicto armado sobre la capacidad de los gobiernos locales, se realizó un análisis comparativo entre los municipios integrados a las zonas de consolidación y los municipios no incluidos. Se utilizó la metodología *Diferencias en Diferencias*. El efecto sobre estas capacidades es medido a través de la suficiencia de los gobiernos locales de generar ingresos propios y de ejecución de los gastos de inversión.

La metodología *Diferencias en Diferencias*, permitió cuantificar el efecto del programa de consolidación en un momento de tiempo determinado -antes y después del momento de su implementación-, a través de la comparación de la variable de resultado en dos grupos poblacionales: un grupo de municipios que hicieron parte del programa (grupo de tratamiento) y un grupo de comparación (grupo de control) integrado por municipios no incluidos en las zonas de consolidación. El efecto es captado a través de un modelo simple de regresión como el siguiente:

$$Y_{it} = \gamma_i + \lambda_t + \delta D_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

En este modelo, Y_{it} corresponde a la capacidad institucional del municipio i en el año t ; γ_i es el efecto municipal que no varía en el tiempo; λ_t es el efecto temporal; D_{it} es una variable *dummy* que combina la identificación de los municipios en donde se implementó el programa y el año a partir del cual se implementó el mismo. El coeficiente δ sería entonces el efecto causal de interés.

Como se observa, la anterior aproximación metodológica facilita su implementación. Bajo condiciones experimentales el grupo de tratamiento es seleccionado aleatoriamente, requisito que es difícil de ser encontrado en aplicaciones empíricas de la vida real. En el caso de las situaciones cuasi experimentales, el grupo de tratamiento no debe estar relacionado con la variable de resultado y el grupo de control debe presentar las características adecuadas de comparabilidad con el grupo de tratamiento.

Para solucionar esta situación y seleccionar un grupo de municipios comparables, se utilizó la metodología *Propensity Score Matching (PSM)*; que permitió calcular la probabilidad de que cualquier municipio esté en el grupo de control, dado un conjunto de características. Por lo tanto, se escogió un grupo de control en el que la única diferencia con el grupo de tratamiento provenía de la implementación del programa de consolidación. Esto permitió que los posibles factores de confusión estén igualmente distribuidos entre los grupos de tratamiento

y control, lo cual soluciona el problema de sesgo de selección. Sin embargo, es importante mencionar que controla únicamente por variables observadas.

A través del PSM, se estimó el efecto promedio de los municipios incluidos como tratamiento y el mismo para los no tratados. Este procedimiento requirió la construcción del contrafactual para el grupo de tratamiento; es decir, qué resultados hubiesen obtenido éstos de no haber sido incluidos en el programa. En este tipo de estudios no experimentales es necesario balancear las variables de comparación entre ambos grupos (Sianesi, 2001) por lo cual se procedió a utilizar el método de emparejamiento (PSM). En este proceso se verificó la aleatoriedad en la selección para que ambos grupos fuesen comparables (muestras sean estadísticamente similares o balanceadas).

De acuerdo a lo planteado por Katchova (2013) la implementación de esta metodología constó de las siguientes etapas:

Primera: selección de las variables para incluir en el cálculo del PSM.

Segunda: obtención de un mayor conocimiento sobre la información base de la comparación entre los grupos, a través de la revisión de las estadísticas descriptivas de las variables a utilizar.

Tercera: elección de la estrategia de emparejamiento o ponderación a utilizar.

Cuarta: obtención de los resultados del emparejamiento y verificación de la propiedad de soporte común o superposición.

Quinta: evaluación de la calidad del emparejamiento.

Sexta: realización del análisis de resultados.

En términos prácticos, cualquier modelo de probabilidad estándar puede ser utilizado para el cálculo del puntaje de probabilidad:

$$\Pr(W_i = 1 | X_i) = F(h(X_i))$$
$$\Pr(W_i = 1 | X_i) = \frac{\exp(h(X_i))}{1 + \exp(h(X_i))}$$

En donde: $h(X_i)$ es una función de las variables explicativas con términos lineales y de orden mayor, y $F(.)$ es la distribución acumulada, en este caso de la distribución logística. La inclusión de las variables explicativas de orden mayor pretende estimar puntajes de probabilidad que cumplan la propiedad de balanceo.

La metodología aplicada combinó PSM y el método de *Diferencias en Diferencias* (DD) puesto que el “PSM elimina el sesgo asociado a características

observables que afectan la asignación al tratamiento; DD elimina el sesgo asociado a características constantes en el tiempo tanto observables como no observables que afectan la asignación al tratamiento; y combinar PSM y DD puede mejorar las estimaciones”. (Maffioli, 2010)

5.5 Estrategia empírica

a) Grupos de control y tratamiento

Para analizar el impacto del conflicto armado sobre la capacidad institucional de los gobiernos municipales, se definió como estrategia empírica dividir los municipios en dos grupos de análisis. El primer grupo (grupo de tratamiento), incluyó 58 municipios que integraban las denominadas Zonas de Consolidación al año 2013 (Anexo). El segundo grupo (grupo de control), se constituyó del resto de municipios del país que no pertenecieron a las zonas de consolidación.

Los municipios del grupo de control fueron elegidos utilizando la metodología *Propensity Score Matching (PSM)*, que permitió calcular la probabilidad de que los municipios incluidos cumplan con unas características específicas.

b) Planteamiento del Modelo

Con la metodología de *Diferencias en Diferencias*, se realizaron las estimaciones para identificar el efecto del conflicto sobre las capacidades institucionales municipales. Se estimó una forma funcional (ecuación 1) que permitiera analizar los impactos en tres momentos diferentes en el tiempo: período de fuerte violencia (año 2002); antes de la consolidación (2002 – 2008) y período posterior a la consolidación (2008 – 2012). El modelo formulado es el siguiente:

$$CM_{it} = \delta M_i + \delta_t + \beta_1 (\text{Violencia} * \text{Dum. contr. y tratam.}) + \beta_2 \text{PIB Mun. Per cápita}_{it} + \beta_3 \text{transf}(SGP)_{it} + \beta_4 \text{Regalías}_{it} + \beta_5 \text{Población}_{it} + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

En (2) la variable dependiente es la capacidad institucional de los gobiernos municipales (CM_{it}) y puede ser medida de dos formas: en términos porcentuales como el cociente entre los ingresos tributarios y los ingresos totales de cada municipio i en el año t , o el porcentaje resultante de dividir el gasto total en inversión sobre el gasto total de cada uno de los municipios en los respectivos años.

Los efectos fijos por municipio se capturaron por δM_i que está compuesto por dos elementos: el intersepto ($\delta_1 M_i$) para todos los municipios y δ_t que captura los efectos temporales; estos efectos, recogen los impactos de diversas variables que no varían en el tiempo pero si generan impactos sobre la

variable dependiente en el modelo; y para aproximar la variable “violencia” se utilizaron, la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes, el número de personas desplazadas por efecto de la violencia, tasa de victimización y el número de alcaldes y concejales asesinados, que tiene como parámetro de interés recoger el efecto causal a β_1 . El término de error es recogido por ε_{it} .

En el modelo se incluyeron variables de interacción entre cada una de las variables explicativas y la variable dummy. Los parámetros que acompañan las variables, capturan los efectos causales de las variables de violencia (o conflicto) sobre la capacidad institucional de los gobiernos municipales. Dichas variables fueron incluidas individualmente junto con las variables de control.

Entre las fuentes que permitieron identificar las variables de violencia se destacan la Unidad de Víctimas-Red Nacional de información-, la Policía Nacional, el Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH y la Vicepresidencia de la República de Colombia (datos extraídos del sistema IDH actualización a 31 de diciembre de 2013).

En relación con lo anterior; las variables de control son el PIB per cápita municipal, las transferencias del Sistema General de Participaciones –SGP a los municipios, las regalías municipales y la población de cada municipio. El PIB per cápita, se estimó como proxy a partir de los ingresos tributarios municipales

ponderados por la participación del PIB departamental correspondiente a cada municipio.

La fuente de información para la medición de estas variables son las ejecuciones presupuestales de los municipios de Colombia del Departamento Nacional de Planeación –DNP para el período 2002 – 2012. Para la población municipal se utilizaron las proyecciones de población municipal del DANE.

De acuerdo con Cárdenas, Eslava & Ramírez (2013), los ingresos provenientes del fisco a nivel municipal son un buen indicador de la autoridad y capacidad institucional de los gobiernos locales para recaudar sus impuestos (sobre producción y ventas, a la propiedad, entre otros). Es así como los municipios se transforman en fuentes de apalancamiento e inversión social que inciden sobre el desarrollo municipal.

Otro indicador de la capacidad institucional de los gobiernos locales es la magnitud de la inversión ejecutada, que compara el gasto total en inversión del municipio frente al gasto global. La inversión a nivel local se refiere a todo el gasto que se asigna a aumentar, sostener o mejorar obras de infraestructura física, los recursos invertidos en capacidades de recurso humano y dineros designados a la atención de sectores sociales o inversión social.

Los datos utilizados para los ingresos y los gastos municipales se obtuvieron de las ejecuciones presupuestales de los municipios de Colombia en distintos períodos de tiempo, publicadas por el Departamento Nacional de Planeación –DNP- de Colombia.

5.6 Resultados

Los resultados del PSM evidencian que la mayor parte de las observaciones se encuentran dentro del área común y son comparables. Por lo tanto, se realizó la prueba de *soporte común* para confirmar empíricamente que en el total de los municipios que no hacen parte del tratamiento, existiera un grupo con características similares a aquellos que fueron incluidos en el grupo tratado. De acuerdo a los resultados obtenidos, se minimiza el problema del sesgo de selección en los modelos utilizados pues las variables observadas se ubican, en promedio, en un rango óptimo alrededor del 10%, lo cual las sitúa en el área de significancia (figura 9).

El método de emparejamiento utilizado para cada modelo permitió el cálculo del efecto promedio del tratamiento (Average Treatment Effect on the Treated o ATT) para estimar el valor medio en el grupo de municipios que hacen parte de las zonas de consolidación (grupo tratamiento) frente al grupo de municipios no incluidos (grupo de control). El ATT será la diferencia entre la media de la variable de resultado del grupo de tratamiento, comparada con la media que

hubiese obtenido este mismo grupo de no haber hecho parte del programa de consolidación.

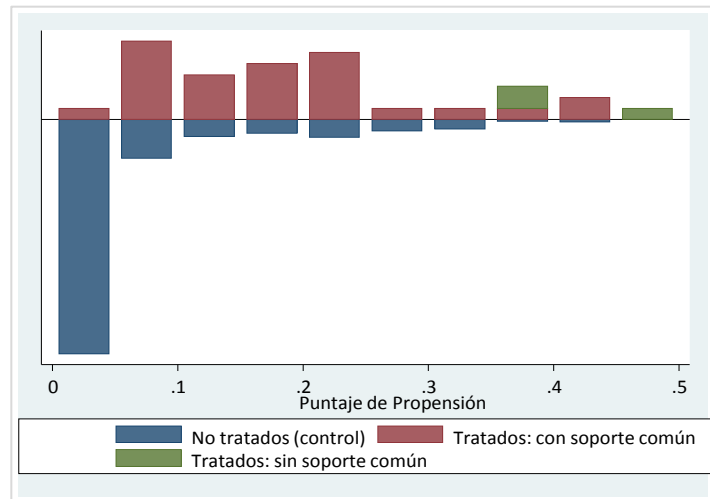


Figura 9. Densidad de soporte común del pareamiento por puntaje de propensión (Propensity Score Matching -PSM) de los grupos tratados y no tratados

Fuente: Elaboración propia

En general, las estimaciones evidencian que los valores del estadístico t obtenidos para las diferencias de media en las variables analizadas, son relativamente bajos ($t > 2.0$ o $t < -2.0$) por tanto, la diferencia entre los grupos de tratamiento y control no es significativa (también se observa en la media estimada para ambos grupos). De igual forma, el p -value²² es para todas la variables mayor a t (signo positivo), confirmando que las variables incluidas en los modelos están correctamente balanceadas.

²² En este tipo de test de medias cuando el valor es menor a 0.05 la diferencia es significativa. Por ello, al estar los valores de la relación $p > t$, por encima de 0.05, se concluye que no son significativas las diferencias entre las variables incluidas en la regresión.

Se realizaron seis modelos para captar los efectos del conflicto armado sobre las capacidades institucionales de los municipios en la generación de ingresos propios y la ejecución del gasto de inversión a nivel local en los periodos 2002 – 2008 (antes de la creación de las zonas de consolidación), 2002 - 2012 (antes y después de su implementación) y 2008-2012 (período en ejecución).

Los resultados de estos modelos se presentan a continuación y de manera resumida en la Tabla 4, al final de este segmento.

Primer modelo: Diferencias en capacidades municipales (iniciales) en generación de ingresos antes de la consolidación: 2002 – 2008

Con este primer modelo se buscó determinar la existencia de diferencias relacionadas con la capacidad de generación de ingresos a nivel local, entre el grupo de tratamiento y el grupo de control antes de la implementación del programa de consolidación (2002 - 2008).

Los resultados obtenidos corresponden al comportamiento esperado: no existen diferencias significativas en las capacidades municipales para la

generación de ingresos propios entre los municipios que no formaron parte del programa de consolidación y aquellos que, posteriormente, fueron incluidos.

Esto confirma los resultados de la prueba de *soporte común* realizada para seleccionar el grupo de control, el cual debía cumplir con ciertas características de comparabilidad frente a su homólogo de tratamiento.

En relación a la generación de ingresos, el coeficiente calculado para medir la diferencia entre los grupos de tratamiento y control (ATT) fue 0.021, signo positivo a favor de los municipios de tratamiento; no obstante, este valor no es estadísticamente significativo. Los resultados reafirman que las localidades de ambos grupos no presentaban diferencias significativas en capacidades de generación de ingresos propios en el período previo al inicio del programa de consolidación.

Adicionalmente, el impacto global del conflicto en aquellos municipios incluidos en las zonas de consolidación, medido por el valor t estadístico 1.17, indica que la diferencia de las medias entre los grupos de control y tratamiento, no es estadísticamente diferente de cero ($t > 2.0$). Por lo tanto, no existen diferencias relacionadas con la generación de ingresos entre los grupos. (Tabla 5)

Segundo modelo: Impacto en las capacidades municipales en la generación de ingresos 2002 – 2012

Las capacidades de los gobiernos para generar ingresos propios en ambos grupos de municipios, no presentó diferencias significativas en el período 2002 – 2012. Los resultados del logit evidencian que en general, las diferencias en la capacidad de generación de ingresos propios respecto al total de los ingresos locales, indistintamente, si el municipio formó parte o no de zona de consolidación, no son estadísticamente significativas.

Considerando lo anterior, los resultados muestran un impacto global en las capacidades de generación de ingresos en los municipios del grupo de tratamiento (signo positivo del ATT -coeficiente 0.033). Es decir, que en las localidades del grupo de tratamiento el efecto no es estadísticamente significativo comparado con los del grupo de control.

El efecto global del conflicto en zonas de consolidación con respecto a capacidades de generación de ingresos propios, no es significativo, al menos durante este período, comparado con las mismas capacidades de los que no fueron seleccionados en este programa. Esto se evidencia en el bajo valor del t estadístico obtenido (1.76), que indicaría que la diferencia de las medias entre ambos grupos no es estadísticamente diferente de cero. (Tabla 5)

Tabla 4. Resumen de resultados: prueba de balanceo entre los grupos de tratamiento y control

Variables	Media				
	Tratamiento	Control	Sesgo (%)	Estadístico t	p>t
Ingreso: 2002 - 2008					
Tasa de homicidios (log)	4.32	4.08	23.8	0.87	0.38
Cobertura en salud	0.54	0.53	2.6	0.71	0.71
Tasa de secuestros (log)	0.98	0.98	-0.03	0.97	0.97
IPM	0.76	0.77	-8.7	-0.44	0.66
IPM^2	0.59	0.6	-7.5	-0.35	0.72
2002 - 2012					
Tasa de homicidios (log)	4.19	4.29	-9.4	-0.34	0.73
Cobertura en salud	0.55	0.55	0.4	0.06	0.95
Tasa de secuestros (log)	1.02	1.03	-0.7	-0.02	0.98
IPM	0.75	0.72	17.3	0.74	0.46
IPM^2	0.57	0.54	18.9	0.8	0.43
2008 - 2012					
Tasa de homicidios (log)	4.1	4.02	8.1	0.26	0.8
Cobertura en salud	0.54	0.53	3.9	0.57	0.57
Transferencias (log)	8.23	8.17	9.3	0.49	0.63
Regalías (log)	5.99	5.85	7.2	0.3	0.77
IPM	0.78	0.78	0.5	0.02	0.98
IPM^2	0.62	0.62	0.2	0.01	0.99
Gastos de inversión: 2002 - 2008					
Tasa de homicidios (log)	4.10	3.99	10.3	0.34	0.73
Cobertura en salud	0.54	0.52	5.1	0.73	0.46
Transferencias (log)	8.22	8.55	-49.0	-1.92	0.06
Regalías (log)	5.98	5.72	13.8	0.51	0.61
IPM	0.78	0.75	21.7	0.93	0.35
IPM^2	0.62	0.57	22.5	0.95	0.34
2002 - 2012					
Tasa de homicidios (log)	4.26	4.22	4.1	0.11	0.92
Cobertura en salud	0.55	0.55	-1	-0.11	0.92
Transferencias (log)	8.29	8.16	19.1	0.64	0.53
Regalías (log)	5.91	6.15	-12.6	-0.45	0.66
Interacción tasa de homicidios - secuestrados (log)	4.48	5.39	-19.8	-0.57	0.57
IPM	0.76	0.78	-10.7	-0.39	0.7
IPM^2	0.60	0.62	-12.6	-0.41	0.68
2008 - 2012					
Tasa de homicidios (log)	4.1	3.94	15.7	0.5	0.62
Cobertura en salud	0.54	0.52	5.3	0.82	0.42
Transferencias (log)	8.23	8.3	-10.7	-0.44	0.66
Regalías (log)	5.99	5.9	4.4	0.17	0.87
IPM	0.78	0.78	2.9	0.13	0.9
IPM^2	0.62	0.62	2.1	0.09	0.93

Fuente: Elaboración propia.

Nota: La regla indica que cuando el valor de $t > 2.0$ o $t < -2.0$ será significativo el resultado (habrá impacto).

Con respecto al p -valor, si $p < 0.05$ es significativo, indicará que habrá impacto.

Tercer modelo: Impacto en las capacidades municipales en la generación de ingresos 2008 – 2012

Con el objetivo de identificar los efectos del conflicto entre el periodo previo a la implementación de las zonas de consolidación y tres años después de iniciar la ejecución del programa (corto plazo) se realizó un ejercicio adicional que empleó la información de los municipios entre los años 2008 y 2012. Los resultados no revelan diferencias sustanciales entre los grupos de tratamiento y control en relación al efecto del programa sobre las capacidades institucionales de los municipios para generar ingresos.

Lo anterior se confirma con la medición del impacto global del programa de consolidación, a partir de los resultados del ATT. En efecto, el valor del coeficiente de ATT es -0.007; es decir, los municipios incluidos en zona de consolidación no presentan diferencias significativas con respecto al comportamiento de los municipios que no hacen parte de éstas en sus capacidades institucionales de generación de ingresos.

Estos resultados son contrarios a los esperados, no obstante, en el periodo analizado se incluyó información de un año antes de la implementación del programa. Por lo tanto, es posible que los efectos del programa aun tengan la

influencia de la inercia del conflicto sobre las capacidades institucionales a nivel local.

