

**AVANCES Y RETROCESOS DE LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ: UN ESTUDIO  
COMPARADO ENTRE LAS REGIONES DE CATATUMBO Y CAQUETÁ**

Stephanie Johana Pérez Quintero  
María Camila Gutiérrez Hernández

Director  
Julián Arévalo Bencardino  
Doctor en Ciencia Política

Tesis de grado presentada como requisito  
para la obtención del título de Maestría en Gerencia para el Desarrollo

Universidad Externado de Colombia  
Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales  
Maestría en Gerencia para el Desarrollo  
Bogotá D.C.

2019

## TABLA DE CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	4
<b>1. .... LOS ENFOQUES DE LOS PROCESOS DE PAZ EN COLOMBIA 1982-2014</b> .....	12
1.1. Belisario Betancur (1982-1986): Negociación y diálogo sin consenso nacional .....	13
1.2. Virgilio Barco (1986-1990): Paz parcial. Legitimando al Estado, deslegitimado a la guerrilla	15
1.3. César Gaviria (1990-1994): Paz parcelada bajo una estrategia reformista e institucional .....	19
1.4. Ernesto Samper (1994-1998): Estrategia de paz integral y diálogo útil en el marco de un Estado parcialmente colapsado .....	21
1.5 Andrés Pastrana (1998-2002): Estrategia de paz desprovista de voluntad política.....	24
1.6 Álvaro Uribe Vélez (2002 - 2010): Entre las armas y el diálogo .....	29
1.7. Juan Manuel Santos Calderón (2010-2018): El tránsito hacia una paz estable y duradera .....	34
1.8. Las visiones de la paz: Entre la desmovilización, la militarización, la negociación y la estrategia para los territorios .....	37
<b>2. CATATUMBO Y CAQUETÁ: UN ANÁLISIS DE LAS CAPACIDADES TERRITORIALES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ</b> .....	41
2.1. La construcción de paz como un ejercicio de fortalecimiento institucional .....	42
2.1.1. Construcción institucional a partir del monopolio legítimo de la fuerza. ....	43
<b>Catatumbo</b> .....	44
<b>Caquetá</b> .....	52
<b>2.1.2. Economías regionales: la apuesta institucional para la generación de incentivos económicos.</b> .....	63
<b>Catatumbo</b> .....	64
<i>Tenencia y uso de la tierra</i> .....	64
<i>Estructura económica de las actividades lícitas del Catatumbo</i> .....	67
<i>Problemática de las economías ilícitas en la estructura económica del Catatumbo</i> .....	69
<b>Caquetá</b> .....	71
<i>Tenencia y uso de la tierra</i> .....	71
<i>Estructura económica de las actividades lícitas del Caquetá</i> .....	75
<i>Problemática de las economías ilícitas en la estructura económica del Caquetá</i> .....	78
<b>2.1.3 El rol institucional en la garantía de derechos y provisión de bienes y servicios</b> .....	80
<b>Catatumbo</b> .....	81
<i>Perfil demográfico del Catatumbo</i> .....	81
<i>Pobreza multidimensional (IPM)</i> .....	83
<i>Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)</i> .....	86

<b>Caquetá</b> .....	88
<i>Distribución de la población</i> .....	88
<i>Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)</i> .....	90
<i>Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)</i> .....	94
<b>2.1.4 Las capacidades de las administraciones locales: un elemento clave para el desarrollo territorial</b> .....	96
<b>Catatumbo</b> .....	97
<i>Evaluación del desempeño integral</i> .....	97
<i>Índice de Medición de Desempeño Municipal (MDM)</i> .....	99
<b>Caquetá</b> .....	109
<i>Evaluación del desempeño integral (IDI)</i> .....	109
<i>Medición de Desempeño Municipal (MDM)</i> .....	112
<b>2.2. La construcción de paz a través de la promoción de la participación ciudadana</b> .....	121
<b>2.2.1 El entramado social y comunitario del Catatumbo: organizaciones sociales de avanzada con elemento fundamental para la participación ciudadana</b> .....	123
<i>El entramado social y comunitario del Catatumbo</i> .....	123
<i>Organizaciones sociales en el Catatumbo.</i> .....	124
<i>Protesta social en el Catatumbo</i> .....	127
<i>Espacios institucionales de participación ciudadana en el Catatumbo.</i> .....	132
<b>2.2.2 Entramado social en el Caquetá: organizaciones e institucionalidad para la participación ciudadana.</b> .....	137
<i>Movilización social en Caquetá</i> .....	137
<i>Organizaciones en Caquetá</i> .....	138
<i>Sistema de participación ciudadana: Redes construidas por el Estado.</i> .....	144
<b>2.3 Reflexiones finales</b> .....	148
<b>3. LA PAZ TERRITORIAL: VISIONES DEL TERRITORIO DESDE LOS RELATOS DE LOS ACTORES</b> .....	150
<i>Metodología del trabajo de campo</i> .....	151
<i>Metodología para el análisis de las entrevistas</i> .....	153
<b>3.1 Las visiones del territorio en el Catatumbo</b> .....	154
Presencia y capacidad institucional: una deuda vigente del Estado con el Catatumbo.....	155
La democracia deliberativa en el Catatumbo: la disyuntiva entre el fortalecimiento de los espacios de interlocución y la falta de garantías para la participación ciudadana .....	163
El Acuerdo de La Habana en el Catatumbo: un escenario de posacuerdo con altas expectativas y escasos resultados.....	169
El Estado diferenciado en Caquetá: una capacidad institucional débil y sin confianza .....	173

Experiencia en el Caquetá: ¿más espacios y menos incidencia?.....	182
La firma del Acuerdo de La Habana: la ruta para que Caquetá se reconstruya .....	187
<b>3.3 Reflexiones finales</b> .....	192
<b>4. LOS RETOS DE LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ A PARTIR DE LAS ASIMETRÍAS TERRITORIALES DEL CATATUMBO Y CAQUETÁ</b> .....	193
<b>4.1 Las similitudes entre las dinámicas territoriales del Catatumbo y Caquetá</b> .....	201
<i>Aproximaciones sobre la capacidad institucional</i> .....	201
<i>Aproximaciones sobre la participación ciudadana</i> .....	204
<i>El antes y después del Acuerdo de La Habana</i> .....	205
<b>4.2 La presencia diferenciada del Estado y las asimetrías territoriales entre el Catatumbo y Caquetá</b> .....	206
<i>Seguridad y capacidad del Estado de lograr el control del territorio</i> .....	206
<i>La dinámica económica local y el mercado</i> .....	208
<i>La provisión de bienes y servicios: deuda persistente del Estado.</i> .....	210
<i>Capacidades institucionales para la administración, gestión y resultados en los territorios</i> .....	211
<i>Las diferencias entre los territorios sobre las dinámicas de la participación ciudadana</i> .....	214
<i>Diferencias sobre la incidencia de los Acuerdos de La Habana entre Catatumbo y Caquetá</i> .....	215
<b>4.3 Retos de la construcción de paz: una apuesta para potenciar los territorios desde sus capacidades locales</b> .....	216
<i>Catatumbo</i> .....	216
<i>Caquetá</i> .....	220
<b>5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b> .....	223
<b>5.1. Recomendaciones para el debate de la construcción de paz</b> .....	225
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	228
<b>ANEXOS</b> .....	254

## INTRODUCCIÓN

En noviembre de 2016 se llevó a cabo la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre las FARC-EP y el Gobierno de Colombia. Este hecho histórico ha revivido el debate nacional frente a la guerra y las formas en que se han concebido los procesos de construcción de paz como un horizonte factible para el país.

Con el Acuerdo no solo se firmó la incorporación de los insurgentes a la vida democrática y se otorgaron garantías para ello, sino que se presentó una apuesta para transformar los problemas estructurales que contribuyeron al nacimiento y proliferación del conflicto armado.

Dicho enfoque, sobre el cual se cimientan las bases del Acuerdo, está relacionado con lo que Gobierno denominó paz territorial, que comprende la transformación del conflicto a partir del fortalecimiento de la capacidad del Estado y la promoción de la participación ciudadana, como elementos fundamentales para la sostenibilidad de los procesos de construcción de paz (Jaramillo, 2014).

La presente investigación retoma esta discusión al señalar que la conjugación de estas dos estrategias constituye una fórmula más realista de atender los retos y necesidades de los territorios con historiales de violencia.

La pregunta que orienta este estudio hace alusión a estos aspectos fundamentales: ¿Por qué es importante consolidar acciones diferenciadas de fortalecimiento institucional y de participación ciudadana en los territorios?

Este interrogante es pertinente porque a lo largo de los procesos de paz en Colombia, se han identificado posturas de gobierno y enfoques de paz alternativos al que se defiende en esta investigación.

Un primer enfoque señala que la vía militar es la más efectiva para superar el conflicto, a partir de una firme política de recuperación y control del territorio. Esta se acompaña de acciones cívico-militares que permitan recuperar la confianza en la institucionalidad y atender las zonas deprimidas.

Si se analizan los procesos de paz iniciados en 1982, se podría constatar que ha sido una alternativa implementada por la mayoría de los gobiernos.

Según la coyuntura de cada periodo, los gobiernos de Betancur, Barco, Samper, Pastrana y Uribe priorizaron la vía militar como salida al conflicto, unos como eje central de su política para alcanzar paz y otros, como producto de la situación de orden público que desató el contexto social y político del momento (Pizarro, 2017., Villarraga, 2015., Chernick, 1996).

Un segundo enfoque se centra en las acciones que comprenden las iniciativas de Desarme, Desmovilización y Reincorporación (DDR)<sup>1</sup> a la vida civil de los grupos al margen de ley como método para responder a los procesos de negociación promovidos.

Dicha apuesta ha contribuido a la creación de instituciones y políticas que impulsaron programas de reinserción y plantearon los marcos para la desmovilización de grupos armados

---

<sup>1</sup> Para la ONU, el DDR implica la “remoción de armas de las manos de los combatientes, el retiro de los combatientes de estructuras militares, y la asistencia a estos para reintegrarse social y económicamente en la sociedad mediante formas de vida civiles (...)”, cuya finalidad es “encarar los desafíos de seguridad del posconflicto que resultan de dejar a los excombatientes sin medios de subsistencia o redes de apoyo, diferentes a los de sus excompañeros, durante el crítico periodo de transición del conflicto a la paz y el desarrollo” (Organización de las Naciones Unidas; citado por Instituto de Estudios Geoestratégicos y Asuntos Políticos, 2013, p. 13).

ilegales, basados en la amnistía y el indulto como estrategia política para la solución del conflicto armado (Roncancio D, 2012).

Cada uno de los gobiernos, desde el período de Betancur hasta el actual, han hecho énfasis en esta estrategia, especialmente en los mandatos de Barco, Gaviria y Uribe<sup>2</sup>, donde fueron fortalecidos estos procesos de DDR.

Recientemente el presidente Iván Duque presentó la Política de defensa y seguridad en la que según su visión, plantea un nuevo enfoque que busca transitar del tradicional concepto del control militar del territorio al control institucional, a través de la constitución de espacios geográficos denominados Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII)<sup>3</sup> (Ministerio de Defensa, 2019).

Pese a que intenta ser una política con una “visión multidimensional” (Ministerio de Defensa, 2019, pág. 37) y “moderna” (Ministerio de Defensa, 2019, pág. 6) retoma más de los enfoques ya mencionados, cuyo fundamento ha sido la fórmula cívico-militar donde las Fuerzas Militares y de Policía son el eje conductor en la construcción de estado de derecho en los territorios<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> “La política de reintegración social y económica se concretó en el gobierno de Álvaro Uribe en el 2002, después de los esfuerzos de anteriores gobiernos por consolidar la paz. Sin embargo, antes de ello existió formalmente el PRVC (programa de reintegración a la vida civil); estuvo a cargo del ministerio del interior y justicia, institución que fue la encargada de ejecutar e implementar el programa para la reincorporación a la vida civil” (Roncancio D, 2012).

<sup>3</sup> “Las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) se caracterizan por su relevancia para los intereses nacionales y la convergencia de múltiples factores de inestabilidad y altos índices de criminalidad e inseguridad, así como de necesidades básicas insatisfechas, pobreza extrema y con población víctima de la violencia. Son espacios del territorio con ausencia o déficit de legalidad; vacíos de institucionalidad o con una precaria presencia estatal; ricos en recursos hídricos, biodiversidad y medio ambiente que están en alto riesgo o franjas de frontera, lo cual les otorga un carácter estratégico” (Ministerio de Defensa, 2019, pág. 38).

<sup>4</sup> Según la Política de Defensa y Seguridad del nuevo gobierno “La intervención integral en estas zonas estará precedida del despliegue de unidades de las Fuerzas Militares y de Policía y será acompañada por la acción unificada del Estado, que contribuirá a eliminar los principales factores de amenazas a la seguridad. Para eso, la llegada de las instituciones, la prestación de servicios sociales básicos y la protección de la población son aspectos primordiales” (Ministerio de Defensa, 2019, pág. 38).

Si se analizan las políticas gubernamentales y los acuerdos conseguidos a través de los procesos de paz, estas son apuestas que han dado resultados parciales, y no han alcanzado transformaciones concretas frente a las situaciones que, por el contrario, han generado violencia e inconformidad.

En este contexto resulta relevante la perspectiva de seguridad que plantea el nuevo gobierno que combina las fórmulas anteriormente descritas, a pesar de los resultados obtenidos en materia de construcción de paz.

Teniendo en cuenta estos enfoques que han estado en el centro de las distintas políticas de paz implementadas en Colombia y para responder el interrogante antes planteado de ¿por qué es importante consolidar acciones diferenciadas de fortalecimiento institucional y de participación ciudadana en los territorios?

Esta investigación se propuso realizar un estudio de caso comparado entre dos territorios: Catatumbo y Caquetá, seleccionados con base en el universo de las regiones PDET<sup>5</sup> definidas por el Gobierno Nacional en el marco del Acuerdo de La Habana.

A partir de los criterios que fueron utilizados para delimitar estas regiones PDET, se identificaron elementos de contraste en el cual Catatumbo y Caquetá, aportaron unas características que resultaron atractivas para enriquecer el debate de esta investigación.

---

<sup>5</sup> Los PDET priorizaron regiones con base a los siguientes criterios: niveles de pobreza en particular pobreza extrema y necesidades básicas insatisfechas, grado de afectación del conflicto, debilidad institucional, presencia de cultivos ilícitos y actividades económicas ilegales (Presidencia de la República, 2017).

Por un lado, en Caquetá se identificó un factor sobresaliente relacionado con la fuerte presencia histórica de las FARC-EP y la relevancia de esta región respecto a los efectos de la firma del Acuerdo de La Habana con la salida del actor ilegal más importante.

Por el otro, en el Catatumbo se evidenció una condición de tipo geográfico asociado a la zona de frontera y lo que esto ha implicado en la proliferación de todo tipo de grupos armados que van desde guerrillas, paramilitares hasta las bandas emergentes o criminales y carteles de narcotráfico.

Así mismo, ambos territorios han expuesto una trayectoria democrática<sup>6</sup> que para el caso de Catatumbo se ha visto reflejada en la capacidad de involucramiento de las organizaciones sociales y comunidades en movilizaciones y paros de alta incidencia nacional; y en Caquetá se evidenció el potencial de su entramado social y comunitario que ha tomado protagonismo por las iniciativas de paz adelantadas en este territorio.

Es por ello que conforme a la escogencia de estos territorios y la pregunta de investigación, se plantea la siguiente hipótesis:

La construcción de paz en el Catatumbo y Caquetá requiere la consolidación de acciones diferenciadas de fortalecimiento institucional y participación ciudadana, debido a las particularidades económicas, sociales y políticas de estos territorios, y teniendo en cuenta las

---

<sup>6</sup> Con relación a la trayectoria democrática, se hace referencia a protestas y actuaciones repetidas que publicitan los reclamos sociales impulsados por grupos o redes tradicionales de solidaridad que se conocen como movimientos u organizaciones sociales. Dichas organizaciones se comportan como actores políticos colectivos que en palabras de Salvador Martí i Puig (2005) cuentan con: una relativa estabilidad organizativa; una comunidad de objetivos, ideas e intereses; una línea de acción coordinada y organizada; y la voluntad de intervenir en la política. (García, 2019 documento en proceso de publicación)

experiencias fallidas de procesos anteriores en el país, así como los desarrollos recientes de procesos de transición de la guerra hacia la paz.

Esta hipótesis aborda cuatro conceptos que constituyen el marco general sobre el cual se sustenta esta investigación:

Primero, se entiende como Estado moderno lo planteado por Weber en donde el Estado es quien asume el monopolio de la fuerza legítima y con ello, la provisión de seguridad, justicia, bienes y servicios, y protección de derechos (Weber, 1922 citado por Arévalo, 2014. p. 133).

Así, la construcción de paz en un Estado moderno implica generar una sólida capacidad institucional, e incorporar las visiones de los diversos sectores sociales y políticos en la vida política (Arévalo, 2014).

Segundo, sobre capacidad institucional se toman dos ejes conceptuales: por un lado, lo señalado por World Bank (2011) cuyo énfasis es el fortalecimiento de las instituciones para proporcionar garantías que van desde seguridad hasta el ejercicio de derechos como un elemento fundamental para mitigar los ciclos de violencia.

Y por el otro, se contempla lo planteado por Villegas y Espinosa (2011) quienes agregan que la construcción institucional es un proceso complejo que implica la consolidación de estructuras burocráticas y administrativas y el desarrollo de un mercado dinámico.

Tercero, al respecto del concepto de participación ciudadana se entiende como la manera en la que los miembros de una sociedad intervienen en las actividades públicas (Cunill, 1991 citado por Garrido Vergara, Valderrama, & Ríos Peñafiel, 2016).

En este marco, el ejercicio deliberativo se convierte en eje rector para llegar a consensos sobre asuntos comunes, a través de mecanismos que incentiven la participación ciudadana, promueva la integración y de legitimidad a las decisiones políticas (Garrido Vergara, 2011 citado por Garrido Vergara, Valderrama, & Ríos Peñafiel, 2016. p. 256).

Finalmente, para abordar la discusión respecto a la implementación de acciones diferenciadas en los territorios, esta investigación toma el concepto de González (2014) sobre presencia diferenciada del Estado.

Este autor plantea que las instituciones estatales se relacionan de manera distinta con las regiones y sus redes de poder, de acuerdo a las características regionales, tipo de poblamiento, el grado de cohesión y jerarquización que hayan alcanzado, especialmente en territorios afectados por el conflicto armado.

A partir de este marco conceptual, este trabajo seleccionó el estudio de caso y el método comparativo como estrategias de investigación. Por un lado, a través de la metodología de estudio de caso se buscó documentar, analizar y valorar la particularidad y complejidad de un objeto de estudio (Pérez Hoyos, 2016) que en este trabajo corresponde a la construcción de paz.

Por otro lado, por medio del método comparativo se buscó analizar y sintetizar las similitudes, diferencias y patrones de los casos seleccionados bajo un mismo horizonte de estudio, y de acuerdo, a las variables principales de la investigación: capacidad institucional y participación ciudadana.

Para el análisis de la información se utilizó una combinación de metodologías cuantitativas y cualitativas que permitieron presentar un diagnóstico de cada uno de los casos, desarrollar el trabajo de campo y la presentación de los resultados, tendencias y recomendaciones.

Así mismo, se incorporó la consulta de fuentes primarias a través de diferentes actores institucionales y sociales, y de múltiples fuentes secundarias, principalmente, para la definición del abordaje conceptual y la consecución de la información referente a la capacidad institucional y las formas de participación ciudadana de cada territorio.

Con la revisión de estas fuentes de información y la combinación de las metodologías señaladas, se realizaron las caracterizaciones de cada territorio, se sistematizaron los datos en tablas y representaciones gráficas, y se establecieron las comparaciones que pudieron determinar las asimetrías y la presencia diferenciada del estado en los casos de estudio.

De esta manera, se desarrollaron cinco secciones para esta investigación. En la primera, se realiza una reconstrucción de los enfoques y estrategias que han tenido los procesos de paz en Colombia en los últimos siete gobiernos, con un énfasis especial en los elementos predominantes de los conceptos de paz modernos.

En la segunda, se presenta un diagnóstico a luz de las categorías que comprenden la paz territorial: capacidad institucional y participación ciudadana de los territorios objeto de estudio, para la identificación de circunstancias territoriales que causan o favorecen la violencia, como insumo para definir sus retos.

En la tercera sección se presentan las reflexiones territoriales recogidas del trabajo de campo llevado a cabo en Catatumbo y Caquetá con actores institucionales y organizaciones sociales

frente a: la configuración del conflicto armado, los avances y retrocesos en la construcción institucional, la promoción de la participación ciudadana y el Acuerdo de La Habana.

En la cuarta sección se abordan las similitudes y asimetrías territoriales entre las regiones analizadas y a partir de ahí, los retos y desafíos para la construcción de la paz, teniendo en cuenta la perspectiva del actual de gobierno. En la última sección se presentan algunas conclusiones y recomendaciones.

## **1. LOS ENFOQUES DE LOS PROCESOS DE PAZ EN COLOMBIA 1982-2014**

Colombia lleva más de 50 años en conflicto y 40 años trabajando en procesos de paz. Si bien este es un dato significativo con relación al tiempo que ha transcurrido en materia de paz y conflicto, es importante señalar que los hechos no se han presentado de manera lineal.

Existen evidentes diferencias, cambios y algunas similitudes entre los enfoques de los diversos procesos implementados a lo largo de los seis gobiernos anteriores al de Juan Manuel Santos.

Fue en este último momento cuando se consolidó el enfoque denominado paz territorial. Los procesos de paz en Colombia, iniciados en 1982, se extendieron hasta el diálogo con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP).

Dicho proceso culminó con la firma en 2016 del “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.

A partir del análisis de la relación entre la continuidad y la totalidad de los procesos, se puede establecer que históricamente la ciudadanía en Colombia ha percibido que el fin de la guerra se logra a través de dos estrategias:

La primera se da a través del aniquilamiento o rendición de los enemigos por medio de las armas (Gutiérrez Loaiza, 2012) y la segunda, a través de una solución negociada que combina la desmovilización con la paz territorial (Villarraga Sarmiento, 2015).

En 1996, Marc Chernick señaló la importancia de mirar las experiencias del pasado y retomar las lecciones aprendidas para entender por qué Colombia no ha podido solucionar sus conflictos armados (Chernick W, 1996).

A continuación, se presenta un análisis cronológico de los procesos de paz en Colombia en el que se describen las acciones, propuestas e iniciativas con base en la definición de las “políticas gubernamentales de paz” (Villarraga, 2015. pág. 11) haciendo un especial énfasis en las concepciones políticas, las estrategias y la agenda de las negociaciones de paz.

