

Paz en crisis
Territorializar la crisis

Tomo II

Paz en crisis

Territorializar la crisis

Tomo II

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

Editores



.....
**CIUDADANÍA
& DEMOCRACIA**



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS

UD
Editorial



CIUDADANÍA
& DEMOCRACIA

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

ISBN obra completa: 978-958-787-382-5

ISBN volumen II: 978-958-787-384-9

Primera edición, noviembre de 2021

Dirección Sección de Publicaciones

Rubén Eliécer Carvajalino C.

Coordinación editorial

Nathalie De la Cuadra N.

Corrección de estilo

Proceditor

Diagramación y montaje de cubierta

Jorge Andrés Gutiérrez Urrego

Fotografía de cubierta

Clara Victoria Forero Murillo

Editorial UD

Universidad Distrital Francisco José de Caldas

Carrera 24 N.º 34-37

Teléfono: 3239300 ext. 6202

Correo electrónico: publicaciones@udistrital.edu.co

Catalogación en la publicación – Biblioteca Nacional de Colombia

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

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

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

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

CDD: 303.6609861 ed. 23

CO-BoBN- a1085076

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

Todos los derechos reservados.

Esta obra no puede ser reproducida sin el permiso previo escrito de la
Sección de Publicaciones de la Universidad Distrital.

Hecho en Colombia

Contenido

Introducción	9
La Reforma Integral Rural en Nariño: un proceso lento y con muchos obstáculos	13
<i>Andrés Macías Tolosa</i> <i>María Alejandra Arias Sánchez</i>	
Actores violentos e impacto humanitario en Norte de Santander en el contexto del posacuerdo	35
<i>Sandra Milena Páez M.</i> <i>Freddy A. Guerrero</i>	
Impacto de las zonas más afectadas por el conflicto armado en crímenes cometidos por grupos armados al margen de la ley	57
<i>Karolina Baquero Puerta</i> <i>Edel Rocío Lasso Silva</i> <i>Rodrigo Atehortúa Santamaría</i>	
Cooperación internacional para el desarrollo sostenible y la construcción de paz: Tuluá y La Palma	79
<i>Leidy Viviana Nieto Garzón</i> <i>Juan Manuel Villar Martínez</i> <i>Julián David Peña</i> <i>Andrea Franco Correa</i>	

Cien años de construcción de paz en Colombia: una mirada desde dos regiones del país	103
<i>César Sánchez Álvarez</i> <i>Magda Yolima Arias</i>	
Nuevos y viejos escenarios: conflicto y elecciones en el posacuerdo. Departamento del Cauca 2015-2019	121
<i>Fernando Calvache</i> <i>Eduardo Andrés Chilito</i> <i>Juan Pablo Pinzón</i>	
Identidades y retos ocupacionales para la construcción de paz con justicia social en Colombia	147
<i>Yury Arenis Olarte Arias</i> <i>María Elizabeth Fonseca Villamarín</i>	
Una propuesta para la paz desde la construcción vial sostenible	171
<i>Ana Sofía Figueroa Infante</i> <i>Sandra Liliana Uribe Celis</i> <i>Laura Angélica Vallecilla</i>	
Infraestructura para la Colombia remota, el aporte del ingeniero civil a la consolidación de la paz	195
<i>Luis Efrén Ayala Rojas</i> <i>María Alejandra Caicedo Londoño</i> <i>Alejandro Franco Rojas</i> <i>Carlos Felipe Urazán Bonells</i>	
Recorrido por las vías rurales de Colombia para impulsar la paz y la equidad	221
<i>Ana Sofía Figueroa Infante</i> <i>Carlos Felipe Urazán Bonells</i>	
Editores	241

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Andrés Macías Tolosa*
María Alejandra Arias Sánchez**

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

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

Introducción

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

El acuerdo incluyó iniciativas para mejorar el acceso a la tierra y cerrar la brecha agrícola, desarrollar los denominados programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET) y adelantar planes sectoriales para atender de manera integral a la población rural; todos estos, componentes que forman parte de la RRI. En ese sentido, por medio del Decreto 893 del 28 de mayo del 2017 se crearon 16 PDET¹ para cobijar a un total de 170 municipios priorizados. La expectativa detrás de lo acordado en materia de desarrollo rural llevó a considerar que la RRI buscaba “sentar las bases para cambios profundos (...) que permitan la integración campo-ciudad y garanticen condiciones de bienestar para la población” (Chávez, 2018, p. 99), labrando así el camino hacia una paz estable y duradera. Sin embargo, la implementación general de lo acordado en este tema, a dos años de la firma del acuerdo, ya era considerado un proceso lento y tardío: 38 % de los compromisos adquiridos frente al punto 1 del Acuerdo Final no había iniciado su fase de implementación y 51 % de los que sí habían iniciado se encontraban en un nivel mínimo (Instituto Kroc, 2019a) y, por otro lado, el proceso había sido duramente afectado por luchas políticas y actos de violencia que dificultan aún más la posibilidad de solucionar el problema agrario del país (Matias, 2018).

