

Elementos que configuran la vulnerabilidad frente al conflicto en los municipios Colombianos

Elements that shape vulnerability to conflict in Colombian municipalities: Contributions to the debate for the materialization of the agreements between the Government and the insurgency of the FARC-EP

Leonardo Rodríguez-González*, Diana Rodríguez-Romero**

Resumen

Los diálogos de paz, llevados a cabo actualmente entre el gobierno nacional y la insurgencia de las FARC- EP, en la ciudad de La Habana Cuba, enmarcan al país en un posible escenario de salida dialogada al conflicto político, social y armado, presente hace más de 50 años en la historia colombiana, poniendo de presente grandes desafíos en materia de acondicionamiento del aparato estatal a las nuevas necesidades de un país en posconflicto, particularmente mediante la planeación y puesta en práctica de Condiciones Institucionales adecuadas para garantizar una paz estable y duradera. El presente artículo, pretende en este sentido, ser un insumo de discusión para la academia y la administración pública colombiana, poniendo a disposición algunos elementos que permitan consolidar una herramienta que mida el grado de vulnerabilidad frente al conflicto de los municipios colombianos en un escenario de posconflicto, con el fin de garantizar un efectivo acompañamiento a institucional los mismos. Este objetivo se cumplirá a través de un acercamiento hacia las causas históricas del conflicto en un primer momento, que permitan la enunciación de las causas del mismo en los municipios, a modo de medidor de vulnerabilidad frente al conflicto, para finalmente exponer algunas de las condiciones institucionales que deberá garantizar el Estado en

un escenario de posconflicto, tomando como base tres de los acuerdos parciales entre el gobierno y las FARC-EP.

Palabras clave: Conflicto en Colombia, posconflicto en Colombia, Diálogos de la Habana, vulnerabilidad.

Abstract

The ongoing peace talks between the national government and the FARC-EP insurgency in the city of Havana Cuba frame the country in a possible scenario of dialogue with political, social and armed conflict. More than 50 years in Colombian history, putting great challenges in terms of conditioning the state apparatus to the new needs of a post-conflict country, particularly through the planning and implementation of appropriate institutional conditions to guarantee a stable and lasting peace. This article intends to be an input of discussion for the Colombian academy and public administration, making available some elements that allow to consolidate a tool that measures the degree of vulnerability to the conflict of the Colombian municipalities in a scenario of Post-conflict, in order to ensure effective institutional accompaniment to them. This objective will be fulfilled through an approach to the historical causes of the conflict in a first moment, that allow the enunciation of the causes of the same in the municipalities, as a

* Magister en Intervención Social en Sociedades del Conocimiento, Docente, Facultad de pregrado, Sede Central, Escuela Superior de Administración Pública ESAP, E-mail: lottard88@gmail.com

** Magister Derechos Humanos y Derecho Internacional de los conflictos armados, administradora pública de profesión, Docente investigadora, Programa Administración pública, Corporación Unificada Nacional de Educación Superior -CUN-, E-mail: diroromero@gmail.com

measure of vulnerability to the conflict, to finally expose some of the conditions Institutional relations that the state must guarantee in a post-conflict scenario, based on three of the partial agreements between the government and the FARC-EP.

Key words: *Conflict in Colombia, post-conflict in Colombia, Dialogues of Havana, vulnerability.*

Clasificación JEL: H22, H61, H23

Causas históricas del conflicto

Desde una perspectiva histórica las consideradas causas del conflicto armado que vive Colombia desde lo que algunos han llamado la época de la violencia, y que tiene como punto de partida general la mitad del siglo XX, registrando en ella hechos de gran impacto en la estabilidad política social y económica del país, como lo son el asesinato de Jorge Eliecer Gaitán el 9 de abril de 1948, el nacimiento de las guerrillas liberales del llano al mando de Guadalupe Salcedo Unda, y la posterior generación de las denominadas “Repúblicas independientes” que da origen a las guerrillas comunistas como las FARC – EP y el ELN. Grupos insurgentes con los cuales se avanza con diversos matices (proceso iniciado hace dos años con las FARC – EP y aun por iniciar con el ELN), en un proceso de diálogo que busca la dejación de las armas.

Se ha de resaltar que aunque se considera que el conflicto armado en Colombia, puede datar desde el origen de la república y la consolidación como estado nación, para efectos del presente trabajo, los autores consideran, que este periodo presenta características, cualidades, y aspectos particulares e influyentes en nuestra vida política y social moderna, que se convierte en sí mismo, en un nuevo concepto propio para la historia colombiana.

Hablar de Conflicto Armado en Colombia entonces, nos lleva a ubicarnos en un periodo de tiempo determinado, 1948 – a nuestros días, en una extensión concreta de territorio, Colombia, América Latina, y con unos actores de primer orden activos y beligerantes en la defensa de sus posiciones políticas y su forma de fundamentar la existencia

del presente conflicto. Esta discusión es precisamente la que nos lleva a estudiar las causas del conflicto armado en Colombia, puesto que cada parte en cuestión denota lecturas divergentes frente a las causas originarias, frente al tiempo del mismo, frente a causas de hace 50 años que algunos ya no consideran causas, frente a efectos que surgieron en el marco de este extenso periodo de tiempo y que se asumen ahora como causas, frente a discursos que para otros crearon causas y frente a causas históricas que a criterio de las partes pueden o no ser tomadas causa en la contienda.