Se toma como referencia una línea de tiempo de siete periodos presidenciales que inicia en 1982 con el periodo de Belisario Betancur, gobierno en el cual se lleva a cabo la primera negociación de paz en Colombia después de tres décadas haciendo esfuerzos en este sentido (Pizarro,2017); y termina con el abordaje de la política gubernamental de paz del gobierno de Juan Manuel Santos.

### **1.1. Belisario Betancur (1982-1986): Negociación y diálogo sin consenso nacional**

La negociación comienza con el proceso de paz de Belisario Betancur entre 1982 y 1986. Chernick señala que en este gobierno se introdujeron dos elementos fundamentales al discurso nacional:

Por un lado, el reconocimiento de la oposición armada como un actor político con el que debía abrirse un diálogo; y, por otro, la importancia de un proceso de democratización

cimentado en una negociación con la guerrilla en el marco de un sistema político reformado (Chernick W, 1996).

De esta manera, el gobierno privilegió un enfoque de paz centrado en el diálogo, la negociación, la creación de políticas socioeconómicas para las zonas de conflicto y la apertura democrática para la ampliación del escenario público – partidista. (Villarraga, 2015; Chernick, 1996; Pizarro, 2017).

Al respecto, como política de paz de este gobierno, fue formulado el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), cuyos propósitos centrales fueron la reincorporación de los grupos armados al margen de la ley y la rehabilitación de las regiones altamente afectadas por el conflicto armado (Rocha, 1992).

No obstante, a pesar de que el PNR respondía estratégicamente a la coyuntura, los resultados fueron débiles frente a la atención integral de los amnistiados, además de que no se consolidó una presencia institucional en términos de cobertura y apoyo político (Rocha, 1992).

Como consecuencia, se dieron las condiciones para que el gobierno privilegiara la dimensión militar sobre la dimensión política del conflicto, lo que llevó al fin de la tregua con las FARC-EP (Turriago Rojas, 2016).

Lo anterior se dio debido a la debilidad en las negociaciones con el M-19; la deslegitimación del proceso por parte de los sectores sociales, políticos y especialmente de la institución militar; y el asesinato sistemático de militantes de la Unión Patriótica (UP).

Socorro Ramírez, integrante de la Comisión de Paz integrada por este gobierno, identifica una lección importante:

“...A manera de conclusión y de lecciones que deja este primer intento de buscar una salida negociada, podemos señalar los siguientes. El diálogo y la negociación no pueden ser una sola iniciativa presidencial, sino un propósito nacional y una política estatal que sobrepase los afanes del momento. La obsesión presidencial no es suficiente. No basta con las ansias de paz del gobernante y del país, si los partidos políticos, los diversos poderes públicos, las fuerzas de orden y seguridad, los gremios empresariales y sindicales, y diversos sectores sociales no se comprometen a fondo con un proceso; si éstos no sienten que ganan con la paz, cualquier esfuerzo es frágil...” (Ramírez, 2003 citada por Villarraga Sarmiento, 2015; p. 42).

Es decir, sin un consenso nacional a favor de una salida negociada del conflicto a través del diálogo, no es posible cimentar las bases para un proceso de construcción de paz estable y duradera.

Para este caso concreto, las relaciones cívico-militares en el gobierno se encontraban quebrantadas, además de que existía una perspectiva maximalista<sup>7</sup> de las negociaciones, que terminó desbordando completamente la capacidad institucional del gobierno (Pizarro, 2017).

Finalmente, en los cuatros años lo único que quedaba era el cese al fuego bilateral con las FARC-EP, sin cese de hostilidades, contexto ciertamente aprovechado por este grupo para fortalecerse política y militarmente (Pizarro, 2017).

## **1.2. Virgilio Barco (1986-1990): Paz parcial. Legitimando al Estado, deslegitimado a la guerrilla**

Virgilio Barco tuvo un gobierno aparentemente consolidado y legitimado por los resultados electorales, lo que le permitió acumular recursos de poder y adelantar un proceso de paz pionero con el M-19, la mayor parte del Ejército Popular de Liberación (EPL) y el grupo

---

<sup>7</sup> Pizarro (2017) señala lo siguiente alrededor de la perspectiva maximalista: “Es innegable que uno de los factores que incidió más negativamente en las posibilidades de alcanzar la paz era la visión maximalista de las negociaciones que sostenían, en aquel entonces, las FARC, el M-19 y EPL. Las tres organizaciones confundían las negociaciones de paz – que son necesariamente acotadas, dada la necesidad de encontrar un punto de equilibrio entre intereses diversos y, muchas veces encontrados-con profundos cambios estructurales. Esta perspectiva maximalista no solamente hacía inviable las negociaciones, sino también, desde la perspectiva de la guerrilla inocuas. De ahí la idea dominante en los tres grupos guerrilleros de la necesidad de alcanzar ya sea un equilibrio militar, ya sea una derrota del adversario, para impulsar cambios que de otra manera serían irrealizables” (pp. 123)

indígena Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL) en medio de una grave situación de orden público (Pizarro, 2017).

Sin embargo, su política de paz se concibió de forma restringida, ya que sentaba sus bases en la premisa de legitimar al Estado y desestimar la capacidad de la guerrilla de representar las banderas de diferentes sectores sociales del país.

En ese sentido, no se planteó una negociación entre dos partes con posiciones legítimas<sup>8</sup> sino entre el Estado, que representaba a la ciudadanía, y las guerrillas, que solo podían aspirar a la dejación de armas y a la incorporación en política (Chernick W, 1996).

De esta manera, Barco instaló una vía alterna para disminuir la relevancia del diálogo con la guerrilla y aumentar la capacidad institucional en las regiones afectadas por la violencia a través de la ampliación del programa de rehabilitación.

En el marco del PNR, se inició un proceso de reestructuración para articular el contenido programático con las necesidades de las regiones, operativizar el carácter sectorial de las inversiones y mejorar el sistema de coordinación instalado en el gobierno anterior (Rocha, 1992).

Esta política reformada incluía una estrategia de gobierno para ganar legitimidad frente a las guerrillas y acercarse a las comunidades en el territorio, al reconocer la responsabilidad que tenía el Estado en los conflictos generados.

---

<sup>8</sup> Pizarro (2017), citando a Ana María Bejarano, señala que “*para el gobierno de Barco, las FARC nunca fueron el interlocutor privilegiado que había sido al finalizar el cuatrienio anterior. Desde el comienzo, su administración buscó restarle protagonismo a la guerrilla al disminuir la relevancia del diálogo y la negociación directa como componentes de la estrategia de paz. Sin desconocer el Acuerdo de la Uribe, que había heredado forzosamente, Barco minimizó su importancia. La negociación quedó reducida al tema del desarme, la desmovilización, la reincorporación de las guerrillas mientras que la cuestión de las reformas (agraria, urbana, política, etc.), se decidía e implementaba por canales paralelos*”.

Los instrumentos utilizados fueron la participación y la concertación, en el marco de los denominados consejos y planes de rehabilitación (Blanquer & Fajardo, 1991).

Al respecto, Pizarro (2017) señala que, a pesar de ser una estrategia audaz, no tuvo los resultados esperados, y los municipios más afectados por el conflicto continuaron siendo blancos de confrontaciones armadas.

En adición a lo anterior, la guerrilla buscó darles un giro a estos proyectos, argumentando que su llegada al territorio ocurrió como producto de sus exigencias. Así, terminaron desvirtuando esta estrategia de paz impulsada por el gobierno.

Como resultado de los procesos iniciados por el gobierno, podemos concluir que se dieron las siguientes consecuencias:

1. Desmovilización del M-19 motivada por el cansancio político de la población contra este grupo después de la toma del Palacio de Justicia, reconocimiento de la inviabilidad de la lucha armada como fórmula para llegar al poder, la incidencia del colapso de la Unión Soviética y la llegada de la tercera ola de la democratización (Pizarro, 2017).
2. La nueva política frente a la guerra interna y a la paz presentada bajo el lema de “Mano tendida y Pulso firme”, cuyos ejes fueron la reconciliación, normalización y rehabilitación<sup>9</sup> (Villarraga Sarmiento, 2015), fue una política incipiente en la medida en que desconoció el poder de la guerrilla como un actor incidente<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Villarraga Sarmiento (2015), en referencia al alcance de la Consejería para Reconciliación, Normalización y Rehabilitación, señala que: “*La reconciliación hacía referencia no solo al entendimiento con las guerrillas sino con las comunidades de las regiones abandonadas por el Estado y que habían sido afectadas por el conflicto armado. También se refería a la normalización y restablecimiento del funcionamiento integral de las instituciones del Estado de derecho en tales regiones. La rehabilitación reconocía las condiciones de marginalidad histórica de las comunidades campesinas y se enfocaba en la intención de integrarlas mediante una estrategia de desarrollo rural*”.

<sup>10</sup> El expresidente Alfonso López Miquelsen denominó la grave situación de orden público que estaba viviendo el país como “doble guerra”. Al respecto, Pizarro (2017) menciona lo siguiente: “*las dimensiones que alcanzaría la “doble guerra”*”

3. En este contexto, ocurrió un desbordamiento de la violencia, dado el crecimiento de los carteles de la droga, la confrontación contra los grupos guerrilleros unificados en la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB) y la expansión del paramilitarismo (Pizarro, 2017).

4. Frente al creciente deterioro del orden público, y a la crisis política e institucional, el gobierno Barco instó por desarrollar diferentes iniciativas para alcanzar un reajuste institucional en torno a la idea de que Colombia estaba fuera del espectro político, social y económico al que respondía la Constitución Política de 1886 (Villarraga Sarmiento, 2015).

5. A raíz de todo esto, fue impulsado un proyecto de reforma constitucional que terminaría por hundirse en el Congreso<sup>11</sup>, pero que sentaría las bases para lo que sería la Asamblea Nacional Constituyente (Pizarro, 2017).

En este orden de ideas, la noción de paz del gobierno Barco estuvo enfocada en el fortalecimiento institucional tanto en el ámbito nacional como en el municipal a través de acciones que permitieran legitimar la presencia estatal en las regiones afectadas por el conflicto armado, en el marco del PNR.

---

*desbordaron la capacidad institucional en los planos del manejo del orden público y la aplicación de justicia, generándose un “colapso parcial del Estado”, similar al que vivió el país en el periodo de la violencia. Lo grave es que la administración de Barco no disponía de herramientas sólidas para contener el auge de los carteles de la droga, principalmente debido a la ausencia de un mecanismo de extradición.” (pp.140).*

<sup>11</sup> “En los inicios de 1990 tomó fuerza tal propuesta. La hizo evidente el vacío frente al compromiso gubernamental con el pacto de paz con el M-19, lo exigían diversos sectores políticos y sociales, y la Corte Suprema de Justicia había sentado su posibilidad si se modificaba el artículo 128 de la Constitución Política, que dejaba en el Congreso la facultad exclusiva de reformar la Constitución Política, y se permitía una expresión popular por medio del sufragio. Esta fue alentada por la irrupción de un amplio movimiento estudiantil, denominado Todavía Podemos Salvar a Colombia. El gobierno expidió entonces el Decreto 927130 para convocar lo que consideró en el momento una reforma constitucional. De tal manera, se possibilitó la votación del hecho plebiscitario el 27 de mayo de 1990. Abierta tal posibilidad, cambió la expectativa en el proceso político con respecto a las reformas y el tratamiento con la insurgencia. Resultó claro que la constituyente tenía un poder superior a los poderes instituidos, entre ellos el gobierno y el parlamento, de forma que mediante su convocatoria, realización y definiciones se podrían resolver los asuntos fundamentales” (Villarraga Sarmiento, 2015; p. 68).

Su relación más fuerte se constituyó con las entidades territoriales, mientras que su reducida interlocución con las comunidades u organizaciones sociales disminuyó a la vez la participación de estos actores locales.

Aunque tuvo una iniciativa a través de los consejos de rehabilitación, no se dieron los resultados esperados, lo cual trajo como consecuencia el rezago de una ciudadanía, que quedó sin un papel relevante en el proceso de consolidación de paz.

### **1.3. César Gaviria (1990-1994): Paz parcelada bajo una estrategia reformista e institucional**

El gobierno de Gaviria no solo decidió continuar con el proceso político iniciado por Barco al final de su gobierno, también mantuvo el enfoque de paz y negociación centrado en la rehabilitación y normalización con la ciudadanía lejos de los principales grupos guerrilleros<sup>12</sup>.

No obstante, esta vez bajo una coyuntura reformista que permitió que el EPL, el MAQL y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) participaran del rediseño institucional del país y claudicaran.

En el marco de continuismo de la estrategia de paz, Jesús Antonio Bejarano, quien fue consejero presidencial para la paz en esta época y principal negociador con las FARC-EP y

---

<sup>12</sup> “La política de paz tuvo como fundamento el documento Estrategia contra la Violencia, el cual propendió por un tratamiento integral de los distintos factores de violencia. Dentro de sus políticas retomó y validó los acuerdos políticos y las garantías para la inserción de las guerrillas, pero a renglón seguido destacó el tratamiento de temas como los derechos humanos, la convivencia y los planes de desarrollo. En materia de justicia agregó la necesidad de recuperar su ejercicio, su legitimidad y su presencia, como parte de la recuperación de la acción estatal en el conjunto del territorio nacional. Sin duda, la realización de la Asamblea Nacional Constituyente, con importante iniciativa de este gobierno, constituyó un fenómeno directamente relacionado con las posibilidades de la paz. El gobierno así lo reconoció y facilitó la relación de estos dos aspectos: reforma política” (Villarraga Sarmiento, 2015; p. 83).

Ejército de Liberación Nacional (ELN), delimitó las negociaciones a cuestiones de desarme y reincorporación (Chernick W, 1996).

Se consideraba inocuo discutir acerca de soluciones nacionales a los grandes problemas de Colombia con la guerrilla, bajo el argumento de su baja representatividad y escasa legitimidad (Chernick W, 1996).

Este enfoque, sin embargo, no alcanzó el impacto esperado, ya que ni las FARC-EP ni el ELN asistieron a esta cita histórica, aun cuando se dio en un contexto de reforma institucional y constitucional del Estado.

Por el contrario, ambas organizaciones acrecentaron sus acciones militares y contribuyeron al incremento de los grupos paramilitares, los cuales reaccionaron (Pizarro, 2017).

Era claro que existía una distancia sustancial entre las nociones del Gobierno y la guerrilla frente a lo que debía lograrse a través de la negociación. Al respecto Jesús Antonio Bejarano menciona lo siguiente:

“Mientras que para el Gobierno se trataba de la ‘superación del conflicto armado’, para la Coordinadora se trataba de la ‘superación de los problemas del país’ y lo que hay de por medio en esas definiciones no es semántico, sino, ni más ni menos, el reconocimiento o no de la guerrilla como vocera de las demandas de los sectores sociales apuntada en una determinada correlación de fuerzas militar y política. Mientras la posición de la guerrilla implica que por cuenta de la negociación deben producirse transformaciones sociales y políticas de las que ella es vocera, en representación de amplios sectores de la sociedad civil, el gobierno le niega sistemáticamente esa capacidad de representación y si bien no desconoce la necesidad de las reformas y la urgencia de acometerlas cree que ello debe pasar por acuerdos con el sistema político” (Bejarano, 2009 citado por Villarraga Sarmiento, 2015; p. 95).

De esta manera, no resultaba estratégico para las guerrillas de las FARC-EP y el ELN presentarse como voceros directos de las demandas de los sectores sociales, en un escenario en el que las fuerzas políticas habían resuelto los asuntos estructurales a través de la constituyente.

Pizarro (2017) concluye que en esta coyuntura se dio una “paz parcelada” grupo por grupo, con dos efectos principales:

Uno positivo, pues fue posible desescalar el conflicto armado con la desmovilización de cuatro de los seis componentes de la CGSB, además de la edificación de la Constitución Política de 1991 que respondía a un modelo de Estado acorde a la coyuntura política, social y económica de esta década.

Pero también uno negativo, relacionado con la prolongación del conflicto armado por parte de las FARC-EP y el ELN, lo cual repercutió en las regiones más afectadas por el conflicto armado y claramente definió el actuar de los gobiernos siguientes.

En conclusión, la vocación de paz del Gobierno Gaviria centró sus esfuerzos en atender de manera integral los distintos factores de la violencia a partir de la atención de las regiones más afectadas por el conflicto armado en busca de deslegitimar a las guerrillas más representativas del país (Villarraga Sarmiento, 2015).

Por ello, la consolidación de la Asamblea Nacional Constituyente envió un mensaje claro sobre la necesidad de generar una salida negociada, el alcance de la paz y mejores estructuras para impulsar institucional, política y participativamente a las regiones del país (Villarraga Sarmiento, 2015; p. 83).

#### **1.4. Ernesto Samper (1994-1998): Estrategia de paz integral y diálogo útil en el marco de un Estado parcialmente colapsado**

El gobierno de Samper dio un viraje a la estrategia de paz al considerar la noción política del conflicto armado y reconocer a las guerrillas como un actor político. Esto lo distanció de los

dos gobiernos anteriores, quienes acogieron la idea de que estos grupos eran solo vándalos y secuestradores.

De esta manera, la posibilidad de generar un diálogo cerrado se volcó bajo la dirección única del gobierno en el marco de lo que Samper denominó “Paz integral y Diálogo útil” (Pizarro, 2017; Chernick W, 1996). Según Daniel García, citado por (Pizarro, 2017), los principios orientadores de la política de paz de este gobierno fueron los siguientes:

1. Reconocimiento político del conflicto armado y la guerrilla;
2. Responsabilidad exclusiva del Gobierno Nacional de dirigir el proceso de negociación;
3. Negociación en medio del conflicto y sin condiciones previas;
4. Construcción conjunta de condiciones para la negociación;
5. Monopolio de la fuerza en cabeza del Estado;
6. Compromiso del gobierno en el cumplimiento del DIH;
7. Participación de la sociedad civil en la construcción de paz;
8. Solución a los conflictos regionales.

Adicionalmente, tres elementos sustanciales fueron adheridos como prioritarios en este gobierno: la aplicación del Derecho Internacional Humanitario (DIH), la participación activa de la sociedad civil en la construcción de paz y una política de paz que terminara por superar el cuatrienio de los mandatos presidenciales (Villarraga Sarmiento, 2015).

Por último, este enfoque de paz planteó el combate contra el paramilitarismo sin un reconocimiento político por parte del gobierno, pero en el marco de una política especial de

sometimiento a la justicia para su desmovilización efectiva y reintegración a la sociedad civil (Villarraga Sarmiento, 2015).

Como resultado, se definió una ruta para abordar el conflicto y el proceso de negociación. Sin embargo, no se logró construir un modelo de negociación con una definición clara de objetivos, etapas y resultados, lo que se reflejó en el fracaso del proceso con las FARC-EP y el ELN.

Adicionalmente, estos grupos no tenían una voluntad real para dimitir. Fueron claras las intenciones de ambos grupos guerrilleros de incrementar su accionar militar, luego de solicitar al gobierno la desmilitarización de una región estratégica (Villarraga Sarmiento, 2015).

Con el ELN se suspendieron los diálogos y se presentaron rupturas por diferentes factores, principalmente de orden político al interior del gobierno y del mismo grupo guerrillero (Villarraga Sarmiento, 2015).

Finalmente, la agenda de paz del gobierno perdió fundamentos y credibilidad luego del escándalo del proceso 8000. Samper dilapidó así sus recursos de poder por falta de una legítima capacidad institucional y por sus dificultades para cohesionar al Estado y al Gobierno en torno a la construcción de paz (Pizarro, 2017).

“(…) la mayor parte de las energías del mandatario tuviese por objeto defenderse de los ataques, no solo de la oposición tradicional de sus adversarios conservadores sino también de la mayor parte de la opinión pública, expresada en los medios de comunicación masiva, los análisis de buena parte de los académicos y la dirigencia de los gremios económicos más importantes. (González, 2014 citado por Turriago Rojas, 2016; p. 166).

“(…) El presidente Samper lanzó una convocatoria a la “lucha contra todas las violencias”, propuso medidas e iniciativas legislativas restrictivas, en detrimento de los derechos humanos, e hizo concesiones a los militares, a los opositores y a todo tipo de presión, en aras de mantener un consenso nacional luego de una mínima sostenibilidad en medio de la profunda crisis de gobernabilidad que lo afectó” (Villarraga Sarmiento, 2015; p. 114).

Por lo anterior, la situación del conflicto armado terminó agudizándose con una fuerte respuesta militar y varias medidas que en su momento fueron consideradas arbitrarias dentro de los parámetros de los derechos humanos o incluso contrarias a la Constitución Política.

A todo esto se sumó la unificación de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y la aprobación de las CONVIVIR (Pizarro, 2017; Villarraga Sarmiento, 2015).

Hay varios elementos que se pueden destacar en el discurso del gobierno de Samper, en los cuales se vinculaba el componente territorial y la importancia de la sociedad civil en la construcción de la paz (Pizarro, 2017).

Por ejemplo, en su Plan Nacional de Desarrollo “El Salto Social”, se hizo evidente la necesidad de fortalecer las instituciones del Estado en todos sus niveles, y hacerlo, además, de manera diferenciada (DNP, 1994), hecho destacable en su enfoque de paz.

Así, la profundización de la descentralización fue un mensaje importante para la implementación de estrategias que tendrían en cuenta las características propias de cada región y en donde la participación ciudadana jugaría un papel clave en la legitimación del Estado y en la construcción de soluciones a los problemas locales (DNP, 1994).

Sin embargo, estos aspectos estructurales, que pudieron contribuir al repertorio de la paz, pasaron a un segundo plano por cuenta de la tensión política e institucional que implicó el proceso 8000.

### **1.5 Andrés Pastrana (1998-2002): Estrategia de paz desprovista de voluntad política**

El gobierno de Andrés Pastrana convirtió la paz en el proyecto nacional y eje conductor del Plan Nacional de Desarrollo, compromiso electoral que adquirió en campaña sin una evaluación seria y meditada.

Esto lo llevó a adoptar un enfoque estructural y político del conflicto, pero con una agenda de negociaciones centrada en la discusión de la agenda nacional (Pizarro, 2017; Villarraga Sarmiento, 2015; Turriago Rojas, 2016).