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

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

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

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

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

Del impacto rural del conflicto armado a la Reforma Rural Integral

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: elaboración propia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

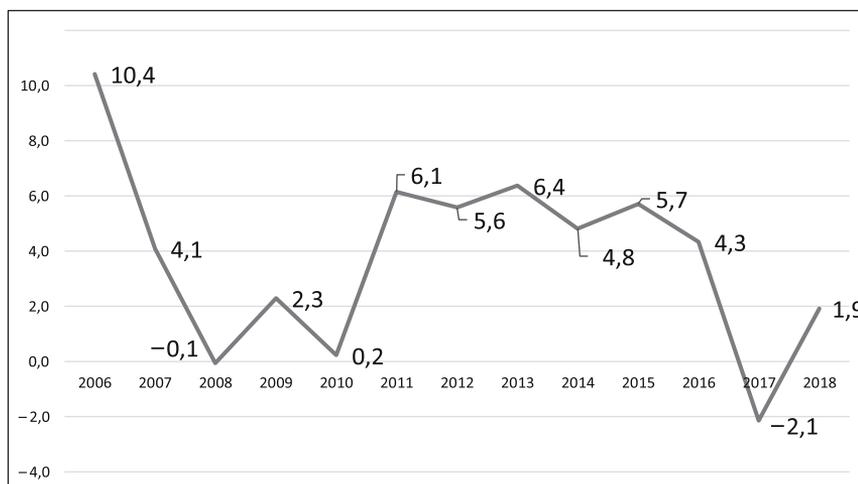
Continúa

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

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

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

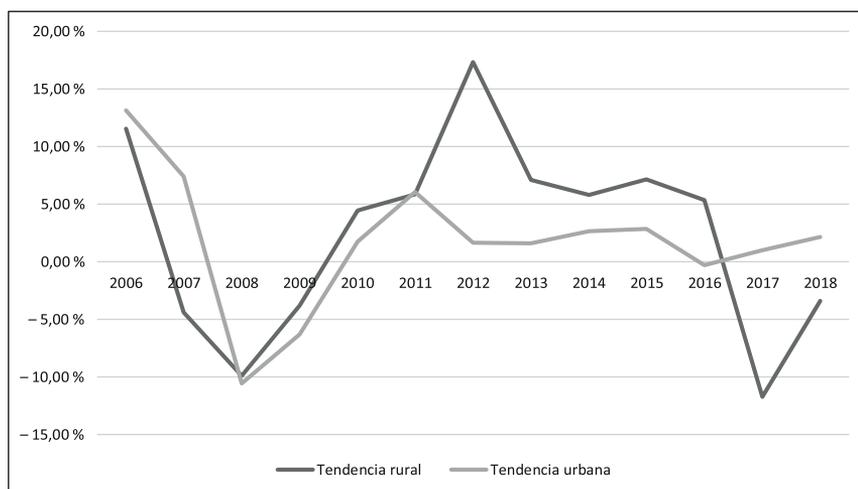
Figura 1. Tasa de crecimiento del PIB de Nariño, 2006-2018



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

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

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



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

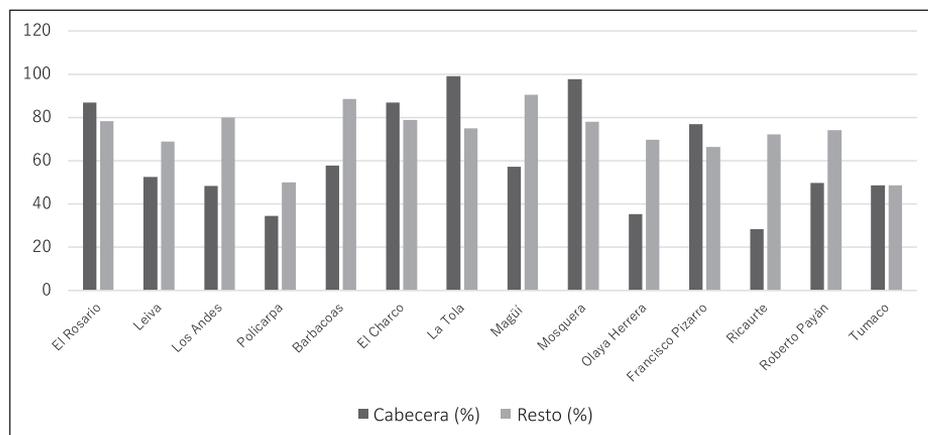
Para efectos de la RRI, de los 64 municipios del departamento 11 fueron priorizados como municipios PDET, distribuidos en dos subregiones, Pacífico y Frontera Nariñense y Norte del Cauca y Alto Patía (ver tabla 3). Los municipios priorizados presentaban unas condiciones sociales y económicas muy complicadas,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

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

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

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

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



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

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

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

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

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