Según el estudio del Centro de Memoria (González-Posso, 2013), los siguientes pueden denominarse los principales documentos históricos de estudio de las causas del conflicto:

- 1958: Comisión de investigación sobre causas actuales de la violencia. Fue designada por la Junta Militar de Gobierno en 1957. Realizó trabajos de documentación, entrevistas, visita a las regiones más afectadas, conversación con protagonistas. Se disolvió antes de presentar su informe final.
- 1962: La violencia en Colombia, Informe Universidad Nacional por encargo de la ONG empresarial llamada Fundación de Paz. Monseñor Germán Guzmán, Orlando Fals Borda y Eduardo Umaña Luna. Monografía síntesis basada en documentación de la Comisión. Publicada en los dos tomos, el primero en 1962 y el segundo en 1964.
- 1987: Comisión de Estudios sobre la violencia. Colombia: violencia y democracia. Gonzalo Sánchez et al., IEPRI Universidad Nacional, por encargo del gobierno nacional.
- 1991: Informe Pacificando la paz. Resultado del acuerdo entre el gobierno nacional y el EPL. Grupo de investigación encabezado por Alejandro Reyes.
- 1995. Colombia Nunca Más! Comisión Inter eclesial de Justicia y Paz.

- 2008: Comisión de la Verdad sobre los hechos del Palacio de Justicia del 6 y 7 de noviembre de 1985. Designada por las Cortes.
- 2013. Basta Ya, Colombia memorias de guerra y dignidad, Grupo de Memoria Histórica nombrado por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación en 2006, con base en el mandato de la ley 495 de 2005.
- 2006 – 2013: Numerosos estudios de casos: Trujillo, Catatumbo, Magdalena Medio y 20 más del GMH – Centro Nacional de Memoria Histórica.

Para efectos de avanzar en este propósito, se ha tomado como referente el texto *La Violencia en Colombia de 1962*.

“es un texto de decidida intención política, no en el sentido partidista, como tendió a utilizarse inicialmente, sino de enjuiciamiento histórico a las élites gobernantes responsables del desangre... En perspectiva histórica se puede aseverar que uno de los grandes méritos del libro es haber hecho de la Violencia un tema de opinión y de controversia pública. Muchos sectores ciudadanos descubrieron aterrorizados la Violencia a través de este libro. Libro testimonio, recoge voces e imágenes irrepitibles de actores víctimas y testigos, con una variedad y fuerza descriptiva que lo convierte en fuente inagotable. Libro memoria, gracias a él todo un período dramático de la historia de este siglo XX se conservó. Libro intuición, no deja de sorprender a los investigadores posteriores por el invaluable cuerpo de registro que consignó.” (Sánchez, 1999).

Se debe resaltar que la base documental que permitió la elaboración del texto remite a los trabajadores de una Comisión gubernamental investigadora de las causas de la violencia, creada en 1958 bajo la Junta Militar. Dirigida por Otto Morales Benítez, hicieron parte dos representantes de los partidos tradicionales, dos de las fuerzas armadas y dos de la iglesia, uno de estos últimos el autor principal, Germán Guzmán Campos, párroco del Líbano, Tolima. Sumado a ellos el grupo de emisarios de la recién fundada Facultad de Sociología de la Universidad Nacional, Camilo

Torres, Orlando Fals Borda (decano de la Facultad), Andrew Pearse (sociólogo británico) y Roberto Pineda Giraldo. De este equipo original, solo se materializó la participación activa de Orlando Fals Borda y del Abogado Eduardo Umaña Luna.

“El libro hizo su resonante aparición en julio de 1962 y con él se inicia también en buen medida la historia contemporánea de las ciencias sociales en Colombia.” (Sánchez, 1999).

Sumado a lo anterior, se podría afirmar que los documentos borrador de acuerdo de la mesa de diálogos de la Habana, entre el gobierno actual y la insurgencia de las FARC- EP, constituyen un nuevo documento de análisis y síntesis de las causas del conflicto armado en Colombia frente a los tres puntos abordados hasta el momento a saber: participación política: apertura democrática para construir la paz, solución al problema de las drogas ilícitas y reforma rural integral, abordados a continuación.

En términos de reforma rural integral, el documento borrador de acuerdo de la Habana establece dos causas básicas del conflicto: la concentración de la tierra y la brecha entre el campo y la ciudad que desemboca en una aguda desigualdad social. Estas causas se desarrollan en la medida en que en la estructura agraria colombiana la tenencia se ha constituido en el elemento más importante y con mayor afectación en el campo colombiano y se define como *“el sistema de relaciones jurídico-políticas de dominio de la tierra y de los recursos, sea para uso económico o para sustentar poderes políticos”* (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Colombia - PNUD, 2011) Este proceso de concentración y apropiación de las tierras se ha visto apoyado en los vacíos legales y las mismas dinámicas de la acumulación por despojo donde grupos paramilitares, grandes sectores económicos y grandes propietarios han incurrido a tomar acciones de desalojo de los campesinos de sus tierras por medio de acciones violentas, principalmente de carácter armado.