Esta política de paz incluyó un componente especial en el ámbito internacional bajo el concepto de “diplomacia por la paz”, con dos ejes fundamentales en las negociaciones:

La mediación internacional como garante del diálogo, y el diseño e implementación del Plan Colombia, mediante el cual el país se convirtió en uno de los principales receptores de ayuda militar de los Estados Unidos<sup>13</sup> (Pizarro, 2017; Villarraga Sarmiento, 2015).

Para el caso concreto de las negociaciones con las FARC-EP, en el cual se centraron los esfuerzos del gobierno, el proceso se desarrolló en medio de una profunda dualidad:

por un lado, se hizo evidente que ambas partes fueron a la mesa a buscar posiciones políticas y militares para sus estrategias de guerra (Pizarro, 2017) y por otro, ambos ostentaban una bandera de paz y una salida negociada al conflicto.

Los efectos más destacados de este proceso de paz y que mayor impacto tuvieron fueron los siguientes:

1. La desmilitarización de una zona altamente estratégica sin reglas claras y con varias extensiones en el tiempo tuvo efectos letales para el proceso: Las FARC-EP utilizaron este territorio para secuestrar, expropiar, extorsionar, ampliar los cultivos de coca y fortalecerse militarmente.

---

<sup>13</sup> “(...) A través del primer convenio, que constituyó el primer guiño hacia Washington, el Gobierno Nacional se comprometió a reducir el consumo de drogas a través de programas de prevención; a aumentar la eficacia de las entidades nacionales dedicadas a la lucha contra el narcotráfico; a liderar acciones para dismantelar los carteles de la droga y arrestar a sus principales cabecillas; a fortalecer la extradición; a continuar con los esfuerzos conjuntos para erradicar los cultivos ilícitos; a mejorar la capacidad operativa de las fuerzas militares y la policía y a perseguir el lavado de activos y el tráfico de armas (...)” (Pizarro, 2017; p. 277).

Esto atentó contra la credibilidad política del proceso tanto en el escenario nacional como en el internacional (Pizarro, 2017). De esta manera, se puso en juego la soberanía del Estado sobre ese territorio y le confirió el poder a la guerrilla de establecer una especie de estado alterno.

Lo anterior generó un caldo de cultivo para el quebrantamiento de las relaciones cívico-militares, situación que debilitó el proceso, ya que históricamente ningún presidente había podido adelantar un proceso de paz sin el apoyo de las fuerzas militares (Pizarro, 2017).

2. Definición de una agenda de negociación con tintes de agenda nacional, que resultó en un proceso de negociación complejo con pocas probabilidades de concretar acuerdos para el fin de la confrontación armada (Pizarro, 2017).

3. Múltiples suspensiones, congelamientos y activaciones de la mesa de negociación, en la que se hicieron concesiones de todo tipo por parte del gobierno con efectos directos en la credibilidad de Pastrana para conducir el proceso (Villarraga Sarmiento, 2015).

El Acuerdo de Caquetania se consolidó como la estrategia fallida del gobierno para intentar establecer unas reglas que no fueron aceptadas por el grupo guerrillero. Sin embargo, durante el proceso no se evidenció una voluntad de paz de ambas partes (Villarraga Sarmiento, 2015).

4. La participación ciudadana que se propició no tuvo un propósito claro, por lo que terminó desbordándose en una suerte de audiencias públicas sin enfoque ni aportes reales a la mesa de negociación (Villarraga Sarmiento, 2015).

A continuación, se presenta una síntesis de los efectos más relevantes del enfoque de paz promovido en el gobierno de Andrés Pastrana:

<b>Acciones en el marco del proceso de negociación con las FARC – EP</b>	<b>Efectos</b>
<p>Desmilitarización de una zona de distensión con un fuerte significado estratégico, sin reglas claras y con múltiples dilaciones en el tiempo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Las FARC-EP utilizaron este inmenso territorio para llevar a cabo secuestros, extorsiones, expropiaciones, ampliación de los cultivos de coca, entrenamiento.</li> <li>✓ Ruptura de las relaciones cívico – militares.</li> <li>✓ Pérdida de credibilidad política de la guerrilla en el escenario nacional e internacional, lo que incidió en las intervenciones del próximo gobierno</li> <li>✓ Vulneración de la soberanía plena del Estado sobre este territorio, lo que le confirió al grupo guerrillero la posibilidad de consolidar un Estado alterno.</li> </ul>
<p>El diseño de una agenda de negociación que incluyó temas contrarios a la agenda nacional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Negociación infructuosa sobre temas complejos que tenían pocas posibilidades de concretar acuerdos para una paz estable y duradera.</li> </ul>
<p>La participación ciudadana que sirvió de soporte para vincular a la sociedad civil en el proceso no tuvo un propósito claro.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Las negociaciones propiciaron una suerte de audiencias públicas sin propósito y sin resultados tempranos frente a las premisas</li> </ul>

	<p>que representaban las organizaciones sociales.</p>
<p>Suspensiones, congelamientos y activaciones de las mesas de negociación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Concesiones de todo tipo por parte del Gobierno Nacional llevaron a la guerrilla a perder el sentido de la realidad y propiciar un ánimo triunfalista que distorsionó el proceso de paz.</li> <li>✓ Deslegitimación de la capacidad de Pastrana para conducir este proyecto, situación que fue vista por la opinión como una expresión de debilidad.</li> <li>✓ Suscripción del Acuerdo de Caquetania, que buscaba establecer reglas y acuerdos que no fueron aceptados por el grupo guerrillero.</li> <li>✓ La ausencia de una voluntad real de paz se hizo evidente en ambas partes.</li> </ul>
<p>Suscripción del Acuerdo Humanitario entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Liberación de un importante grupo de militares y policías cautivos y de algunos guerrilleros encarcelados.</li> <li>✓ Solicitud por la guerrilla de una ley de canje permanente que fue negada por el gobierno.</li> <li>✓ Retaliaciones ante la negativa de Pastrana en la que se llevaron a cabo diversos secuestros.</li> </ul>

Fuente: Elaborado por las autoras con base en (Villarraga Sarmiento, 2015); (Pizarro, 2017); (Pecaut, 2000)

Como balance del proceso, se puede concluir que las fuerzas militares fortalecieron sus capacidades, el gobierno obtuvo un importante apoyo de la comunidad internacional, nuevamente se hizo evidente la imposibilidad del triunfo militar por cualquiera de las partes y se dio fin al proceso con la credibilidad de las FARC-EP, el ELN y el Gobierno Nacional altamente erosionadas.

A pesar de que el gobierno le dio prioridad en su agenda a la consecución de la paz a través del diálogo y el reconocimiento de los grupos guerrilleros como actores políticos, el telón de fondo estaba mediado por el proceso de fortalecimiento militar de las fuerzas públicas. Así, se descartó la verdadera transformación pacífica y estructural de los territorios.

#### **1.6 Álvaro Uribe Vélez (2002 - 2010): Entre las armas y el diálogo**

En este contexto, y como producto del incumplimiento de las FARC-EP<sup>14</sup> a la negociación, las interrupciones, el aumento de las confrontaciones con la Fuerzas Pública, además de la desaprobación de la ciudadanía frente a las acciones del grupo guerrillero, el gobierno de Álvaro Uribe Vélez surgió como alternativa política.

Ante la falta de voluntad para acabar con el conflicto armado por la vía negociada en el periodo anterior, Uribe Vélez estableció como política principal de su gobierno la defensa y la seguridad del país, bajo un esquema de doble vía:

---

<sup>14</sup> En muchos textos se evidencia que las FARC aprovecharon las negociaciones de San Vicente del Caguán y la zona de distensión como un ejercicio estratégico para la expansión de sus acciones delictivas como secuestros, narcotráfico, homicidios, “ampliación de su proyecto militar y la oportunidad de agudizar las contradicciones que condujeran al colapso de las instituciones” para la toma poder (Echandía, 2015); (Turriago Rojas D, 2016); (Pizarro, 2016).

Primero, permitió combatir y reducir a los actores armados y, segundo, promovió acuerdos con algunos de ellos. Este esquema se denominó *Seguridad Democrática y Estado Comunitario*. A través de esta estrategia se consolidó un enfoque de paz en donde:

“La Seguridad Democrática, el Gobierno plantea una estrategia comprensiva que incluye, por una parte, el fortalecimiento de la Fuerza Pública para recuperar el control del territorio y proteger la infraestructura nacional; y por otra, la desarticulación de la producción y tráfico de drogas ilícitas, el fortalecimiento de la justicia y la atención a las zonas deprimidas y de conflicto” (Departamento Nacional de Planeación, 2002 p. 19).

Con un Estado fuerte, Uribe buscó someter al enemigo a través de una estructura militar consolidada y bien preparada gracias al proceso de modernización que se venía realizando desde Pastrana (Echandía, 2015 p. 10).

Su accionar se concentró en el combate en zonas donde las FARC-EP y otros grupos ilegales tenían estructuras fuertes y concentraban su poderío económico y militar<sup>15</sup> y en donde, según Camilo Echandía:

“La superioridad militar alcanzada por el Estado a partir de la primera administración de Uribe representó para la guerrilla un impedimento para dar cumplimiento al ‘plan estratégico’ definido en los años ochenta” (Echandía, 2015 p. 11).

Varios elementos dificultaron el proceso de negociación entre el gobierno de Uribe y las FARC-EP: la declaración del estatus de “grupo terrorista”<sup>16</sup>, el no reconocimiento de la existencia de un conflicto armado y un contexto latinoamericano con gobiernos de izquierda, de los cuales únicamente Venezuela representó un apoyo directo al grupo guerrillero (Pizarro, 2017).

---

<sup>15</sup> Bajo el Plan Patriota y posteriormente el Plan Nacional de Consolidación Territorial.

<sup>16</sup> En el contexto internacional se fortalecieron las políticas antiterroristas como consecuencia de los ataques del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, momento a partir del cual inició una guerra directa contra el terrorismo y que para Colombia significó un fortalecimiento de las relaciones con el gobierno norteamericano, con una nueva fase del Plan Colombia como resultado: “Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y del Desarrollo Social 2007-2013 (Rojas, Diana, 2007 Citado por Pizarro, Eduardo, 2017). Esta ayuda se configuró como un elemento fundamental en el sistema político del país.

Por otro lado, y a diferencia de lo que sucedió con las FARC-EP, el gobierno de la Seguridad Democrática sí pudo establecer un proceso de negociación con las AUC que se venía organizando desde finales del gobierno Pastrana.

Con el apoyo de la Iglesia católica y la aceptación por parte de los líderes de las AUC de la condición al “cese al fuego unilateral” (Pizarro, 2017), solicitada por el gobierno de Uribe Vélez, se concretó la negociación de paz en el Acuerdo de Santa Fe de Ralito en julio de 2003. En este escenario, la negociación buscó:

“Dar inicio a una etapa de negociación, definiendo como propósito de este proceso el logro de la paz nacional, a través del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y el restablecimiento del monopolio de la fuerza en manos del Estado (Oficina Alto Comisionado para la Paz, Proceso de paz con las Autodefensas, 2006 p.19).

Como consecuencia de este proceso, se estableció una justicia transicional (Vidal, 2009; Citado por Pizarro, 2017), a pesar de las dificultades que implicaba la negociación por bloques regionales que tuvo que llevar a cabo el gobierno, logrando la desmovilización de varios de sus miembros.

Los acuerdos se lograron bajo el compromiso del cese de hostilidades y el sometimiento a la Ley 975 de Justicia y Paz de 2005 que en principio implicaba el cumplimiento de una pena en prisión de cinco a ocho años (Vidal, 2009; Citado por Pizarro, 2017).

A pesar de la resistencia de organizaciones sociales y organismos internacionales (como Naciones Unidas) frente a la estructura de la justicia transicional aplicada a las AUC, las negociaciones con estos grupos tuvieron el apoyo de la Organización de los Estados Americanos (OEA) (Pizarro, 2017).

Esto permitió consolidar un acuerdo de paz que dio varios resultados por parte del gobierno:

“(…) Disminución de homicidios en donde se pasó de 35 mil homicidios en 2002 a 17 mil en 2008; las masacres se redujeron de 115 casos en 2002 a 37 en 2008; los secuestros extorsivos de 1.708 casos reportados en 2002 a 197 en 2008. (...) La desmovilización de 39 estructuras entre frentes y bloques. El

Gobierno reportó el desarme de 31.671 integrantes de tales organizaciones, entre miembros efectivos, informantes, auxiliares y “asesores políticos”. Resultaron empadronadas más de 18 mil armas, largas, cortas y de apoyo”. (Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, 2010. La reintegración: logros en medio de rearmes y dificultades no resueltas. II Informe de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación pp. 31-35).

Por otro lado, se creó la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación y el Grupo de Memoria Histórica, que ubicó a las víctimas en el centro de la negociación para adelantar su atención y los procesos de reconciliación (Pizarro, 2017).

Con relación al ELN, a pesar de que no se concretó un proceso de paz, cabe resaltar que hubo acercamientos constantes desde 2004, pero ya en la última ronda (la octava) llevada a cabo en 2007, el proceso de negociación fue interrumpido.

La falta de voluntad por parte del ELN frente al desarme y la desmovilización, las distintas visiones sobre el conflicto, la desconfianza que generaba el gobierno y el acercamiento con las FARC-EP (Pizarro, 2017) terminaron por aniquilar el proceso de negociación.

A partir de esta revisión, se puede concluir que el gobierno de Uribe Vélez desarrolló dos estrategias de paz principales:

Una estrategia militar, aplicada a los grupos guerrilleros y en especial a las FARC-EP, y otra a partir de la apertura y diálogo (De Gamboa, 2010) que, pese a las críticas<sup>17</sup>, permitió una salida negociada del conflicto con las AUC, basada en el sometimiento a la justicia, desarme, desmovilización, reinserción y reintegración<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> La política del gobierno fue muy debatida, en especial porque, para muchos, la visión de seguridad atentaba contra los derechos de los ciudadanos, al poner la seguridad por encima de cualquier circunstancia (De Gamboa, 2010).

<sup>18</sup> El desarme implica la dejación de las armas, la desmovilización hace referencia a la liberación controlada de combatientes en un lugar concentrado temporal, la reinserción corresponde a la atención inmediata que el Estado brinda a los excombatientes (identificación, salud, educación, etc.), y la reintegración comprende un proceso por el cual los excombatientes tienen una condición civil para entrar en el mercado laboral y social de manera legal (Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, 2010. La reintegración: logros en medio de rearmes y dificultades no resueltas. II Informe de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación).

Si bien las negociaciones con las AUC tuvieron resultados concretos tal como se mencionaron anteriormente, los episodios de violencia y conflicto en las zonas en que se desmovilizaron los bloques paramilitares no desaparecieron del todo.

Es claro que el componente militar siempre primó sobre el fortalecimiento institucional como elemento fundamental para lograr avances sociales, económicos y de infraestructura, en especial en los lugares donde nunca había hecho presencia el Estado (De Gamboa, 2010).

Esta noción se hizo evidente con la Política Nacional de Consolidación Territorial (PNCT) planteada por este gobierno. En ese sentido, la PNCT se compuso de los siguientes elementos: 1) Seguridad desde una perspectiva contrainsurgente y antinarcóticos; y 2) Desarrollo regional y social.

El primero tuvo como objetivo llegar a los territorios a través de una estrategia que permitiera acabar con las FARC-EP y consolidar la seguridad en los territorios (Palou, J.; Arias, G, 2011 p. 22).

Como plantea la FIP (2011), el componente de desarrollo regional y social, estuvo más relacionado con la estabilización en los territorios de consolidación, en el que, una vez consolidada la seguridad, se generaron estrategias propicias para el desarrollo territorial y en el que fue explícita la seguridad y su vínculo con el desarrollo.

Pese a esta militarización del enfoque de paz y de la noción desarrollo, en palabras de la FIP (2011), el PNCT es novedoso en la medida en que los programas de construcción de Estado o de construcción de paz ponen hablar en un mismo idioma a la fuerza pública y a las entidades del Estado encargadas de la inversión social.

En conclusión, el enfoque de paz puso en el foco de la intervención a los territorios en términos de recuperación militar de muchas zonas, sin que eso hubiese implicado estrategias reales de inversión social, económica o de infraestructura que permitieran estabilizar e integrar esas zonas conflictivas al resto de país.

### **1.7. Juan Manuel Santos Calderón (2010-2018): El tránsito hacia una paz estable y duradera**

A pesar de que las FARC-EP habían podido garantizar las acciones de algunas estructuras (Echandía, Camilo, 2015), en el momento en el que Juan Manuel Santos ganó la presidencia en 2010, el grupo guerrillero se encontraba debilitado.

En su primer periodo, el gobierno de Santos buscó darles continuidad a las acciones emprendidas por la Seguridad Democrática<sup>19</sup>, y al mismo tiempo expresó su interés en establecer un diálogo con los grupos ilegales.

Así, en 2012, se inició la ronda de conversaciones en Oslo con las FARC y se firmó el Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (Gobierno de la República de Colombia/FARC-EP, 2012).

De esta manera, se descartó nuevamente la noción de “amenaza terrorista” del grupo guerrillero (Uribe, (s.f.) Citado por Pizarro, 2014) y se le brindó un carácter político a sus interlocutores para iniciar el proceso de negociación (Jaramillo, 2014).

Cuatro años más tarde, en 2016, el proceso concluyó con la firma del *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*.

---

<sup>19</sup> “Con la consolidación de la seguridad democrática hemos avanzado en esta dirección como nunca antes, pero falta camino por recorrer”. Discurso de posesión Presidencial Juan Manuel Santos Calderón, 2010. Revista Semana.

En la construcción del enfoque de paz, Santos se alimentó de las experiencias de los procesos de paz llevados a cabo en gobiernos anteriores y de algunos otros países, para consolidar una propuesta propia denominada paz territorial.

Esta estrategia comprende la transformación del conflicto a partir del fortalecimiento de las capacidades del Estado y la promoción de la participación ciudadana en las regiones, elementos fundamentales para la puesta en marcha de los procesos de construcción de paz en los lugares más afectados por el conflicto armado (Jaramillo, 2014).

La territorialización de la paz tenía el propósito de adelantar reformas que cambiaran las modalidades violentas y el uso de las armas, a través del diálogo político. El Estado debía fortalecerse en las regiones en las que se encontraba ausente, o en donde su presencia estuviera cooptada por grupos al margen de la ley (Criado de Diego et al., 2017).

La novedad de este gobierno fue generar transiciones diferenciadas de paz, según las condiciones territoriales, como criterio estratégico y político para la toma de decisiones en el ámbito del posconflicto. Para ello, tomó como base los aprendizajes del pasado (Diego, 2017; Guarín, 2016).

Al respecto, Jaramillo (citado por Barrera & Aunta, 2016) señala que el concepto de paz territorial significa, por lo menos, tres cosas:

1. Formular unas reglas del juego claras, traducidas en instituciones capaces de garantizar los derechos humanos al reconocer las dinámicas propias de las regiones del país.
2. Establecer una dinámica social y ciudadana que promueva la participación y movilización de abajo hacia arriba.

3. Consolidar un modelo centralista que lleve el Estado a las regiones, sin que esto implique el desconocimiento de las iniciativas locales que han avanzado en construir paz.

De acuerdo con estas características, la idea de *paz territorial* se enmarca, precisamente, en la categoría de presencia diferenciada del Estado (Barrera & Aunta, 2016).

Diego (2017), señala que este enfoque está basado en la idea de la disparidad territorial, la cual hace referencia a la forma en que el conflicto ha adquirido dinámicas regionales propias, y ha generado lo que el autor denomina como “heterogeneidad del Estado”.

Esta tiene dos características: por un lado, la disparidad de las llamadas capacidades institucionales y, por el otro, los niveles de cooptación por parte de los actores ilegales (Diego, 2017).

Este enfoque contó con el respaldo de la comunidad internacional<sup>20</sup>. Sin embargo, al interior del país, la división de posturas que existía alrededor de la paz, hizo que, en las votaciones del 2 de octubre de 2016 para refrendar el Acuerdo de La Habana, el plebiscito por la paz fuera rechazado por mayoría de votos al ‘No’ (Pizarro, 2017).

Pese a ello, a través de la realización de ese Plebiscito, el gobierno de Santos buscaba el consenso nacional y político alrededor de la paz, por lo que un nuevo Acuerdo<sup>21</sup> se firmó en noviembre de 2016.

---

<sup>20</sup> Participaron de Noruega, Cuba, Chile, Venezuela y Ecuador, al igual que las Naciones Unidas, la Unión Europea, Estados Unidos y Alemania, cuya presencia sería fundamental en la generación de confianza (Pizarro, 2017).

<sup>21</sup> Luego de los resultados del Plebiscito, el gobierno de Santos realizó un encuentro con los opositores liderado por el expresidente Álvaro Uribe Vélez del Centro Democrático para dialogar sobre los puntos del Acuerdo que podrían ser ajustados. Santos y Uribe avanzan en un posible ajuste del Acuerdo con FARC. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/primer-encuentro-entre-santos-y-uribe-por-la-paz-57144> (5 de octubre de 2016).

## **1.8. Las visiones de la paz: Entre la desmovilización, la militarización, la negociación y la estrategia para los territorios**

Durante este recorrido se pudo establecer que, a lo largo de los últimos siete gobiernos, los hechos no se han presentado de forma particularmente lineal, como se mencionó al inicio de este capítulo.

Cada uno, desde distintas visiones, ha intentado implementar estrategias que buscan dar fin al conflicto armado y sentar unos cimientos firmes para la construcción de la paz.

En esa línea, varios enfoques fueron abordados con estrategias que van desde la priorización de la vía militar hasta la salida negociada del conflicto. Esta última, en muchos casos, implicó únicamente la atención a los desmovilizados, y en otras ocasiones apuntaron hacia una transformación integral de los territorios.

De esta manera se puede concluir que, en el gobierno de Betancur, se dio un enfoque de paz propenso al diálogo, al reconocimiento político del actor armado y una búsqueda de la transformación del territorio a través del PNR.

El balance de su política de paz permite evidenciar que, sin un consenso nacional alrededor de la salida negociada del conflicto armado, no es posible cimentar las bases para un proceso de construcción de paz sostenible.

Por otro lado, reconoció la importancia de contar con la mirada de los territorios altamente afectados por la violencia en la implementación de las estrategias de paz.

La estrategia de paz del gobierno de Barco fue mucho más restringida y estuvo basada en el interés de legitimar al Estado y controvertir la “vocación” de interlocutor de los grupos guerrilleros al respecto de las problemáticas sociales de los territorios marginados.

A pesar de ello, logró una desmovilización de grupos al margen de la ley y un ejercicio de ampliación del PNR. Además, buscó empoderar a las zonas más afectadas a través de la generación y el fortalecimiento de las capacidades territoriales.