Adicionalmente, el valor del t estadístico obtenido es bajo y con signo negativo (-0.53), lo que confirma que la diferencia de las medias entre los municipios del grupo de tratamiento y control no son estadísticamente significativas. En consecuencia, el impacto del programa en los municipios en los cuales se implementó no ha sido relevante (Tabla 5).

Cuarto modelo: Impacto en las capacidades municipales (iniciales) del gasto de inversión 2002 – 2008

Se realizaron estimaciones adicionales para calcular el impacto del conflicto armado sobre la capacidad de los municipios en zonas de consolidación en ejecución de gastos de inversión. Lo anterior, considerando los gastos de inversión como fuente importante para la puesta en marcha de proyectos de desarrollo local y reconstrucción en el marco del posconflicto en Colombia.

Para el período 2002-2008, los resultados con respecto a los gastos de inversión municipales indican que el ATT es 0.018; esta diferencia de las medias entre ambos grupos no es estadísticamente diferente de cero. Por tanto, no existen

diferencias significativas estadísticamente, en esta variable para los municipios considerados.

Asimismo, el valor t estadístico obtenido es -1.69, indica que el impacto global del conflicto sobre las capacidades municipales en gastos de inversión no presenta diferencias significativas entre ambos grupos ($t > -2.0$).

Quinto modelo: Impacto en las capacidades municipales del gasto en inversión 2002 – 2012

Este modelo buscó captar el efecto de la violencia en las capacidades municipales en función del gasto de inversión para el período 2002 – 2012, antes y después de la implementación de las zonas de consolidación. Los resultados obtenidos dan cuenta de un efecto no significativo sobre la ejecución de gastos de inversión en los municipios de las zonas de consolidación al ser comparados con los del grupo de control.

En ese contexto, el impacto global en las capacidades municipales con relación al gasto de inversión medido por el coeficiente ATT es 0.0035; y el t estadístico fue 0.22. Estos resultados evidencian que las diferencias de las medias

entre los municipios tratados y los no tratados, son prácticamente cero y, por lo tanto, no significativas. (Tabla 5)

Sexto modelo: Impacto en las capacidades institucionales municipales del gasto en inversión 2008 – 2012

Este modelo analiza los efectos de corto plazo sobre las capacidades institucionales de los municipios, relacionadas con los gastos de inversión por efecto de la implementación del programa de consolidación. En general, los resultados evidencian, al igual que el modelo anterior, un impacto poco significativo sobre las capacidades municipales en la ejecución de gastos de inversión.

En relación con lo anterior, el efecto global sobre estas capacidades en municipios del grupo de tratamiento no es significativo. El efecto del programa sobre sus capacidades institucionales ligadas al gasto de inversión, es de 0.004 (ATT) valor que es relativamente bajo y, estadísticamente, no es significativo. En efecto, el bajo valor del t estadístico obtenido (0.32), corrobora la evidencia de un efecto no significativo del programa de consolidación sobre estas capacidades municipales (Tabla 5).

Tabla 5. Resumen de resultados: efecto global del programa de consolidación sobre las capacidades institucionales de los gobiernos municipales

Modelo	Coficiente (Efecto del programa ATT*)	t-stat
Ingresos propios (2002-2008)	0,0215	1.17
Ingresos propios (2002-2012)	0,0335	1,76
Ingresos propios (2008-2012)	-0,007	-0,53
Gastos de Inversión 2002 - 2008	0.182	-1.69
Gastos de Inversión 2002 - 2012	0,0035	0,22
Gastos de Inversión 2008 - 2012	0,004	0,32
* Puntaje promedio de los tratados		

Fuente: Elaboración propia

Estos resultados para las zonas de consolidación, deben analizarse bajo las limitaciones propias de este tipo de estudio; a pesar de la rigurosidad aplicada al incluir las variables, es posible que se hayan omitido algunas debido a la falta de información. Para realizar las estimaciones solo fueron incluidos 32 de los 58 municipios del grupo de tratamiento; esto como consecuencia de la falta de información sobre los municipios restantes. Aunque la muestra analizada es representativa, existe la posibilidad que el factor mencionado anteriormente incida en los resultados finales.

No obstante, las críticas alrededor de la estrategia de consolidación ejecutada por el gobierno nacional, son coherentes con los resultados obtenidos. En efecto, el modelo implementado se debería revisar a partir de nuevas estrategias

para superar el conflicto considerando una visión integral de desarrollo que supere lo económico e incluya las aspiraciones de sus habitantes desde lo social, lo cultural, lo ambiental y lo institucional, y “no simplemente como una estrategia transitoria de consolidar una presencia militar”. (Vargas, 2011)

El reporte de Washington Office on Latin America –WOLA- de diciembre de 2012 titulado *Consolidating “Consolidation”* (Isacson, 2012), afirma que el compromiso a largo plazo es la "institucionalización" de la consolidación; sin embargo, el compromiso es amenazado por la evidente disminución de interés en el proceso y la politización que ha derivado en la corrupción de líderes locales.

En ese contexto, el informe expresa la incertidumbre sobre el futuro del programa de consolidación, el cual, había alcanzado fases (al menos en algunas zonas del país) en que las fuerzas armadas podrían ser reemplazadas por civiles de acuerdo a la disposición de los mismos. Sin embargo, todo indica que será un programa relativamente pequeño, implementado en aproximadamente siete zonas, pero con un bajo perfil en algunos de los territorios intervenidos.

De igual manera, el informe también alerta sobre la posibilidad de un estancamiento del proceso de consolidación en el país, generando preocupación por la decadencia del objetivo de establecer gobernanza civil en aquellas zonas

donde ha existido una ausencia histórica de presencia gubernamental; situación que retrasaría el proceso de institucionalización y reduciría su efectividad.

El programa de consolidación es deficiente y muchos de sus defectos se deben a la ausencia de representantes del estado civil, pero su desaparición no es una vía para alcanzar la institucionalidad en estos territorios. Mejorar su estrategia, junto con: lograr más eficiencia de los gobiernos locales, aumentar la gobernabilidad, mejorar la vida ciudadana y la integración económica y social a la vida nacional, entre otras, constituyen alternativas en medio de esta transición para generar oportunidades de desarrollo en los territorios. El interrogante es: “¿cuándo los civiles podrán hacerse cargo?” (Isacson, 2012, pág. 21) .

La evidencia demuestra que ante las debilidades institucionales a nivel municipal ocasionadas por el conflicto armado, la implementación del programa de zonas de consolidación no parece haber generado cambios o efectos significativos en las capacidades locales de los municipios incluidos. Particularmente, durante el periodo analizado las capacidades para incrementar la generación de recursos propios, producto de una mayor estabilidad en sus territorios (más seguridad, más oportunidades de inversión, mejor infraestructura, etc.) y para la destinación de más recursos en gastos de inversión (especialmente de tipo social: salud, educación, vivienda, saneamiento básico, etc.), no presentaron diferencias significativas, y por consiguiente, limitados impactos sobre el desarrollo local de estos territorios.

El diseño de políticas de desarrollo para el posconflicto a nivel local deberá considerar otros elementos o factores que faciliten los procesos de reconstrucción del tejido social, económico e institucional, en los territorios afectados por el conflicto armado. No es suficiente con focalizar recursos a través de un plan, como el de consolidación territorial, se requieren otras alternativas para fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos locales e incluso de las mismas comunidades organizadas. Para incidir en el desarrollo de los territorios deben existir herramientas que aumenten la generación de ingresos y recursos, y garanticen la eficiencia en el gasto de inversión

Estos resultados deben analizarse teniendo en cuenta las limitaciones de la información utilizada para su obtención. En efecto, por un lado existen un conjunto de características no observables que podrían tener incidencia en los cambios en las variables dependientes, y que no logran ser captadas por la falta de información. Para realizar la medición, este ejercicio ha sido riguroso en la inclusión de las variables y de la información disponible en el país, la cual proviene de fuentes oficiales emitidas desde las instituciones formales en las que se generan y recopilan los datos empleados.

Finalmente, algunos interrogantes para ser abordados en futuras investigaciones deberán centrarse en aspectos como: ¿Cuál es el costo de

oportunidad del Plan de Consolidación Territorial? ¿Qué tipo de estrategias o políticas públicas complementarias se requerirían para lograr un mayor impacto en el desarrollo local del proceso de consolidación en la fase de posconflicto? ¿Cuál es el rol que deberá jugar la sociedad civil en la implementación de esta estrategia? ¿Se podrían esperar efectos sobre las capacidades de los municipios en un periodo más largo de tiempo? Estos son temas en los cuales sería conveniente profundizar a efectos de mejorar el diseño y la eficacia en la ejecución de las políticas para el desarrollo local en el posconflicto.

6. Aprender de la experiencia: análisis de procesos de desarrollo en posconflicto de otras regiones del mundo

En este capítulo se revisan algunas experiencias de países con relación al tipo de políticas y estrategias utilizadas en el período de posconflicto para consolidar procesos de desarrollo y paz. El objetivo de esta revisión permitirá extraer lecciones de política para el proceso que Colombia inició recientemente con la firma del acuerdo definitivo con las FARC EP y la iniciación de los diálogos con el ELN.

Colombia ha tenido antecedentes similares con otros grupos alzados en armas con los cuales se logró la firma de acuerdos de paz, es decir, salidas negociadas al conflicto con relativo éxito. Sin embargo, dada la complejidad del conflicto y los diversos grupos involucrados, los acuerdos lograron soluciones parciales que, a pesar de su importancia, no resultaron suficientes para alcanzar la paz en todo el territorio nacional. La Tabla 6 describe la evolución de los acuerdos y los grupos que hicieron parte de éstos.

Tabla 6. Conflicto armado: por grupos y tipo de solución en Colombia

Años (inicio - finalización del conflicto)	Grupo armado	Estado del conflicto
1974 – 1990	M-19	Resuelto por Acuerdo de Paz
1967 - 1991	EPL	Resuelto por Acuerdo de Paz
1984 - 1991	Movimiento Armado Quintín Lame - MAQL	Resuelto por Acuerdo de Paz
1991 - 1994	Corriente de Renovación Socialista - CRS	Resuelto por Acuerdo de Paz
1964 -	ELN	No resuelto
1964 -	FARC EP	No resuelto

Fuente: Elaboración propia, con información de Anuario de Procesos de Paz (2014)

La experiencia indica que aquellos países en los cuales se ha logrado un acuerdo de paz para finalizar la situación de conflicto interno, fruto de enfrentamientos de grupos armados o de otro tipo de violencia; han aplicado iniciativas orientadas a la generación de condiciones de convivencia pacífica entre las partes en conflicto, la reconstrucción del tejido social y de las capacidades de organización y la necesidad de establecer un nuevo consenso social (Beristain, s.f.). En este mismo sentido, Beristain anota que:

Al hablar de una eficaz salida democrática en situaciones postconflicto, se deben tener en cuenta dos perspectivas: la de estructuras y procedimientos, que permite manejar los temas en conflicto que dividen a la sociedad; y el conjunto de relaciones fundamentales entre los grupos involucrados. En una sociedad, si las estructuras no son justas, no podrán desarrollarse esas relaciones entre los grupos. Y a la inversa, las estructuras no funcionarán adecuadamente, por muy justas que sean, si no existe un mínimo de cooperación entre los grupos. (pág. 15.)

El Consejo Económico y Social (Ecosoc) de la Organización de las Naciones Unidas –ONU (2012) ha identificado que en el período de consolidación de la paz es importante la puesta en marcha de acciones políticas e institucionales, orientadas al desarrollo en el largo plazo. Las medidas deben orientarse a remover

las causas del conflicto y evitar, al máximo, su resurgimiento; garantizando un proceso de paz sólido y sostenible. Según la propuesta de Ecosoc, en la figura 10 se resume los elementos que requiere la consolidación de la paz en la fase de posconflicto.



Figura 10. Elementos para la consolidación de la paz en el posconflicto

Fuente: Elaboración propia, con base en el Consejo Económico y Social (Ecosoc) de la Organización de las Naciones Unidas –ONU (2012).

En este sentido, el período siguiente a la declaratoria de cese de hostilidades entre los grupos en conflicto suele representar retos complejos para las políticas públicas; los cuales superan, en la mayoría de los casos, las capacidades internas en materia institucional y de recursos para la consolidación de un proceso

de paz sostenible. Por ello, la cooperación internacional y la presencia de agencias y organizaciones foráneas empiezan a incrementar su presencia y acción en éstos territorios; sin embargo, este tipo de participaciones no siempre resultan positivas para lograr la consolidación de la paz. La descoordinación y la duplicidad de funciones e inversión de recursos se convierten en un problema adicional con el que deben lidiar la población víctima, los gobiernos nacionales y los subnacionales (regionales y locales).

Adicionalmente, Paul Collier, citado por Pozo (2008 - 2009, pág. 276) plantea que la imposición de modelos foráneos a contextos diferentes en el pos-acuerdo de paz, en ocasiones, resultan inapropiados y con efectos magros sobre la realidad que se pretendía cambiar. En ocasiones de relativo éxito, han obedecido a medidas de carácter diplomático y la presencia de incentivos a los grupos participantes del conflicto. No ha sido importante el impacto en la reducción de los riesgos del retorno al conflicto y mucho menos a la disminución de los factores de vulnerabilidad en la población. Por lo tanto el riesgo de que el conflicto resurja suele ser más alto.

Más recientemente la ONU, ha reconocido el rol e importancia de la cultura en la consolidación de la paz. En efecto, la puesta en marcha de las estrategias que busquen este objetivo, requiere que los tomadores de decisiones tengan claridad sobre la diversidad cultural y sus vínculos con los ejecutores de

políticas y relaciones con los habitantes locales. Los territorios afectados por conflictos, aún después de la firma de acuerdos de paz, son altamente proclives a retornar a esto; por ello, el contexto político interno y las dinámicas culturales no pueden ser desconocidos por quiénes planifican y ejecutan las acciones de paz. Su ignorancia, podría dar al traste con los objetivos de la intervención en el territorio. (Woodhouse & Duffey, 2007)

En este capítulo, el marco de análisis permitirá abordar los procesos de desarrollo ocurridos en algunos países que vivieron conflicto armado para extraer lecciones de la experiencia práctica en los procesos de posconflicto o post-acuerdo de paz. Para ello, se revisaron los casos de dos regiones del mundo: África y Centroamérica. En África, por la intensidad de la confrontación, se tomaron como referencia a Rwanda y Sierra Leona; en Centroamérica, por ser regiones geográficamente cercanas y que vivieron un conflicto interno con características parecidas al de Colombia, se escogieron a Nicaragua, El Salvador y Guatemala. La Tabla 7 describe algunas características del conflicto en estos países.

Tabla 7. Conflicto y posconflicto armado: Comparativo en países seleccionados

Nota: Elaboración propia, con base en diversas fuentes²³

País	Origen/Causa del conflicto	Inicio de conflicto	Fin del conflicto	Forma de solución	Proceso de Paz	Políticas Desarrollo Posconflicto
Rwanda	Étnico - propiedad de la tierra, entre dos grupos: Tutsi (ganaderos, conformaban la elite del gobierno); y Hutus, agricultores, eran la mayoría de la población. Se refleja una lucha por el control y poder del Estado entre ambos grupos.	1990	1994	Militar	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Participación de otros países para solución política al conflicto (Bélgica, Alemania, Estados Unidos, Francia, Zaire, entre otros), se establecen mesas de negociación y se logra en 1994 la firma del Acuerdo de Arusha. No obstante, éste fracasó y con el magnicidio presidencial se desató el genocidio. ▪ Impulso de políticas de justicia y reconciliación. Se crea con el apoyo de la ONU el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR). ▪ Proceso, lento, complejo y de difícil aplicación de penas. ▪ Recuperación e incorporación de los tribunales tradicionales para impartir justicia en el periodo del posconflicto, los <i>Gacaca</i> (se pronuncia <i>gachacha</i>) que son tribunales de amplia participación comunitaria, con alto contenido tradicional y cultural. Estos tribunales se implementaron para juzgar a acusados por su participación en crímenes en el marco del conflicto. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Puesta en marcha de una estrategia de desarrollo de largo plazo. ▪ Reconstrucción y rehabilitación de infraestructura. ▪ Restablecer las normas sociales. ▪ Programas de reintegración para desmovilizados (excombatientes), repatriación de refugiados. ▪ Apoyo vía cooperación internacional para la reconstrucción y las reformas en el marco de los objetivos de desarrollo. ▪ Restablecimiento de las instituciones y creación de nuevas, como Genocide Survivors Fund (Fondo de Ayuda a los Sobrevivientes del Genocidio) orientada a la generación de ingresos, educación, salud y refugio a la población víctima; y National Unity and Reconciliation Commission (Comisión de Unidad y Reconciliación Nacional), que trabaja temas sobre educación cívica y diálogos estructurados sobre unidad, reconciliación, justicia, seguridad y democratización. ▪ Mayor crecimiento económico (entre 1995 - 2005, el PIB creció a un ritmo de 7,5% promedio anual). ▪ Políticas para reducción de la pobreza y satisfacción de necesidades básicas y servicios públicos.

²³ Fuentes utilizadas: Historias y Biografías (2014); Human Rights Watch (2011); Banco Mundial (2007); Castell, Antoni (2009); Observatorio de Conflictos y Derechos Humanos – Solidaritat UB (2009); Freeman, Mark (s.f.); Velasco, Juan (2013); Banco Mundial (2007); Devia Garzón, Ortega Avellaneda & Magallanes Montoya (2014); Fisas, Vicenç (2010); Fisas, Vicenç (2011); Irenees.net (2007); Paniagua, Walter (2012); verdadabierta.com (Restrepo J. , 2015); Díaz Cástor, Romero Serrano & Morán Blanco (2010); PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD); Font, Joan & Ricard Goma. (s.f.); Arana, Chamorro, De Franco, Rivera & Rodríguez (s.f.); Tarazona (2014)

País	Origen/Causa del conflicto	Inicio de conflicto	Fin del conflicto	Forma de solución	Proceso de Paz	Políticas Desarrollo Posconflicto
Sierra Leona	Dos factores dan origen al conflicto: Control de producción y comercio de diamantes y lucha por el poder político. En contienda dos grupos de interés, las Fuerzas de Pacificación de los países del África Occidental (ECOMOG), junto a campesinos armados por el gobierno, y los rebeldes del Consejo Revolucionario de las Fuerzas Armadas (AFRC) y el Frente Revolucionario Unido (RUF).	1990	2000	Acuerdo de Paz	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ONU interviene e inician negociaciones diplomáticas entre el RUF y el gobierno, logrando la firma del Acuerdo de Paz de Lomé (1999). ▪ Se crea una Comisión de la Verdad y Reconciliación, reglamentada en el año 2000. ▪ Se rompe el Acuerdo de Paz, revive el conflicto y la Comisión de Verdad solo entra en funcionamiento en 2002. Es la primera Comisión que se creó en el continente sudafricano como requisito indispensable para el Acuerdo de Paz. ▪ Dentro de los programas de reintegración dirigido a cerca de 55,000 ex-combatientes se destacó la capacitación en oficios y educación, el apoyo al desarrollo de las actividades económicas (agrícolas, pesqueras o empresariales) además de instructivos e implementos para el desarrollo de dichas actividades. ▪ Creación de una Comisión Nacional Electoral ▪ Reconocimiento y legalización del Frente Revolucionario Unido (RUF) como Partido Político. Se otorga amnistía a golpistas y combatientes del RUF para que puedan desempeñar cargos públicos y participar como parte del gobierno en posiciones vicepresidenciales y ministeriales. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alianza internacional brindó asistencia no solo a la salida del conflicto, sino también para la recuperación y rehabilitación. Esto se tradujo en beneficios a la población afectada por el conflicto para la consolidación de la paz, la reconstrucción y las reformas al sector público necesarias para los nuevos procesos de desarrollo. ▪ Consolidación de la estabilidad y el retorno a la democracia. Se restablecen los gobiernos locales y se avanza en la descentralización sectorial (agricultura, saneamiento y los gobiernos locales y regionales). ▪ Políticas educativas: se establece la educación primaria universal gratuita, aumentando la cobertura bruta, pasando de 65% en 1999 a 160% en 2005. ▪ Institucionalmente los indicadores de buen gobierno revelen mejoras después del conflicto, pero estas no son tan significativas y continúan siendo un reto importante para el país. ▪ El desarrollo de infraestructura para proveer servicios públicos, vías, disminuir la corrupción, mejorar la calidad de los servicios de salud, mejorar la gestión del gobierno, mayor crecimiento económico y generación de empleo, siguen siendo preocupación para el desarrollo del país en el posconflicto.