Desde la abolición de los resguardos indígenas en 1810 que fueron aprovechados por poderosos de la población, quienes adquirieron la gran mayoría de estos pueblos consolidando un dominio regional, pasando por la asignación de baldíos para sufragar el pago de la deuda, guerra y servicios militares que crearon nuevas élites propietarias, los factores económicos que valorizaron la tierra e incentivaron la producción agrícola en 1920 conllevando a la expulsión de colonos; la promulgación de la ley 200 de 1936 que incentivó la expansión masiva de colonos y favoreció a grandes propietarios y contribuyó a concentrar más la propiedad; hasta la época de La Violencia estos conflictos fueron profundizados. Así, para el período comprendido entre 1953 y 1957, bajo la administración de Rojas Pinilla, las Muestras Nacionales Agropecuarias evidenciaron la inequidad en la distribución de la tierra donde cerca del 55% de los propietarios tenían menos de 10 hectáreas y ocupaban alrededor del 7% de la superficie y la falta de garantías a los propietarios para conservar los derechos de propiedad. (Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC; 2012).

Continuando con la profundización de las contradicciones en la posesión de la tierra, para 1961 Carlos Lleras puso en marcha la ley 135 para llevar a cabo un programa de reforma agraria el cual tuvo su punto de culminación en 1972 con la firma del Pacto de Chicoral. La década de los 70 y 80 se caracterizó por la titulación de baldíos en zonas aisladas e improductivas para los pequeños campesinos, ello acompañado del surgimiento del narcotráfico en los años 80. Para 1994 se expidió la ley 160, aún vigente, la cual toma como base los mecanismos de mercado para la transferencia de tierras y crea el INCODER.

La concentración de la propiedad rural en Colombia aumentó en el periodo comprendido entre 2000 y 2012, para el 2000, el 75,7% de la tierra estaba en poder del 13,6% de los propietarios, mientras que para el 2012 (año en que se iniciaron los diálogos de paz) estas cifras aumentaron al 77% de la tierra en manos del 13% de los propietarios, de los cuales el 3,6% posee el 30% de la tierra y el

80% de los pequeños campesinos tiene menos de una UAF, ubicando a Colombia en el cuarto puesto de los países que presenta los mayores coeficientes de concentración de la propiedad rural.

Estos procesos de concentración se han visto acompañados de grandes índices de desigualdad social en el área rural con respecto a la urbana donde, para el 2009 el ingreso promedio de un campesino correspondía a \$220.000, mientras en la ciudad el ingreso promedio estaba en \$668.000. Para el 2012, el 60% del empleo rural es informal, el 85% de la población carece de alcantarillado, el analfabetismo es de 18,5%, el 60% de la población no tiene agua potable y el 83% se encuentra en régimen subsidiado de salud.

Frente al segundo punto de discusión en la Habana, participación política: apertura democrática para construir la paz, se reconoce que el conflicto colombiano es resultado de un enfrentamiento entre grupos con intereses diferentes y que por tanto, lejos de ser una situación patológica, representa un modo de ser de la vida social (Serrano, 1997), el documento de borrador conjunto elaborado por el gobierno y la guerrilla de las FARC-EP en el escenario de diálogos de paz que actualmente se lleva a cabo en la Habana Cuba, evidencia unas causas esencialmente políticas para el conflicto colombiano, siendo la más relevante, la falta de garantías para constituir alternativas de poder y ejercer participación política en el modelo de democracia limitada imperante en el país, esta situación es evidenciada en el borrador conjunto cuando se hace referencia a que la consolidación de la paz

“requiere de una ampliación democrática que permita que surjan nuevas fuerzas en el escenario político para enriquecer el debate y la deliberación alrededor de los grandes problemas nacionales y, de esa manera, fortalecer el pluralismo y por tanto la representación de las diferentes visiones e intereses de la sociedad, con las debidas garantías para la participación y la inclusión política” (Paz, 2013).

En este mismo sentido, el documento manifiesta que junto a las limitaciones del modelo democrático

colombiano, han intensificado el conflicto, condiciones tales como la estigmatización y persecución de las actividades realizadas por organizaciones políticas y por ende a sus dirigentes, así como la falta de garantías para la movilización y la protesta social. Respecto a estas restricciones, se manifiestan condiciones que tocan de fondo más que de forma, una discusión hacia la democracia participativa en el país, que finalmente no es un consenso social acabado.

En términos de causas del conflicto que viren hacia el ejercicio mismo del Estado, se encuentran latentes hasta hoy en día, las restricciones en el régimen electoral, manifestadas por las deficiencias en la identificación de todos los ciudadanos colombianos con documentos de identidad, los problemas históricos por la compra de votos en las regiones por parte de las organizaciones al margen de la ley que detentan el poder económico, especialmente de naturaleza paramilitar, así como la infiltración de estas organizaciones en partidos y movimientos políticos que utilizan este poderío en las campañas electorales; finalmente se manifiestan las restricciones legales impuestas como la superación del umbral electoral, que termina siendo un limitante para la participación activa de toda la ciudadanía en igualdad de condiciones y que restringe el derecho constitucional de las mayorías de elegir y ser elegido.