La lección más importante de este gobierno fue la de no subestimar el poder de la guerrilla como un actor que influía en las estructuras (jurídicas, económicas, sociales incluso políticas) de las regiones.

Para el periodo de Gaviria, la estrategia de paz estuvo enfocada en cuestiones de desarme y reincorporación, acompañada de una coyuntura reformista que permitió la desmovilización de cuatro grupos guerrilleros, excluyendo y deslegitimando a las FARC-EP y el ELN.

Este gobierno repitió el error histórico de no reconocer la representación que las FARC-EP y el ELN tenían en los territorios, sumado a la deslegitimación del vínculo militar y político que estos actores habían consolidado en dichas zonas.

El enfoque desarrollado por el presidente Samper tuvo como eje central el reconocimiento de la concepción política del conflicto armado y de las guerrillas. No obstante, el escándalo del proceso 8000 lo dejó sin una plataforma para trabajar en un proceso de construcción de paz.

El gobierno de Pastrana, por su parte, tuvo como propósito en su agenda nacional la consecución de la paz a través del diálogo con las guerrillas. Sin embargo, la realidad que rodeaba la negociación era la del fortalecimiento militar por parte de la fuerza pública y de la guerrilla de las FARC-EP.

El aprendizaje fue que, sin una voluntad real de llegar a un acuerdo para superar el conflicto de manera negociada, los ciclos de violencia aumentaron y la institucionalidad terminó altamente erosionada.

Con la llegada de Uribe Vélez se implementó una estrategia combinada que comprendía, en primera instancia, la recuperación militar y posteriormente la puesta en marcha de políticas enfocadas al desarrollo económico y social de los territorios.

Existe una dualidad en los resultados de este gobierno: por un lado, su política de paz logró el debilitamiento de los grupos guerrilleros, particularmente de las FARC-EP, y por otro lado, consolidó un proceso de paz con las AUC que llevó a su desmovilización.

La principal lección de este gobierno fue que no era posible aniquilar a los grupos guerrilleros ni garantizar la superación del conflicto armado en el país, exclusivamente por la vía militar.

Finalmente, el enfoque del gobierno Santos se enriqueció de las experiencias positivas y de los fracasos de los procesos de paz impulsados en la historia reciente de Colombia. De esta manera, se volvió a reconocer el carácter político de los grupos guerrilleros, bajo la comprensión de que la vía militar no garantizaba la finalización del conflicto y la construcción de paz.

Por último, este enfoque entendió que los ciclos de violencia, el debilitamiento institucional y las problemáticas sociales tienen dinámicas distintas en cada territorio. Con estos elementos, el gobierno planteó que la estrategia de paz debía contemplar esas particularidades y vincular a todos los sectores de manera participativa en torno al diálogo y la reconstrucción de las regiones.

A partir de lo anterior, surgen las preguntas: ¿cómo llegar a estos territorios en un contexto en donde el Estado ha tenido presencia nula o indirecta? ¿Cómo recuperar las regiones en donde el poder ha estado disperso en varios grupos de interés? ¿Cuál es la mejor manera de implementar un modelo de paz estructurado y consensuado que aborde las necesidades de las regiones y al mismo tiempo genere desarrollo?

Las respuestas a estos interrogantes son de gran envergadura, ya que de no tomarse las medidas pertinentes se corre el riesgo de repetir los ciclos de violencia, profundizar la debilidad institucional y desaprovechar la oportunidad de consolidar los espacios de participación ciudadana.

A partir de lo presentado anteriormente, este estudio toma como referencia los casos de los territorios de Catatumbo y Caquetá, regiones que han sido altamente afectadas por el conflicto armado, en los cuales se analizarán las variables de capacidad institucional y participación ciudadana.

## **2. CATATUMBO Y CAQUETÁ: UN ANÁLISIS DE LAS CAPACIDADES TERRITORIALES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ**

En el capítulo anterior se pudo establecer que la estrategia del aniquilamiento por la vía armada, el sometimiento de los enemigos y la combinación de una solución negociada con la desmovilización, no garantiza la consolidación de la paz.

Por el contrario, los territorios históricamente afectados por el conflicto, mantuvieron los ciclos de violencia, pobreza y presencia diferenciada del Estado y en donde la participación de la población en los asuntos públicos, fue casi nula.

Como ya se mencionó, la presente investigación pretende orientar esta discusión a partir de la siguiente cuestión: ¿Por qué es importante llevar a cabo acciones diferenciadas de fortalecimiento institucional y de participación ciudadana en los territorios?

Para responder a este interrogante, el estudio toma como referencia los casos de Catatumbo y Caquetá, regiones altamente afectadas por el conflicto armado en Colombia. Para la selección de estos territorios, se tuvieron en cuenta los conceptos que definen el Estado moderno. Según Julián Arévalo:

“Es lógico pensar entonces que un proceso de construcción de paz que rompa los ciclos de violencia a los que están expuestas las sociedades en conflicto debe estar asociado al desarrollo de dos características del Estado moderno: una sólida capacidad institucional, y la incorporación de visiones de los diversos sectores sociales y políticos en la vida política” (Arévalo, 2014. pp. 132-133).

También sirvieron como base para el análisis, las estadísticas del conflicto y el desarrollo histórico que evidencian las problemáticas sociales, económicas y políticas de estos territorios.

El objetivo de este capítulo es presentar un diagnóstico a luz de los elementos que caracterizan la paz territorial: capacidad institucional y participación ciudadana. Esto

permitirá identificar la existencia de circunstancias territoriales que generan o favorecen la violencia, como un insumo para definir los retos que implica “la generación de un modo igualmente específico de relación con el territorio capaz de producir paz y realizarse en paz” (Diego, 2017; p. 40).

Para su elaboración, fueron consultadas múltiples fuentes secundarias de información obtenidas principalmente de entidades gubernamentales, artículos científicos, tesis de maestría, periódicos nacionales y locales.

Así mismo, se utilizaron metodologías cualitativas y cuantitativas de investigación para la organización, descripción de datos, y cálculos aritméticos básicos que permitieron establecer promedios, tendencias y patrones característicos de cada uno de los territorios.

### **2.1. La construcción de paz como un ejercicio de fortalecimiento institucional**

World Bank (2011) ha señalado que fortalecer las instituciones y la gobernabilidad para proporcionar seguridad ciudadana, justicia y empleo, es crucial para romper los ciclos de violencia. Para eso se requiere de un liderazgo nacional determinado y un sistema internacional "reestructurado" que aborden los riesgos del siglo XXI.

En lo que respecta a la capacidad institucional, Michael Mann indica que el poder infraestructural hace referencia a “la capacidad que el Estado tiene para penetrar la sociedad civil y poner en marcha decisiones políticas a través de estructuras estatales que buscan direccionar lo social y lo público” (Mann, 1991 citado por Rey, 2014. p. 121).

En consonancia con la definición anterior, también podemos entender este concepto como el poder burocrático y administrativo, encargado de tomar decisiones que afectan las estructuras

sociales y el cual busca hacerle frente a otro tipo de poderes que puedan surgir en los territorios (García, Torres, Revelo, Espinosa, & Duarte, 2016).

La construcción institucional es un proceso complejo en el que participan elementos de distinto orden, como la obtención del monopolio legítimo de la violencia por parte del Estado, la consolidación de un aparato burocrático institucional, el logro de unas condiciones mínimas de igualdad material y el desarrollo de un mercado dinámico (Villegas & Espinosa, 2011).

### **2.1.1. Construcción institucional a partir del monopolio legítimo de la fuerza.**

Según Weber, la obtención legítima del monopolio de la fuerza<sup>22</sup> hace referencia al sometimiento de los actores armados que operan en el territorio municipal para garantizar la pacificación de las relaciones sociales (Weber, 1992 citado por Villegas & Espinosa, 2011. p. 7).

En el Catatumbo, por varias generaciones, los grupos al margen de la ley han logrado apoderarse estratégicamente de la zona, debido al abandono e incapacidad por parte del Estado de lograr el control militar del territorio y proveer condiciones de seguridad para la población civil.

En el Caquetá, el control del territorio está dividido entre el Estado y otros actores armados, principalmente las FARC-EP. Esto ha generado que la región se encuentre en constante en

---

<sup>22</sup> Para efectos de esta investigación, se privilegió la variable del monopolio legítimo de la fuerza para lo cual se seleccionaron las categorías de análisis relacionadas con la confrontación armada y sus efectos en el control territorial por parte del Estado. Es importante mencionar que este análisis no contempla el detalle de la evolución de las capacidades de la fuerza pública y de su oferta de seguridad, puesto que el objeto de esta investigación no es hacer un análisis a partir de las estrategias netamente militares para demostrar que la vía militar no es suficiente para superar el conflicto armado.

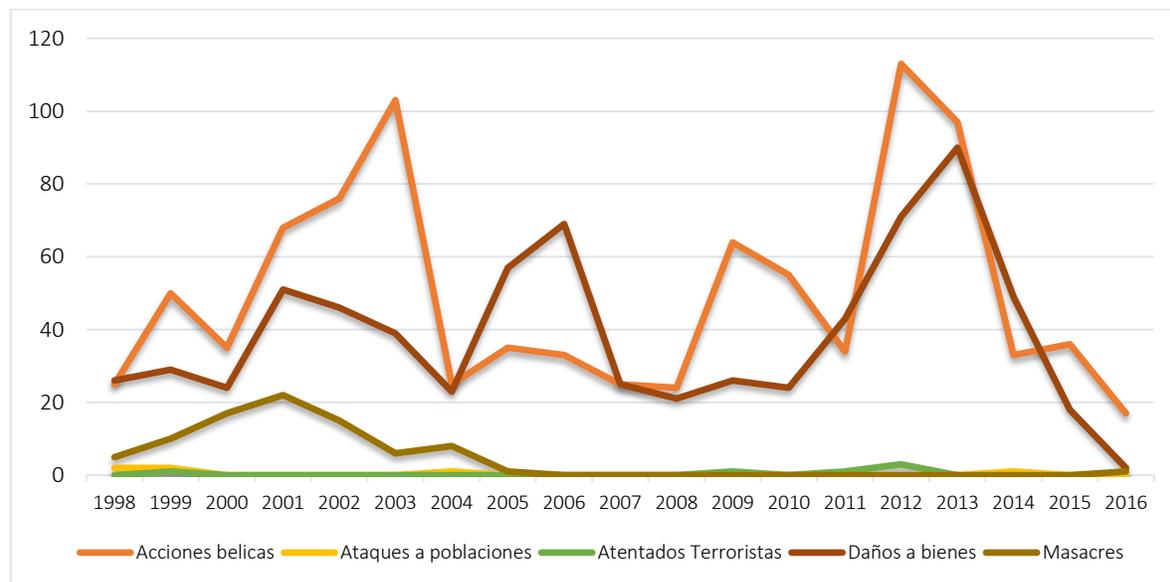
disputa: los altos niveles de estigmatización y la falta articulación interinstitucional, han dificultado en términos de seguridad, el ejercicio de control por parte del Estado.

### Catatumbo

La situación tiene sus orígenes desde 1958, no obstante, no fue sino hasta 1998, tras largos años de accionar político y militar en la región, cuando las guerrillas (FARC-EP, ELN, EPL) lograron controlar el territorio y convertirlo en el epicentro de conflictos y disputas armadas hasta la actualidad (Ramírez J., Zamora, Centeno, & Solis, 2017).

A continuación se muestra cómo ha evolucionado la confrontación armada en el Catatumbo, a partir de las acciones ejecutadas permanentemente en el marco del conflicto, con años en los que es evidente su agudización en el territorio.

**Gráfica 1. Confrontación armada en el Catatumbo 1998-2016**



Fuente: Elaboración propia. Red de información Vivanto<sup>23</sup> - Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, 2018.

Del total de las acciones bélicas<sup>24</sup> registradas e identificadas según los actores, entre 1998 y 2016, el 40% se dieron por iniciativa de las fuerzas armadas del Estado y el 60% por los grupos armados organizados, lo que denota el control de territorio por estos últimos en los 18 años analizados para esta variable<sup>25</sup>.

Otro aspecto que permite evidenciar la incapacidad del Estado de proveer seguridad, es la evolución del reporte de víctimas del conflicto armado en el Catatumbo, en la que se muestra una tendencia al ascenso en los últimos cuatro años, con un repunte en 2018<sup>26</sup>.

---

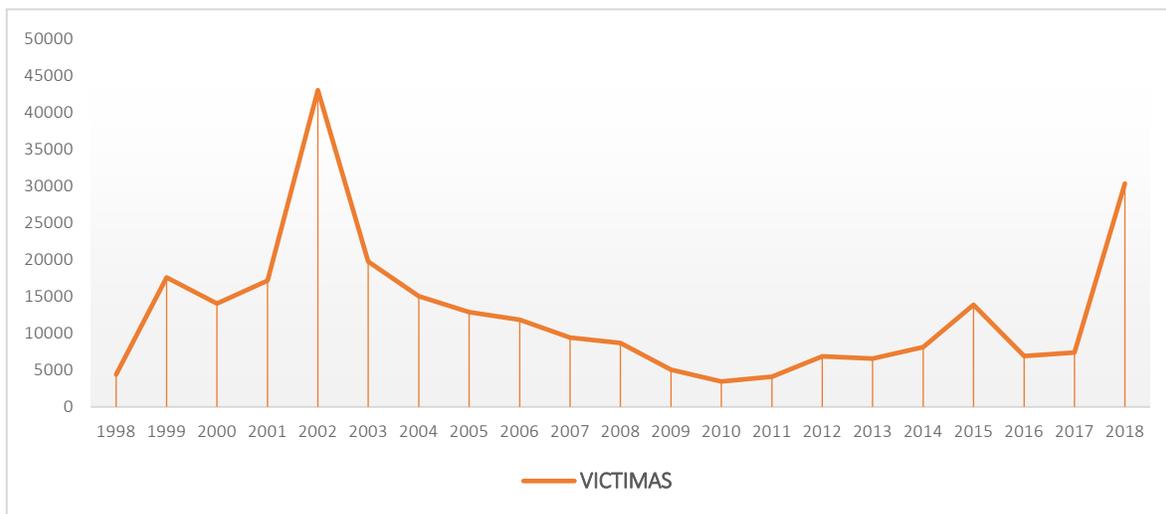
<sup>23</sup> “La Red Nacional de Información, Vivanto consolida toda la información de los diferentes sistemas de las entidades del SNARIV y de los cuatro marcos normativos que conforman el RUV (SIPOD, SIV, SIRAV y LEY 1448 de 2011), con las restricciones de seguridad y confidencialidad de la información respectiva” (Unidad para la Atención, Reparación integral para las Víctimas - UARIV, 2018, párr. 1). Los datos analizados fueron utilizados de forma agregada, sin atentar con la seguridad y confidencialidad de la información, de acuerdo con su uso restringido.

<sup>24</sup> Las acciones bélicas corresponden a las siguientes variables: ametrallamiento desde el aire, ataque a las instalaciones de las fuerzas armadas estatales, bombardeos por ataque aéreo, combate y/o contacto armado, emboscada, hostigamiento, operación militar. Red de información Vivanto (Unidad para la Atención, Reparación integral para las Víctimas - UARIV, 2018).

<sup>25</sup> Entre 1998 y 2016, se registró un total de 948 acciones bélicas, de las cuales 225 fueron por iniciativa de las fuerzas armadas del Estado, 338 por grupos armados organizados y 385 no identificadas por algún actor en específico. Red de información Vivanto (Unidad para la Atención, Reparación integral para las Víctimas – UARIV, 2018).

<sup>26</sup> En 2018, se reportan 30.293 víctimas del conflicto armado, la segunda cifra más alta durante los 20 años en los que se realiza el análisis de la presente investigación. En el año 2002, el número de víctimas ascendía a 42.982. Lo anterior, muestra como la situación del territorio ha sufrido pocos avances y se vislumbra una situación de recrudescimiento del conflicto (Unidad para la Atención, Reparación integral para las Víctimas – UARIV, 2018).

**Gráfica 2. Víctimas del conflicto armado en el Catatumbo (1998-2018)**

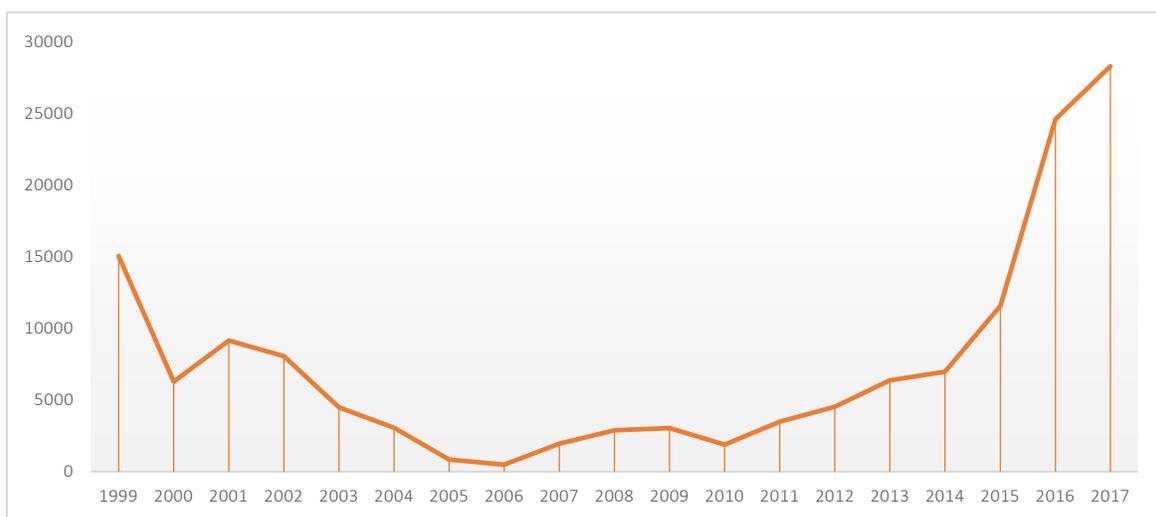


Fuente: Elaboración propia. “Reporte personas víctimas por municipio de ocurrencia”. Red de información Vivanto. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, 2018.

La última variable corresponde a la presencia de cultivos de coca en la región. De acuerdo con la información del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de UNODC, la tendencia ha sido al aumento entre 1999 y 2017.

La siguiente gráfica registra un crecimiento del 87% de las áreas cultivadas en el Catatumbo en este periodo.

**Gráfica 3. Dinámica cultivos de coca (Ha) en Catatumbo (1999-2017)**



Fuente: Elaboración propia. Datos registrados en el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos ilícitos – SIMCI. UNODC, 2017.

Después de esta mirada general, es importante recalcar que el conflicto armado ha sido dinámico y cambiante, de acuerdo al enfoque de paz implementado por cada gobierno. Por ello, esta investigación toma como referencia tres periodos de análisis frente a la variable de seguridad: 1998-2002, 2002-2010, 2010-2018.

#### *Periodo 1998-2002*

Como se mencionó anteriormente, las FARC-EP, ELN, EPL lograron apoderarse y controlar estratégica y territorialmente de la región del Catatumbo en 1998. El aumento de los cultivos de coca para ese año<sup>27</sup> cambió significativamente la naturaleza del conflicto armado y la relación de fuerzas entre el ejército y los grupos guerrilleros y paramilitares (Ramírez J., Zamora, Centeno, & Solis, 2017).

<sup>27</sup> Entre 1998 y 2002, se registró un total de 38.505 hectáreas de cultivos coca cultivadas en el Catatumbo (SIMCI, 2017).

Varios elementos contribuyeron a que se gestara esta situación:

Primero, las tropas de las fuerzas militares debieron enfrentarse a un enemigo que llevaba toda la vida en la región, con dos factores adicionales: la baja legitimidad de los soldados entre la población civil, y una tropa de 400 hombres para custodiar un área dos veces mayor a la de Bogotá (Ramírez J., Zamora, Centeno, & Solis, 2017).

Segundo, a pesar de que el gobierno conocía la situación de la región, la respuesta fue casi nula, lo que obligó a los cuerpos policiales y militares a retirarse ante la falta de instrumentos para enfrentar fenómenos complejos como el contrabando, los cultivos de coca y los grupos insurgentes (Ramírez J. Zamora, Centeno, & Solis, 2017).

En este periodo se produjeron 254 acciones bélicas, 4 ataques a la población civil, 69 masacres, 176 acciones de daño a bienes, 1 atentado terrorista, clara evidencia de una degradación del conflicto armado (Red de información Vivanto. UARIV, 2019).

Tercero, la ofensiva paramilitar se suma a la ecuación en busca del control de los cultivos de coca, que produjo oleadas masivas de desplazamiento. Según la base de datos de UARIV (2019), en el 2002, se registró el punto más alto de expulsión de personas en la región (40.192)<sup>28</sup>.

#### *Periodo 2002-2010*

Con los recursos del Plan Colombia, la llegada a la presidencia de Álvaro Uribe y la política de seguridad democrática, el monopolio de la fuerza regresó parcialmente al Estado. Esto significó el principio del fin de la fase expansiva de las guerrillas en Norte de Santander.

---

<sup>28</sup> En los 20 años analizados para esta investigación, en 2002 se identificó un tope en el número de personas expulsadas de la región a causa del conflicto armado (UARIV, 2019).

No obstante, si bien es cierto que los indicadores sobre la situación del conflicto armado disminuyeron sustancialmente en este periodo, no dejaron de ser elevados y mantuvieron las tensiones sociales presentes históricamente en la región del Catatumbo (Ramírez J., Zamora, Centeno, & Solís, 2017).

Los siguientes factores sustentan la hipótesis de la devolución parcial del monopolio de la fuerza al Estado:

Primero, se llevaron a cabo disposiciones táctico-estratégicas, que les permitieron a las fuerzas armadas empezar a repeler a las cuadrillas de guerrilla, forzándolas a retirarse a las alturas y perder ejes de comunicación de alta importancia estratégica y militar (Ramírez J., Zamora, Centeno, & Solís, 2017).

Segundo, se dio la desmovilización de los grupos de autodefensa y la puesta en marcha de una política de erradicación e interdicción de los cultivos ilícitos. Después de este proceso, los índices de homicidios disminuyeron significativamente y las masacres dejaron de ser recurrentes (Ramírez J., Zamora, Centeno, & Solis, 2017).

Entre 2002 y 2010, las víctimas por desplazamiento disminuyeron en el 92%, de secuestro en el 91% y de homicidios en el 91%. Por otro lado, respecto a los cultivos de coca, el número de hectáreas cultivadas decreció en 76% (UARIV; SIMCI, 2018).