País	Origen/Causa del conflicto	Inicio de conflicto	Fin del conflicto	Forma de solución	Proceso de Paz	Políticas Desarrollo Posconflicto
Guatemala	La inestabilidad política y la lucha por el poder. En 1944 se instaura el gobierno del Arbenismo (derivado del apellido de su líder Jacobo Arbenz), luego de derrocar al general Jorge Ubico Castañeda, inicia reformas de corte socialista (reforma agraria, políticas antiautoritarias, protección a los indígenas, entre otras). Estas no fueron bien recibidas por la oposición y con el apoyo de EE.UU., en 1954 Norteamérica invade a Guatemala para erradicar semillas del comunismo, además de medidas represivas contra indígenas, maestros y líderes agraristas revolucionarios, lo que llevaría a la aparición de los movimientos guerrilleros en 1960, iniciando la confrontación armada.	1960	1994	Acuerdo de Paz	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En 1996 se firmó el Acuerdo de Paz, proceso largo, con intervención de países de la región (Grupo Contadora: Colombia, México, Panamá y Venezuela, creado en 1983). Legalización de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) como Partido Político. ▪ En 1984 militares transfieren poderes hacia civiles. Las elecciones presidenciales de 1985 (electo Vinicio Cerezo) es la partida a democratización y acercamientos al diálogo. ▪ 1986 y 1987 Acuerdos de Esquipulas I y II, «paz por democracia». Esto dio origen a la Comisión de Reconciliación Nacional, se promulga Ley de Reconciliación Nacional que establece la amnistía a ex-combatientes guerrilleros y posibilita su participación política con extinción de la responsabilidad penal. ▪ Se generan procesos de participación civil, de diversos sectores sociales y religiosos, importantes para el logro de la paz. ▪ En 1990 se realizan las "Consultas de Oslo", en el marco de la primera reunión entre la URNG y la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR). A esta reunión siguieron otras en años posteriores en distintas partes del mundo. ▪ La negociación final entre la URNG y el Gobierno, comenzó en 1991 y tuvo una duración de cinco años. ▪ Reformas institucionales en 1993 y cesa sus funciones la CNR. Se firmó en México ese mismo año un acuerdo entre las partes en conflicto y se elaboró una agenda negociadora con 11 puntos de contenido sobre temas como: fortalecimiento de la sociedad civil y la función del ejército, los pueblos indígenas, la reforma constitucional y el régimen electoral, el reasentamiento de la población desplazada, las condiciones socioeconómicas, y la reforma agraria, entre otros. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los compromisos derivados del Acuerdo de Paz de 1996 se cumplieron parcialmente hasta 1999, luego el proceso decae de manera significativa (se afirma que cerca del 95% de los acuerdos de paz no se han cumplido). La voluntad política es insuficiente y predominó la indiferencia de los sectores sociales que se habían comprometido, dando como resultado una paz caracterizada por la ausencia de conflicto armado y solo interesada en cambios no estructurales sobre las causas del conflicto. ▪ Desarrollo de la justicia transicional. Promoción con organizaciones y el apoyo de la cooperación internacional de iniciativas para el derecho de las víctimas, de la verdad, la reparación y la justicia de las personas víctimas del conflicto. Se evidencia en la publicación del informe <i>Guatemala nunca más</i> (1998), y el informe <i>Guatemala memoria del silencio</i> (1999). ▪ En 2003 se implementa el Programa Nacional de Resarcimiento (PNR), que entregó indemnizaciones económicas a las personas víctimas del conflicto. ▪ En general, un balance realizado a 10 años después de la firma del acuerdo de paz, revela un panorama desalentador para el desarrollo del país: bajo crecimiento económico y desigualdad de ingresos, incremento de la pobreza urbana y rural, estructura fiscal regresiva, obsoleta e insuficiencia de recursos del Estado, corrupción, incremento del crimen organizado, inseguridad, impunidad, políticas agrarias inconclusas y poco consultadas con las bases campesinas e indígenas (Fondo de Tierras, por ejemplo) y debilidades institucionales que han dado origen a la desconfianza de los ciudadanos frente al gobierno.

País	Origen/Causa del conflicto	Inicio de conflicto	Fin del conflicto	Forma de solución	Proceso de Paz	Políticas Desarrollo Posconflicto
El Salvador	Naturaleza política de lucha por el poder. La exclusión política y falta de garantías y apoyo a la participación de la oposición, acompañada de sucesivos fraudes electorales generaron el descontento y desconfianza hacia las instituciones políticas y electorales. En 1970 surgieron las Fuerzas Populares de Liberación (FPL - Farabundo Martí); en 1971 el Partido de la Revolución Salvadoreña-Ejército Revolucionario del Pueblo (PRS-ERP); en 1974 la Resistencia Nacional - Fuerzas Armadas de la Resistencia Nacional (RN-FARN) y en 1975 el Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos (PRTC). Esto desencadenaría el conflicto en 1981, el ataque de la guerrilla contra las fuerzas del Estado denominado "La Ofensiva Final".	1980	1991	Acuerdo de Paz	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El Acuerdo de Paz, (Acuerdos de Chapultepec) firmados el 16 de enero de 1992, debido a las siguientes circunstancias: El debilitamiento de la guerrilla, derivado de la lucha contrainsurgente, unido a los cambios en el ámbito internacional (Caída del Muro) y los esfuerzos del gobierno Salvadoreño (Presidencia de Duarte) por una salida dialogada al conflicto. ▪ Apoyo internacional para la paz, se conformó el grupo de <i>amigos del secretario general</i>: Colombia, México, Venezuela y España, y el acompañamiento de la ONU, fundamentales para lograr el acuerdo de paz. ▪ Se creó la Misión de Observadores de las Naciones Unidas para El Salvador (ONUSAL); la Comisión de la Verdad y la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ). ▪ Se oficializa la participación legal como partido político del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). ▪ Se concede la libertad a los combatientes del FMLN que se encontraban detenidos en las cárceles. ▪ El Estado se compromete con medidas de seguridad para la protección y efectiva participación de los miembros del FMLN en los procesos políticos y electorales. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En general, entre 1990 - 2012, El Salvador mostró el avance más significativo en Latinoamérica con relación al Índice de Desarrollo Humano (Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2013) en pleno período pos-acuerdo de paz. ▪ El proceso de paz de El Salvador es considerado como uno de los más exitosos del mundo, porque después de prácticamente 25 años de logrado no hay brotes del conflicto y se han dado pasos firmes a la democratización del país, ejemplo de hecho, es la participación política del FMLN, que en 2009 logró la presidencia de El Salvador. ▪ El desarrollo del país tuvo un importante impulso en el posconflicto con política de educación amplia e inclusiva. ▪ Hubo reducción importante de la tasa de mortalidad infantil y la desnutrición y mejora significativa de acceso a servicios de agua potable y saneamiento. ▪ Desde 2008 el país se ha visto afectado por la crisis internacional de ese año, reflejando su condición de vulnerabilidad en materia de desarrollo. El aumento en el IDH se estancó e incluso, en variables tan importantes como el crecimiento económico, muestra bajos niveles (PIB aumenta en promedio anual 0.5%); con el agravante del aumento la pobreza por ingresos de ingresos a niveles del pasado. ▪ Los niveles de empleo también se han reducido drásticamente, aumento de la población subempleada y de la informalidad laboral, revelan el deterioro del mercado laboral en el país. ▪ La inseguridad, criminalidad y los efectos adversos sobre el medio ambiente, han emergido de manera significativa y son fuente de preocupación en el desarrollo del país.

País	Origen/Causa del conflicto	Inicio de conflicto	Fin del conflicto	Forma de solución	Proceso de Paz	Políticas Desarrollo Posconflicto
Nicaragua	<p>Inició el conflicto en 1934, cuando Anastasio Somoza da muerte al líder opositor Augusto César Sandino, e inicia período de dictadura Somoza en el país. El origen del conflicto es básicamente político y lucha por el poder. Surgimiento del Partido Socialista en 1961 y acciones armadas revolucionarias, surgió el sandinismo (Frente Sandinista de Liberación Nacional), que obtendría el triunfo en 1979, bajo el liderazgo de Daniel Ortega, derrotando a Anastasio Somoza Debayle (hijo de Somoza). Se instaura una Junta de Gobierno para la transición (1979 – 1985, hasta que finalmente se inician las conversaciones y negociación entre las partes, culminando con la firma del Acuerdo de Sapoa en 1988, consolidándose la paz en el período presidencial de Violeta Chamorro (1990 - 1997).</p>	1961	1990	Acuerdo de Paz	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El proceso de paz estuvo marcado por la influencia del Grupo Contadora (creado en 1983) integrado por México, Venezuela Colombia y Panamá y cuyo objetivo era prevenir que el conflicto en Centroamérica se extendiera en la región, para ello buscaba generar y facilitar diálogos entre los gobiernos y los movimientos guerrilleros o de otros grupos en conflicto, en la búsqueda de la paz de la región. De esta forma, se firmó en 1986 el “Acta por la Paz y la Cooperación en América Central” (También denominada Acta de Contadora para la paz y la cooperación), a la cual se suscribió Nicaragua, lo que llevaría a la aprobación del Acuerdo de Esquipulas II en 1987 (antes, en 1986 se había firmado el Esquipulas I) el cual fijaba la ruta y proceso para el logro definitivo de la paz en Centroamérica. En 1988, Acuerdo Esquipulas III es firmado con el cual definitivamente se da el fin al conflicto armado en la Región y se inicia el tránsito a la paz. ▪ El triunfo del sandinismo concretó las aspiraciones políticas de la revolución en los procesos electorales de 1987, al obtener mayoría en éstas. Así se sentaron las bases para la construcción democrática y alcanzar la paz. ▪ En los años siguientes 1988 -99, surgen complicaciones derivadas de la pugna entre la izquierda y los intereses de EE.UU. en el país. Estas tensiones romperían la dinámica del proceso y retrasan la implementación del nuevo sistema político. La solución a esto vendría después con la derrota que el ejército oficial le propina a las fuerzas contrainsurgentes, lo que sella definitivamente a la revolución y sus ideas en el poder; y la diplomacia de los presidentes vecinos en la región, dan inicio a un proceso que culminaría en el acuerdo de Paz. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se establecen las bases para un cambio en la política económica, para pasar de la agro-exportación a un modelo más incluyente con los campesinos a través de una Reforma Agraria Integral, con énfasis en un mayor control al comercio exterior por parte de la Nación y un nuevo patrón de acumulación orientado a la satisfacción de necesidades de la mayoría de la población nicaragüense. ▪ Se fortalecen las acciones dirigidas a los servicios sociales en salud, educación, vivienda, seguridad social, entre otros ▪ Desde el punto de vista económico, el PIB per cápita una vez firmado el acuerdo era de US\$ 480 (1991) y cuatro años después se había reducido a US\$ 437, indicando la dificultad de la recuperación económica una vez cesado el conflicto. En los años posteriores lograría una mejora en este indicador. ▪ En materia social, la situación fue bastante similar, la inversión gubernamental dirigida a proveer servicios sociales se redujo hasta en un 50% por habitante en 1996. ▪ A partir de 1996 se establecen políticas para disminuir los niveles de pobreza y desempleo, priorizando políticas sociales dirigidas al fortalecimiento de las condiciones de desarrollo de las personas y atención priorizada a los grupos poblaciones en condición de vulnerabilidad. Estos esfuerzos no fueron suficientes debido a la baja dinámica de la economía durante estos años. ▪ Se reduce ostensiblemente el gasto militar, con reducción del número de efectivos de las fuerzas militares. Sin embargo, esto fue cuestionado porque su impacto en las condiciones de empleo y del crecimiento económico fue nefasta.

La experiencia de los procesos de paz y el período de posconflicto de las regiones del mundo descritas en la Tabla 7; permite extraer aprendizajes aplicables a otros países que transiten por situaciones similares. Algunos de esos aprendizajes se describen a continuación.

6.1 Participación externa

Una característica identificada en el análisis comparativo de los países que han logrado acuerdos de paz, es el apoyo y cooperación externa de otros países para intermediar y facilitar el diálogo entre las partes en conflicto. En efecto, en los cinco procesos revisados se evidenció este acompañamiento en los procesos de búsqueda de la paz.

La Organización de las Naciones Unidas -ONU (mayor incidencia en Rwanda y Sierra Leona); el grupo de países de la misma región (Grupo Contadora, conformado por Colombia, México, Panamá y Venezuela) para los casos de Guatemala y Nicaragua en Centroamérica; y el Grupo de países Amigos del Secretariado General, (Colombia, México, Venezuela y España) en El Salvador (Centroamérica) reafirman esta situación. En todos éstos la ONU jugó un papel importante para la concreción de los acuerdos y el fin del conflicto.

La cooperación internacional para la reconstrucción o rehabilitación de los países en los periodos de posconflicto también se identifica como una característica clave. El flujo de recursos para la reconstrucción física, la financiación de programas y proyectos (económicos y sociales) orientados a la población víctima del conflicto, el apoyo al fortalecimiento y consolidación de la democracia, entre otros beneficios; complementan el rol importante que juegan los países cooperantes en los procesos de paz y de posconflicto.

Sin embargo, es claro que en ocasiones la intervención de otros países, condicionada por intereses económicos o geopolíticos, ha contribuido al surgimiento y desarrollo de conflictos internos. Adicionalmente, no toda la cooperación internacional en el período posconflicto resulta beneficiosa. En efecto, las debilidades organizacionales en la gestión y coordinación de los recursos, se refleja en duplicidad de esfuerzos con impactos limitados en la reconstrucción integral de los territorios en posconflictos.

En algunos casos, la ayuda externa para la población víctima del conflicto ya viene con un diseño y finalidad específica, que pocas veces consulta el contexto local, la cultura de sus potenciales beneficiarios y a las autoridades locales. Por ello suelen fallar en la atención de las necesidades más apremiantes de las personas o territorios que buscan transformar.

6.2 Procesos de justicia, reconciliación y participación política

La dejación de las armas, la incorporación a la vida civil de los excombatientes y su participación política, son tres características comunes en los procesos de paz revisados. Parte de las dificultades que enfrentan las sociedades en conflicto para alcanzar acuerdos de cese de hostilidades se relacionan con estas situaciones: ¿Cómo aplicar justicia a las personas pertenecientes a los grupos en disputa por los crímenes cometidos en medio del conflicto? ¿Qué tan dispuestos están los combatientes a entregar sus armas y someterse a un juicio penal? ¿Qué tipo de justicia se debe aplicar a los excombatientes? ¿Cómo lograr la reconciliación de la partes? ¿Debe reconocerse a los grupos excombatientes como nueva fuerza política y ofrecerles garantías para su participación democrática en la vida política de los países?

Estos interrogantes ilustran lo complejo y difícil que resulta alcanzar la paz; sin embargo, hay lecciones o aprendizajes que se desprenden de la experiencia de los países que tuvieron o han tenido conflictos internos.

El tema de la aplicación de justicia a los delitos y violaciones de derechos humanos causados en medio del conflicto, genera intensos debates y trabas al proceso de consolidación de la paz. En efecto, aún con victoria militar, juzgar los crímenes de guerra resulta complejo, como sucedió en el caso de Rwanda. Además de promover

mecanismos de justicia y reconciliación, se requirió apoyo de la ONU para la instauración del Tribunal Penal Internacional de Rwanda (TPIR).

Los juicios a los sindicados y las sanciones penales se realizaron de forma lenta e ineficiente, lo que incluso llevó a una figura participativa, de mucho arraigo en la cultura ancestral de la población: los *Gacaca* (se pronuncia *gachacha*), que son tribunales de amplia participación comunitaria, con alto contenido tradicional y cultural. En ellos los acusados deben presentarse ante las comunidades confesar sus crímenes y pedir perdón. Esta figura se empleó para crímenes menores y las penas asignadas fueron bajas. Cabe destacar que la eficiencia de esta práctica ha sido bastante cuestionada.

De las experiencias analizadas, otro aspecto destacado es el relacionado con mecanismos como la justicia transicional de la que se desprende la creación de comisiones de verdad, reconciliación y/o reparación y de paz, entre otras. Exceptuando los casos de Rwanda (TPIR) y Nicaragua (amnistía total), en donde no se aplicó el modelo de justicia transicional; en Sierra Leona, El Salvador y Guatemala, este tipo de mecanismos fueron implementados. Adicionalmente, en estos últimos tres países se concedieron amnistías a algunos excombatientes y se facilitó su participación en procesos políticos formales y la ocupación de cargos públicos en instituciones estatales. En estos casos, el gobierno nacional ofreció garantías de seguridad a los actores del conflicto para su reincorporación a la vida civil y política.

6.3 Políticas de desarrollo en el posconflicto

En la etapa posterior a la firma de los acuerdos de paz, suelen existir muchas expectativas en torno a la recuperación de los procesos de desarrollo en los territorios afectados por el conflicto armado. Sin embargo, el diseño, la planificación y ejecución de las políticas de desarrollo, representan retos diversos para la sociedad.

La recuperación del crecimiento económico se convierte en una de las prioridades para la generación de condiciones en materia de desarrollo. Éste a partir de la firma del acuerdo tiene un impulso natural: "bono de paz" que se genera a partir de los cambios en las condiciones de seguridad y la renovación de confianza entre los agentes sociales, estimulando la inversión productiva de recursos públicos, la reactivación de las actividades económicas tradicionales de la poblaciones afectadas por el conflicto y aumentando el ritmo de crecimiento de la economía. En Rwanda, por ejemplo, en la década siguiente al post-acuerdo (1995 – 2005) el PIB creció a 7.5% promedio anual. No obstante, la inercia del conflicto puede retrasar la recuperación económica, tal como ocurrió en el caso de Nicaragua.

La política económica se verá aún más fortalecida por la reconstrucción de la infraestructura física y social, deteriorada por las acciones violentas durante el conflicto. La evidencia encontrada apunta a la puesta en marcha de diversos planes de

reconstrucción, rehabilitación y recuperación de la infraestructura física, productiva y social en los territorios: proyectos de generación de ingresos, reformas agrarias o facilidades de acceso a la propiedad de la tierra, formación en oficios varios a las víctimas y reinsertados. Esto es un rasgo común encontrado en muchos de los casos analizados.