Así mismo la distribución inequitativa de los recursos públicos en los diferentes territorios colombianos y los altos niveles de corrupción en los niveles estatales, se consolidaron como causas del conflicto, al alejar la figura del estado de la ciudadanía, propiciando una fuerte ilegitimidad de esta institución gracias a la baja incidencia que se le ha dado a la ciudadanía en la planeación de políticas públicas y en general en la toma de decisiones en el ámbito público; es por tanto imprescindible en este punto, la construcción de confianzas entre los diferentes integrantes de la sociedad y el estado, asegurando

“la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, las políticas públicas y en

general en los asuntos que atañen a la comunidad, incidiendo efectivamente en las decisiones de las autoridades y corporaciones públicas corrientes (ya que) la participación ciudadana se convierte en un verdadero complemento y al mismo tiempo en un mecanismo de control del sistema de representación política y de la administración pública” (Paz, 2013).

Finalmente, se erige como causa del conflicto en este punto, la monopolización de los medios de comunicación en el país, fuertemente arraigados a las élites económicas, que parcializan y limitan la información a los ciudadanos, sobre este tema se debe resaltar la participación de formas alternativas de comunicación como

“los medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales, (que) deben contribuir a la participación ciudadana y en especial a promover valores cívicos, diferentes identidades étnicas y culturales, la inclusión política y social, la integración nacional y en general el fortalecimiento de la democracia. La participación ciudadana en los medios comunitarios contribuye además a la construcción de una cultura democrática basada en los principios de libertad, dignidad y pertenencia, y a fortalecer las comunidades con lazos de vecindad o colaboración mutuos” (Paz, 2013).

A diferencia de los anteriores puntos decantados en la mesa de conversaciones, las dos partes reconocen que el conflicto antecede y tiene causas ajenas a la aparición de cultivos de uso ilícito de gran escala y a la producción y comercialización de drogas ilícitas en el territorio; sin embargo, se generó un contexto que propició su existencia, entre ellas las condiciones de pobreza, marginalidad, débil presencia institucional, además de la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico; en su relación directa con el conflicto se reconoce que el cultivo, la producción, comercialización y consumo han trazado, alimentado y financiado el conflicto interno.

Condiciones institucionales

Para la superación de las causas que configuraron el conflicto colombiano, delimitadas anteriormente,

se requieren una serie de condiciones institucionales que garantice el Estado para la construcción de una paz estable y duradera. En este sentido, el acuerdo presenta los siguientes acuerdos políticos, que tienen como ejes fundamentales la garantía del derecho de las comunidades a tomar las decisiones sobre su territorio y la puesta en marcha de planes de desarrollo con enfoque territoriales bajo criterios de priorización de los territorios más afectados por el conflicto y el abandono estatal bajo los siguientes criterios:

Garantías para la participación política, la oposición y la transparencia del régimen electoral.

Con base en los acuerdos preliminares de la Habana entre el gobierno y la insurgencia de las FARC-EP, el Estado deberá garantizar la efectiva participación de toda la comunidad, mediante mecanismos como la construcción de un estatuto de garantías para la oposición, la creación de un Sistema Integral de seguridad para el ejercicio de la política, la presentación de un proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y las actividades de los movimientos y organizaciones sociales. Así mismo se respetarán las actividades de las organizaciones que hagan parte de la oposición y se deberá eliminar la estigmatización y persecución a las actividades de movimientos y dirigentes políticos y sociales, de igual forma se darán garantías efectivas para la movilización y la protesta, esta promoción será apoyada con la creación del Consejo Nacional para la reconciliación y la convivencia, y su manifestación en las diferentes regiones del país en Consejos Territoriales.

En este mismo punto, el gobierno se compromete con una serie de reformas al sistema electoral colombiano, que garanticen la igualdad de oportunidades en la participación, la transparencia en los procesos electorales y en general la ampliación de garantías democráticas en el aspecto electoral. Estas reformas estarán dadas por acciones tales como el diseño de un sistema de adquisición progresiva de derechos para partidos

según su desempeño electoral, así como por desligar la personería jurídica de partidos y movimientos de la superación del umbral electoral, al mismo tiempo que el incremento del porcentaje que se distribuye en partes iguales entre los partidos con representación en el Congreso. De igual forma el gobierno se compromete al impulso de Campañas de información, capacitación y cedulação masiva en todas las regiones del país para la generación de condiciones equitativas que permitan a su vez la creación de mecanismos para facilitar acceso a puntos de votación y veedurías sobre los mismos.

Además de los elementos anteriormente anunciados, se promueve la creación de una Auditoría técnica del censo electoral y de un Tribunal Nacional de garantías electorales que hagan presencia en todo el territorio nacional a través de Tribunales especiales seccionales en circunscripciones de mayor riesgo de fraude electoral, todo lo anterior aunado a la implementación de medios electrónicos en los procesos electorales para garantizar completa transparencia en los procesos. Las modificaciones anteriormente enunciadas, promueven en general una Reforma del régimen y la organización electoral, que según los acuerdos de la Habana será tarea fundamental de lo que se denominará la Misión electoral especial como grupo que encabeza todas estas reformas.