Ahora bien, como se mencionó anteriormente, las tensiones sociales continuaron siendo recurrentes. La recuperación social del territorio mediante una acción integral del Estado continuó siendo una deuda para la población civil.

Durante este periodo se llevaron a cabo 364 acciones bélicas, un ataque a la población civil, 69 masacres, 284 acciones de daños a bienes y un atentado terrorista (Red de información Vivanto. UARIV, 2019).

Por otro lado, tan solo a corte del 2006 (cierre del primer periodo de Uribe), se registraron 11.829 víctimas y a corte del 2010, 3.166 víctimas del conflicto armado (UARIV, 2019).

Al respecto de la presencia de los cultivos de coca en la región, a corte del primer periodo de Uribe, se registró un total de 488 ha y al finalizar su periodo presidencial, se registró la suma de 1.889 has de cultivo de coca, con un incremento del 287%. (SIMCI, 2016; SIMCI, 2010).

Finalmente, un factor puso en jaque los resultados positivos obtenidos en este periodo: el surgimiento, posterior a la desmovilización, de bandas criminales, que representaban una nueva amenaza para la región (SIMCI; UNODC, 2018).

#### *Periodo 2010-2018*

Con Juan Manuel Santos en la cabeza del gobierno nacional, la búsqueda se centró en consolidar los avances militares a través de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT), con el propósito de mantener el control militar y de generar una capacidad institucional en territorios con presencia histórica de estructuras armadas (Castellanos, 2018).

El Catatumbo fue seleccionado para ser objeto de la intervención, debido a la intensificación de la confrontación en la región (Castellanos, 2018). No obstante, los resultados no fueron los esperados, aun cuando en este periodo se llevó a cabo la firma del Acuerdo de paz.

El Estado expuso nuevamente una amplia dificultad para lograr el control del vasto territorio del Catatumbo, por lo que el conflicto adquirió nuevos matices, gracias a los siguientes factores:

Primero, el reacomodo de los grupos armados ilegales. Recientemente, se ha registrado una disputa territorial entre el ELN y el EPL por zonas abandonadas de las FARC-EP. Ambos grupos han implementado una estrategia para garantizar su supervivencia, a través de la financiación para el crecimiento del narcotráfico (Ávila, 2019).

Segundo, la correlación de fuerzas se ha inclinado a favor de los grupos guerrilleros. Del total de las acciones bélicas registradas e identificadas según los actores en el período 2011-2016, el 82% corresponde a acciones iniciadas por grupos armados organizados y el 18%, a las fuerzas armadas estatales (Red de información Vivanto. UARIV, 2019).

Tercero, ambos grupos cuentan con una suerte de base social que los legitima en el territorio, y existe una estrecha cooperación entre las estructuras armadas ilegales (Echandía & Cabrera, 2018).

Cuarto, el aspecto relacionado con el negocio de drogas ilícitas, se ha convertido en un asunto de gran envergadura, si se tiene en cuenta que Tibú, Sardinata y El Tarra se encuentran entre los 10 municipios más afectados por esta problemática en Colombia (SIMCI; UNODC, 2018).

De hecho, entre 2011 y 2017, se registró un incremento aproximado de ocho veces el número hectáreas de cultivos de coca<sup>29</sup>. Solo entre 2016 y 2017 se presentaron las cifras más altas que se hayan monitoreado en la región (SIMCI, 2016; SIMCI, 2017)<sup>30</sup>.

Dicho panorama apunta nuevamente a la complejidad que implica el control legítimo de este territorio y da cuenta de un retroceso en la consolidación de la seguridad pública. El saldo de la confrontación actual entrevé una de las peores crisis humanitarias ocurridas en la región, a excepción de la situación registrada entre 2002 y 2003<sup>31</sup> (Ávila, 2019).

### **Caquetá**

El monopolio de la fuerza en el departamento de Caquetá por parte del Estado no fue constante a lo largo del periodo analizado, y en distintos momentos y regiones estuvo controlado por grupos armados ilegales como las FARC-EP, los paramilitares y en menor medida por el ELN.

Esta situación terminó por generar unas dinámicas de seguridad propias en el departamento, que enmarcaron las acciones del Estado en la región bajo tres preceptos: pacificar, desarrollar y civilizar (Gari, 1987; Serje, 2005; Vásquez, 2013; citado por Vásquez, 2015, p. 5).

A continuación, se presenta la evolución de la confrontación armada en el Caquetá, según los hechos generados por el conflicto y con variables de acuerdo a las estrategias de paz u ofensiva militar implementadas en la región.

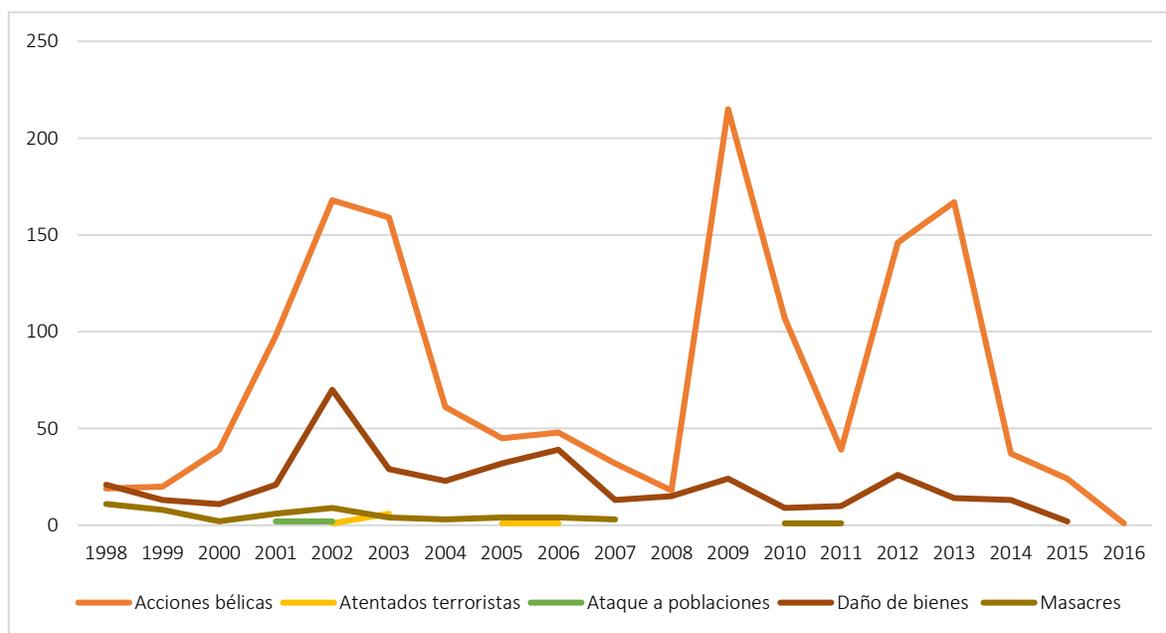
---

<sup>29</sup> Según SIMCI (2019), en el 2011 se registró un total de 3.490 hectáreas de cultivos de coca en el Catatumbo. Para el 2017, la cifra reportada ascendía a 28.268 (ha).

<sup>30</sup> Según SIMCI (2016), en el 2016 se registró un total de 24.587 hectáreas de coca cultivadas en el Catatumbo.

<sup>31</sup> Según UARIV (2018), la cifra de víctimas del conflicto armado en el 2018 ascendió a 30.293, de las cuales 26.714 corresponden a desplazados, 11 a secuestros y 84 homicidios (UARIV, 2018).

**Gráfica 4. Confrontación armada en Caquetá (1998 - 2016)**

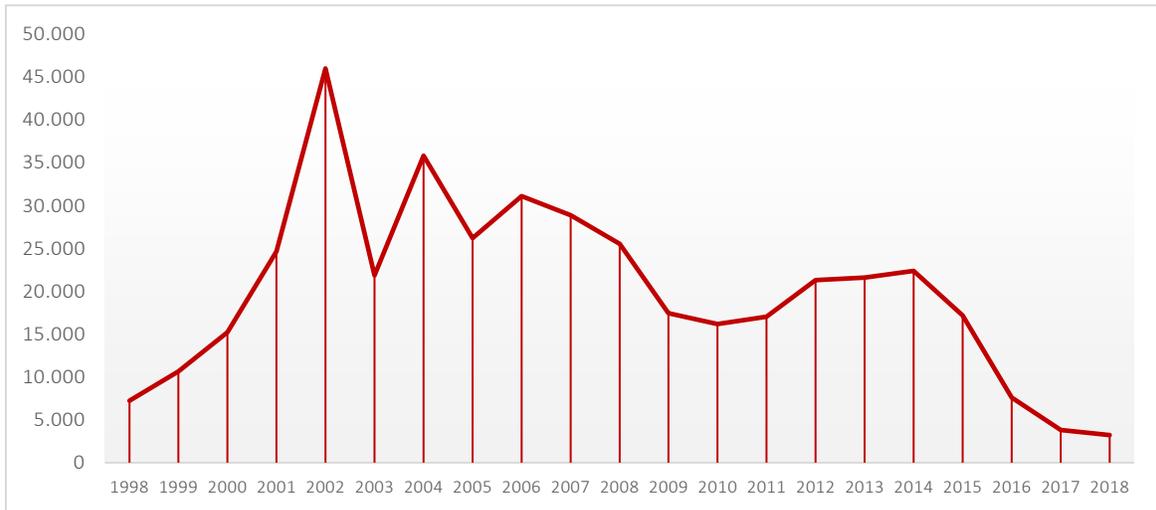


Fuente: Elaboración propia. “Reporte personas víctimas por municipio de ocurrencia”. Red de información Vivanto. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV (2018).

Otro aspecto que permite evidenciar las consecuencias de la disputa por la soberanía del territorio se ve en la evolución del reporte de víctimas del conflicto armado en la que se muestra una tendencia decreciente en los últimos cuatro años, cuyo punto más bajo se dio en 2018<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> En 2018 se reportaron 3.220 víctimas del conflicto armado, la segunda cifra más baja en la historia del Caquetá. En 2002, el número de víctimas ascendía a 46.025 en consecuencia de la ofensiva militar del Estado en el departamento. Lo anterior, demuestra que la situación del territorio ha presentado avances, como la firma del Acuerdo de La Habana, que afectó positivamente la disminución del conflicto en el departamento (UARIV, 2018).

**Gráfica 5. Total víctimas por año en Caquetá (1998-2018)**

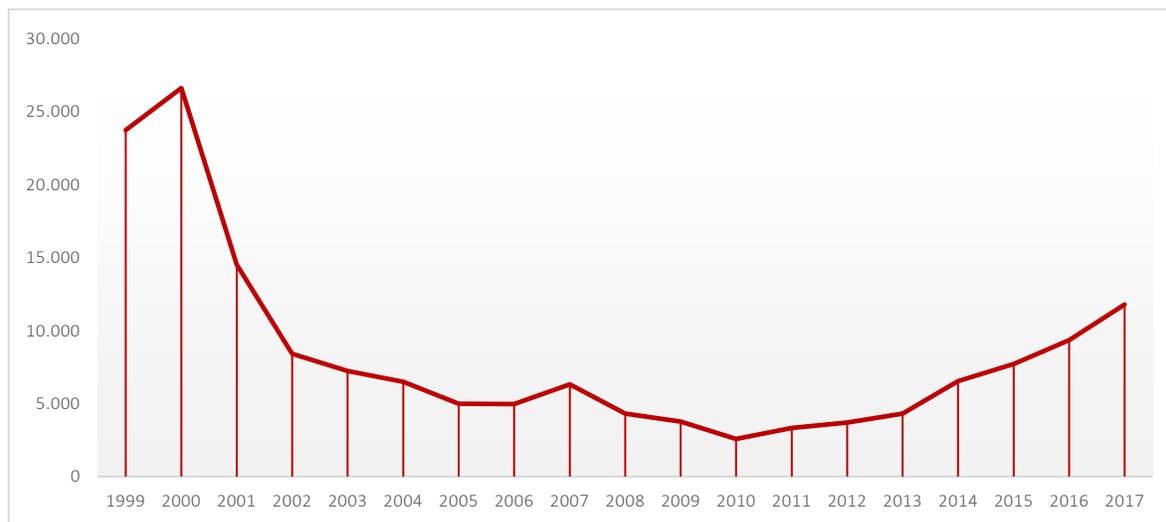


Fuente: Elaboración propia. “Reporte personas víctimas por departamento de ocurrencia”. Red de información Vivanto - Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, 2018.

Una última variable es el comportamiento de la presencia de los cultivos de coca en el departamento. De acuerdo con la información del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de la UNODC, la tendencia se ha mantenido estable con un pico en el año 2000 y ha venido aumentando desde 2014.

La gráfica a continuación muestra que entre los años 2000 y 2014, se registró una disminución del 56% de las áreas cultivadas. Sin embargo, a partir de ese periodo su tendencia sería creciente hasta 2017.

**Gráfica 6. Dinámicas de cultivo de coca (ha) en Caquetá (1999-2017)**



Fuente: Elaboración propia. Información UNODC (2017) y Alta consejería Presidencial para los Derechos Humanos (2017).

Haciendo énfasis en los periodos presidenciales anteriormente expuestos, se identificaron las siguientes dinámicas en el departamento del Caquetá.

#### *Periodo 1998 – 2002*

En 1998, el presidente Andrés Pastrana autorizó la creación de una zona de distensión para iniciar el proceso de negociación con las FARC-EP<sup>33</sup>, que traería consigo varios efectos en términos de seguridad en el territorio caqueteño.

El primero de ellos fue la expansión que las FARC-EP tuvieron a partir del despeje. El grupo guerrillero aprovechó para fortalecerse militarmente y consolidar corredores en función de sus intereses de expansión e influencia (Vásquez, 2014).

<sup>33</sup> “El 14 de octubre. El presidente de la República expidió el Decreto con el cual ordenó el despeje militar de los municipios San Vicente del Caguán; Uribe, Macarena; Vistahermosa; y Mesetas, ubicado en los departamentos de Meta y Caquetá” (El Tiempo, 2001).

Al mismo tiempo que la guerrilla intentaba llevar a cabo una negociación de paz, los paramilitares transitaban hacia el sur de Caquetá<sup>34</sup> y la Fuerza Pública hacía un cerco alrededor de la zona de distensión. Esta situación llevó a varias disputas territoriales, que trajeron consigo un aumento en el número de enfrentamientos y de víctimas en el departamento.

En este periodo, las confrontaciones aumentaron de 19 a 169 en acciones bélicas, se presentó 1 atentado terrorista, 5 ataques a poblaciones, 136 daños a bienes y 36 masacres<sup>35</sup>.

Por un lado, las acciones que adelantó la Fuerza Pública en la zona de despeje mediante la tecnología y los recursos provenientes del Plan Colombia, fueron utilizados para limitar los ataques, principalmente de las FARC-EP (Vásquez, 2014).

Por otro lado, las estrategias utilizadas por el grupo guerrillero estaban relacionadas con las amenazas e intimidaciones a la población<sup>36</sup> y a dirigentes políticos, que terminaron por generar las olas de desplazamiento forzado (Vásquez, 2014).

Así, el número de víctimas aumentó de 7.230 en 1998 a 46.025 en 2002. Dentro de las causas de este fenómeno se encuentran los altos índices de desplazamiento, secuestros y homicidios de todo el departamento (Red de información Vivanto. UARIV, 2019).

---

<sup>34</sup> Para esta época llegaron las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU), quienes conformaron el frente Caquetá de 1997 al 2001, utilizando dentro de sus tácticas la desaparición, asesinatos selectivos, masacres y despojos (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013).

<sup>35</sup> Datos analizados a partir de la información de Vivanto.

<sup>36</sup> A pesar de ello, es necesario decir que las FARC-EP también utilizaron estrategias para vincular a la población a sus filas a través de procesos organizativos en zonas urbanas. En zonas rurales buscaron siempre afianzar las relaciones con la comunidad campesina y ejercer presión al Estado por medio de las Juntas de Acción Comunal (Vásquez, 2014).

Sin lugar a dudas, el pico más alto de desplazamiento se presentó al finalizar las negociaciones, lo que generó un éxodo de más de 36.000 personas tras los fuertes enfrentamientos.

En cuanto a los secuestros, se registró un aumento de 124 a 359 en 2002. Muchos afirmaron que la zona de distensión facilitó la ejecución de secuestros y que gracias al corredor geográfico que tenían a su disposición, desarrollaban todo tipo de actividades delictivas (Vásquez, 2014).

Por su parte, la tasa de homicidios creció más del 95%. En Caquetá, los homicidios perpetrados fueron cometidos especialmente a miembros de la política local, lo cual afectó la gobernabilidad y los niveles de participación por temor a algún tipo de acción violenta (Vásquez, 2015).

Con relación a los cultivos ilícitos, la bonanza cocalera trajo consigo el fortalecimiento del mercado, que generó ingresos considerables a lo largo de la cadena productiva de la coca: “La situación de otra manera más allá de su ilegalidad la coca permite superar gran parte de los problemas estructurales de las economías de los colonos campesinos (...)” (Vásquez, 2014, p. 49).

Al respecto, para este periodo, se observa un aumento de los cultivos ilícitos entre 1999 y el 2000, cuando se presentó el pico máximo de producción, con 26.603 ha cultivadas.

A partir de 2001, inicia una disminución de los cultivos ilícitos, tendencia que se mantuvo hasta finales de 2002, y con la llegada de Uribe Vélez, se redujo la producción considerablemente hasta lograr niveles muy bajos.

“Con la intervención del estado se logró controlar en promedio más de las dos terceras partes de la coca que existía durante todo el año en cada censo” (UNODC, 2014, p. 86).

Frente a ello, hay que decir que las FARC-EP mantuvo siempre un mayor control de la cadena productiva de la coca, a través del cobro de impuestos, cambio de coca por armas y al asumir funciones de un Estado paralelo para regular transacciones de quienes participaban en el mercado (Vásquez, 2015).

Con base en lo anterior, el año 2002 abrió el capítulo más violento de la historia reciente del Caquetá, lo que evidencia el quiebre entre el proceso de negociación de Pastrana y la política de seguridad democrática de Álvaro Uribe Vélez.

#### *Periodo 2002-2010*

Con el fracaso de las negociaciones con las FARC-EP y la victoria de Álvaro Uribe Vélez se inició una estrategia militar que le devolvió de manera fragmentada el control del territorio al Estado.

El Caquetá se convirtió en el escenario para iniciar el Plan Patriota y el Plan de Consolidación, a través de ataques a la fortaleza histórica, el cierre de los corredores de movilidad y la erosión de las bases sociales de las FARC-EP en la región (Vásquez, 2014).

A lo largo del Caquetá se presentaron múltiples disputas por el control del territorio<sup>37</sup>, que trajeron consigo un aumento de la violencia y enfrentamientos haciendo de este uno de los

---

<sup>37</sup> Implementa el “Plan Patriota que a través de la llamada Operación ‘JM’ buscó desde 2003 recuperar el control, en principio militar pero también institucional, del sur del país, con particular énfasis en el departamento de Caquetá, punto neurálgico a la hora de desarticular principalmente a la guerrilla de las Farc” (Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH Vicepresidencia de la República, 2008, p. 3).

periodos más difíciles en términos de afectaciones de derechos humanos (Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH Vicepresidencia de la República, 2008)<sup>38</sup>.

Ese año se emprendió una ofensiva militar que permitió recuperar algunas zonas, pero simultáneamente generó un señalamiento indiscriminado a los habitantes, lo que ocasionó un éxodo masivo a municipios como Florencia, Cartagena del Chairá y otras ciudades (Vásquez, 2014).

Las acciones bélicas aumentaron en un 99%. En 2009 se tuvo el registro más alto de la historia con 215 acciones.

Con relación a los daños a bienes, se evidenció una disminución del 77% en el período 2003-2010. Sin embargo, si se compara con el gobierno de Pastrana se presentó un aumento del 35% de los daños a bienes en el departamento (Red de información Vivanto. UARIV, 2019).

Lo mismo sucedió con los atentados terroristas. Si bien se presentó una disminución en este período de casi el 87%, si se analiza con relación a los registros de su antecesor, los atentados registraron un aumento de 1 a 8 es decir, del 70% (Red de información Vivanto. UARIV, 2019).

Según el reporte de la Red Vivanto-UARIV, no hubo ataques a la población, por lo que, en comparación con la administración anterior, se presentó una reducción del 100% (Red de información Vivanto. UARIV, 2019). Las masacres se redujeron en el 75% en este periodo, donde fueron registradas 19 masacres en total.

---

<sup>38</sup> “Debido al refuerzo de la presencia estatal en estas zonas, la situación de seguridad se ha transformado positivamente, sin embargo, ante este mayor control estatal, las Farc también han reaccionado y han optado por dejar de lado la confrontación directa con la Fuerza Pública y privilegiar acciones atomizadas y más pequeñas, que sin embargo siguen afectando los pobladores (Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH Vicepresidencia de la República, 2008, p. 3).

Los datos anteriores evidencian una fuerte disputa territorial entre las FARC-EP y el Estado; y en otros momentos y municipios, entre guerrilleros y paramilitares<sup>39</sup>. Frente a esto se puede decir que la capacidad de reacomodamiento de las FARC-EP fue evidente (a pesar de su debilitamiento) en comparación con los años noventa. La guerrilla se adaptó eventualmente y mantuvo su capacidad operativa (Vásquez, 2015).

Los indicadores que dejó el conflicto armado en el Caquetá en esta época, no son alentadores: entre el 2003 y el 2010 se presentó el pico más alto en el número de víctimas, con un aumento comparativo entre periodos del 96%.

Además, se registraron alrededor de 93.026 desplazamientos forzados durante los primeros cuatro años del gobierno de Uribe, lo que representó un aumento de casi el 20% con respecto al periodo anterior: “la recuperación de la seguridad nacional representó el aumento de la inseguridad y la vulneración de los derechos humanos de los pobladores” (Vásquez, 2015, p. 115).

En relación con los cultivos de coca, hasta el 2006 hubo una disminución que registró 4.967 hectáreas sembradas de coca en ese año. A partir de entonces, se presentó un aumento a 6.318 ha y en el 2008 se presentó una tendencia a la disminución, y alcanzó su punto mínimo en 2010 con 2.578 ha (UNODC, 2014).