Estas visiones integradas de desarrollo en el posconflicto son fundamentales para la consolidación de la paz como estrategia de largo plazo (Rwanda). No solo se busca invertir en la recuperación de la infraestructura física o la actividad económica, sino también en el bienestar de las personas víctimas del conflicto (salud física y mental, educación, restablecer normas sociales, reinserción y/o reintegración de los excombatientes, reducción de los niveles de pobreza y satisfacción de necesidades, indemnizaciones a la población, reorientación del gasto militar, entre otros aspectos). Este giro en la planificación del desarrollo, apartándose de la visión monolítica de la recuperación económica, se constituye en una de las bases más sólidas para la consolidación de la paz de forma sostenible.

Otro aspecto que se identifica en las iniciativas de desarrollo en el posconflicto, se relaciona con el fortalecimiento o revalidación del rol institucional del gobierno; especialmente, en la respuesta a las demandas sociales de la población para mejorar las condiciones sociales o de vida de las comunidades (en muchos casos fuente de inconformidades y generadora de conflictos). Además, de las reformas o procesos

tendientes a fortalecer o restablecer la democracia. Esto se evidenció sin excepción en todos los casos analizados.

A pesar de estas características de la planeación, diseño y ejecución de las políticas de desarrollo en el período de posconflicto, los resultados no siempre han sido los esperados. En efecto, factores de carácter institucional (corrupción política) a nivel de las capacidades de los gobiernos locales, se han constituido en obstáculos difíciles de solventar, traduciéndose en la permanencia o incluso incremento de las desigualdades sociales (Sierra Leona, Guatemala, El Salvador y Nicaragua). Un ejemplo claro de esta situación fue la ejecución de reformas agrarias, la creación de fondo de tierras para los pequeños productores y otras iniciativas, que en ninguno de los países analizados mostraron resultados significativos (Sierra Leona, Guatemala y Nicaragua).

6.4 Con relación al proceso de paz en Colombia

Las experiencias internacionales reflejan algunas diferencias y similitudes frente a los procesos de búsqueda de la paz en el caso del conflicto colombiano. En Colombia, la Justicia Transicional se ha construido parcialmente, obedeciendo a coyunturas o situaciones particulares para solución del conflicto con algún grupo o grupos armados. Por lo tanto, no se ha logrado un marco general de justicia porque los procesos de paz nunca han involucrado simultáneamente a todos los actores del

conflicto. Lo anterior revela elementos discontinuos que dificultan un sistema de justicia de alcances más amplios en el largo plazo para la solución pacífica de conflictos.

En ese contexto, surge el Acto Legislativo 01 de 31 de julio 2012 del Congreso de Colombia, "por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la constitución política y se dictan otras disposiciones". Constituyéndose, el marco jurídico para el actual proceso de paz que se adelanta en el país entre el Gobierno Nacional y las FARC EP. En su Artículo 1º el Acto Legislativo incluye en la Constitución Política de Colombia un nuevo Artículo Transitorio (el 66), que contendrá los siguientes elementos:

- "Mecanismos de carácter extrajudicial para el esclarecimiento de la verdad y la reparación a las víctimas. Entre los mecanismos de esclarecimiento de la verdad, se prevé la creación de una comisión de la verdad.
- Criterios de selección y priorización para el juzgamiento de los máximos responsables y los más graves crímenes;
- La renuncia condicionada a la persecución judicial penal y la suspensión condicional de la ejecución de la pena en los casos de quienes no fueron considerados máximos responsables,

- La aplicación de penas alternativas, de sanciones extrajudiciales y de modalidades especiales de cumplimiento".

Adicionalmente, se han incorporado otros procesos complementarios, entre los que se destacan: la Ley de Justicia y Paz (2005) y su reforma en 2012; la Ley 1448 de 2011 o "Ley de víctimas y restitución de tierras". La última, busca garantizar la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno; además, permitió, mediante el artículo 146, la creación del Centro de Memoria Histórica para la recuperación, conservación, compilación y análisis del conflicto armado. Esto con el fin de esclarecer la verdad y contribuir a evitar la repetición del conflicto.

El 2012 es el año en el cual se logró fijar un compromiso entre el Gobierno Nacional y las FARC EP, para iniciar las negociaciones conducentes a la firma de un acuerdo de paz. El acercamiento estuvo mediado por la participación de otros países (Cuba, Noruega, Venezuela) como garantes del proceso. De esta forma, se realizó el Encuentro Preparatorio en La Habana - Cuba, entre febrero y agosto de 2012), en donde se concreta el inicio de las conversaciones de paz y el establecimiento de la Mesa de Conversaciones. El resultado del encuentro fue la construcción de una agenda conjunta entre las partes para lograr el objetivo de la firma de un Acuerdo de Paz. La agenda contempló los siguientes puntos, consignados en el documento "Acuerdo General para

la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera" emitido por la Mesa de Conversaciones:

- **Política de desarrollo agrario integral.** En el cual se buscaba concretar mecanismos para el desarrollo social y económico de las regiones del país en un marco más equitativo (acceso y uso de la tierra, tierras improductivas, formalización de la propiedad, frontera agrícola y protección de zonas de reserva, programas de desarrollo con enfoque territorial; infraestructura y adecuación de tierras, desarrollo social: Salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza; estímulo a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa, asistencia técnica, subsidios, crédito, generación de ingresos, mercadeo y formalización laboral y sistema de seguridad alimentaria). Se firmó en mayo de 2013.
- **Participación política.** Abordó el tema de los derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final. Plantea el acceso a medios de comunicación, los mecanismos democráticos de participación ciudadana y las medidas para promover mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores (igualdad de condiciones y con garantías de seguridad) incluyendo la población más vulnerable. Se firmó en noviembre de 2013.

- **Fin del conflicto.** Este punto de la agenda contempló el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo; dejación de las armas, reincorporación de las FARC-EP a la vida civil en lo económico, lo social y lo político -de acuerdo con sus intereses. El Gobierno Nacional coordinará la revisión de la situación de las personas privadas de la libertad, procesadas o condenadas, por pertenecer o colaborar con las FARC-EP. Asimismo, el Gobierno Nacional intensificará el combate para acabar con las organizaciones criminales y sus redes de apoyo, incluyendo la lucha contra la corrupción y la impunidad, en particular, contra cualquier organización responsable de homicidios y masacre que atente contra defensores de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos; además, el Gobierno Nacional revisará y hará las reformas y los ajustes institucionales necesarios para hacer frente a los retos de la construcción de la paz garantías de seguridad; en el marco de lo establecido en el Punto 5 (víctimas) de este acuerdo se esclarecerá, entre otros, el fenómeno del paramilitarismo. Este punto se firmó en junio de 2016.

Adicionalmente, en este punto se definió la forma cómo se realizará el desarme, la desmovilización y la reintegración de los excombatientes a la sociedad con garantías, lo que en últimas sería el núcleo central para lograr un cese al fuego definitivo. Éste fue uno de los puntos de más difícil acuerdo en el proceso.

- **Solución al problema de las drogas ilícitas.** Tenía como propósitos los siguientes: programas de sustitución de cultivos de uso ilícito; planes integrales de desarrollo con participación de las comunidades en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de sustitución y recuperación ambiental de las áreas afectadas por dichos cultivos; programas de prevención del consumo y salud pública; y solución del fenómeno de producción y comercialización de narcóticos. Se firmó en mayo de 2014.
- **Víctimas.** Se orientaba a resarcir a las víctimas del conflicto armado, constituyendo uno de los puntos más relevantes. Se enfoca en dos ejes centrales: Derechos humanos de las víctimas y la verdad. Se firmó el acuerdo sobre este punto el 15 diciembre de 2015. En éste, se define el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. El documento de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz de Colombia, establece que el sistema estará integrado por cinco componentes:
 - **Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición:** Busca conocer la verdad de lo ocurrido y contribuir a su esclarecimiento, explicación, reconocimiento de las víctimas y responsabilidades, y promover la no repetición de estos hechos.
 - **Unidad especial para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado:** Como

unidad especial de alto nivel de carácter humanitario y extrajudicial, cuyo objetivo es dirigir, coordinar y contribuir a la búsqueda e identificación de personas desaparecidas (con vida o fallecidas)

- ***Jurisdicción Especial para la Paz:*** Constituida la Sala de Amnistía e Indulto y un Tribunal para la Paz, que se encargará de la justicia e investigar, esclarecer, perseguir y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario.
- ***Medidas de reparación integral para la construcción de la paz:*** Tiene como objetivo asegurar la reparación integral de las víctimas (derechos a la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y la no repetición; reparación colectiva de los territorios, poblaciones y colectivos más afectados por el conflicto y más vulnerables).
- ***Garantías de No Repetición:*** Resultantes de la implementación coordinada de los componentes anteriores, y en general, de las medidas de no repetición que se acuerden en el Punto 3 “Fin del Conflicto” de la agenda.

- **Implementación, verificación y refrendación:** Se refrendó la firma del Acuerdo Final en noviembre de 2016 y se ha iniciado la ejecución de los puntos acordados entre las partes. Esto implicará los siguientes aspectos:
 - a) Mecanismos de implementación y verificación con prioridad a las regiones (Comisiones de seguimiento y verificación, mecanismos de resolución de diferencias, con capacidad de ejecución con representación de la sociedad y de las partes);
 - b) Acompañamiento internacional;
 - c) Cronograma;
 - d) Presupuesto;
 - e) Herramientas de difusión y comunicación; y
 - f) Mecanismo de refrendación de los acuerdos

En ese contexto, y pese a la polarización en el país –en pro y contra- en relación a firma del acuerdo de paz entre las FARC-EP y el Gobierno Nacional, es evidente que hasta el momento éste ha tenido unas connotaciones relevantes al compararse con la solución de otros conflictos en el mundo. Se destaca por ejemplo, el acuerdo logrado sobre el tema de víctimas, como uno de los componentes centrales del proceso, además de la planeación de su desarrollo, que incluso se ha propuesto en algunos escenarios, como un modelo del cual se puede aprender para futuros procesos de paz en otras partes del mundo.

Colombia jamás había avanzado tanto en una posible salida negociada al conflicto armado, especialmente, con uno de los grupos subversivos más antiguos y más poderoso en su territorio: las FARC EP. El camino a seguir en términos de su desarrollo en el pos-acuerdo, no sólo deberá tener en cuenta las experiencias internacionales, sino también las propias. Tal como lo manifiesta Marc W. Chernick (1996):

... se puede llegar a una paz negociada en Colombia. Pero no se pueden seguir desperdiciando las oportunidades de negociación cuando se presenten. ¿Cuántas generaciones de colombianos han experimentado la guerra? Ya es tiempo de terminar con la idea de que Colombia es excepcional y de que la violencia es una característica permanente de la vida política del país. Hay que aprender tanto de las experiencias internacionales como de las experiencias colombianas en materia de negociaciones. Así, el país puede encontrar una solución definitiva al conflicto armado (pág. 28)

7. Experiencias locales: La construcción de paz como proceso ascendente

En la región de Montes de María se han gestionado y puesto en marcha varias iniciativas de origen comunitario y/o campesino, que no sólo se han concentrado en el rechazo a la violencia de grupos armados al margen de la ley; sino que también se han organizado para promover la gestión de proyectos productivos y de desarrollo en favor de sus comunidades, la lucha por la tierra y la garantía de sus derechos, entre otros aspectos.

Estas experiencias se han convertido en fuentes de generación de capacidades locales a nivel de las organizaciones de base. En efecto, la presencia de la cooperación internacional, los procesos de formación, los proyectos financiados y ejecutados por diversas entidades no gubernamentales con amplia participación de los actores sociales, fueron consolidando capacidades de gestión y organización en los movimientos sociales que se han traducido en la actualidad en una participación y presencia activa de las comunidades en todo tipo de procesos de desarrollo local en el territorio de Montes de María y en El Carmen de Bolívar, en particular.

El desarrollo de estas experiencias ofrece una perspectiva diferente sobre la construcción de construir procesos de paz territorial: desde lo local y lo regional hasta lo nacional, de forma ascendente contribuyendo a la generación de la política nacional

para la consolidación de la paz entre la guerrilla y el gobierno colombiano. Tal como lo cita el PNUD (2010) :

Las iniciativas de la sociedad civil de carácter popular constituyen en su diversidad el mayor aporte a la construcción de la paz en el territorio; los actores de estas iniciativas han tenido que dialogar con los sectores armados ilegales, superar y sobreponerse a los efectos de la confrontación irregular, promover organización y plantear el debate público sobre las posibles soluciones para la salida de los conflictos. (pág. 22)

Estas acciones por su tamaño y capacidad ofrecen un potencial significativo de impacto en términos de contribuir a la solución del conflicto en la región, así como responder a necesidades inmediatas derivadas de las acciones violentas en su territorio. Lo particular de estos procesos es que desde 1980 y parte de los 90, este tipo de organizaciones han tenido un respaldo tanto de instituciones nacionales e internacionales, entre las que se destacan: Redepaz, Asamblea por la Paz, y varias universidades públicas y privadas. También se ubican las organizaciones campesinas, cuyo origen se remonta a los años 70, con participación relevante en las luchas sociales y políticas de la región y son la base social de mayor consolidación por su capacidades desplegadas en “organización del campesinado y la exigibilidad de sus derechos y de propuestas productivas” (PNUD, 2010, pág. 23)

La lucha por la tierra, el desplazamiento de la población campesina por parte de grupos armados en el pasado, y en la actualidad las dificultades impuestas en la restitución por los capitales privados que han fomentado monocultivos comerciales con destino a proyectos agroindustriales en las tierras que de antaño pertenecieron a los campesinos, siguen estando en el centro de los conflictos en Montes de María.

La economía campesina es fundamental para la estabilidad social y política de este territorio. En efecto, tal como lo citan Ramírez & Tobón (2012) al referirse a las conclusiones del Foro Regional realizado el 11 de agosto de 2012, anotan que:

...las tierras rurales tienen otros usos distintos de los agrícolas, pero reafirmamos que los usos agrícolas son los más importantes. La experiencia de los Montes de María da fe de ello. Cuando ocurrió el colapso del proyecto arrocero generado por las políticas estatales, fue la economía campesina y la producción alimentaria lo que permitió sostener cierta estabilidad política y social en el territorio. La futura implementación de políticas agrarias y de tierras en la región debe tener en cuenta esta experiencia. En la búsqueda de equilibrios sociales y políticos se tiene que privilegiar la economía campesina e identificar cómo pueden coexistir sin competir por tierras, agua y otros recursos y por el apoyo estatal con otros modelos de desarrollo que existen en la región. (pág.6)

En ese contexto, en este capítulo se describen y caracterizan dos experiencias en El Carmen de Bolívar y la región de Montes de María, para identificar los procesos y aportes que tales iniciativas pueden representar para el desarrollo local en zonas de posconflicto armado. Dado que son varias las experiencias existentes, se ha optado por centrar el análisis en dos de éstas que tienen mucho significado en el territorio y en las cuales convergen un gran número de organizaciones de base. Éstas son: Alta montaña y Mesa de Interlocución y Concertación de Montes de María (MIC).

7.1 Movimiento Pacífico de la Alta Montaña

La zona de Alta Montaña²⁴ de los Montes de María, comprende un territorio en el que se localizan más de 60 asentamientos rurales (17 corregimientos y 55 veredas aproximadamente). Su nombre, deriva de las características del relieve predominantemente alto (alrededor de los 1.000 mts. de altura) de esta subregión central de los departamentos de Bolívar y Sucre, en la que sobresalen los municipios de El Carmen de Bolívar y San Jacinto (en Bolívar), Ovejas, Colosó, Chengue y Chinulito (en Sucre), entre otros.

La Alta Montaña es una despensa para la producción de alimentos agrícolas en la región, por la riqueza de sus suelos y la variedad de climas presentes en ella. Esto ha determinado que se convierta en un epicentro de importancia para la

²⁴ Este aparte del documento ha sido elaborado con base a información de Fundación Semana (2014)

provisión de alimentos, no sólo de sus habitantes, sino de los centros urbanos regionales más cercanos como Cartagena (capital departamental de Bolívar) y Barranquilla (capital del departamento del Atlántico); adicionalmente, algunos de sus productos se comercializan a otras regiones del país y a mercados externos (exportación).

La actividad económica principal de la subregión está articulada al cultivo de la tierra, siendo ésta el soporte fundamental para la consecución de ingresos y la seguridad alimentaria de las familias. Los cultivos tradicionales de ñame, yuca, hortalizas, maíz y frutales, conjuntamente con los de cacao, tabaco y aguacate, son característicos de la economía agrícola del territorio. La comercialización de los productos se realiza en El Carmen de Bolívar, por lo que este municipio cumple un rol estratégico entre los distintos actores sociales del territorio.

Desde el punto de vista del desarrollo, la subregión ha estado marginada de las políticas estatales. La Pobreza, la deficiente infraestructura social (salud, educación y servicios de agua potable y saneamiento básico) y la precaria infraestructura vial, han condicionado el desarrollo humano de sus habitantes. En efecto, la condición de pobreza y vulnerabilidad de los campesinos, no es algo relativamente nuevo, por el contrario, son varias las décadas de padecimientos de sus pobladores, y que lógicamente, se han agravado a merced del conflicto armado.

El producto representativo de la subregión es el aguacate, cultivo que tuvo su auge en las décadas de los ochenta y noventa, período en el cual se comercializaron cerca de 50 mil toneladas de aguacate en promedio por año. No obstante; al año 2013 la producción promedio de éste en el territorio, escasamente llegaba a las 15 mil toneladas por año (datos de la Asociación de Aguacateros de Alta Montaña) tal como se citó en Fundación Semana (2014)

Este contexto juega un papel clave para entender la experiencia de esta subregión como proceso constructivo de paz en el país. Desde el año 2000, empieza la crisis del aguacate en el territorio causada por la aparición de una plaga, la *Phytophthora Cinnamomi*. Este hongo provoca que la raíz del árbol se pudra y el árbol muera. La crisis del cultivo coincidió con el incremento de la violencia en la región, que obligó el desplazamiento de miles de familias campesinas, forzadas a abandonar sus tierras y generando las condiciones perfectas para la rápida propagación de la plaga en los cultivos. Algunas cifras del Instituto Colombiano Agropecuario -ICA, dan cuenta de la situación: en sólo cinco años (a 2005) se había perdido cerca del 80% de la producción, equivalente a 3.700 de las hectáreas cultivadas.

La presencia y la complejidad de los grupos armados con presencia en la zona desde los años ochenta, había exacerbado los ánimos entre los habitantes; generando desconfianza y rivalidad entre líderes y comunidades de esta zona. Por un lado, los líderes de la Baja Montaña (epicentro en el corregimiento de Macayepos)

culpaban a los líderes de la Alta Montaña (particularmente los de Huamanga, otra vereda de El Carmen de Bolívar) de estar asociados a grupos guerrilleros; y por el otro lado, los líderes de la Alta Montaña señalaban a los primeros de tener vínculos con grupos paramilitares. Esto generaría la enemistad y resentimientos entre ambas comunidades durante varios años.

Los efectos de la crisis del cultivo de aguacate y el impacto en el desarrollo humano de sus habitantes por el incremento de las acciones armadas de finales de los años noventa e inicios del nuevo siglo, provocarían los acercamientos para el diálogo y la reconciliación de las comunidades. Después de la ofensiva militar del Gobierno Nacional (Uribe Vélez 2002 - 2006) que reestablecería las relativas condiciones de seguridad en la zona, en 2005 un grupo de familias que habían sido desplazadas deciden retornar a sus hogares, varias de éstas con el acompañamiento estatal y otras de manera independiente.