Participación ciudadana en la planeación de la administración pública.

El Estado se debe encargar de formular herramientas que promuevan la participación ciudadana, a través de acciones tales como la ampliación y garantía de la representatividad de las organizaciones y movimientos sociales, en la interlocución con los poderes públicos y las autoridades en los diferentes niveles para un efectivo control ciudadano. Así mismo deberá diseñar metodologías que contribuyan a la incidencia real de las instancias de participación e interlocución, estas se encargaran de asegurar mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas de los acuerdo que surjan de los escenarios de

participación con las organizaciones y movimientos sociales.

De igual forma el estado debe garantizar la creación de herramientas que valoren e incentiven la gestión de las autoridades públicas con respecto a la participación de las organizaciones y movimientos sociales, al tiempo que garanticen el intercambio de experiencias exitosas de participación ciudadana y promueva la construcción de agendas de trabajo locales, municipales, departamentales y nacionales que permitan la atención temprana de peticiones y propuestas de los diferentes sectores de la sociedad. Finalmente se impulsará el fortalecimiento de los presupuestos participativos para fomentar la participación ciudadana en la planeación de los recursos públicos.

Transparencia y anticorrupción.

Con el objetivo de consolidar confianzas por parte de la sociedad hacia el actuar estatal y legitimar las acciones de la administración pública, el gobierno, y la insurgencia de las FARC-EP enuncian que debe garantizarse condiciones institucionales tales como el fortalecimiento de mecanismos de rendición de cuentas para acercar a la comunidad a la gestión local y nacional, la creación de un programa especial para la eliminación y prevención de la corrupción, la conformación de consejo territoriales de planeación y el apoyo por parte del estado a la creación y promoción de veedurías ciudadanas que sean agentes de evaluación y control de la gestión pública.

Democratización de los medios de comunicación.

Los medios de comunicación, como principales generadores de opinión pública, deben sufrir una transformación en la medida en que su naturaleza debe virar hacia la constitución de un trabajo para la consolidación de una cultura de paz nacional. En este sentido, las negociaciones de paz dejan como acuerdo parcial, la tarea conferida al estado en términos de apertura de nuevas convocatorias públicas para la adjudicación de radio comunitaria,

así como la apertura de espacios en canales y emisoras institucionales para la participación de la sociedad.

En este mismo sentido se propone la importancia de habilitar un canal de televisión cerrada institucional, orientado a partidos y movimientos políticos, con el fin de dar a conocer las diferentes propuestas de estas agrupaciones a la sociedad, que también podrá pronunciarse por este medio.

Acceso y uso a la tierra.

Este punto tiene como fin último la democratización en el acceso a la tierra, garantizar los derechos de los legítimos poseedores y dueños de la tierra, promover el uso adecuado de la misma, mejorar su planificación y mitigar y prevenir los conflictos de uso tenencia, para ello los acuerdos que se propone son:

Fondo de tierras de distribución gratuita.

En este punto, el Gobierno Nacional adquiere dos compromisos claros, el primero, relacionado con temas de reformas normativas y administrativas para agilizar los procesos judiciales de extinción de dominio y el segundo orientado a las gestiones para el desarrollo de procesos de donación.

Subsidio integral para compra y crédito especial para compra.

El Gobierno nacional se compromete a otorgar subsidios y crear una línea de crédito especial subsidiada de largo plazo.

Formalización de la pequeña y mediana propiedad.

Para ello se deberá generar un proceso de formalización progresiva, con base en el ordenamiento constitucional y legal, todos los predios que ocupan o poseen los campesinos. Este proceso deberá ser gratuito creando un recurso ágil y expedito para la protección de los derechos de propiedad.

Mecanismos de conciliación de uso y tenencia de la tierra.

Estos mecanismos deberá crearlos con el propósito de garantizar la protección efectiva de los derechos de propiedad en el campo, resolver los conflictos relacionados con los derechos de tenencia y uso de la tierra, y en general, promover la regularización de la propiedad rural, incluyendo mecanismos tradicionales y la intervención participativa de las comunidades. Este mismo será el propósito de una *nueva jurisdicción agraria*.

Instancia de alto nivel.

Esta instancia será creada por el Gobierno Nacional y formulará los lineamientos generales del uso de la tierra teniendo en cuenta las características de vocación, el bien común y las visiones territoriales de desarrollo rural construidas de manera participativa.

Mecanismos de concertación y diálogo social.

Estos mecanismos serán impulsado por el gobierno nacional, regional y local contando con la participación de los campesinos y comunidades indígenas, negra, afrodescendientes, raizales y palanqueras y otras comunidades en donde conviven diferentes etnias y culturas, y las empresas del sector privado que adelante su actividad económica en los territorios.

Actualización del catastro e impuesto predial rural.