En ese sentido, el Estado emprendió un ejercicio de erradicación forzosa, fumigaciones y controles militares extremos, que terminaron por disminuir los cultivos de coca y de otro tipo

---

<sup>39</sup> La violencia paramilitar fue especialmente evidente en la zona del piedemonte y el sur del Caquetá (Valparaiso, Curillo, Belén de los Andaquíes, Morelia, San José de Fragua, Albania) y aún con su desmovilización en el 2006 su influencia fue importante en esta región. Tuvo como contrapropuesta de las FARC-EP unas alianzas a nivel político (Vásquez, 2014).

en el departamento. Sin embargo, esta política terminó afectando aspectos fundamentales que:

“Debilitan la seguridad alimentaria regional: las consecuencias socioculturales que el cultivo de coca implica para la producción campesina, pues esta actividad en ocasiones sustituye los cultivos de pancoger), los impactos de las fumigaciones en los medios de vida campesina (destrucción de cultivos de pancoger, contaminación de las aguas y el entorno), y finalmente las consecuencias humanitarias de las políticas antinarcóticos (desplazamiento forzado y la criminalización de familias campesinas afrocolombianas)” (Carrillo, 2013, p. 25).

Se puede concluir que, en Caquetá en términos del monopolio legítimo de la fuerza, como menciona Vásquez (2015, p. 30), lo que en realidad se presenta es una “soberanía fragmentada” sobre el territorio entre el Estado y las FARC-EP.

#### *Periodo 2010-2018*

A la llegada de Juan Manuel Santos, se mantuvo la consigna de consolidar el control militar, pero esta vez sumado a la necesidad de generar capacidad institucional en los territorios con presencia histórica de la estructura armada de las FARC-EP (Castellanos, 2018).

Se presentaron situaciones complejas entre 2012 y 2013, mientras se construían las bases para lo que luego sería el Acuerdo de La Habana. Sin embargo, este último punto terminó afectando positivamente los indicadores de seguridad, que llevaron a una disminución del 86% de víctimas en el departamento.

En este periodo, las masacres disminuyeron en un 95%, las acciones bélicas en un 85%, los daños a bienes en un 92% y no se presentaron ni atentados terroristas ni ataques a la población durante el gobierno de Santos en Caquetá (Red de información Vivanto. UARIV, 2019)<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Por ejemplo, se presentaron alrededor de 78.000 desplazamientos, una reducción de casi el 88%; se redujeron los secuestros en un 99% y los homicidios en un 95% del 2011 al 2018.

Estos resultados, en comparación con el gobierno anterior, mantuvieron una tendencia decreciente y demostraron que los niveles de violencia por causa del conflicto armado, llegaron a su punto más bajo en la historia del departamento.

Caquetá se convirtió, en este periodo, en un escenario clave para el Estado y la guerrilla de las FARC-EP, en términos de articulación, comunicación, implementación y cumplimiento de las propuestas establecidas en el Acuerdo de La Habana<sup>41</sup> y la nueva apuesta de construcción de paz.

En relación con los cultivos ilícitos, entre el 2010 y 2013 hubo una tendencia estable, mientras que a partir del 2014 inició un crecimiento constante de las áreas cultivadas que se mantuvo hasta el 2017.

Lo anterior se debe a que muchos de los territorios abandonados por las FARC-EP no fueron ocupados por el Estado, lo que contribuyó a la presencia de grupos armados ilegales, principalmente de las disidencias de la guerrilla que no se acogieron al acuerdo y que terminaron por atender el negocio del narcotráfico (UNODC, 2018).

En este periodo se reafirmaron dos factores: primero, las relaciones de confrontación o acuerdos entre las FARC-EP y el Estado determinan categóricamente la vocación violenta o pacífica de la región del Caquetá (Vásquez, 2015).

---

<sup>41</sup> En Caquetá se crearon dos Zonas y Puntos Veredales de Transición y actualmente corresponden a los Espacios Territoriales de Capacitación en Miravalle en el municipio de San Vicente del Caguán y Agua Bonita en el municipio de La Montañita. Primer Encuentro ciudadano para la Paz Territorial (OACP, <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Prensa/Paginas/2016/abril/Caqueta-fue-protagonista-del-Primer-Encuentro-Ciudadano-para-la-Paz-Territorial.aspx>).

Segundo, se ha puesto sobre la mesa, una vez más, la incapacidad del Estado para mantener el control territorial, además de otros problemas de articulación interinstitucional, promoción de desarrollo territorial endógeno y acciones diferenciadas en la región.

### **2.1.2. Economías regionales: la apuesta institucional para la generación de incentivos económicos.**

Villegas & Espinosa (2011) señalan que, entre los elementos constitutivos para la construcción institucional, se requiere el:

“(…) desarrollo de un mercado dinámico que tenga no solo la capacidad para cohesionar socialmente a la población mediante incentivos económicos, sino que sea legal y, en ese sentido, fortalezca la imagen de que las instituciones favorecen ese mercado y esos intereses” (Villegas & Espinosa, 2011, p. 7).

De esta manera, aspectos como la tenencia y el uso de la tierra, los derechos de propiedad (Acemoglu y Robinson, 2012 citado por Arévalo, 2014, p. 137), y las actividades económicas legales, son aspectos fundamentales para desarrollar un mercado dinámico con los incentivos económicos apropiados para un territorio.

En el Catatumbo existe un significativo conflicto en el uso y la tenencia de la tierra con importantes tasas de informalidad, situación que ha dificultado el desarrollo de actividades económicas rentables mientras fomenta la predominancia de las ilegales, como una forma de supervivencia de las comunidades y de financiación para los grupos al margen de la ley.

En el Caquetá, el uso, la vocación y la tenencia de la tierra han generado varios conflictos a los que se suma el problema de actividades extensivas (ganadería y cultivos ilícitos), que hace constantes las disputas y complica las relaciones entre las comunidades y el Estado, e incentiva la presencia de grupos armados ilegales.

## Catatumbo

### *Tenencia y uso de la tierra*

El 60% de los municipios del Catatumbo están dentro del rango de “menor desigualdad” (UPRA, 2018) en la distribución de la propiedad de la tierra. No obstante, se registran importantes conflictos frente al uso del suelo, altas tasas de informalidad en la tenencia de la tierra, baja presencia institucional de las entidades competentes y cifras preocupantes de tierras despojadas y abandonadas forzosamente.

De los 11 municipios que comprende este territorio, cinco reflejan un índice de Gini alto, que oscila entre 0,655 y 0,712<sup>42</sup>. Los otros 6 municipios se encuentran entre los que menos desigualdad presentan, con un Gini entre 0,552 y 0,599<sup>43</sup> (UPRA, 2018).

Norte de Santander es uno de los departamentos líderes del “anti-ranking” realizado por el IGAC (2012), en referencia a los departamentos con los mayores conflictos de suelos en Colombia.

Los municipios del Catatumbo, aportan una cuota importante para ocupar este lugar, ya que en todos se registra una sobreutilización del uso del suelo, donde los agricultores aprovecharon en exceso su calidad para cultivar productos como arroz, caña de azúcar, café, tabaco y sorgo (IGAC, 2012; UPRA, 2018).

Así mismo, en los municipios de Tibú y Ábrego, se registra una subutilización, es decir, tierras productivas que son desaprovechadas en otras actividades. La ganadería sería la principal causa de este problema (IGAC, 2012; UPRA, 2018).

---

<sup>42</sup> En este rango se encuentran los municipios de Ocaña, La Playa, Abrego, Tibú y Convención (UPRA, 2018).

<sup>43</sup> En este rango se encuentran los municipios de El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Sardinata, Teorama (UPRA, 2018).

Ahora bien, frente al índice de informalidad<sup>44</sup>, que permite estimar, identificar y delimitar áreas con posible presencia de este fenómeno en la tenencia de la tierra a nivel predial, se registra un promedio de 67% en el Catatumbo (UPRA, s.f).

A este factor se suma el hecho de que tres municipios cuentan con actualizaciones catastrales realizadas entre 1990 y 1994<sup>45</sup>, seis realizadas entre 2005 y 2010<sup>46</sup>, un municipio entre 2011 y 2016<sup>47</sup>, y un municipio sin registro catastral<sup>48</sup> (UPRA, 2018).

**Tabla 1. Índice de informalidad de los municipios del Catatumbo**

Municipio	% de informalidad
Abrego	53%
Convención	58%
El Carmen	68%
El Tarra	92%
Hacarí	70%
La Playa	60%
Ocaña	58%
San Calixto	87%
Sardinata	56%
Teorama	78%

<sup>44</sup> La Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) calcula un índice de informalidad que permite estimar, identificar y delimitar áreas con posible presencia de informalidad en la tenencia de la tierra a nivel predial, el cual sirve de insumo técnico en el proceso de planificación del ordenamiento social y productivo de la propiedad rural del país (UPRA, s.f).

<sup>45</sup> Estos municipios corresponden a Teorama, El Tarra y San Calixto (UPRA, 2018).

<sup>46</sup> Estos municipios corresponden a El Carmen, Convención, Ocaña, La Playa, Abrego, Sardinata (UPRA, 2018).

<sup>47</sup> Este municipio corresponde a Tibú (UPRA, 2018).

<sup>48</sup> Este municipio corresponde a Hacarí (UPRA, 2018).

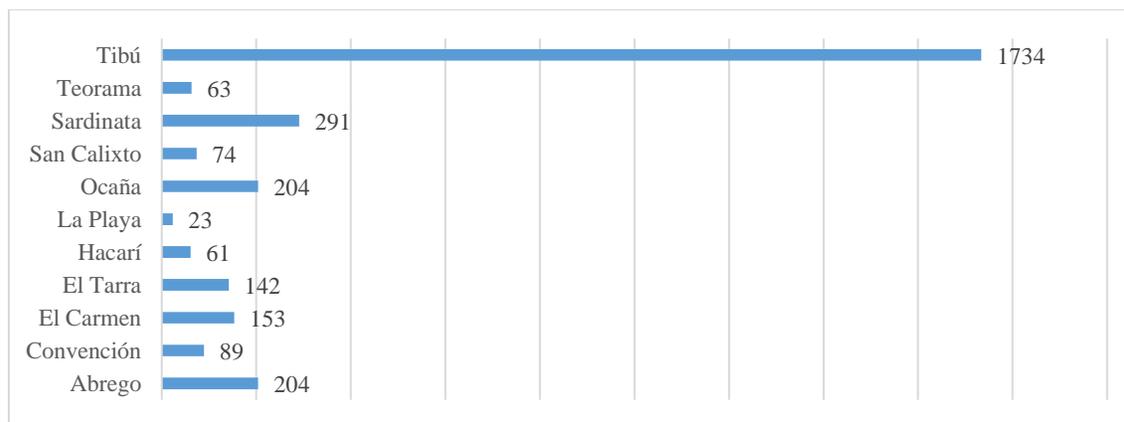
Tibú	62%
------	-----

Fuente: Elaboración propia. Índice de informalidad departamental (UPRA, s.f).

Otro elemento de alta relevancia en el territorio es la situación de tierras despojadas y abandonadas forzosamente. Respecto al consolidado nacional, el 2,76% de los predios en el Catatumbo ha presentado solicitudes ante la Unidad de Restitución de Tierras (2019). En total, entre 2011 y 2018, se presentaron 3.038 predios.

A continuación se presenta el comportamiento de los predios objeto de solicitud de inscripción en el registro de la Unidad de Restitución de Tierras por municipio:

**Gráfica 7. Total de predios únicos objetos de solicitud de inscripción por municipio (2011-2018)**



Fuente: Elaboración propia. Información Unidad de Restitución de Tierras, 2019.

Tal como se evidencia en la gráfica, Tibú (1.734 predios) ha sido el municipio más afectado, seguido de Sardinata (291 predios), Ocaña (204 predios), Abrego (204 predios), El Carmen (153), y El Tarra (142). Esto tiene una relación estrecha con municipios caracterizados por alta presencia de cultivos de coca, con excepción de Ocaña y Abrego.

Finalmente, respecto a la presencia institucional, cabe señalar que en el 70% de los municipios del Catatumbo, el desplazamiento a unidades operativas de catastro y oficinas de registros públicos tarda entre 1 y 3 horas. En el 30% restante, se tarda de 3 a 5 horas (UPRA, 2018).

Este panorama constituye un escenario de especial atención, ya que estos temas hacen parte central del Acuerdo de La Habana. El acceso y la restitución de tierras, así como su aprovechamiento de manera sostenible en el largo plazo, son elementos que prenden las alarmas en el proceso de construcción de paz en el Catatumbo.

#### *Estructura económica de las actividades lícitas del Catatumbo.*

En el Catatumbo se han consolidado diferentes actividades económicas, entre las que se encuentran la agricultura, la ganadería y la industria extractiva. Esta estructura económica se encuentra estancada, sufre importantes dificultades frente al uso del suelo y tiene restricciones para generar procesos competitivos duraderos.

De la totalidad del territorio, el 14.7% cuenta con una vocación agrícola, el 1.7% con una vocación ganadera y el 0.4% es apta para producción forestal. El equivalente al 56.8% se encuentra en un estatus denominado de producción-protección<sup>49</sup> (Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría; CAF – Banco de Desarrollo de América Latina, 2016).

---

<sup>49</sup>El estatus de producción-protección hace referencia a lugares donde se pueden llevar a cabo actividades productivas, pero con la condición de que se formulen planes estratégicos que tomen en cuenta la sostenibilidad del territorio (Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría; CAF – Banco de Desarrollo de América Latina, 2016).

La producción agrícola<sup>50</sup> de la región se concentra en diez productos que comprenden cultivos permanentes y transitorios<sup>51</sup>. Sin embargo, el uso del suelo ha estado caracterizado por un distanciamiento entre la vocación y el uso, ya que del 14,7% del territorio apto para esta actividad, se está utilizando el 17,5% (Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría; CAF – Banco de Desarrollo de América Latina, 2016).

Así mismo, la actividad presenta ciertos limitantes: altos costos de comercialización de la producción y de los insumos agropecuarios por insuficiencia de conectividad vial y un bajo nivel de organización de las familias campesinas en torno a iniciativas, con potencial de inserción a los mercados nacionales y la exportación (MinJusticia; UNODOC, 2016).

La ganadería mantiene la misma dinámica. El 2,1% del suelo es apto para esta actividad y está siendo utilizado el 30,7% con altos márgenes de sobreutilización (UPRA, 2018).

A lo anterior se le suma una restricción sanitaria para la comercialización del ganado mayor, lo que impide su venta al interior del país, por lo que la producción regional debe ser absorbida por completo por el mercado local (MinJusticia; UNODOC, 2016).

Finalmente, otro de los sectores más relevantes en el territorio, es el petrolero. Este ha estado ligado a las distintas olas de colonización del territorio, y la baja presencia institucional está relacionada con el aseguramiento por parte de Estado del desarrollo de esta actividad.

---

<sup>50</sup> En lo que se refiere a la estructura agraria, el censo nacional agropecuario (2014) arrojó que cerca del 64% del territorio se ubica en bosques naturales (El Carmen, Convención y Sardinata), el 32% se encuentra en áreas agropecuarias (Sardinata, Ocaña y Tibú), el área no agropecuaria ocupa un 2,87% del territorio y las tierras en otros usos, el 1,22% (Molina & Ramírez, 2017).

<sup>51</sup> Se destacan el café, la palma de aceite y el cacao, presentes en un quinto del total de la zona sembrada en la región. Otros dos quintos corresponden a cultivos transitorios, que se reparten entre yuca, plátano, frijol, maíz, cebolla, tomate y piña (DNP, 2013 citado por (Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría; CAF – Banco de Desarrollo de América Latina, 2016)

Este sector económico ha generado una dinámica dual: por un lado, la industria ha provisto al territorio de una infraestructura básica para su operación y aportes a nivel comunitario. Por el otro, la población asocia la llegada de la industria como promotora de la violencia y causante de problemáticas de orden ambiental<sup>52</sup>.

*Problemática de las economías ilícitas en la estructura económica del Catatumbo.*

La ausencia de alternativas productivas y de regulación económica y social señaladas en el apartado anterior, han sido determinantes en la generación de economías ilícitas, fuertemente influenciadas por las dinámicas que genera la ubicación fronteriza del Catatumbo.

La frontera de Colombia con Venezuela, se ha convertido en un nodo de acumulación de mercados ilegales, en donde se ha consolidado la cadena del narcotráfico por el fácil carreteo de la droga, el tráfico de gasolina, divisas y personas (Ávila, Suarez, Sanchez, & Ramírez, 2018).

Como se expuso en el componente de seguridad, una de las actividades con mayor expansión es el fenómeno de los cultivos ilícitos. Norte de Santander, se consolida como uno de los departamentos con mayor crecimiento en el área sembrada con cultivo de coca en el país, y uno de los centros más importantes de actividades asociadas (MinJusticia; UNODOC, 2016).

El epicentro de la problemática se da específicamente en el Catatumbo. De esta manera, el 7% del territorio se categoriza como permanentemente afectado, espacialmente en Tibú, El

---

<sup>52</sup> “Ecopetrol contabiliza un récord de 82 ataques en el ducto en lo que va de año, casi un tercio más que en todo 2017”. “Ha sido probablemente uno de los años con mayor número de ataques a oleoductos. El gobierno trata de idear una estrategia para asegurarse de que haya más seguridad en las tuberías, aunque algunas de ellas están en lugares de difícil acceso”, comentó Diego Mesa, viceministro de Energía de Colombia”. (Bloomberg, 2018, Párr.1).

Tarra y Teorama, y el 68% se identifica como afectado de manera intermitente, el 11% abandonado y el 14% se reconoce como cultivos nuevos (MinJusticia; UNODOC, 2016).

La intermitencia ha estado relacionada con los programas de interdicción y acompañamiento a la sustitución, que lograron un avance en la recuperación del territorio. No obstante, solo el 14% del territorio intervenido por alguna de las dos estrategias alcanzó un abandono<sup>53</sup> (MinJusticia; UNODOC, 2016).

Adicionalmente, la siembra directa de cultivos de coca, ha generado afectaciones de orden ambiental por ser agentes dinamizadores de la expansión de la frontera agrícola y, por ende, de la tala de bosque natural (MinJusticia; UNODOC, 2016).

Finalmente, otro de los efectos económicos de la ubicación fronteriza es la brecha de precios relativos entre los dos países, que ha generado incentivos para el contrabando y la informalidad en la región. El caso de combustible y la carne son los más significativos (MinJusticia; UNODOC, 2016).

Con estas evidencias se pudo establecer que en la región del Catatumbo tiene un escenario paradójico: por un lado, una serie de recursos naturales y estratégicos que exponen los potenciales del territorio. Por el otro, una combinación de complejidades que van desde los conflictos con el uso del suelo, una frontera con dinámicas ilegales, hasta una estructura económica desprovista de capacidades para propiciar la legalidad.

---

<sup>53</sup> Estas áreas se localizan al suroccidente del departamento en zonas de Ocaña; en Hacarí, en el centro y al oriente en zonas periféricas de los focos de concentración de Tibú. En tal sentido, la tasa de eficacia de abandono de la intervención estatal para la reducción directa de los cultivos de coca es apenas del 27% (MinJusticia; UNODOC, 2016).

## Caquetá

### *Tenencia y uso de la tierra*

En el Caquetá los municipios que representan mayor desigualdad a partir del índice de Gini son San Vicente del Caguán, El Paujil y Florencia en donde su rango oscila entre 0,586 y 0,696 (UPRA, 2018).

Los cuatro municipios con menor desigualdad se encuentran ubicados en el rango de 0,421-0,461<sup>54</sup> y los nueve restantes presentan una desigualdad promedio de 0,536-0,585<sup>55</sup> (UPRA, 2018).

De esta manera, se puede decir que la propiedad de la tierra en el departamento está volcada a la mediana propiedad con una “dinámica del proceso de ganaderización y de colonización” (Vásquez, 2015, p. 48).

Sobre el uso del suelo, se evidencia que el 86%<sup>56</sup>, es utilizado adecuadamente en gran medida por la característica amazónica y de reserva natural que cubre casi todo el departamento, pero presenta restricciones de desarrollo agropecuario (UPRA, 2018).

Hay un 0,4% de suelo subutilizado, y un 20.9% de vocación para el sistema agroforestal. En relación con la sobreutilización de la tierra, Caquetá registra un 13%<sup>57</sup> de uso de suelo.

---

<sup>54</sup> Los municipios con menor desigualdad son Curillo, Solita, Cartagena del Chairá y Solano (UPRA, 2018).

<sup>55</sup> Los municipios con un índice de Gini promedio son Puerto Rico, San José de Fragua, Milán, El Doncello, Belén de los Andaquíes y Morelia (UPRA, 2018).

<sup>56</sup> Corresponde a 7.730.208 (ha) en el departamento (UPRA, 2018).

<sup>57</sup> Corresponde a 1.191.817 (ha) en el departamento (UPRA, 2018).

En esa línea, el 18,1%<sup>58</sup> del suelo es utilizado para el pastoreo<sup>59</sup>, cuando solamente el 0,2%<sup>60</sup> tiene vocación para la ganadería (UPRA, 2018).

Este hecho ha implicado la expansión de la frontera, la concentración de tierras y la reducción de su capacidad para generar empleos rurales (Plan Departamental de Desarrollo de Caquetá 2012-2015, citado por Ministerio de Justicia y del derecho; UNODC, 2013, p. 72).

Adicionalmente, se presentan “procesos de erosión acelerada, movimientos de remoción en masa, degradación de la cobertura vegetal y disminución del volumen de agua para el consumo humano y animal” (UMAIC, 2016, pág. 5), que llevan a un deterioro ambiental e implican riesgos para la sostenibilidad de proyectos menos invasivos.

Con relación al índice de informalidad, el departamento presenta un promedio del 56% en la tenencia de la tierra, un poco más de la media nacional que se encuentra en 54,31% (UPRA, s.f).

A este indicador es necesario agregarle que, en términos de vigencia catastral, fueron actualizados tres municipios<sup>61</sup> entre 2005 y 2010, y los 13 restantes realizaron su actualización entre 2011 y 2016.

**Tabla 2. Índice de informalidad de los municipios de Caquetá**

Municipio	% de informalidad
Florencia	37%
Albania	58%

<sup>58</sup> Corresponde a 1.628.761 ha en el departamento (UPRA, 2018).

<sup>59</sup> La mayoría de los municipios de Caquetá se dedican al pastoreo, exceptuando el municipio de Solano dada su característica de reserva y parque natural (UPRA, 2018).

<sup>60</sup> Corresponde a 15.795 ha en el departamento (UPRA, 2018).

<sup>61</sup> Estos municipios corresponden a San José de Fragua, Albania y Morelia (UPRA, 2018).