Enfrentarse a la cruda realidad en su territorio (pérdida severa del cultivo de aguacate, desempleo, destrucción de la infraestructura social y crecientes problemas de pobreza y miseria) llevaría a los líderes de las organizaciones campesinas de la Baja y Alta Montaña a reconciliarse, a reconocer la necesidad de unirse y trabajar conjuntamente para gestionar la reparación y ayuda ante el Gobierno Nacional y otras instituciones, algo que hasta ese momento había sido imposible a pesar de ser víctimas del conflicto armado.

Esta intención encontraría obstáculos serios derivados de la estrategia de militarización de la zona, con la que el gobierno buscaba preservar la seguridad y al mismo tiempo, poner en marcha las Zonas de Consolidación y posteriormente el Plan de Consolidación Territorial. Precisamente, las autoridades militares miraban con recelo las iniciativas de las organizaciones campesinas, tildándolas algunas veces de ser reductos o resurgimiento de movimientos guerrilleros, que incluso más tarde, en 2007, llevaría a la detención por las autoridades de uno de los líderes campesinos más representativos de la Alta Montaña.

Este proceso de reconciliación no sólo facilitó el retorno definitivo a las tierras de las familias campesinas, además posibilitó una institucionalidad desde las bases para la negociación y la búsqueda de soluciones a los problemas del desarrollo de su territorio. De esta forma, ante los incumplimientos del Gobierno Nacional a los compromisos derivados en materia de reparación integral de las víctimas del conflicto y el impacto de la plaga del cultivo de aguacate que seguía ampliando su radio de afectación (a 2013, las cifras indicaban más de 6.000 hectáreas pérdidas en esta zona); se promovió y realizó la marcha pacífica de los campesinos de la Alta Montaña en abril de 2013.

La marcha tuvo como slogan la siguiente frase: *La montaña se mueve por la reparación integral*. El recorrido inició en el Corregimiento de Arroyo de Arena en El

Carmen de Bolívar, tomando por la Troncal de Occidente. Los participantes estuvieron dispuestos a llegar hasta la misma sede del gobierno departamental en Cartagena para plantear sus problemas. No obstante, las autoridades administrativas acordarían la realización de diálogos en el municipio de San Jacinto (cerca de 13 km de recorrido desde El Carmen de Bolívar), donde los líderes campesinos en compañía de las comunidades, propondrían la realización de unas mesas de trabajo para dialogar y negociar con el gobierno departamental, las alcaldías municipales y representantes del gobierno nacional y sus entidades encargadas. El objetivo fue encontrar solución a los problemas más apremiantes que les afectaban: crisis del aguacate, reparación integral, infraestructura vial, salud, y educación, entre otros.

Las mesas de diálogo entre los campesinos y las autoridades, llevó a la firma de algunos compromisos, relacionados con la recuperación de cerca de 2.500 hectáreas con nuevos árboles de aguacate; en vías, el acuerdo fue la reparación y adecuación de la vía Transversal de los Montes de María (que enlaza a los departamentos de Bolívar y Sucre); educación (mejoramiento de infraestructura de las escuelas y cubrir honorarios atrasados del personal docente); construcción y mejoramiento de infraestructura deportiva y organización de eventos interveredales; y mejorar los servicios de salud a través de la dotación y asignación de personal para la atención a las personas y construcción de centros de atención básica; inversiones para mejorar el servicio de energía eléctrica, entre otros. Se acordó la realización de mesas de concertación mensuales para vigilar el cumplimiento de los compromisos.

Los compromisos se cumplieron parcialmente, los líderes campesinos reconocieron avances en vías, educación y salud; pero con relación a otros aspectos los avances han sido insuficientes. De los 96 compromisos que se firmaron, algunos líderes campesinos manifestaban que escasamente se había llegado a un 5% de su cumplimiento.

Adicionalmente, después de la marcha, los principales líderes del movimiento fueron sujetos de amenazas de muerte por parte de bandas criminales de las autodefensas (Bacrim -AU) tildándolos de subversivos y de pertenecer a las FARC EP, lo cual causó preocupación entre la población ante el temor de retornar a la situación de violencia de los años anteriores. En este proceso, fue capturado por las autoridades uno de los principales líderes campesinos del movimiento, Jorge Montes Hernández; quien fue sindicado por su supuesta participación en el asesinato de varias personas ocurrido en Chengue por parte de grupos guerrilleros. Los campesinos consideraron que esto era una clara persecución contra la organización y que su líder no debería ser vinculado a esos actos violentos.

Esta situación motivaría que el movimiento nuevamente marchara en septiembre de 2014, conformando una "cadena humana" de un poco más de 2000 campesinos a lado y lado de la vía Troncal de Occidente, desde El Carmen hasta San Jacinto; exigiendo el cumplimiento de los compromisos firmados en la anterior marcha y

la liberación del líder de la Alta Montaña Jorge Montes Hernández y de otros campesinos detenidos también con cargos por subversión.

Dentro de los elementos identificados como posibles causas del atraso en la ejecución de los compromisos, el principal se deriva de la dificultad de concertación surgida en las mesas entre las bases campesinas y los funcionarios del Estado, lo que impide una mayor celeridad de las intervenciones planificadas. Por ejemplo, uno de los temas de mayor dificultad para articular los procesos es el relacionado con la restitución de tierras, en muchos casos por la falta de títulos de propiedad de los predios, lo que rezaga aún más el desembolso de los recursos estatales; así como el resurgimiento de grupos de autodefensas, que han causado la muerte a algunos líderes campesinos del proceso de restitución.

La experiencia de la Alta Montaña ofrece algunas lecciones a tener en cuenta en el marco del pos-acuerdo o posconflicto en el país, las cuales se sintetizan a continuación:

- i. **Reconciliación posible:*** es posible superar las diferencias entre los actores de base de un mismo territorio cuando existe disposición de sus líderes hacia la reconciliación y se priorizan los intereses colectivos por encima de los particulares para generar procesos de desarrollo social.

- ii. Recuperación de la institucionalidad y confianza:** líderes de las comunidades y el Gobierno lograron sentarse en una mesa a un diálogo franco para buscar soluciones a los problemas del campesinado. Producto de ello, se formuló un proyecto conjunto, concertado para poner en marcha las medidas necesarias para el desarrollo de la población.
- iii. Nuevo liderazgo en la base comunitaria:** La organización campesina, la reconciliación y la gestión conjunta de los líderes, revela la aparición de un nuevo liderazgo capaz de lograr acuerdos y generar la voluntad política de las autoridades gubernamentales de manera pacífica para la ejecución de proyectos transformadores y de impacto en el desarrollo del territorio.
- iv. Poder de convocatoria a cooperantes:** la naturaleza pacífica del movimiento, el ejemplo de reconciliación entre las organizaciones campesinas y su disposición al diálogo con el Estado, estimuló a la participación de otras entidades públicas y privadas a acompañar y apoyar el proceso. La Asociación Nacional de Usuarios Campesinos –ANUC, La Asociación Sembrando Semillas de Paz – Sembrandopaz, Fundación Semana, PNUD, Organizaciones no gubernamentales - ONG, el Incoder, entre otras.
- v. Articulación y coordinación para la ejecución de las estrategias:** este aprendizaje se desprende de las debilidades detectadas en el avance de algunos de los proyectos ejecutados o en ejecución. Es deseable la presencia y

participación de las distintas entidades con recursos y personal técnico, pero se deben garantizar o crear unos mecanismos de articulación y/o coordinación para no generar traumas en el desarrollo de las actividades de intervención. La participación externa es uno de los elementos problemáticos que se han identificado en la región de Montes de María, pues la convergencia de un gran número de instituciones públicas, privadas, ONG nacionales e internacionales, ha ocasionado todo tipo de inconvenientes por la falta de coordinación.

7.2 Mesa de Interlocución y Concertación de Montes de María (MIC)

La relativa situación de seguridad en Montes de María después de pasar el período del incremento de las acciones violentas de 1998 - 2003, la desmovilización de los grupos paramilitares que operaban en el territorio (2005 - 2006) y la muerte de Martín Caballero, máximo cabecilla del Frente 37 de las FARC EP (Bloque Caribe), la declaratoria de zona de posconflicto en cuatro municipios de la región (El Carmen de Bolívar, San Jacinto, Ovejas y San Onofre) en 2008 por parte del gobierno nacional, y la puesta en marcha del proceso de consolidación territorial y del Plan de Consolidación Territorial a nivel nacional, propiciaron el surgimiento de iniciativas de desarrollo para la reparación y recuperación de la senda del desarrollo en la región.

El contexto del territorio después de haber soportado los embates del conflicto armado exigía una visión integral para lograr los objetivos de desarrollo. En efecto, según Ramírez & Tobón (2012) aproximadamente el 55% de la población en

Montes de María fue forzada a abandonar sus predios durante el período 1997 - 2010, esto equivale a unas 234.098 personas. Actualmente el proceso de retorno de las familias ha sido lento y lleno de dificultades debido a la falta de garantías no sólo de seguridad, sino también de restitución de sus derechos.

La reaparición de grupos paramilitares (neoparamilitarismo), las amenazas y el asesinato de líderes campesinos reclamantes de tierra en el marco de la restitución y representantes de las organizaciones de víctimas del conflicto, evidencia la dificultad de lograr los objetivos de desarrollo en la región.

Además de las situaciones descritas, el proceso de restitución de tierras se enfrenta a problemas como la falta de títulos de propiedad de las familias y la oposición de los particulares que adquirieron los predios, ahora destinados a proyectos de cultivos comerciales (forestales y palma africana). Ramírez & Tobón (2012), plantean que:

Según un informe de la Defensoría del Pueblo del 25 de junio de 2012, en varios municipios de Montes de María hacen presencia hombres armados, vestidos de negro, que en algunas ocasiones se han presentado como miembros de las Águilas Negras y en otras como "guardianes de las Tecas". Según informes de organizaciones de derechos humanos estos grupos se hacen llamar ejército antirestitución. La escasez de tierra para la restitución y para el ejercicio del derecho a la tierra por parte de los habitantes históricos

es evidente en el hecho de que de las 134.000 hectáreas entregadas por el Incora entre 1963 y 2007, 63% (84.4230) están en manos de empresas y fiducias. (pág.4)

Estas condiciones y otras provocadas por el abandono del Estado en muchos de los territorios de la región, estimularían las capacidades para la organización de las comunidades y la creación de espacios para el diálogo, el análisis y la concertación sobre las problemáticas de su desarrollo. De esta forma surgiría la MIC en agosto de 2011, durante el desarrollo de un foro convocado por las Organizaciones Campesinas de Poblaciones Desplazadas de Montes de María (OPDS) y otras organizaciones sociales, para analizar los temas de desarrollo rural y economía campesina, realizado en María La Baja. En el foro participaron más de 600 delegados de organizaciones campesinas, representantes del gobierno y de sus entidades descentralizadas, ONG e instituciones de cooperación internacional.

El foro se convirtió en la plataforma para que las organizaciones campesinas, además de presentar las problemáticas del territorio, propusieran a instituciones como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -Incoder, la creación de una Mesa de Interlocución y Concertación de Montes de María "que aborde los conflictos rurales en la región y avance en la construcción conjunta de programas y políticas encaminadas a garantizar modelos de desarrollo rural que garanticen los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales de la población campesina, indígena y afrodescendiente, contribuyendo de

esta forma a consolidar la paz y la convivencia en esta región." (Mesa de Interlocución y Concertación de Montes de María, 2014)

La propuesta consideraba la participación en la mesa de los actores sociales de la ruralidad y el desarrollo de la región, siendo valorada por instituciones del Gobierno Nacional como un espacio fundamental para consolidar las iniciativas de desarrollo en dicho territorio, y ratificaron su compromiso y pleno respaldo a su implementación. (Figura 11)

La formulación de las propuestas fue el resultado de un arduo trabajo de más de 150 organizaciones campesinas (entre las cuales se encuentra el Movimiento Pacífico de la Alta Montaña) y otras instituciones que conforman la MIC. Este trabajo inició desde el año 2012, se realizaron encuentros en diferentes sitios de la región hasta 2014: San Onofre (19 de Noviembre de 2012), Sincelejo (21 de Noviembre de 2012), El Carmen de Bolívar, (22 de Noviembre de 2012), Corozal (12 de septiembre de 2013), Tolviejo (13 de septiembre de 2013), Zambrano (14 de septiembre de 2013), Mahates (15 y 16 de noviembre de 2013), Corozal (29 y 30 de noviembre de 2013), El Salado (12 de diciembre de 2013), Alta Montaña (13 de diciembre de 2013), Mahates (11 y 12 de abril de 2014) y San Onofre (28 y 29 de mayo de 2014).

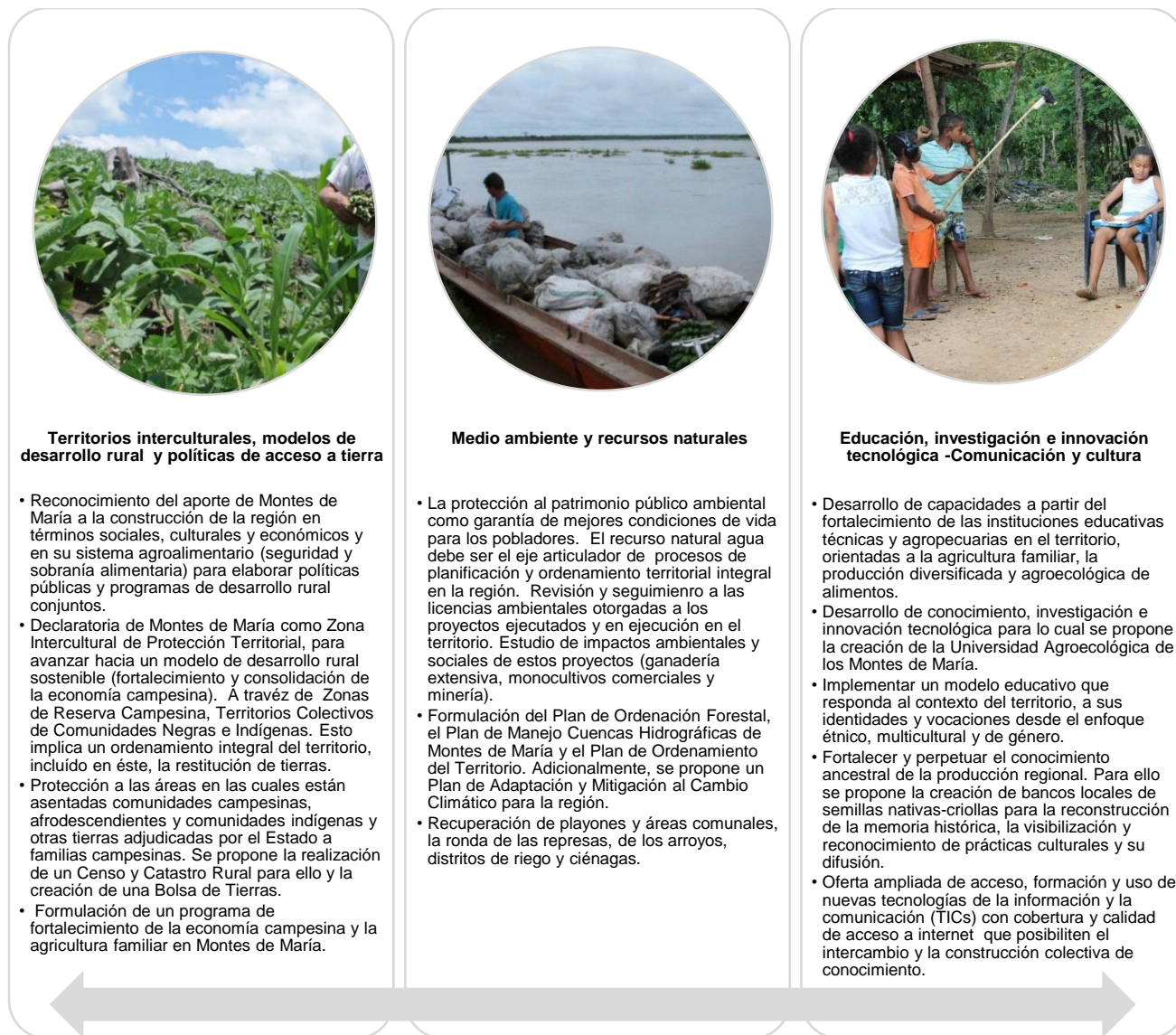


Figura 11. Propuesta de ejes temáticos de la MIC para el desarrollo rural de Montes de María

Fuente: Elaboración propia, con base a documento de la Mesa de Interlocución y Concertación de Montes de María (2014). Las imágenes utilizadas en el gráfico fueron tomadas de la Corporación de Desarrollo Solidario, *Mi Tierra, Mi Identidad*, en: <http://montesdemariamitiamidentidad.blogspot.com.co/> consulta realizada el 11 de abril de 2016.

Los avances en la ejecución de las propuestas han sido lentos. Por ejemplo; la implementación de Zonas de Reserva Campesina²⁵ (ZRC), de acuerdo con Agustín Villar de la Fundación Red Desarrollo y Paz de los Montes de María, citado por Molina (2011), aunque han mostrado una dinámica desde las organizaciones campesinas y el Incoder, en los Montes de María sólo están aún a nivel de propuesta la conformación de dos ZRC, pero no está definida su extensión territorial (se plantea una propuesta que abarca entre 300.000 y 430.000 hectáreas, equivalentes entre el 50 y 60 por ciento de todo el territorio de la región).

Además, persisten los problemas en el proceso de restitución de tierras y reparación de las víctimas del conflicto armado; en educación y salud, las inversiones no han logrado satisfacer las necesidades de la población. La desconfianza hacia las autoridades públicas continúa y se agudiza por la ausencia de los gobiernos locales en las áreas, lo que se refleja en el escaso avance de la iniciativa para la formulación y ejecución de un Plan de Ordenamiento Territorial. No obstante, el riesgo del resurgimiento de los grupos "neoparamilitares" es la mayor preocupación para la implementación de las propuestas de la MIC.

• ²⁵ Estas ZRC, se crearon en Colombia con la Ley 160 de 1994, y se reglamentaron a través del decreto 1777 de 1996. Las ZRC tienen como objeto: "fomentar y estabilizar la economía campesina, superar las causas de los conflictos sociales que las afecten y, en general, crear las condiciones para el logro de la paz y la justicia social en las áreas respectivas" (Molina López, 2011)

Los aprendizajes que se derivan de esta experiencia en Montes de María, y que podrían servir de referencia para un proceso más sólido de consolidación de la paz en el pos-acuerdo son:

- I. *La importancia de lo local en el proceso de búsqueda de la paz:*** la participación y articulación de los actores sociales del territorio, campesinos, indígenas, afrodescendientes, autoridades y los empresarios agrícolas privados en la MIC, para establecer iniciativas conjuntas de desarrollo rural y solución a los problemas de acceso a la tierra, constituye un aprendizaje valioso frente a los diálogos del gobierno colombiano con las FARC EP. Avanzar en este tipo de consensos y concertaciones en lo local, abona de manera importante el terreno para la consolidación de la paz en el país en el pos-acuerdo.

- II. *Agencia del desarrollo local:*** la gestión del desarrollo de su territorio se refleja en una propuesta de un nuevo modelo de desarrollo rural, construido desde la MIC, que condensa los intereses colectivos del territorio. Un modelo de desarrollo humano integral que apunta no sólo a la defensa y protección del territorio, sino también a promover otros elementos constitutivos, como lo son: el derecho a la vida, la seguridad de la población, la cultura, la protección al medio ambiente compatible con una economía campesina, y la eficiencia y sostenibilidad de las actividades del agro, dentro de un marco de respeto entre

los distintos actores sociales que promueva el mejor vivir (bien-estar) de sus habitantes.