Para este punto el Gobierno Nacional se compromete a crear un Sistema de Información Catastral para concretar la formación y actualización del catastro rural, generando apoyo técnico, administrativo y financiero en los municipios que así lo requieran y reformas normativas para la implementación de impuestos prediales bajo el principio de progresividad.

Plan de zonificación ambiental.

Creado por el gobierno nacional para delimitar la frontera agrícola y caracterizar el usos de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial tales como las zonas de reserva forestal, zonas de alta biodiversidad, ecosistemas frágiles y estratégicos, cuencas, páramos, humedales y

demás fuentes y recursos hídricos, con el fin de proteger la biodiversidad y el derecho progresivo del agua de la población.

Planes complementarios de la Reforma.

Este punto reconoce que la transformación estructural del campo requiere de la provisión de bienes y servicios públicos que brinden bienestar y buen vivir a la población rural, dichos planes complementarios son:

Infraestructura y adecuación de tierras.

Para este punto el gobierno nacional se compromete a la creación de los planes nacionales de Vías Terciarias, Infraestructura de riego e infraestructura eléctrica y de conectividad y asegurara la participación activa de las comunidades en la construcción de estos, y la asistencia técnica y capacitación requerida para garantizar su sostenibilidad.

Desarrollo social: Salud, educación, vivienda y erradicación de la pobreza.

En este punto el gobierno nacional creará planes nacionales de salud rural, educación rural, vivienda y agua potable donde deberá mejorar un mejoramiento general e integral de la infraestructura y generar garantías para su implementación bajo un enfoque diferencial.

Fomento a la Economía solidaria y cooperativa rural.

Para ello el gobierno creará, por un lado, el plan nacional de fomento a la economía solidaria, el cual tiene como objetivo estimular las diferentes formas asociativas de trabajo de o entre pequeños y medianos productores, para lo cual garantizará la creación del plan generando un acompañamiento y apoyo técnico y financiero a las comunidades, y por el otro lado, creará el Plana para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la económica campesina, familiar y comunitaria y de los medianos productores con menores ingresos.

Mercadeo.

El gobierno creará en plan nacional para la promoción de la comercialización dela producción

de la economía campesina, familiar y comunitaria el cual deberá garantizar la condiciones para la comercialización de los productos provenientes de este tipo de economías, ello requerirá de la financiación o cofinanciación de centros de acopio, promoción de centros urbanos de mercadeo y de encadenamientos de la pequeña producción rural con otros modelos de producción y la implementación de un sistema de información de precios regionales.

Formalización laboral.

El gobierno fortalecerá el sistema de protección y seguridad social de la población rural implementando así un Plan progresivo de protección social y garantía de derechos de los trabajadores rurales erradicando el trabajo infantil; generando protección social mediante un beneficio económico a trabajadores del campo en edad de jubilarse y de un subsidio de riesgos laborales; estimulando procesos organizativos de trabajadores; promoviendo vinculación laboral a personas en condición de discapacidad y a mujeres; fortalecimiento del sistema fijo de inspección laboral y creación de sistema móvil en áreas rurales.

Sistema de seguridad (Soberanía) alimentaria.

El gobierno creará un sistema especial de seguridad (soberanía) alimentaria y nutricional para la población rural que contará con el desarrollo de planes departamentales y locales para la alimentación y la nutrición culturalmente apropiada; el establecimiento de consejos departamentales y municipales de alimentación y nutrición; la creación de un Consejo Nacional de alimentación y nutrición; desarrollo de programas nacionales contra el hambre y la desnutrición; campañas de producción y consumo de alimentos con contenido nutricional y provisión de condiciones e incentivos a la producción y comercialización.

Drogas y cultivos ilícitos.

En cuanto al borrador conjunto de la solución al problema de drogas ilícitas, el objetivo inicialmente habían dos propuestas, por un lado, el Gobierno afirmaba que debía ser lograr que el territorio

nacional esté libre de cultivos de uso ilícito, mientras las FARC-EP expresaba: lograr que evitando el deterioro del medio ambiente el territorio esté libre de cultivos de uso ilícito; que con el devenir de las diferentes discusiones que pasaron por reconocer las causas y acordar diferentes soluciones al cultivo, comercialización y consumo de drogas ilícitas, se acordó que el objetivo de éste punto sería “lograr que el territorio nacional esté libre de cultivos de uso ilícito teniendo en cuenta el respeto por los derechos humanos, el medio ambiente y el buen vivir”.

Para lograr el objetivo propuesto se deben propiciar determinadas condiciones institucionales que trascienden el territorio nacional que exige consensos y definiciones de alcance global al haber países consumidores y productores, el fenómeno además de ser parte de dichos actores también ha permeado las instituciones en la corrupción asociándose al narcotráfico; esto sin intención de permitir injerencia en asuntos internos de otros Estados y deben asegurar la acción coordinada en el marco de la cooperación internacional, en la medida que la solución es responsabilidad de todos los Estados reconociendo las particularidades de cada actor en la cadena de valor del narcotráfico se establece que se debe dar un tratamiento diferenciado al consumo, cultivo y a la criminalidad organizada, se establece inicialmente que el consumo de drogas ilícitas se debe abordar desde un enfoque de salud pública y desarticular dicha cadena Programa Nacional de Intervención Integral frente al consumo de drogas lícitas con los siguientes principios: enfoque de derechos humanos, salud pública, enfoque diferencial y de género, participación comunitaria y convivencia, fundamento en la evidencia, que funcionará a través del Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas: acciones complementarias de rehabilitación e inserción social, planes de acción participativos con enfoque territorial y poblacional: promoverá el desarrollo de capacidades de las autoridades locales y las apoyará en sus planes contra el consumo identificando la importancia de las comunidades en el éxito de la solución, la política debe tener un