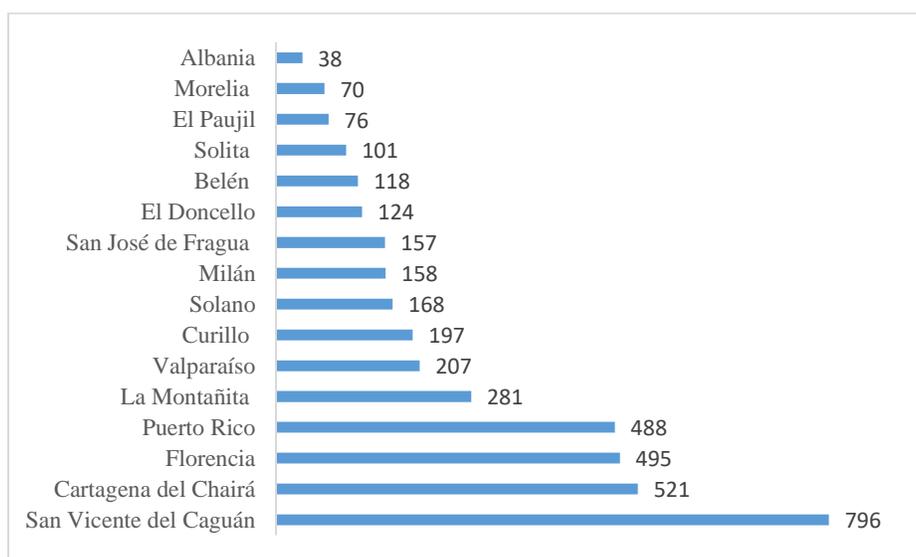
Belén de los Andaqués	33%
Cartagena del Chairá	63%
Curillo	78%
El Doncello	39%
El Paujil	45%
Montañita	26%
Milán	53%
Morelia	53%
Puerto Rico	51%
San Juan de Fragua	42%
San Vicente del Caguán	67%
Solano	87%
Solita	80%
Valparaíso	54%

Fuente: Elaboración propia. Índice de informalidad departamental (UPRA, s.f).

Al tener estas diferencias, el conflicto de usos de la tierra es latente tanto para las economías legales como para las ilegales, lo cual propicia acciones que llevan en muchas ocasiones al despojo y el abandono forzoso, por cuenta del control de la tierra.

En ese orden, el Caquetá ha registrado 3,67% de los predios a los que se han hecho solicitudes ante la (URT) del consolidado nacional. En total, entre 2011 y 2018, se ha solicitado la inscripción de 3.996 predios únicos (Unidad de Restitución de Tierras, 2019).

**Gráfica 8. Total de predios únicos objetos de solicitud de inscripción por municipio (2011-2018)**



Fuente: Elaboración propia. Información Unidad de Restitución de Tierras.

Es importante señalar que San Vicente de Caguán (796 predios) ha sido el municipio con más solicitudes, seguido de Cartagena del Chairá (521 predios), Florencia (495 predios), Puerto Rico (488 predios), La Montañita (281 predios) y Valparaíso (207 predios).

Esto tiene una estrecha relación con la alta presencia de ganadería extensiva en el piedemonte de San Vicente del Caguán, cultivos de coca con presencia en el medio y bajo Caguán<sup>62</sup> y por los grandes procesos de deforestación<sup>63</sup> de la Amazonía.

<sup>62</sup> Ahora ubicados también en el sur del departamento.

<sup>63</sup> “El primer núcleo de deforestación identificado está en el departamento del Caquetá: en los municipios de San Vicente del Caguán y Cartagena del Chairá, y entre los ríos Yarí y Caguán. El Ideam informa que este núcleo es persistente puesto

Para finalizar, cabe resaltar que el 75% de los municipios de Caquetá<sup>64</sup> no cuentan con sedes de notaría, catastro y registro o alguna de ellas, lo que ha dejado a Florencia como la única ciudad con presencia de las tres instituciones simultáneamente.

Lo anterior se vuelve más complejo si se analizan los tiempos de desplazamiento entre los municipios y las unidades operativas de catastro y oficinas de registros públicos.

En el 18,7% de los municipios, el recorrido puede llevar hasta 10 horas en comparación con los demás, que se encuentran a una distancia de 1 a 5 horas (UPRA, 2018). La tenencia ilegal o sin registro de la tierra se ha facilitado como consecuencia de lo anterior.

Los indicadores presentados evidencian la problemática que existe en relación con la tenencia, vocación y uso de la tierra, y la desigualdad en su distribución. Si bien es cierto que ha habido avances, son claras las debilidades de la institucionalidad:

La falta de claridad frente al ordenamiento territorial del departamento y su uso del suelo, la incipiente implementación de propuestas que permitan incrementar la producción, redistribuir equitativamente la tierra, reducir la violencia por tenencia de la tierra y garantizar la sostenibilidad ambiental siguen sin ser resueltas (IGAC, 2015).

### *Estructura económica de las actividades lícitas del Caquetá.*

Las principales actividades económicas son la producción agropecuaria<sup>65</sup>, el extractivismo forestal y pesquero, la extracción en pequeña escala de oro y plata, hidrocarburos, y otras actividades comerciales (MinJusticia; UNODC, 2013).

---

que también se presentó en el cuarto reporte del año 2016” (Sánchez F. , Colombia: el panorama en Cesar y Caquetá debido a erosión y conflicto de uso de suelos, 2017, pág. 26).

<sup>64</sup> En total son 12 municipios que no tienen oficinas: Albania, Valparaíso, Solita, Solano, El Paujil, Curillo, San José de Fragua, Morelia, Milán, Montañita, Puerto Rico y Cartagena del Chairá.

<sup>65</sup> Dentro de este sobresale el renglón pecuario, más específicamente la actividad ganadera, seguido por los cultivos agrícolas café, cacao, caña, plátano, caucho y yuca y la producción de madera (DANE, 2015).

En sus inicios (mediados del siglo XIX) la economía del departamento fue extractiva (quina y caucho) y estuvo dominada por las élites huilenses, cuyos intereses pasaron posteriormente a la ganadería (Ciro, 2016).

Históricamente la economía del departamento ha girado en torno al sector primario, principalmente a la ganadería extensiva y la agricultura<sup>66</sup>, con algunos excedentes, que en años recientes no ha logrado satisfacer la demanda interna (DANE, 2015).

Debido a la baja fertilidad de los suelos y la escasa infraestructura productiva (DANE, 2015), se ha hecho muy costoso producir algo diferente a pasto para ganadería, razón por la cual no se pudo consolidar una economía campesina estable.

Lo anterior abrió paso a la concentración de la tierra por parte de los ganaderos latifundistas, en algunos casos, mediante maniobras ilegales y sin acciones concretas del gobierno nacional o departamental para impedirlo (Carroll, 2015).

Sin embargo, hay que resaltar que, gracias a la ganadería, se consolidó el sector lechero<sup>67</sup> en el departamento, lo que permitió el desarrollo vial y la construcción de infraestructura para el mercado de los quesos, que a su vez sirvieron para la comercialización de otros productos (Vásquez, 2014).

En años recientes (2001-2009), se presentó un descenso de la producción, ya que el Estado emprendía una fuerte ofensiva militar contra la guerrilla y por su paso criminalizaba

---

<sup>66</sup> Uno de los cultivos legales que logró un éxito relativo en los programas de sustitución de cultivos en la década de los 2000 fue el cacao en la zona de Remolino, mediante un programa impulsado con recursos de cooperación internacional, que los llevo a procesar hasta 15.000 libras de cacao por mes (Carroll, 2015). Sin embargo, fue un éxito temporal que perdió apoyo con el paso de los años.

<sup>67</sup> La industria lechera se evidencia con la instalación de Nestlé en el departamento que terminó de impulsar la ganadería con doble propósito (producción de leche y carne) y permitió generar un mercado estable para la leche (Vásquez, 2014).

productores de leche y queseros, lo que generó el rechazo de las comunidades (Vásquez, 2015).

Por otro lado, la guerrilla realizó varias acciones en contra de la industria lechera que afectaron la economía. Pese a ello, se produjo una reorganización del mercado que implicó arreglos locales de los productores lecheros con el Estado y las FARC-EP (Vásquez, 2014, p. 57).

Caquetá es el quinto departamento con mayor población bovina, con un 6,86% de la población total nacional y, aunque representa el mayor ingreso, ha tenido una alta volatilidad<sup>68</sup> en su crecimiento, lo cual demuestra su dependencia a unas cuantas actividades (ICA, 2018; DANE, 2015).

Adicionalmente, parte de la economía del departamento se ha extendido también hacia el sector secundario, a través de obras de ingeniería civil, como el mantenimiento de puentes, carreteras y la construcción de viviendas de interés prioritario (DANE, 2015).

Finalmente, el sector terciario, correspondiente a la provisión de servicios, contribuyó entre 1981 y 2013 con una media de 47,4% al PIB del departamento (DANE, 2015).

Podemos hablar entonces de una economía rural basada en la ganadería extensiva que aunque importante, presenta una baja competitividad frente a los productos agrícolas en mercados nacionales e internacionales<sup>69</sup> (MinJusticia; UNODC, 2013).

---

<sup>68</sup> Por causa de los altos costos de transporte para la producción de lácteos, los pequeños ganaderos se ven en la necesidad de vender sus productos a bajos precios, que no cubren el costo de la producción y generan dificultades económica. En algunos casos el negocio de los lácteos en Caquetá se hace insostenible (MinJusticia; UNODC, 2013).

<sup>69</sup> Generado por “la escasa asistencia técnica, la baja mecanización y la precaria investigación no enfocada a la creación de técnicas y tecnologías productivas regionales” de los productos agrícolas que se encuentran por debajo del promedio nacional (Plan Departamental de Desarrollo 2012 – 2015 “Gobierno de Oportunidades”; Citado por Ministerio de Justicia y del derecho; UNODC, 2013, p. 72).

### *Problemática de las economías ilícitas en la estructura económica del Caquetá*

Los elementos anteriores permiten entender el auge de los cultivos ilícitos, pues la mayor proporción de áreas cultivadas está asociada al fenómeno de la coca.

Las tensiones que la colonización cocalera trajo consigo desde el siglo XIX, viene a tener uno de sus momentos más críticos en el gobierno de Álvaro Uribe, debido al “hecho político militar de la presencia y dominio guerrillero” y la tendencia a atacar sus finanzas (Cubides et al. 1989, citado por Vásquez, 2015, p. 5).

Este hecho llevó a la disminución de los cultivos, y causó una crisis económica, particularmente en el medio y bajo Caguán, lo que terminó afectando la comercialización y a su vez modificando la geografía de la producción de hoja de coca (Vásquez, 2014).

Según Vásquez (2014), para el año 2001 los cultivos se ubicaban en la región del Caguán y en la zona de colonización del sur (medio y bajo Caguán). Para el 2012, los cultivos se trasladaron al sur del departamento, en la colonización del río Caquetá por Solano, Puerto Rico, Florencia, El Paujil y Belén de los Andaquíes.

La distribución regional de permanencia del cultivo de coca es intermitente en un 48,9%, se encuentra abandonada en un 23,3%, es permanente en un 21,1% y un 6,7% de la región presenta nuevos cultivos (Observatorio de Drogas de Colombia, 2017).

Dicha intermitencia está relacionada con acciones que pueden generar una pérdida del cultivo, pero este hecho no es constante y termina afectando nuevamente el territorio, dada la presencia de cultivos de coca (MinJusticia; UNODC, 2013).

A lo expuesto se suma que el alza en los cultivos de coca en la actualidad se puede dar por diversos factores:

Primero, porque la sustitución de cultivos es restringida por la presencia de grupos armados organizados, que ejercen presión en la población para mantener los cultivos, siembra y resiembra de coca (FIP, 2014).

Segundo, las economías alternativas se ven afectadas por la producción, infraestructura y comercialización de los productos que elevan los costos, además de los recursos limitados que otorga el gobierno (Fundación Ideas para la Paz, 2014).

Tercero, los cultivadores se encuentran adaptados a los tratos y negociaciones con el cultivo de coca y han empezado a desarrollar variedades híbridas que tienen mayor resistencia y representan mayores ganancias (UNODC, 2018).

Y cuarto, dada la coyuntura del Acuerdo de La Habana, el acceso a los beneficios que el gobierno otorga por la sustitución voluntaria de cultivos, se convierte en un incentivo negativo para la siembra de coca (UNODC, 2018).

En conclusión, el departamento ha vivido conflictos por la tierra entre los colonos, quienes buscaban territorios en plena zona de frontera agrícola, y los grandes latifundistas (Carroll, 2015), sumado a quienes han querido ocupar la tierra para cultivos ilícitos.

Esto evidencia que de un lado, Caquetá tenga “un bajo grado de diversificación productiva, pues está concentrada en pocas actividades<sup>70</sup> y que en general aportan más del 50% del PIB al departamento” (DANE, 2015) y que la alternativa económica esté volcada a los mercados de la coca que han venido aumentando.

---

<sup>70</sup> Pecuaria, agrícola, administración pública, educación de no mercado y construcción (DANE, 2015).

### **2.1.3 El rol institucional en la garantía de derechos y provisión de bienes y servicios**

Según Villegas y Espinosa (2011), las instituciones son entornos sociales constitutivos, en los que el logro de unas condiciones mínimas de igualdad material entre la mayoría de la población hace parte del proceso complejo de construcción institucional.

Arévalo (2014) señala, por su parte, que el Estado colombiano tiene la obligación constitucional de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales y de proporcionar bienes y servicios públicos.

En el Catatumbo, los indicadores sociales muestran que el Estado no ha podido generar unas condiciones mínimas de igualdad material con cifras alarmantes de Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI- (73%) e Índice de Pobreza Multidimensional -IPM- (57,2%), especialmente en las zonas rurales y, por tanto, presenta brechas importantes entre la zona rural y la cabecera municipal.

En el Caquetá, las desigualdades sociales se presentan de manera diferenciada en los municipios y no es posible establecer una tendencia general para el departamento, ya que algunas entidades territoriales presentan mejoras sustanciales, según los indicadores sociales.

Sin embargo, no se puede desconocer que persisten elementos como la falta de oportunidades de empleo, la baja calidad del mismo, una economía primaria precaria con un entorno político-institucional débil. Atravesados por el conflicto armado, estos elementos afectan la provisión de bienes y servicios a la población.

A continuación, se presenta en detalle el comportamiento de los territorios objeto de estudio, a partir de las estadísticas e indicadores generados por el DANE en el censo de 2005.

## Catatumbo

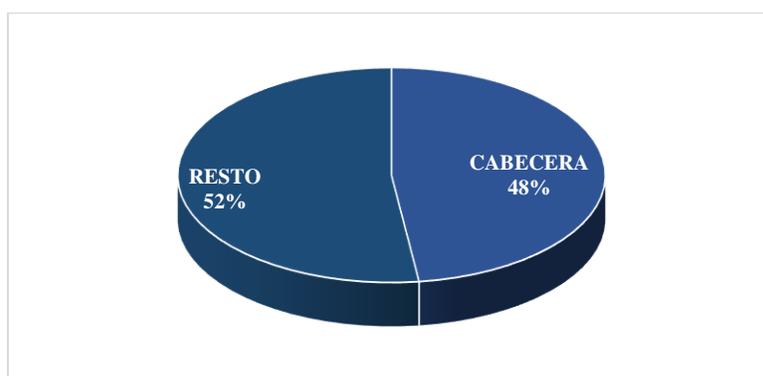
Tal como se ha evidenciado anteriormente, a pesar de ser una zona estratégica con múltiples recursos y un potencial muy fuerte, la confluencia de grupos armados ilegales y la débil presencia y construcción institucional, el territorio del Catatumbo ha devenido en una crisis social.

Los indicadores sociales de pobreza, privaciones, y necesidades básicas insatisfechas son alarmantes, producto de la histórica situación del conflicto armado, pero también de las nuevas dinámicas de violencia que están avanzando actualmente en el territorio.

### *Perfil demográfico del Catatumbo*

Según el censo 2005, el Catatumbo cuenta con una población de 274.900 habitantes, de los cuales el 48% se encuentra ubicado en la cabecera y el 52% en el resto del territorio. Es importante mencionar que el municipio de Ocaña afecta este promedio, ya que el 87% de su población es urbana, y cuenta con unas dinámicas específicas diferentes al resto de la región.

**Gráfica 9. Distribución población Catatumbo por zona cabecera y resto**

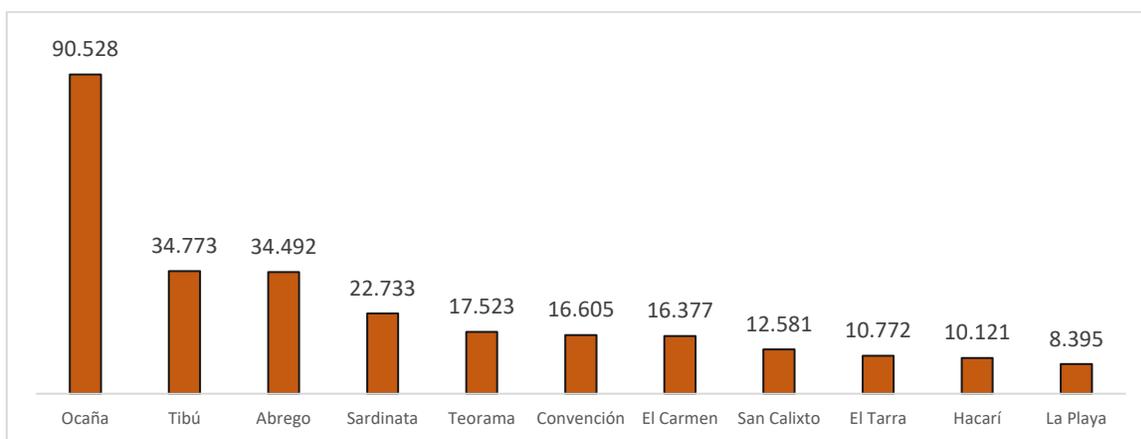


Fuente: Elaboración Propia. DANE, 2005. Población urbana y rural en los municipios 2005.

De esta manera, sin Ocaña en el promedio, el 71% de la población se encuentra ubicada en la zona resto, es decir, un porcentaje importante de la población es rural. Lo anterior es clave para entender la forma en que se comportan los indicadores sociales, teniendo en cuenta que, en Colombia, estas zonas tradicionalmente se encuentran altamente deprimidas<sup>71</sup>.

Los municipios que mayor población registran son: Ocaña, Tibú, Abrego, Sardinata; los de menor población son Teorama, Convención, El Carmen, San Calixto, El Tarra, Hacarí y La Playa.

**Gráfica 10. Distribución total de la población por municipio en el Catatumbo.**



Fuente: Elaboración Propia. DANE, 2005. Población urbana y rural en el departamento 2005.

La población étnica se encuentra distribuida en seis municipios fronterizos: Tibú, El Tarra, Convención, El Carmen y Teorama. El grupo más representativo es el Barí, que cuenta con 23 comunidades y 417 familias (Gobernación de Norte de Santander; Instituto Departamental de Salud, 2012).

<sup>71</sup> Según el DANE (2005), la tasa de incidencia de la pobreza multidimensional nacional en la zona rural asciende a 80%. Según el IPM Colombia, se considera que una persona está en condición de pobreza multidimensional si tiene 33,3% de las privaciones, en otras palabras, la tasa de incidencia para la población ubicada en la zona rural del país muestra de índices de pobreza significativamente altos.

A partir del análisis de los factores demográficos, se pudo establecer que la población se encuentra ubicada en su mayoría en las zonas rurales, lo cual genera una comprensión específica del sistema social de esta población (Gobernación de Norte de Santander; Instituto Departamental de Salud, 2012).

Lo anterior se ve reflejado en los indicadores sociales de pobreza multidimensional y necesidades básicas insatisfechas.

### *Pobreza multidimensional (IPM)<sup>72</sup>*

Según el censo de 2005, la pobreza multidimensional en el Catatumbo supera por 24 puntos al promedio nacional (49%), y representa el 73% de su población. El municipio menos afectado es Ocaña, con una tasa del 53%, y el de peor desempeño es Hacarí con una tasa del 93% (DANE, 2005).

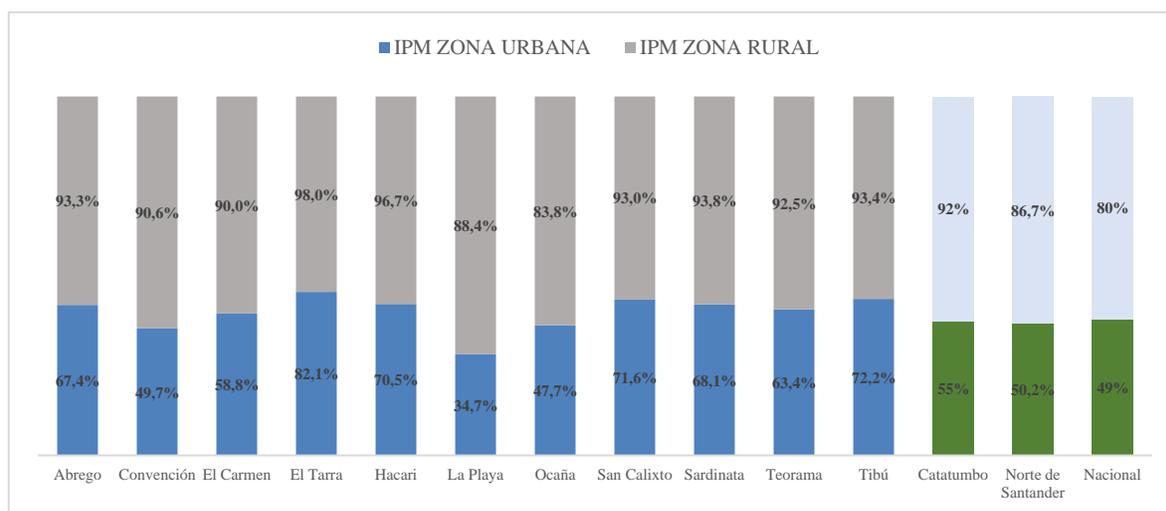
En comparación con Norte de Santander, el Catatumbo supera al departamento (58%) en 15 puntos al respecto de la pobreza multidimensional. Estos niveles se acentúan profundamente en las zonas rurales, en donde los niveles de pobreza ascienden a una tasa del 92% en comparación con la población ubicada en la cabecera, con el 55% (DANE, 2005).

La brecha de IPM entre los valores encontrados en la cabecera y el resto del área municipal del Catatumbo es del 37%. Esta situación es similar a la registrada en el departamento, donde la brecha asciende al 36,5% y a nivel nacional, al 31%.