III. Legitimidad, reconocimiento y confianza: al involucrar los intereses de las colectividades del territorio, ponerlos en diálogo y construir consensos para el desarrollo del territorio, la MIC es reconocida como un espacio de interlocución válido entre las comunidades, el Estado, las instituciones y los empresarios privados. Esto importa en el posconflicto, puesto que estas organizaciones en el ámbito regional, agilizan y hacen más eficiente la planeación de la reconstrucción y el desarrollo de los territorios afectados por el conflicto armado.

IV. Hacer paz desde los territorios: el proyecto Planeta Paz²⁶ (Planeta Paz, s.f.) al referirse a la experiencia de la MIC, resalta que:

Los conflictos por el uso y la tenencia de la tierra han estado en el centro del conflicto armado y social de Colombia, la Mesa de Interlocución y Concertación considera que la tenencia de la tierra y el acceso a los recursos de los cuales dispone el territorio por parte de las comunidades, con una base ambiental que garantice la vida, aporta a la construcción de paz. Por trabajar por la concertación

²⁶ Fundado en el año 2000, básicamente trabaja en los procesos de desarrollo participativo en los diversos estamentos de las comunidades orientados a generar capacidades para su participación en el marco de los diálogos de paz del gobierno de Colombia y las FARC –EP.

interétnica y la interlocución con el gobierno y agentes privados, esta es una experiencia de construcción de paz territorial.

Otros aprendizajes: La experiencia de la MIC también posibilita extraer aprendizajes de aspectos en los cuales se han detectado oportunidades de mejora, tales como:

- Consolidar y articular alianzas para incrementar capacidades de gestión, negociación, interlocución y concertación, con relación a la política pública a implementar en su territorio. Un punto clave es el de incidir efectivamente en el combate a la corrupción administrativa, que representa una de las mayores dificultades para la consolidación de la paz en el territorio.
- Desarrollar estrategias para la apropiación del conocimiento desde las prácticas locales de la organización y de las comunidades que forman parte de ella y que puedan ser replicables en otros territorios.
- Renovar permanentemente la confianza entre los distintos participantes de la MIC. Esto es fundamental, porque no siempre la MIC ha tenido la suficiente capacidad para gestionar diferencias y llegar a concertación entre sus miembros en determinadas circunstancias. Fortalecer las

capacidades para la regeneración de tejido social, inclusión de los jóvenes, promover el liderazgo sin importar el género y avanzar en la formación de sus líderes y grupos humanos para construir una base consolidada y sostenible en el territorio.

Estas experiencias en los territorios, se han fortalecido en los últimos años, a partir de los procesos llevados a cabo por la Red Nacional de Programas de Desarrollo y Paz (Redprodepaz) y las organizaciones Ruta Pacífica de las Mujeres, la Red de Iniciativas y Comunidades de Paz y la Corporación Pensamiento y Acción Social- PAS. Estas organizaciones presentaron una iniciativa para promover diálogos regionales participativos con las comunidades del país, en paralelo con los diálogos de La Habana entre el gobierno nacional y las FARC-EP, con el objetivo de que sus resultados y propuestas fuesen considerados en el acuerdo de paz.

En 2014, la propuesta fue recibida y apoyada por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) y las embajadas de Suiza, Suecia y Noruega. En ese año realizaron 12 encuentros en las distintas regiones de Colombia, con la participación de más de 5.600 personas, pertenecientes a cerca de 2.100 organizaciones de la sociedad civil, gobiernos locales y departamentales, el sector privado y los medios de comunicación. A partir de estas experiencias ha emergido la concepción de construir la paz desde abajo hacia arriba, en lo que se ha denominado la *Paz Territorial*, que de acuerdo con el Alto Comisionado para la Paz en Colombia, Sergio Jaramillo (2015) es:

...un proceso democrático por medio del cual, el conjunto de actores y organizaciones con asiento y presencia en los diferentes territorios, logran articular sus intereses, expectativas y agendas alrededor de una visión compartida de futuro, como fruto del diálogo útil y respetuoso del territorio consigo mismo, la nación y la comunidad internacional. Este proceso para que sea efectivo debe conducir a la construcción de nuevos pactos sociales, políticos, económicos y ambientales, que permitan ordenar el territorio y refundar las relaciones en el respeto y la protección de los Derechos Humanos (pág. 5)

La MIC y otras organizaciones de los Montes de María han contribuido a la contextualización y la construcción efectiva de la conceptualización de la *Paz Territorial*. En efecto, desde 2012 realizaron varios encuentros comunitarios, a los que denominaron *Espacio regional de construcción de paz de los Montes de María*. Los encuentros se cumplieron con el objetivo de promover de manera participativa la comprensión de los problemas e impulsar el trabajo colectivo para el diseño de estrategias de desarrollo y paz desde el territorio y para el territorio.

El 15 de marzo de 2016, en el Municipio de El Carmen de Bolívar cerca de 35 organizaciones campesinas, representantes de la Oficina del Alto Comisionado para La Paz de los departamentos de Bolívar y Sucre y de esa misma Oficina en La Habana (Cuba), representantes del PNUD -Colombia, acompañados de ONG, alcaldes locales y

la gobernación de los departamentos de Bolívar y Sucre, firmaron de manera simbólica una Agenda de Paz para el posconflicto.

La agenda firmada incluye varios compromisos para el desarrollo del territorio en el marco del posconflicto. Los compromisos firmados comprenden temas relacionados con inversión social, la lucha por el territorio y restitución de tierras, el fortalecimiento de las organizaciones de base, la pedagogía para la paz y la atención y acompañamiento psicosocial a las víctimas. (Revista Semana, 2016)

Estos procesos evidencian que en Montes de María las comunidades víctimas del conflicto armado, están desarrollando actividades para la búsqueda de la paz en su territorio. Estas iniciativas, incluso tienen antecedentes más antiguos que el proceso de paz desarrollado en los últimos años. Esta valiosa experiencia debe ser puesta en valor en términos de la construcción de paz territorial y su incorporación en la Agenda General de Paz y su consolidación en el posconflicto del país.

8. Conclusiones

Colombia ha logrado un acuerdo de paz que pone fin al conflicto entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC EP. Es una oportunidad bastante real y que ofrece una perspectiva de optimismo sobre las posibilidades de una paz sostenible. No obstante, el país sigue mostrando divisiones profundas y polarización entre diferentes sectores sociales y políticos.

La situación se evidencia en los resultados del plebiscito popular para refrendar el acuerdo con las FARC EP realizado en octubre de 2016, en el cual los votantes que estaban en contra de éste ganaron por un estrecho margen a los que apoyaban el “sí”. Esto en medio de muchas controversias y reuniones de las partes para construir consensos llevó a que el acuerdo firmado, fuera refrendado de manera definitiva por el Congreso de la República de Colombia en noviembre de ese mismo año.

El escenario no puede ser más complejo. Una corriente opositora a la firma aprobatoria del acuerdo, liderada por el expresidente Álvaro Uribe Vélez, y otro movimiento, impulsado por el Gobierno Nacional, que buscaba el respaldo de los ciudadanos al proceso de paz, generó una situación abrumadora: difícil comprender porque aún muchos colombianos no están dispuestos a conceder una oportunidad a la culminación del conflicto armado a través de las vías pacíficas del diálogo.

Las razones a favor de la aprobación del acuerdo con las Farc EP son tan fuertes, que incluso con las imperfecciones que pueda tener el acuerdo final entre el gobierno y las FARC EP, el fin del conflicto será más beneficioso para la sociedad colombiana que perpetuar las confrontaciones, cuyos costos han sido muy altos para el desarrollo del país. Sin embargo, esos pequeños brotes de odio y heridas sin sanar que prevalecen en un sector de la población, siguen generando incertidumbres sobre la consolidación de la paz; por ello es necesario demostrar que los compromisos firmados son una realidad y no un simple acto político.

No puede ser de otra forma. El conflicto armado de Colombia es uno de los de mayor duración en el mundo. Han transcurrido cerca de 60 años de combates entre distintos actores armados, con un nefasto saldo de algo más de 6.5 millones de víctimas (entre población civil, guerrilleros, paramilitares y militares), 5.5 millones de personas desplazadas y cerca de 220 mil muertes, sigue siendo complejo y de difícil solución. Ha involucrado violencia asociada al narcotráfico y surgimiento de bandas delincuenciales, con impactos fuertes tanto en zonas urbanas como rurales.

La prevalencia de causas históricas del conflicto, en particular la asociada a la disputa por la tierra, sigue reproduciendo patrones de violencia en las zonas rurales. La concentración de la propiedad de la tierra (Gini de 0.85 en 2011), el despojo de tierras a los campesinos por parte de actores armados, la adquisición de tierras de forma

irregular por particulares y la mezcla del poder económico, político y de grupos armados; se han convertido en fuente permanente del conflicto, incluso en el marco de la aplicación de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Restitución de Tierras), que ha derivado en el asesinato de líderes campesinos reclamantes de tierras.

En Montes de María, desde los años 60 y 70 del siglo XX, surgieron los brotes de violencia derivada del conflicto por la tierra, provocando el desplazamiento de la población campesina. Estos conflictos fueron producto de tres procesos simultáneos en el territorio: el monopolio de la propiedad de la tierra en pocas manos; el cambio en la estructura productiva de la hacienda tabacalera, hacia la ganadería extensiva, ésta con mayor demanda de tierras para el pastoreo y pastizales; y la Reforma Agraria (gobierno de Lleras Restrepo 1966 - 1970), que llevaría a duros enfrentamientos entre campesinos (aparceros -arrendatarios) y propietarios de la tierra.

La situación de la región se agudizó aún más con la presencia de los grupos guerrilleros (FARC EP, ELN y ERP) desde los años setenta, cuyo interés por este territorio obedecía a la localización estratégica que ofrecía para el control militar de sus fuerzas. Su presencia pronto atrajo a sus antagonistas: las autodefensas, que llegaron e iniciaron combates por el control territorial.

El Carmen de Bolívar, por su ubicación en el centro mismo de la región y corredor principal para la comunicación entre la Costa Caribe y Antioquia, fue el principal

blanco de luchas cruentas en la región. Desde esta zona, se coordinaban las operaciones militares para actividades ilícitas como la extorsión a empresarios agropecuarios, secuestros y la comercialización de productos del narcotráfico dentro y fuera del país; por ello, el dominio de esta zona era fundamental para el éxito de sus operaciones.

En ese contexto, el número de víctimas en Montes de María hasta diciembre de 2013 era de aproximadamente 384.000 (5.8% del total del país). De hecho, entre 1997 y 2004, el período de mayor incremento del conflicto violento en el país, se perpetraron 56 masacres por parte grupos armados en esta región. El Carmen de Bolívar tuvo el mayor número de masacres y víctimas en Montes de María; además, presentó los indicadores más altos asociados con el conflicto, tales como extorsión, asesinatos, desplazamiento forzado, minas anti-personas, etc.

En 2005, por efectos de la Política de Seguridad Democrática, la violencia se redujo en la región por el proceso de desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia- AUC y, posteriormente, por el contundente golpe militar de las fuerzas estatales en el año 2007 a la guerrilla de las FARC EP. Estos indicadores permitieron decretar, en el año 2008, el posconflicto en los municipios de Montes de María (citados antes); los más afectados por el conflicto y sobre los cuales recayó con mayor ímpetu la ofensiva militar del Estado.

La base económica y social de la región sufrió las consecuencias del conflicto. La economía campesina de subsistencia, la abundancia de recursos naturales y de suelo fértil, se debilitó por la violencia armada, en especial la originada por la lucha de la propiedad de la tierra. El despojo de la tierra a los campesinos, el surgimiento y consolidación de cultivos comerciales con capitalistas foráneos, que han ocupado extensas áreas de tierras que en épocas pasadas eran dedicadas a cultivos agrícolas por familias campesinas, revela las dificultades que enfrenta el territorio en el probable escenario del posconflicto.

Paralelo a esto, en El Carmen de Bolívar y demás municipios de la región, la situación contribuyó a la agudización de los problemas de desarrollo. El debilitamiento del sector agrícola y pecuario limitó las oportunidades de empleo y generación de ingresos para las familias campesinas; además, la inseguridad y el desplazamiento forzado fueron determinantes para que la pobreza y las condiciones de vulnerabilidad se mantuvieran o incrementaran, en el período de baja intensidad del conflicto.

Desde otra perspectiva, la región también se ha visto afectada por los pobres resultados obtenidos en el desempeño integral de sus municipios, en especial los relacionados con eficiencia y gestión. Durante el período 2006 - 2012 la eficiencia en el manejo de los recursos (destinados a educación, salud y agua potable) de los municipios de la región obtuvo un resultado promedio de 39.1 sobre 100, lo que los ubica en el rango crítico (<40). En El Carmen de Bolívar fue 38.7, estando por debajo incluso del promedio

regional; y en gestión (capacidad administrativa y de planeación para manejo de los recursos financieros en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo local), el índice regional fue 50.2 (rango de bajo desempeño), en El Carmen de Bolívar fue 36.0, que lo clasificó dentro de los municipios con peor desempeño en el país.

Esto se reflejó en el ranking de desempeño integral municipal de Colombia, elaborado por el Departamento Nacional de Planeación -DNP para ese mismo período. El Carmen de Bolívar ocupó la posición 1056 dentro de los 1101 municipios de Colombia, el último entre los de la región, el resto de municipios de Montes de María, con excepción de San Juan Nepomuceno (posición intermedia), se ubicaron también dentro de las últimas posiciones.

Las relativas condiciones de seguridad que se lograron con la Política de Seguridad Democrática del presidente Uribe Vélez, al reducir la presencia y acciones de grupos guerrilleros en el país, llevaron a la creación de los Centros de Coordinación de Acción Integral (CCAI), en el año 2004. Estos espacios permitían la coordinación de los esfuerzos de las organizaciones civiles y militares para la recuperación social e institucional de los territorios. Luego, se fortalecieron en el año 2006 con los denominados Centros de Fusión Integral.

Esto propició la puesta en marcha del Plan Nacional de Consolidación Territorial -PNCT (Directiva Presidencial 01 de marzo de 2009), cuyo objeto fue fortalecer

la articulación de las acciones estatales para garantizar de manera sostenible la seguridad, la paz, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la garantía de los derechos ciudadanos; y crear un entorno adecuado para el desarrollo humano en los respectivos territorios afectados por el conflicto armado y por la presencia del narcotráfico.

El PNCT, definió los criterios para la creación de las Zonas de Consolidación en el país: ruralidad, débil presencia institucional del Estado, una alta vulneración de los Derechos Humanos e infracciones al DIH, presencia de cultivos de uso ilícito y amenaza de terrorismo, narcotráfico y otras fuentes desestabilizadoras de la paz. Fueron seleccionados 100 municipios, divididos en 15 zonas en el país, una de las cuales fue Montes de María, cuyo eje o proyecto articulador fue el retorno de la población desplazada y la restitución de los derechos a la población.

En ese contexto, a través de técnicas econométricas se construyó un modelo de diferencia en diferencia para tratar de medir los impactos de estas zonas en las capacidades locales. La evidencia encontrada en los seis modelos estimados, permite afirmar que el impacto del Plan Nacional de Consolidación Territorial en los municipios afectados por el conflicto armado, en términos de las capacidades institucionales, no es significativo. Las diferencias en las capacidades de los gobiernos locales en los territorios incluidos en el PNCT (grupo de tratamiento), en relación con los gobiernos de otros territorios no incluidos (grupo de control), no son relevantes; por lo

tanto, las ejecuciones del PNCT en los municipios no han tenido un efecto diferenciador positivo en generación de estas capacidades.

El impacto estimado del PNCT fue medido a partir de capacidad de generación de ingresos propios y del gasto de inversión a nivel municipal, y la comparación se realizó en tres períodos de tiempo: 2002 - 2008; 2008 – 2012; y 2002 – 2012. Los resultados hallados indican que el impacto a nivel municipal en estas variables no es significativo estadísticamente para ambos grupos (control y tratamiento). Se encontró evidencia que niega la presencia de efectos diferenciadores en las capacidades de los gobiernos locales entre los grupos analizados durante el período en estudio. .

Los resultados plantean que las debilidades institucionales a nivel local originadas por el conflicto armado, requieren del diseño de políticas de desarrollo para el posconflicto que incorporen otros elementos orientados a procesos de reconstrucción del tejido social, económico e institucional de los territorios. La focalización de recursos, a través de planes o programas y proyectos, resulta insuficiente sino se definen intervenciones que busquen fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos locales y de las comunidades organizadas.

El posconflicto en el territorio tendrá que asumirse a partir de definir cómo poner en marcha políticas de desarrollo local con un grado de capacidades institucionales y sociales limitadas. De esta forma, la planificación del posconflicto

permitirá que la ejecución de las intervenciones en los territorios sea más eficiente, en la medida que se promuevan este tipo de capacidades en los actores del territorio y condiciones para la consolidación de la paz, espacios para aumentar la generación de ingresos propios y asignar gastos de inversión con mayor impacto en el desarrollo de las localidades.

La revisión de experiencias de posconflicto en otras regiones del mundo (Rwanda, Sierra Leona, Guatemala, Nicaragua y El Salvador) permitió extraer algunos aprendizajes para el posconflicto en Colombia. De ellos se destaca la participación de la comunidad internacional, su apoyo y cooperación como intermediarios entre las partes, así como el acompañamiento de organismos e instituciones internacionales como la ONU y delegaciones y comisiones de países vecinos. Adicionalmente, los aportes de recursos de la cooperación para la reconstrucción física, financiación de programas y proyectos de desarrollo a las víctimas y apoyo al fortalecimiento y consolidación de la democracia. Un aprendizaje relevante, es que la ayuda no puede ser trasladada automáticamente, debe incorporar elementos propios del contexto de los territorios para que su impacto sea más eficiente en el desarrollo local.

De igual forma, las experiencias de otros países revelaron la importancia de los procesos de justicia, reconciliación y participación política. En los casos analizados, temas como la dejación de las armas, la incorporación a la vida civil de los excombatientes y su participación política, fueron características comunes a éstos.

Asimismo, sobresalen los mecanismos de Justicia Transicional, que comprenden comisiones de verdad, reconciliación y/o reparación y de paz (Sierra Leona, El Salvador y Guatemala); además, se otorgaron amnistías a algunos excombatientes, se facilitó su participación en procesos políticos formales y la ocupación de cargos públicos en instituciones estatales, con las garantías gubernamentales en materia de seguridad. Un aspecto relevante, pero criticado por su eficacia, es la participación de las comunidades en los procesos de justicia, en especial en Rwanda, a través de los *Gacaca* (se pronuncia *gachacha*) tribunales de amplia participación comunitaria, con alto contenido tradicional y cultural.

Con relación a las políticas de desarrollo en el posconflicto, se evidenció que una vez culmina el conflicto armado, el desarrollo de los territorios afectados requiere el diseño, la planificación y ejecución de políticas de desarrollo con retos diversos para la sociedad: la recuperación económica, la reconstrucción de la infraestructura física y social, reformas agrarias y formación para el trabajo a los excombatientes, entre otras.

Sin embargo, estas políticas deben incorporar otras inversiones hacia las personas, para la recuperación de la salud física y mental, la educación, restablecer normas sociales, reinserción y/o reintegración de los excombatientes, reducción de los niveles de pobreza y la satisfacción de necesidades. También existen otros retos que se derivan de la necesidad de procesos de reparación a las víctimas, reorientación del gasto militar y el fortalecimiento o revalidación del

rol institucional del gobierno, especialmente, en la respuesta a las demandas sociales de la población. Esta visión se evidenció sin excepción en todos los casos analizados. La incorporación de ésta en la planificación del desarrollo en el posconflicto, es fundamental para una paz sostenible.