enfoque territorial basado en la participación ciudadana y en la presencia y fortalecimiento en términos de efectividad, eficiencia y transparencia especialmente de las instituciones responsables de la atención social y de los responsables de la seguridad y protección de las comunidades, ambas con un enfoque de derechos humanos; a través de espacios de reflexión y discusión que recojan el sentir de los afectados incluyendo a las comunidades como las asambleas comunitarias integradas por todas las comunidades incluyendo los productores de cultivos de uso ilícito y garantizarán la participación efectiva de la mujer, se elaborarán los planes comunitarios, incluirá organizaciones políticas y sociales.

La construcción participativa de una visión integral del territorio requiere en primer lugar de la elaboración de una propuesta sobre la base de un diagnóstico colectivo que permita establecer la caracterización social, económica y ambiental del territorio, las necesidades de dotación de infraestructura física, social e institucional, la priorización de los proyectos que responden a esas necesidades, las potencialidades productivas y la identificación de las áreas con cultivos de uso lícito y su disposición en el territorio.

Frente a las comunidades indígenas, se reconoce los usos ancestrales y tradicionales de la hoja de coca, como parte de la identidad cultural de la comunidad indígena y la posibilidad de sus cultivos para fines médicos y científicos y otros usos lícitos que se establezcan, propiciar espacios de reflexión y discusión que recojan el sentir de los afectados incluyendo a las comunidades como las asambleas comunitarias integradas por todas las comunidades incluyendo los productores de cultivos de uso ilícito y garantizarán la participación efectiva de la mujer, se elaborarán los planes comunitarios, incluirá organizaciones políticas y sociales.

En cuanto a cultivos, se reconoce que el programa como parte de la transformación estructural del campo que busca la Reforma Rural Integral contribuya a generar condiciones de bienestar y buen vivir para las poblaciones

afectadas por esos cultivos a través de Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo que harán parte de un nuevo Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos que tendrá una nueva institucionalidad; inicialmente serán procesos de sustitución voluntaria de agotarse los espacios de reflexión entre las comunidades y el gobierno y no haya cumplimiento de la sustitución voluntaria se procederá a la erradicación manual y por último a la aspersión.

Como instancia encargada, el nuevo PNIS será la autoridad nacional competente, en cabeza de la Presidencia de la República, en coordinación con autoridades departamentales y municipales y tendrá un carácter civil sin perjuicio de coordinación con autoridades estatales que se requieran, cuyos principios son:

- La Integración a la RRI: el PNIS es un componente de la RRI requiere de unas medidas adicionales y particulares respecto de las demás comunidades rurales; el PNIS se integrará con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y se integrará a los Planes de Desarrollo en los diferentes niveles
- Construcción conjunta participativa y concertada: Toma como base la decisión de las comunidades de abandonar estos cultivos y transitar mediante la sustitución hacia otras actividades económicas
- Enfoque diferencial de acuerdo a las condiciones de cada territorio
- Respeto y aplicación de los principios y normas del Estado Social de derecho y convivencia ciudadana
- Sustitución Voluntaria: para generar confianza entre las comunidades y crear condiciones que permitan contribuir a la solución del problema de los cultivos de uso ilícito, sin detrimento de la sostenibilidad económica, social y ambiental de las comunidades y los respectivos territorios

Como parte del Programa de Sustitución de Cultivos Ilícitos se requieren medidas especiales de promoción del cooperativismo y la economía

solidaria, programa de guarderías infantiles rurales, programa de construcción y dotación de comedores escolares y suministro de víveres para garantizar los desayunos, programas contra el hambre para la tercera edad, programas de superación de la pobreza y de generación de ingresos, brigadas de atención básica en salud.

En cuanto a la cadena de narcotráfico, se deben fortalecer las capacidades para la judicialización efectiva de los miembros de las organizaciones del crimen organizado, como grupos interinstitucionales para adelantar investigaciones estructurales que cuenten con mecanismos para reconocer y comprender las dinámicas locales, regionales, nacionales y transnacionales de la criminalidad en todas sus dimensiones, en estrecha coordinación con otros organismos del Estado y considerando aportes de centros especializados de la academia y la ciudadanía en general y sus distintas formas organizativas; fortalecimiento y ampliación de la cooperación regional e internacional para identificar las redes, sistemas de comercialización y rutas de las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico.

El Gobierno Nacional promoverá una Conferencia Internacional en el marco de la organización de las Naciones Unidas para reflexionar, hacer una evaluación objetiva de la política de lucha contra las drogas y avanzar en la construcción de consensos en torno a los ajustes que sean necesarios emprender, en cuanto a espacios regionales promoverá espacios de diálogo en la OEA, UNASUR y CELAC, con instituciones académicas y de investigación, de productores de hoja de coca, amapola y marihuana y de consumidores organizados.