No obstante, los factores de carácter institucional pueden constituirse en obstáculos importantes para alcanzar estos objetivos. La corrupción política, que permea las capacidades de los gobiernos locales, pueden reproducir patrones de desigualdad y subdesarrollo (casos de Sierra Leona, Guatemala, El Salvador y Nicaragua). Se evidenció, por ejemplo, que en tres de estos países, las reformas agrarias, los fondos de tierras y otras estrategias, tuvieron poco impacto en el desarrollo por la corrupción política ejercida por algunos grupos de poder sobre la población víctima del conflicto.

El tema de Justicia Transicional, por ejemplo, en Colombia no ha obedecido a una política de Estado, ha respondido más a las coyunturas o situaciones esporádicas vividas en el país con grupos armados para su desmovilización. Esto implica que el desarrollo de éste se haya elaborado de manera fraccionada, y por tanto, no se cuente con un marco general que involucre a todos los grupos en conflicto. La discontinuidad y la respuesta del sistema a situaciones específicas, es una limitante para la definición de mecanismos más amplios, integrales y de mayor alcance en el largo plazo, no sólo para los procesos de paz, sino la consolidación de ésta en el país.

Más allá de estos elementos, es incuestionable la importancia de la paz entre las FARC EP y el Gobierno Nacional, firmada y refrendada en 2016 por las partes. El acuerdo, ha tenido un grado de importancia relativamente mayor al de los anteriores procesos, incluso en la esfera internacional. La firma del acuerdo sobre el tema de víctimas, es un ejemplo; pues ha sido catalogado como una experiencia relevante con respecto a otros conflictos resueltos en el mundo. De igual forma, la forma como se planificó y se desarrollaron los componentes del acuerdo.

En general, esta experiencia de Colombia ofrece aprendizajes claves para otros procesos de paz, nunca el país ha avanzado tanto hacia la paz, la incorporación del conocimiento de otros procesos en el mundo y los propios derivados de experiencias anteriores, configuran un enriquecido marco de estrategias y políticas para la construcción de paz.

La sociedad civil colombiana tendrá un importante papel que cumplir en el logro y desarrollo del acuerdo. En efecto, en Montes de María y El Carmen de Bolívar, objetos de estudio de este trabajo, los efectos del conflicto armado, la situación de abandono del Estado a estos territorios, los problemas económicos, institucionales, sociales y ambientales, las limitaciones en el acceso a la tierra, la crisis de los cultivos tradicionales como el aguacate, el surgimiento de monocultivos comerciales (palma de aceite y forestales), los riesgos que enfrenta la economía campesina tradicional y la problemática de la restitución de tierras; han conducido necesariamente al desarrollo de

capacidades, que aún son insuficientes, para la organización y gestión de las comunidades en búsqueda de soluciones a estos problemas.

Lo anterior se evidencia en la conformación de, aproximadamente, unas 1000 organizaciones de base comunitaria en el territorio, en diferentes ámbitos y sectores para agenciar sus propios procesos de desarrollo. Dos de las experiencias más relevantes en Montes de María son: Movimiento Pacífico de la Alta Montaña y la Mesa de Interlocución y Concertación de Montes de María -MIC, ambas concentran un subconjunto amplio de intereses colectivos de la mayor parte de las organizaciones en el territorio.

Las experiencias de estos movimientos, revelan que la paz territorial es posible en el país y que surge a partir de la construcción de consensos locales, de liderazgos confiables, de la recuperación de la institucionalidad, de la articulación, la cooperación, la legitimidad y la confianza (capacidades de agencia del desarrollo local). Estas acciones, evidencian que en Montes de María las comunidades víctimas del conflicto armado han desarrollado estrategias para lograr la paz, que no son recientes; aunque no han sido constantes, ni exentas de dificultades o de oportunidades de mejoramiento, son un valioso insumo para tener en cuenta en el desarrollo y ejecución del pos-acuerdo o posconflicto en el país.

Referencias

- Abadie, A., & Javier, G. (Marzo de 2003). The economic costs of conflict: A case study of the Basque Country. *The American Review*, 93(1), 113-132. Recuperado el 13 de 11 de 2014, de <http://jstor.org/stable/3132164>
- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty* (1 ed.). New York, USA: Crown Business.
- Aguilera Díaz, M. (Diciembre de 2013). Montes de María: Una subregión de economía campesina y empresarial. *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional(195)*. (C. d. Centro de Estudios Económicos del Banco de la República, Ed.) Cartagena de Indias, Colombia.
- Amnistía Internacional. (Noviembre de 2014). Un título de propiedad no basta: por una restitución sostenible de tierras en Colombia. Madrid, España: Centro de Lenguas de Amnistía Internacional. Obtenido de www.amnesty.org
- Arana, M., Chamarro, J., De Franco, S., Rivera, R., & Rodríguez, M. (s.f.). Nicaragua. *Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y El Caribe*, 587-630. CEPAL. Recuperado el 3 de Diciembre de 2015, de <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/4648/nicaragua.pdf>
- Arias, M., & Ibañez, A. (8 de August de 2012). Agricultural Production amidst Conflict: The Effects of Shocks, Uncertainty and Governance of Non-State Armed Actors. *Documento CEDE(44)*. Bogotá: Universidad de Los Andes. Recuperado el 16 de Septiembre de 2014, de http://r4d.dfid.gov.uk/pdf/outputs/ESRC_DFID/60730_Arias_Agricultural.pdf
- Azpuru, D., Blanco, L., Córdova, R., Ramos, C., Zapata, A., & Loya, N. (2007). *Construyendo la democracia en sociedades posconflicto. Un enfoque comparado entre Guatemala y El Salvador* (1 ed.). (C. I. (IDRC), Ed.) Guatemala: F&G Editores.
- Baddeley, M. (2 de 2011). Civil War and Human Development: Impacts of Finance and Financial Infrastructure. *Cambridge Working Papers in Economics (CWPE)*. Faculty of Economics. Recuperado el 4 de 11 de 2014, de <http://www.dspace.cam.ac.uk/handle/1810/242019>
- Banco Mundial. (2007). *Rwanda: recuperación, rehabilitación y esperanza*. Asociación Internacional de Fomento (AIF). Recuperado el 14 de Agosto de 2013, de <http://siteresources.worldbank.org/EXTIDASPANISH/Resources/IDA-Rwanda-ES.pdf>
- Banco Mundial. (2007). *Sierra Leona: Recuperación tras años de conflicto*. La Asociación Internacional de Fomento (AIF). Recuperado el 18 de Mayo de 2015, de <http://siteresources.worldbank.org/EXTIDASPANISH/Resources/IDA-Sierra-Leone-es.pdf>
- Bandeira, P. (2009). La relación entre las instituciones y el desarrollo económico de las naciones. *Documento de Trabajo(4)*, Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD), 38. Madrid, España: CEU Ediciones.
- Barron, P. S. (December de 2004). *Understanding Local Level Conflict in Developing Countries, Theory, Evidence and Implications from Indonesia, Paper No. 19 / December 2004*. (W. Bank, Ed.) Washington, DC: Conflict Prevention & Reconstruction, Social Development Department.

- Beristain, C. (s.f.). Reconciliación luego de conflictos violentos: un marco teórico. 38. Recuperado el 9 de Diciembre de 2015, de <http://www.idea.int/publications/vjr/upload/Reconciliaci%C3%B3n%20luego%20de%20conflictos%20violentos%20-%20un%20marco%20te%C3%B3rico.pdf>.
- Bertram, E. (1995). Reinventing Governments The Promise and Perils of United Nations Peace Building. *Journal of Conflict Resolution*, 39(3), 387-418. doi:10.1177/0022002795039003001
- Birner, R., Cohen, M. J., & Ilukor, J. (November de 2011). Rebuilding Agricultural Livelihoods in Post-Conflict Situations: What are the Governance Challenges? The Case of Northern Uganda. *USSP Working Paper(07)*, 40. Kampala, Uganda: International Food Policy Research Institute. Recuperado el 6 de Diciembre de 2013, de <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.227.191&rep=rep1&type=pdf>
- Botero Ospina, M. H. (2004). Conflicto y desarrollo regional: soluciones de convivencia . *Documento de Investigación 4(4)*, 28. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario.
- Brune, N., & Bossert, T. (February de 2009). Building social capital in post-conflict communities: Evidence from Nicaragua. *Social Science & Medicine Elsevier(68)*, 885-893. doi:doi:10.1016/j.socscimed.2008.12.024
- Caracol. (25 de Abril de 2006). Surgen nuevos grupos de paramilitares que entrarían a operar cuando termine el actual desarme con las autodefensas. *Caracol Radio*. Bogotá D.C. Recuperado el 2013 de Abril de 23, de http://caracol.com.co/radio/2006/04/25/nacional/1145944800_279650.html
- Cárdenas, M., Eslava, M., & Ramírez, S. (Diciembre de 2013). Why internal conflict deteriorates state capacity? evidence from colombian municipalities. (59). Bogotá D.C., Colombia: CEDE, Universidad de los Andes.
- Castell, A. (2009). La justicia tradicional en la reconciliación de Rwanda y Burundi. *CIBOB d'Afers Internacionals*, 53-63.
- Chernick, M. (Octubre - Diciembre de 1996). Aprender del pasado: breve historia de los procesos de paz en Colombia (1982-1996). *Revista Internacional(56)*, 4-18.
- Collier, P. (2004). Development and Conflict. Centre for the Study of African Economies, Oxford University. Recuperado el 14 de junio de 2012, de <http://www.un.org/esa/documents/Development.and.Conflict2.pdf>
- Commission of the African Union. (2006). Policy on post-conflict reconstruction and development. Addis Ababa, Ethiopia. Recuperado el 28 de Enero de 2014, de <http://www.peaceau.org/uploads/pcrd-policy-framwowork-eng.pdf>
- Consejo Económico y Social (ECOSOC). (2012). Consolidación de la paz y recuperación post-conflicto. 6. (ONU, Ed.) Recuperado el 14 de Mayo de 2015, de http://www.iberori.org/imun/ECOSOC_B.pdf
- Contraloría General de la República de Colombia. (2013). *II Informe de seguimiento y monitoreo a la restitución de tierras -Ley de Víctimas. Sistema de Indicadores de la CGR para el seguimiento y monitoreo a la restitución de tierras*. Bogotá, D.C.

- Coyne, C. (2007). Culture, Common Knowledge and Post-Conflict Reconstruction. (J. Allwood, Ed.) *Journal Of Intercultural Communication*(13). Obtenido de <http://www.immi.se/intercultural/>.
- De Los Rios, E., Becerra, C., & Oyaga, F. (2012). *MONTES DE MARÍA. Entre la consolidación del territorio y el acaparamiento de tierras. Aproximación a la situación de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario en la región (2006-2012)*. Bogotá D.C.: Publicaciones ILSA .
- Departamento Nacional de Estadísticas -DANE. (2015). *Archivo Nacional de Datos - DANE*. (D. A.-G. Nacional, Ed.) Obtenido de http://formularios.dane.gov.co/Anda_4_1/index.php/catalog/392
- Departamento Nacional de Planeación -DNP. (Febrero de 2011). Índice de Pobreza Multidimensional (IPM- Colombia) 1997 - 2008 y meta del PND para 2014. Bogotá, D.C.: Dirección de Desarrollo Social -DDS.
- Departamento Nacional de Planeación -DNP. (2014). *Evaluación del desempeño integral de los municipios y distritos, vigencia 2013*. Bogotá, D.C.: Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, DNP. Obtenido de <http://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/desarrollo%20territorial/docuemnto%20desempe%C3%B1o%20integral%202013.pdf>
- Devia Garzón, C., Ortega Avellaneda, D., & Magallanes Montoya, M. J. (Julio - Diciembre de 2014). Violencia luego de la paz: escenarios de posconflicto en Centroamérica. *Revista Republicana*(17), 119-148. doi: <http://dx.doi.org/10.21017/Rev.Repub>
- Díaz Barrado, C., Romero Serrano, J., & Morán Blanco, S. (2010). *Los conflictos armados de Centroamérica* (NIPO: 076-10-112-1 (edición en línea) ed.). (M. d. Vitoria", Ed.) Madrid, España: Universidad Carlos III de Madrid. Recuperado el 26 de Octubre de 2014, de http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/17389/13_conflictos_centroamerica_2010.pdf?sequence=1
- Duncan, G. (2006). *Los Señores de la Guerra: de paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*. (F. S. Democracia, Ed.) Bogotá D.C.: Planeta.
- Dunne, J. P., & Tian, N. (February de 2013). Military spending, conflict and economic growth in Africa. 21. Recuperado el 28 de 3 de 2014, de https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=CSAE2013&paper_id=660
- Echandía, C. (Mayo - Diciembre de 2000). El conflicto armado colombiano en los noventa: cambios en las estrategias y efectos económicos. *Colombia Internacional*(49-50), 117-134.
- Eigen-Zucchi, C., Eskeland, G., & Shalizi, Z. (Junio de 2003). Necesidad de instituciones más allá del crecimiento. *Finanzas & Desarrollo*, 40(2), 42-43. Obtenido de <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2003/06/pdf/zucchi.pdf>
- Escola de Cultura de Pau. (2012). *Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Bellaterra, España: Programa de Conflictos y Construcción de Paz. Recuperado el 22 de Octubre de 2012, de <http://escolapau.uab.cat/img/programas/alerta/alerta/12/cap01e.pdf>

- FAO. (2005). *El vínculo entre los conflictos y el desarrollo: un reto para el proceso de los ODM*. Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, 31 período de sesiones, 23 - 26 de mayo de 2005 . Recuperado el 21 de marzo de 2013, de <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/009/j5292s.pdf>
- Fisas , V. (2010). *Anuario Procesos de Paz: Procesos de paz comparados*. Universidad de Barcelona. Barcelona: Escola de Cultura de Pau, UAB.
- Fisas, V. (2014). *Anuario de Procesos de Paz*. Barcelona: Icaria. Obtenido de escolapau@uab.cat
- Font, J. y. (s.f.). Departamento de Ciencia Política, Universitat Autònoma de Barcelona. Afers Internacionals, núm. 20, pp. 49-75. (U. A. Departamento de Ciencia Política, Ed.) *Afers Internacionals*(20). Recuperado el 15 de Febrero de 2016, de <http://www.raco.cat/index.php/revistacidob/article/viewFile/27849/51977>
- Freeman, M. (s.f.). África y sus comisiones de la verdad y reconciliación. *Hechos del Callejón*(21), 26. (ACNUR, Ed.) Colombia: PNUD. Recuperado el 12 de Agosto de 2015, de http://www.acnur.org/t3/uploads/pics/1720_2.pdf?view=1
- Fukuda-Parr, S. (June de 2007). Rethinking the policy objectives of development aid. From Economic Growth to Conflict Prevention. *Research Paper*. Helsinki, Finland: UNU World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER).
- Fundación Ideas para la Paz. (2011). *Análisis regional de los Montes de María*. Recuperado el 13 de marzo de 2013, de <http://www.ideaspaz.org/portal/stories/pdfs/montesdemaria.pdf>
- Fundación Semana. (Diciembre de 2014). Una Montaña que se Mueve. *Boletín #1 Alta Montaña*. Bogotá D.C., Colombia.
- Garay, L. J. (Abril de 2014). Rentismo, control territorial y ruralidad en Colombia. *Por la paz*(20), 19-25. Obtenido de <http://www.icip-perlapau.cat/numero20/pdf-esp/Per-la-Pau-n20-ESP.pdf>
- García, M., & Revelo, J. (2011). Instituciones, conflicto armado y poder político en el municipio colombiano 2001 - 2011. En M. García Villegas , J. C. Rodríguez, M. García Sánchez, J. Revelo Rebolledo, & J. Espinosa Restrepo, *Los Estados del país. Instituciones municipales y realidades locales* (Primera ed., pág. 264). Bogotá D.C., Colombia: Ediciones Antropos.
- García, M., Arenas, N., & Hernández, P. (2011). *Evolución reciente de la concentración de la propiedad en Colombia: entre la institucionalidad y la guerra. Una exploración A NIVEL MUNICIPAL 2002 - 2009* (Primera ed.). Bogotá D.C., Colombia: University of Pennsylvania.
- Garstka, G. (2010). Post-conflict urban planning: The regularization process of an informal neighborhood in Kosovo/o. (D. o. University, Ed.) *Habitat International*, 34(1), 86-95. doi:doi 10.1016/j.habitatint.2009.07.004
- Ghani , E., & Iyer , L. (September de 2010). Conflict and Development—Lessons from South Asia. *Economic Premise*(31). The World Bank. Recuperado el 26 de Noviembre de 2014, de <http://siteresources.worldbank.org/INTPREMNET/Resources/EP31.pdf>
- Göran, L. (4-5 de June de 2004). Measuring the Economic Costs of Internal Armed Conflict – A Review of Empirical Estimates. *Paper for the conference Making Peace Work in Helsinki 4-5 June arranged*

- by The United Nations University – World Institute for Development Economics Research (WIDER), 14. Helsinki, Sweden: Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, Sweden.
- Grupo de Memoria Histórica. (2013). *¡basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional.
- Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (MH). (2010). *La tierra en disputa. Memorias de despojo y resistencia campesina en la Costa Caribe (1960 -2010)*. Bogotá D.C.: Taurus.
- Grupo de Memoria Histórica -GMH. (2013). *Informe General Grupo de Memoria Histórica ¡basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica. Obtenido de <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/descargas.html>
- Gupta , S., Clements, B., Bhattacharya, R., & Chakravarti, S. (Diciembre de 2002). El evasivo dividendo de la paz. Cómo afectan los conflictos armados y el terrorismo a los resultados económicos. (FMI, Ed.) *Finanzas & Desarrollo*, 39(4), 49-51. Obtenido de <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2002/12/pdf/gupta.pdf>
- Gutiérrez T., A., & Sánchez M., L. (2008). Sentidos contemporáneos de la planeación y el desarrollo. *Bitácora*(2), 11 - 28.
- Hayson, S. (January de 2014). Debates in post-conflict development in Africa: Lessons for development agencies. *Iss Paper*(251). (I. f. Studies, Ed.)
- Hegre, H. (2014). Democracy and armed conflict. *Journal of Peace Research*, 51(2), Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, 159–172. Oslo. doi:10.1177/0022343313512852
- Hegre, H., & Ausvtvoll, M. (2010). Democracy, development, and armed conflict. *Paper presented to the 2010 Annual Meeting of the American Political Science Association*. Washington DC: Centre for the Study of Civil War, PRIO, University of Oslo.
- Historias y Biografías. (7 de Noviembre de 2014). *Historias y Biografías HB*. (C. Pellini, Productor) Recuperado el 11 de Junio de 2015, de <http://historiaybiografias.com/malas17/>
- Hodgson, G. (March de 2006). What Are Institutions? *Journal of Economic Issues –JEI*, XL (1), 1-25. Obtenido de <http://www.geoffrey-hodgson.info/user/image/whatareinstitutions.pdf>
- House of Commons International Development Committee. (2006). *Conflict and Development: Peacebuilding and Post–conflict Reconstruction*. Report, together with formal minutes, The House of Commons, London.
- Huhle, R. (2001). La violencia paramilitar en Colombia: Historia, estructuras, políticas del Estado e impacto político. (C. d. CESLA, Ed.) *Revista del CESLA*(2), 63-81. Obtenido de http://www.cesla.uw.edu.pl/cesla/images/stories/wydawnictwo/czasopisma/Revista/Revista_2/63-81_Huhle.pdf

- Human Rights Watch. (31 de Mayo de 2011). *Human Rights Watch*. (H. R. Watch, Editor, & H. R. Watch, Productor) Recuperado el 18 de Julio de 2014, de <https://www.hrw.org/es/news/2011/05/31/ruanda-el-legado-mixto-de-los-tribunales-comunitarios-para-el-genocidio>
- Ibañez, A. M., Arias, M. A., & Zambrano, A. (10 de 02 de 2014). Agricultural Production Amid Conflict: The Effects of Shocks, Uncertainty, and Governance of Non-State Armed Actors. *Documento CEDE*. Bogotá DC, Colombia: Universidad de Los Andes. Obtenido de <http://purl.umn.edu/209318>
- Ibañez, A., & Jaramillo, C. (Diciembre de 2006). Oportunidades de desarrollo económico en el posconflicto: propuestas de política. (B. Universidad de Los Andes, Ed.) *Coyuntura Económica*, xxxvi(2), 93-127. Recuperado el 17 de junio de 2014, de http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/11445/952/1/Co_Eco_Diciembre_2006_Ibanez_y_Jaramillo.pdf
- Ibañez, A., & Moya, A. (2007). La población desplazada en Colombia: Examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales. *Departamento Nacional de Planeación*. Bogotá D.C., Colombia.
- ILSA. (2012). Montes de María. Entre la consolidación del territorio y el acaparamiento de tierras. Aproximación a la situación de Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario en la región (2006 - 2012). Bogotá D.C., Colombia.
- Imai, K., & Weinstein, J. (June de 2000). Measuring the Economic Impact of Civil War. *Working Paper*. Department of Government at Harvard University -CID. Obtenido de <http://imai.princeton.edu/research/files/cid.pdf>
- Irenees.net. (Noviembre de 2007). *Irenees.net*. Obtenido de Guatemala: el posconflicto imperfecto y las nuevas amenazas para la paz: http://www.irenees.net/bdf_fiche-analyse-774_es.html
- Isacson, A. (2012). *Consolidating "Consolidation" Colombian's "security and development"*. Wola - Washington Office on Latin America.
- Jaramillo, S. (2015). La construcción de paz desde los territorios. Bogotá, D.C., Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz de Colombia. Recuperado el 5 de Abril de 2016, de <http://documentos.pas.org.co/Contruccion%20paz%20territorios.pdf>
- Kalyvas, S., & Arjona, A. (2005). Paramilitarismo: una perspectiva teórica. En A. Rangel (Ed.), *El Poder Paramilitar. Narcotráfico, Poder Local, Balance Estratégico y Perspectiva Internacional*. (Primera ed., págs. 25-45). Bogotá D.C.: Planeta.
- Katchova, A. (2 de Marzo de 2013). Propensity Score Matching. *Propensity Score Matching, Difference-in-Differences Models, Treatment Evaluation in Stata*. (E. A.-w. Econometrics, Ed.) Obtenido de <https://sites.google.com/site/econometricsacademy/econometrics-models/propensity-score-matching>
- Kim, N., & Conceição, P. (2010). The economic crisis, violent conflict. *International Journal of Peace Studies*, 15(1), 29-43.

- Kurtenbac, S. (December de 2009). Post-War and Post-Conflict Challenges for Development Cooperation. *INEF Policy Brief(5)*. (D. I. Peace, Ed.) Duisburg. Recuperado el 4 de Octubre de 2013, de https://inef.uni-due.de/cms/files/policybrief05_en.pdf
- Lambourne, W. (April de 2004). Post-Conflict Peacebuilding: Meeting Human Needs for Justice and Reconciliation. *Peace, Conflict and Development(4)*. Recuperado el 23 de junio de 2015, de <http://www.bradford.ac.uk/social-sciences/peace-conflict-and-development/issue-4/PostConflictPeacebuilding.pdf>
- León-Escribano, C. (2006). Armas pequeñas y desarrollo en sociedades pos conflicto. (R. C. -REDCEPAZ, Ed.) *Revista Futuros(6)*. Recuperado el 9 de julio de 2012, de http://www.revistafuturos.info/download/down_19/armasydesa-e.pdf
- Maffioli, A. (20-21 de Abril de 2010). Métodos no experimentales: Propensity Score Matching-DD. *Curso de Evaluación de Impactos - BID*. Buenos Aires, La Plata, Argentina: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Mansoor Murshed, S. (June de 2007). The conflict-growth nexus and the poverty of nations. *UN/DESA Working Papers (43)*. New York, USA: United Nations Department of Economic and Social Affairs. Obtenido de http://www.un.org/esa/desa/papers/2007/wp43_2007.pdf
- Martínez, A. (2001). *Economía, crimen y conflicto* (Primera ed.). (A. M. Ortiz, Ed.) Bogotá, D.C., Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Mesa de Interlocución y Concertación de Montes de María. (Julio de 2014). Propuestas de desarrollo rural y agrario, construidas por organizaciones campesinas, afrodescendientes, concejos comunitarios, cabildos indígenas, mujeres, jóvenes, víctimas del conflicto armado de Montes de María. Cartagena de Indias, Colombia: Corporación Desarrollo Solidario.
- Mesa de Trabajo "Mujer y Conflicto Armado". (Marzo de 2012). *XI Informe sobre violencia sociopolítica contra mujeres, jóvenes y niñas en Colombia*. Bogotá D.C.: Ántropos.
- Ministerio de Defensa de Colombia. (2007). Política de Consolidación de la Seguridad Democrática. Bogotá D.C., Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.
- Molano Bravo, A. (24 de Septiembre de 2006). Aproximaciones históricas al paramilitarismo. *Mapamundi de conflictos en América Latina*. Barcelona. Recuperado el 18 de Febrero de 2015, de http://www.observatori.org/paises/pais_51/documentos/E_MOLANO.pdf
- Molina López, L. (Enero de 2011). Zonas de Reserva Campesina en el Sur de Bolívar: Una propuesta de reordenamiento territorial rural. *Experiencias desde lo local en defensa del territorio, 4*. Colombia. Recuperado el 2 de Enero de 2016, de <http://www.prensarural.org/spip/spip.php?article5163>
- Naraghi, S., & El-Bushra, J. (s.f). Reconstrucción Posconflicto. Alerta Internacional. Recuperado el 8 de agosto de 2013, de <http://www.international-alert.org/sites/default/files/library/TKPostConfilctReconstructionSPANISH.pdf>

- Observatorio de Conflictos y Derechos Humanos Solidaritat UB. (2009). *El conflicto en Sierra Leona*. Observatori Solidaritat -Universidad de Barcelona, Barcelona. Recuperado el 22 de Marzo de 2014, de <http://www.solidaritat.ub.edu/observatori/esp/dossiers/sleona/sleona.htm>
- Observatorio del Caribe Colombiano & DNP. (2011). *Gobernabilidad con visión local de futuro en la subregión de Montes de María*. (J. Q. Berena Vergara, Ed.) Cartagena de Indias, Colombia.
- Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. (2003). *Panorama actual de la Región de Montes de María y su entorno*. Bogotá.
- Paniagua, W. (2012). *Guatemala se resiste a olvidar: Iniciativas de memoria en el post conflicto*. Impunity Watch. Recuperado el 15 de Febrero de 2015, de http://www.impunitywatch.org/docs/Guatemala_Mem_Research_Report_Spanish.pdf
- Payne, M. (Febrero de 1999). *Instituciones políticas e instituciones económicas: Nueva visión sobre las relaciones entre el Estado y el mercado*. (CLAD, Ed.) *Reforma y Democracia*(13), 1 - 15.
- Pizarro, N., & Jiménez, T. (2007-2008). *El desplazamiento humano en Colombia ¿disminuye o aumenta?* (U. d. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Ed.) Barcelona, España. Recuperado el 24 de Abril de 2014, de http://antiga.observatori.org/documents/Desplazamiento_humano_en_Colombia.pdf
- Planeta Paz. (s.f.). *planetapaz.org*. Recuperado el 15 de Abril de 2016, de Diálogo interétnico: El poder de reconocer, escuchar y construir en medio de la diferencia: <http://www.planetapaz.org/noticias-agenda-comun/1506-dialogo-interetnico-el-poder-de-reconocer-escuchar-y-construir-en-medio-de-la-diferencia>
- Plataforma de Organizaciones de Desarrollo Europeas en Colombia -PRODEC. (2011). *Análisis del Plan de Consolidación de Montes de María*. Bogotá D.C.: CÓDICE Ltda. Obtenido de www.podec.org
- PNUD - Colombia. (2003). *PROMONTES*. Bogotá: PNUD, Corporación Territorios y Universidad de Cartagena.
- PNUD. (2010). *Los Montes de María: Análisis de la conflictividad*. (P. d. -PNUD, Ed.) Bogotá D.C., Colombia.
- Polachek, S., & Sevastianova, D. (February de 2010). *Does Conflict Disrupt Growth? Evidence of the Relationship between Political Instability and National Economic Performance*. *IZA Discussion Paper*(4762). Germany. Obtenido de <http://ftp.iza.org/dp4762.pdf>
- Pozo, A. (2008 - 2009). *África en la encrucijada: conflictos y desarrollo*. Anuario, CEIPAZ, Centro de Educación e Investigación para la Paz. Obtenido de <http://www.ceipaz.org/>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD. (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano, Jalisco 2009: Capacidades institucionales para el desarrollo humano local*. México, D.F.: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Obtenido de http://hdr.undp.org/sites/default/files/idh_mexico_jalisco_2009.pdf

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD. (s.f.). *El PNUD en El Salvador*. Recuperado el 23 de Enero de 2016, de http://www.sv.undp.org/content/el_salvador/es/home/countryinfo.html
- Ramírez, N., & Tobón, G. (Diciembre de 2012). Los Montes de María y el desarrollo rural: condiciones para un procesos de concertación. 9. Bogotá D.C., Colombia: Observatorio de Territorios Étnicos, Pontificia Universidad Javeriana. Recuperado el 2 de Febrero de 2016, de <http://etnoterritorios.org/apc-aa-files/92335f7b3cf47708a7c984a309402be7/montes-de-mara-y-desarrollo-nyria-ramirez-y-gabriel-tobon-dic-2012.pdf>.
- Restrepo, J. (11 de Enero de 2015). *verdadabierta.com*. Recuperado el 26 de Septiembre de 2015, de El Salvador y Guatemala: espejos para Colombia (II): <http://www.verdadabierta.com/procesos-de-paz/farc/5566-las-lecciones-del-proceso-de-paz-de-guatemala-para-colombia>
- Restrepo, D. (2001). *Descentralización y violencia en Colombia* (Primera ed.). (A. M. Ortiz, Ed.) Bogotá D.C.: Antropos.
- Restrepo, J., & Aponte, D. (2009). *Guerra y violencias en Colombia: herramientas e interpretaciones* (1a ed.). (J. A. Aponte, Ed.) Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Revista Semana. (30 de Agosto de 2008). Fiesta de Sangre. *Semana*. Bogotá D.C. Recuperado el 22 de Julio de 2014, de <http://www.semana.com/nacion/articulo/fiesta-sangre/94863-3>
- Revista Semana. (19 de Marzo de 2016). Montes de María crea para el posconflicto. Bogotá, D.C., Colombia. Recuperado el Abril de 20 de 2016, de <http://www.semana.com/nacion/articulo/montes-de-maria-crea-agenda-para-posconflicto/466003>
- Rivas, P., & Rey, P. (Enero - mayo de 2008). Las autodefensas y el paramilitarismo en Colombia (1964-2006). *CONfines*(4/7), 43-52. Obtenido de privasni@upsa.es / preyga@upsa.es
- Rocha García, R. (2001). La economía colombiana tras 25 años de narcotráfico. En U. N. Colombia, & A. M. Ortiz (Ed.), *Economía, crimen y conflicto* (Primera ed., págs. 221 - 233). Bogotá D.C., Colombia: Antropodos.
- Rodríguez, L. (julio- diciembre de 2009). Los municipios colombianos y el conflicto armado: una mirada a los efectos sobre la efectividad en el desempeño de los gobiernos locales. *Colombia Internacional* 70, 93-120. (U. d. Andes, Ed.) Bogotá D.C., Colombia.
- Rodrik, D. (24 de October de 1997). Globalization, social conflict and economic growth. *Delivered at the palais des Nations*. Geneva, Italia: United Nation Conference on Trade and Development 8th Raúl Prebisch Lecture.
- Salcedo, A. (2 de April de 2009). When Development Meets Culture and Conflict: The Challenges and Paradoxes of the Good Samaritan. *Journal of Peacebuilding & Development*, 5(1), 81-94. doi:DOI:10.1080/15423166.2009.988433944952
- Sánchez, F., & Díaz, A. (Octubre de 2005). Los efectos del conflicto armado en el desarrollo social colombiano, 1990 - 2002. *Documento CEDE*. (U. d. CEDE, Ed.) Bogotá D.C.

- Santa María Salamanca, M., Rojas Delgadillo, N., & Hernández Díaz, G. (2 de Agosto de 2013). Crecimiento económico y Conflicto Armado en Colombia. *Archivo de Economía*(400), 13. (D. d. - DNP, Ed.) Bogotá, D.C., Colombia. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/400.pdf>
- Serneels, P. &. (2012). The Impact of Armed Conflict on Economic Performance: Evidence from Rwanda. *DEV Working Paper Series*(41). The School of International Development, University of East Anglia, UK.
- Sianesi, B. (May de 2001). Implementing Propensity Scores Matching Estimators with STATA. London, UK: University College London and Institute for Fiscal Studies.
- Smith, J. (Mayo de 2011). Applying the Principles of “A Guide to Economic Growth in Post-Conflict Countries”1 to Mid-Conflict Situations and COIN Operations. Applying the Principles of “A Guide to Economic Growth in Post-Conflict Countries”1 to Mid-Conflict Situations and COIN Operations. Obtenido de http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADO408.pdf.
- Spyros Roukanas, P. S. (2007). Development in post-conflict Kosovo South-Eastern Europa. *South-Eastern Europe journal of economics*, 2, 267-287. Obtenido de <http://www.asecu.gr/Seeje/issue09/sklias.pdf>
- Tarazona Herrera, J. (14 de Diciembre de 2014). Desafíos de las Fuerzas Militares colombianas ante un eventual escenario de posconflicto. *Alta Gerencia de la Defensa Nacional*, 33. Bogotá D.C., Colombia: Universidad Militar Nueva Granada. Recuperado el 2 de Agosto de 2015, de <http://hdl.handle.net/10654/13477>
- Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial. (Enero de 2014). Plan Estratégico Institucional. Bogotá, D.C., Colombia: Oficina de Planeación y Gestión de la Información.
- Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial - UACT. (s.f.). <http://www.consolidacion.gov.co/>. Recuperado el 23 de Mayo de 2015, de Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial - UACT: <http://www.consolidacion.gov.co/?q=content/unidad-administrativa-para-la-consolidaci%C3%B3n-territorial-uact>
- United Nations Development Programme -UNDP. (2010). *Capacity Development in Post-Conflict Countries*. Recuperado el 13 de 8 de 2014, de <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building/capacity-development-in-post-conflict-countries.html>
- Vargas, A. (12 de Julio de 2011). Zonas de Consolidación o programas de desarrollo y paz. *Diario El Colombiano*. Recuperado el 14 de Febrero de 2014, de http://www.elcolombiano.com/zonas_de_consolidacion_o_programas_de_desarrollo_y_paz-BAEC_141145
- Velasco, J. (11 de Noviembre de 2013). *Del fusil al voto: las experiencias de Guatemala, El Salvador, Sierra Leona... y Colombia*. Recuperado el 14 de Diciembre de 2015, de Razón Pública: <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/7183-del-fusil-al-voto-las-experiencias-de-guatemala,-el-salvador,-sierra-leona%E2%80%A6y-colombia.html>

- Velazquez Rivera, E. d. (2007). Historia del Paramilitarismo en Colombia. *Scielo*, 26(1), 134-153.
Obtenido de <http://www.scielo.br/pdf/his/v26n1/a11v26n1.pdf>
- Vicenç , F. (2011). *Anuario de Procesos de Paz, 2011*. Universidad de Barcelona. Barcelona: Escola de Cultura de Pau.
- Villa, E., Moscoso , M., & Restrepo, J. (2013). Crecimiento, Conflicto Armado y Crimen Organizado: Evidencia para Colombia. *Vniversitas Económica*, 26. (P. U. Bogotá, Ed.) Bogotá, D.C., Colombia. Recuperado el 23 de marzo de 2014, de http://cea.javeriana.edu.co/documents/153049/2786252/Vol.13_3_2013.pdf/70798ac6-81ab-4b2d-bba7-231f1d3fb43b
- Vothknecht, M., & Sumarto, S. (February de 2011). Beyond the overall economic downtum: Evidence on sector specific effects of violent conflict from indonesia. *Discussion Papers*. (G. I. Research, Ed.) Berlin, Germany.
- Wilches, J. (Julio - Diciembre de 2010). Dinámicas socioculturales del paramilitarismo en Colombia. *Estudios de Derecho y Gobierno*, 3(2).
- Woodhouse, T., & Duffey, T. (2007). Mantenimiento de paz y resolución de conflicto internacionales. *Edición en español traducida, 2007*, 32. (H. J. Langholtz, Ed.) Williamsburg, USA: Peace Operations Training Institute. Recuperado el 25 de Septiembre de 2013, de http://cdn.peaceopstraining.org/course_promos/picr/peacekeeping_and_international_conflict_resolution_spanish.pdf

Anexo

Anexo

Plan Nacional de Consolidación Territorial: Municipios incluidos en Zonas de Consolidación, 2013

Zonas de Consolidación

Número	Zona de Focalización	Departamento	Municipio
1	Catatumbo	Norte de Santander	Convención
2			El Carmen
3			El Tarra
4			Hacarí
5			San Calixto
6			Teorama
7			Tibú
8	Cordillera Central	Tolima	Ataco
9			Chaparral
10			Planadas
11			Rioblanco
12		Valle del Cauca	Pradera
13			Florida
14	Montes de Maria	Bolívar	El Carmen de Bolívar
15			San Jacinto
16		Sucre	Ovejas
17			San Onofre
18	Nudo de Paramillo	Antioquia	Anorí
19			Briceño
20			Cáceres
21			Caucasia
22			El Bagre
23			Ituango
24			Nechí
25			Tarazá
26			Valdivia
27			Zaragoza
28		Córdoba	Montelíbano
29			Puerto Libertador
30			Tierralta
31			Valencia
32			San José de Ure
33	Putumayo	Putumayo	Legízamo
34			Puerto Asís
35			San Miguel
36			Valle del Guamuez
37		Meta	La Macarena
38			Mesetas

39	Región		Puerto Rico
40	Macarena-Río		San Juan de Arama
41	Caguán		Uribe
42			Vista Hermosa
43		Caquetá	Cartagena del Chairá
44			San Vicente del Caguán
45			La Montañita
46	Nariño	Nariño	Tumaco
47	Arauca	Arauca	Arauca
48			Araquita
49			Fortul
50			Tame
51			Cravo Norte
52			Saravena
53			Puerto Rondón
54	Cauca	Cauca	Miranda
55			Corinto
56			Caloto
57			Santander de Quilichao
58			Toribio
9 zonas			13 Departamentos
			58 Municipios

Fuente: Elaboración propia, con datos de Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (2014)