Elementos que configuran la vulnerabilidad frente al conflicto en los municipios Colombianos

De acuerdo con las causas que provocaron el inicio y la prolongación del conflicto político, social y armado del país, y su variabilidad de efectos en los diferentes municipios colombianos, se establece que en términos de participación política, reforma rural integral y cultivos y drogas ilícitas, existen ciertos indicadores que lograrían medir en un escenario de posconflicto el grado de vulnerabilidad que los municipios enfrentaron durante el conflicto (tabla 1).

Tabla 1

Indicadores para medir el grado de vulnerabilidad que los municipios

Punto de acuerdo	Causas del conflicto	Elementos de vulnerabilidad
Participación política	Falta de alternativas para ser alternativa de poder ejercer participación política	Desaparición de líderes comunitarios Personas desplazadas por motivos de actividad política Prisioneros políticos en el municipio
	Distribución inequitativa de los recursos públicos en los diferentes territorios colombianos	Porcentaje de participación del municipio en los presupuestos nacionales y departamentales
	Corrupción en los diferentes niveles estatales	Número de procesos de construcción de presupuestos participativos municipales y personas que participan en los mismos Número de Veedurías ciudadanas constituidas en el municipio
	Restricciones en el régimen electoral	Procesos de investigación y seguimiento en irregularidades en los procesos de votación municipales Personas mayores de edad con cédula/personas mayores de edad en el municipio Partidos y movimientos que han sido elegidos en procesos electorales en el término temporal del conflicto Capacitaciones municipales en procesos electorales Número de puestos de votación vs. Área del municipio
	Estigmatización y persecución de actividades, dirigentes y movimientos políticos, así como falta de garantías para la movilización y la protesta	Numero de movilizaciones municipales realizadas vs. Movilizaciones obstaculizadas Denuncias de persecución de las organizaciones sociales y populares en el municipio
	Monopolización de los medios de comunicación	Número de estaciones de radio institucionales Número de emisoras, periódicos y otros medios de comunicación comunitarios Acceso a las TIC en el municipio (infraestructura)
Reforma rural integral	Concentración de la tierra	Número de hectáreas sobre los títulos de tierra Número de hectáreas despojadas Número de campesinos microfundistas (poseen menos de una UAF) Índice de Ginni Rural
	Desigualdad social, brecha entre campo y ciudad	Ingreso promedio rural sobre ingreso promedio de la ciudad Porcentaje de acceso a servicios sociales: educación, salud y agua potable Línea de pobreza Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI
Drogas y cultivos ocultos	Condiciones de pobreza	Personas en situación de pobreza extrema, pobreza moderada, Índice de Desarrollo Humano
	Existencia de organizaciones criminales	Presencia de organizaciones criminales
	Cultivo como fuente de ingresos	Personas que dependen económicamente del cultivo
	Consumo	Porcentaje de consumidores
	Minas	Extensión de campos minados
	Cultivos Ambiental	Densidad de cultivos ilícitos Parques Nacionales Naturales Número de ecosistemas alterados

Aunado a la información consolidada anteriormente con base en el borrador de acuerdos elaborado en La Habana, el documento establece cuatro criterios de priorización para implementar con mayor celeridad los recursos y los planes nacionales que se crean en el marco del acuerdo, dichos puntos constituyen elementos para la medición de la vulnerabilidad

de los territorios afectados por el conflicto, estos son: Los niveles de pobreza, en particular de pobreza extrema y de necesidades básicas insatisfechas; el grado de afectación derivado del conflicto; la debilidad de la institucionalidad y la presencia de cultivos de usos ilícito y de otras economías ilegítimas.

Referencias

- González-Posso, C. (2013). Encuentro Internacional de revistas de historia convocado por la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá D.C.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC (2012). Atlas de la Distribución Rural de la Tierra en Colombia. IGAC.
- Paz, D. (2013). Borrador Conjunto. Participación política: apertura democrática para construir la paz. La Habana. Recuperado de http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/Borrador%20Conjunto%20-%20Participaci_n%20Pol_tica.pdf.
- Paz, D. (2014). Borrador Conjunto. Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma rural integral. La Habana. Recuperado de http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/Borrador%20Conjunto%20-%20Pol_tica%20de%20desarrollo%20agrario%20integral.pdf.
- Paz, D. (2014). Borrador Conjunto. Solución al problema de las drogas ilícitas. La Habana. Recuperado de http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/Borrador%20Conjunto%20-%20Soluci_n%20al%20problema%20de%20las%20drogas%20il_citas.pdf.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Colombia – PNUD (2011). Informe Nacional de Desarrollo Humano, Colombia Rural, razones de Esperanza. PNUD Colombia.
- Sánchez, G. (1999). La Violencia en Colombia, Reseña. Tomado de: Revista Credencial Historia. Bogotá - Colombia No. 110
- Serrano, E. (1997). El Conflicto Político, Una reflexión filosófica. Editorial Estudios Políticos.