---

<sup>72</sup> El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), desarrollado por el Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI), es un indicador que refleja el grado de privación de las personas en un conjunto de dimensiones. La medida permite determinar la naturaleza de la privación (de acuerdo con las dimensiones seleccionadas) y la intensidad y profundidad de la misma. Respecto a la incidencia de la pobreza multidimensional, se considera que una persona está en condición de pobreza multidimensional si tiene 33,3% de las privaciones ( $k=5/15$ ), en otras palabras, una persona es multidimensionalmente pobre si enfrenta carencias en por lo menos 33,3% de las 15 variables seleccionadas, teniendo en cuenta la ponderación asignada a cada variable (DANE, 2005, hoja 1 excel).

**Gráfica 11. Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) por municipio y zona**



Fuente: Elaboración Propia. DANE, 2005. Índice de Pobreza Multidimensional por municipio y departamento 2005.

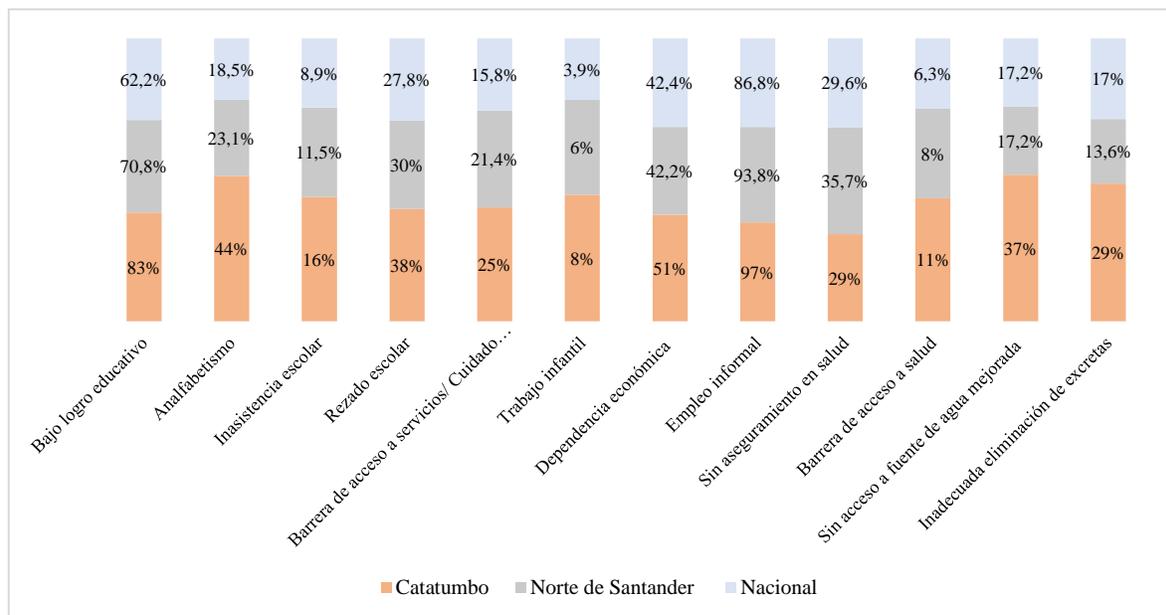
Es importante mencionar que los municipios más afectados por los cultivos coca presentan unas tasas elevadas de pobreza multidimensional: Tibú (85%), El Tarra (92%) y Sardinata (83%).

Según UNODC, se ha podido establecer que un territorio habitado por ciudadanos en condiciones de pobreza favorece el establecimiento de estos cultivos, o la existencia de los mismos contribuye a agravar las condiciones de pobreza del territorio (SIMCI; UNODC, 2018).

De manera más detallada, el indicador aborda las siguientes dimensiones: condiciones educativas del hogar, de la niñez y la juventud, trabajo, salud, acceso a servicios públicos y condiciones de vivienda (Ruíz Sánchez, 2014).

A continuación se muestra el porcentaje de hogares a nivel municipal que presenta alguna privación de las dimensiones mencionadas:

**Gráfica 12. Porcentaje de hogares con algún tipo de privación según variables**



Fuente: Elaboración Propia. DANE, 2005. Porcentaje total de hogares con algún tipo de privación según variables en Catatumbo. 2005.

La gráfica muestra que las problemáticas del Catatumbo están relacionadas con el empleo informal en el 97% de hogares con este tipo de privación. En segundo lugar se encuentra el bajo logro educativo, con el 83% y, en tercer lugar, las altas tasas de dependencia económica, con el 51% (DANE, 2005).

Respecto a la variable de bajo logro educativo<sup>73</sup>, el municipio que sufre mayor privación es Hacarí, en lo referente al empleo informal<sup>74</sup>, Sardinata, y en cuanto a los hogares con una alta dependencia económica<sup>75</sup>, se encuentra Teorama. Como se había mencionado, estos dos

<sup>73</sup> El censo del 2005 toma, como base para esta variable, la escolaridad promedio de las personas de 15 años y más del hogar con un punto de corte de 9 años (DANE, 2005).

<sup>74</sup> El censo del 2005 toma, como base para esta variable, la proporción de la PEA de hogares ocupados con afiliación a pensiones (proxy de informalidad) con un punto del corte del 100% (DANE, 2005).

<sup>75</sup> El censo del 2005 toma como base para esta variable el número de personas por miembro ocupado en el hogar con un punto de corte de 3 años (DANE, 2005).

últimos se encuentran en el ranking de los 10 municipios más afectados por cultivos de coca en el país.

Ahora bien, no hay que perder de vista que las tasas de analfabetismo<sup>76</sup> (44%) y de rezago escolar<sup>77</sup> (38%), están relacionadas con las condiciones educativas de los hogares de esta zona (DANE, 2005).

Al respecto de la dimensión de salud, el 29% de los hogares se encuentra sin un aseguramiento de salud<sup>78</sup> y el 11% con barreras de acceso<sup>79</sup>. Y finalmente, en referencia al acceso a servicios públicos, el 37% de los hogares no cuentan con una fuente de agua mejorada (DANE, 2005).

Finalmente, los porcentajes de privación registrados en el Catatumbo de alguna de estas dimensiones vitales, superan a Norte de Santander por ocho puntos en promedio, tomando como base únicamente las tres variables que más afectan a los hogares de la región.

#### *Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)*

La metodología NBI busca determinar, con ayuda de algunos indicadores simples, si las necesidades básicas de la población se encuentran cubiertas. Los grupos que no alcancen un umbral mínimo fijado, son clasificados como pobres (DANE, 2019).

---

<sup>76</sup> El censo del 2005 toma como base para esta variable el porcentaje de personas del hogar de 15 años y más que saben leer y escribir con un punto de corte del 100% (DANE, 2005).

<sup>77</sup> El censo del 2005 toma como base para esta variable la proporción de niños y jóvenes (7-17 años) dentro del hogar sin rezago escolar (según la norma nacional) con un punto de corte del 100% (DANE, 2005).

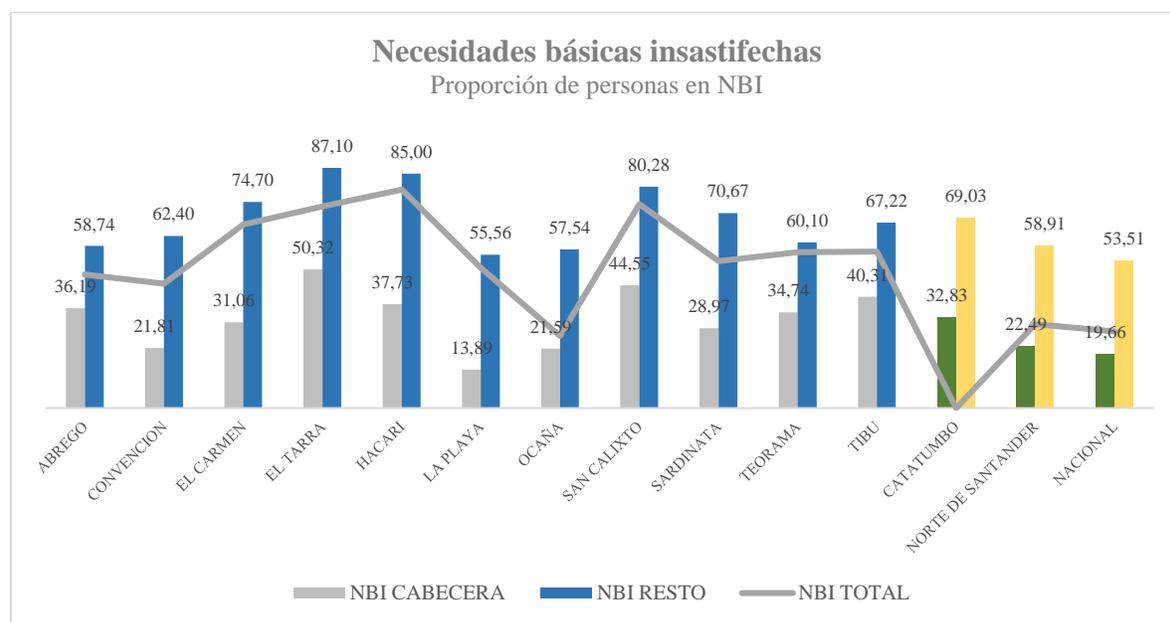
<sup>78</sup> El censo del 2005 toma como base para esta variable la proporción de miembros del hogar, mayores de cinco años, inscritos en el sistema de seguridad social en salud con un punto de corte del 100% (DANE, 2005).

<sup>79</sup> El censo del 2005 toma como base para esta variable la proporción de personas del hogar que acceden al servicio institucional de salud ante una necesidad surgida en los últimos 12 meses con un punto de corte del 100% (DANE, 2005).

Los indicadores simples seleccionados son: viviendas inadecuadas, viviendas con hacinamiento crítico, viviendas con servicios inadecuados, viviendas con alta dependencia económica, viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela (DANE, 2019).

Para el caso del Catatumbo, se presenta un rezago importante en cuanto al cubrimiento de las necesidades básicas; el 57,26% de su población tiene sus necesidades básicas insatisfechas, y supera ampliamente el promedio nacional, del 27,78% y departamental, del 30,43% (DANE, 2005).

**Gráfica 13. Porcentaje personas con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) por municipio**



Fuente: Elaboración Propia. DANE 2005. Porcentaje total de hogares con algún tipo de privación según variables en Catatumbo. 2005.

Los municipios que reportan mayor proporción de población con NBI son Hacarí (79,18%), San Calixto (73,89%) y El Tarra (73,11%) (DANE, 2005). Estos territorios actualmente

reportan una importante presencia de grupos armados al margen de la ley, cultivos de coca y por supuesto, están entre los municipios que más víctimas del conflicto armado reportan.

Ocaña presenta un porcentaje de población con NBI de 26,16%, lo cual lo convierte en el único municipio por debajo del promedio nacional. Por otro lado, los de mejor desempeño son Convención (45,10%), Ábrego (48,44%) y La Playa (50,83%) (DANE, 2005).

El comportamiento de estos indicadores sociales es más grave si se analiza la situación en la zona rural del Catatumbo. El porcentaje de población con NBI en la zona rural asciende a 69%, a diferencia de la cabecera, cuya proporción es de 32,8%. Existe, pues, una brecha de 36% entre las cabeceras y las zonas rurales (DANE, 2005).

Los elementos anteriores sustentan la necesidad de abordar el acceso efectivo a oportunidades de las zonas rurales del país, tal como se planteó en el Acuerdo Final para la terminación del conflicto, entre cuyos objetivos principales se encuentra la integración y el cierre de brechas entre el campo y las ciudades (SIMCI; UNODC, 2018).

## **Caquetá**

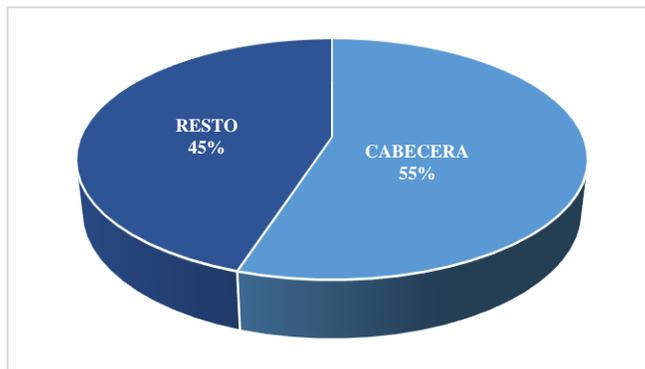
### *Distribución de la población*

El Caquetá, para el 2005, contaba con una población de 420.518 habitantes, ubicados entre los cascos urbanos municipales (55%) y el resto del departamento (45%)<sup>80</sup>.

---

<sup>80</sup> Vale la pena informar que existe un 1,49% de población indígena según la información más reciente del DANE 2018.

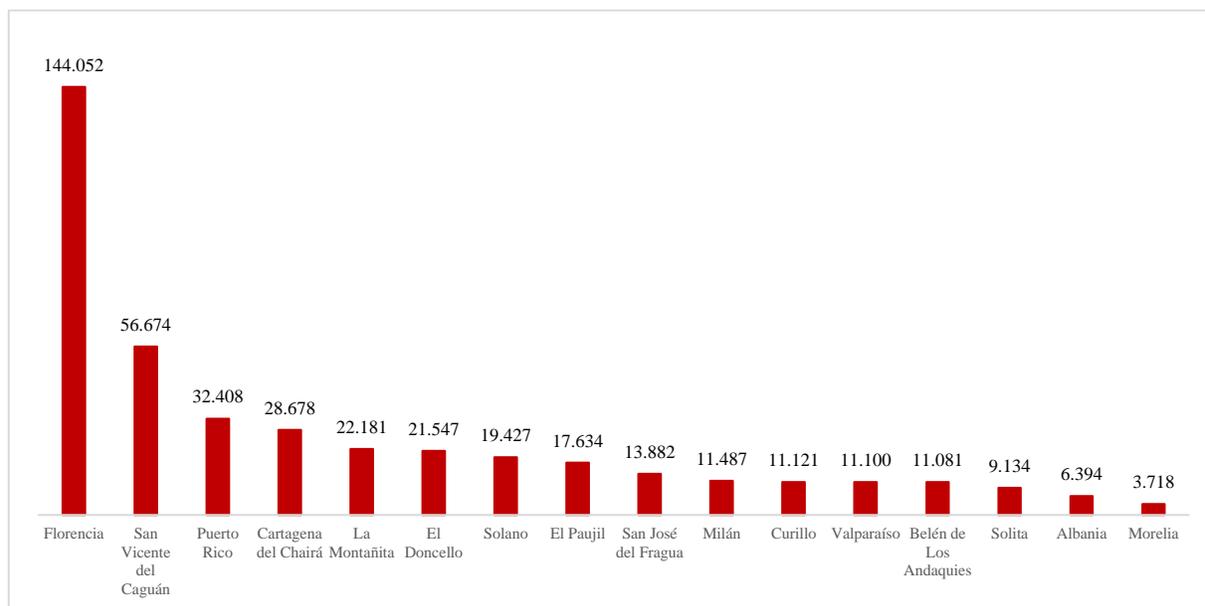
**Gráfica 14. Distribución población Caquetá por zona cabecera y resto**



Fuente: Elaboración Propia. DANE, 2005. Población urbana y rural en el departamento 2005.

Dentro de los municipios con mayor población en el departamento, se encuentran Florencia, San Vicente del Caguán, Puerto Rico, Cartagena del Chairá y La Montañita. Los de menor población son Valparaíso, Belén de los Andaquíes, Solita, Albania y Morelia.

**Gráfica 15. Distribución total de la población por municipio en Caquetá**



Fuente: Elaboración Propia. DANE, 2005. Población urbana y rural en el departamento 2005.

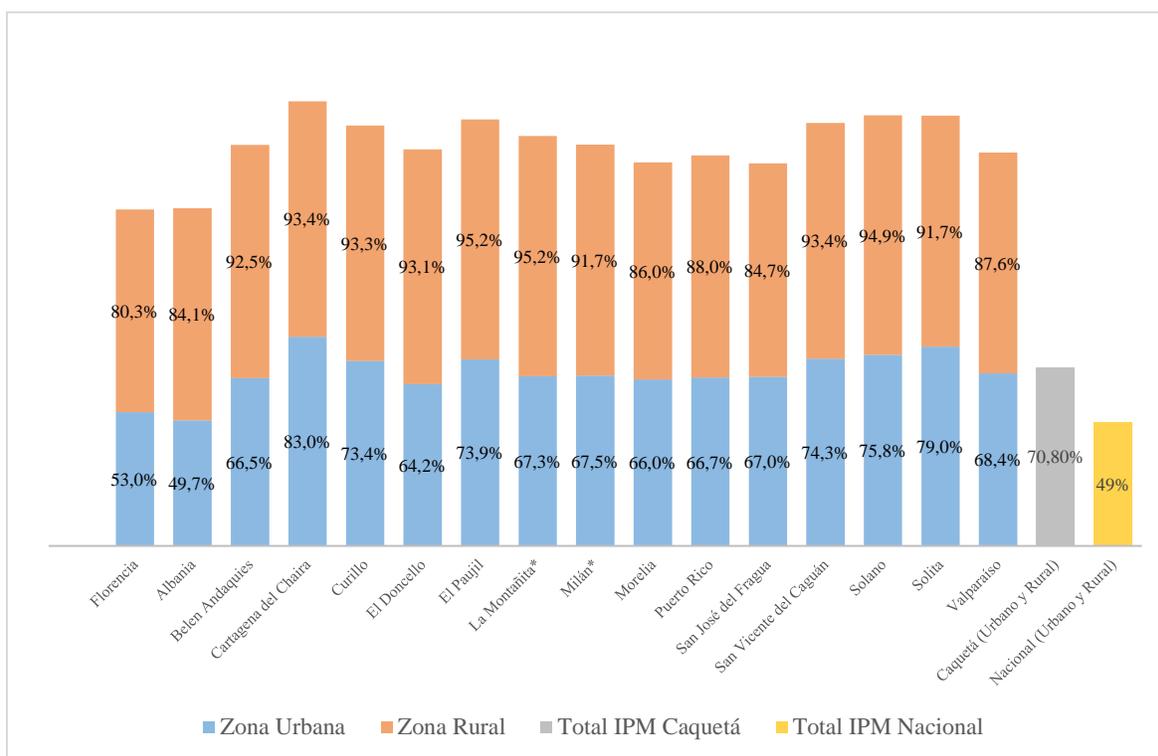
Este dato es importante, ya que la distribución de la población evidencia cuáles zonas del departamento que presentan mayores privaciones, pobreza multidimensional y necesidades básicas insatisfechas entre el casco urbano y la zona rural.

Adicionalmente, este tipo de índices varían de un municipio a otro, lo que refleja la presencia diferenciada del Estado en cuanto al suministro de bienes y servicios, y la facilidad de acceder a éstos desde una zona u otra.

#### *Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)*

Para el caso de Caquetá, se puede observar que el departamento supera en 21,8 puntos el promedio nacional (49%), con un 70,80% de población en situación de pobreza multidimensional, tanto en zonas urbanas como rurales. Éstas últimas registran el mayor porcentaje de población en situación de pobreza (DANE, 2005).

**Gráfica 16. Porcentaje Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) por municipio y zona**



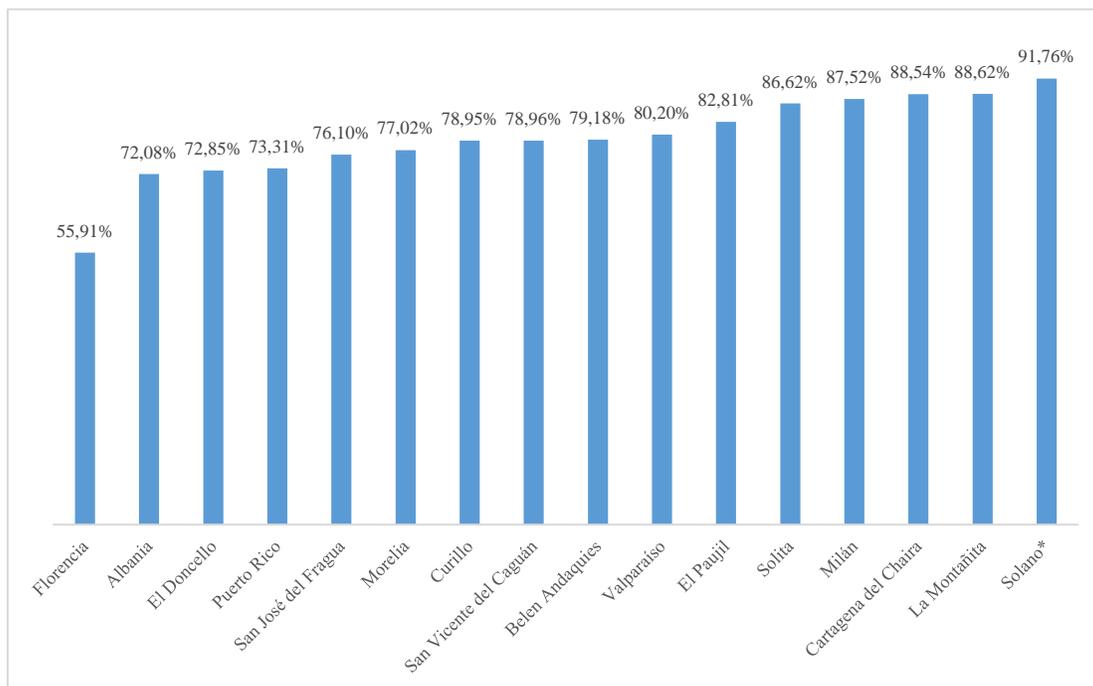
Fuente: Elaboración Propia. DANE 2005. Índice de Pobreza Multidimensional por municipio y departamento 2005.

En ese sentido, por ejemplo, el porcentaje de personas en situación de pobreza en zona rural presentaron registros entre el 80,7% como en Florencia, hasta un 94,9% en Solano, ubicado en el último lugar en este índice (DANE, 2005).

Los índices en la zona urbana también varían; pasan del 49,7% de la población en situación de pobreza multidimensional en Albania, al 83% que se registró en el municipio de Cartagena del Chairá (DANE, 2005).

En cuanto a las condiciones educativas del hogar, de la niñez y juventud, trabajo, salud, acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda, la información desagregada hace más visibles las diferencias entre los municipios.

**Gráfica 17. Ranking de municipios de acuerdo al total del (IPM) en Caquetá**



Fuente: Elaboración Propia. DANE 2005. Porcentaje total del Índice de Pobreza Multidimensional por municipio 2005.

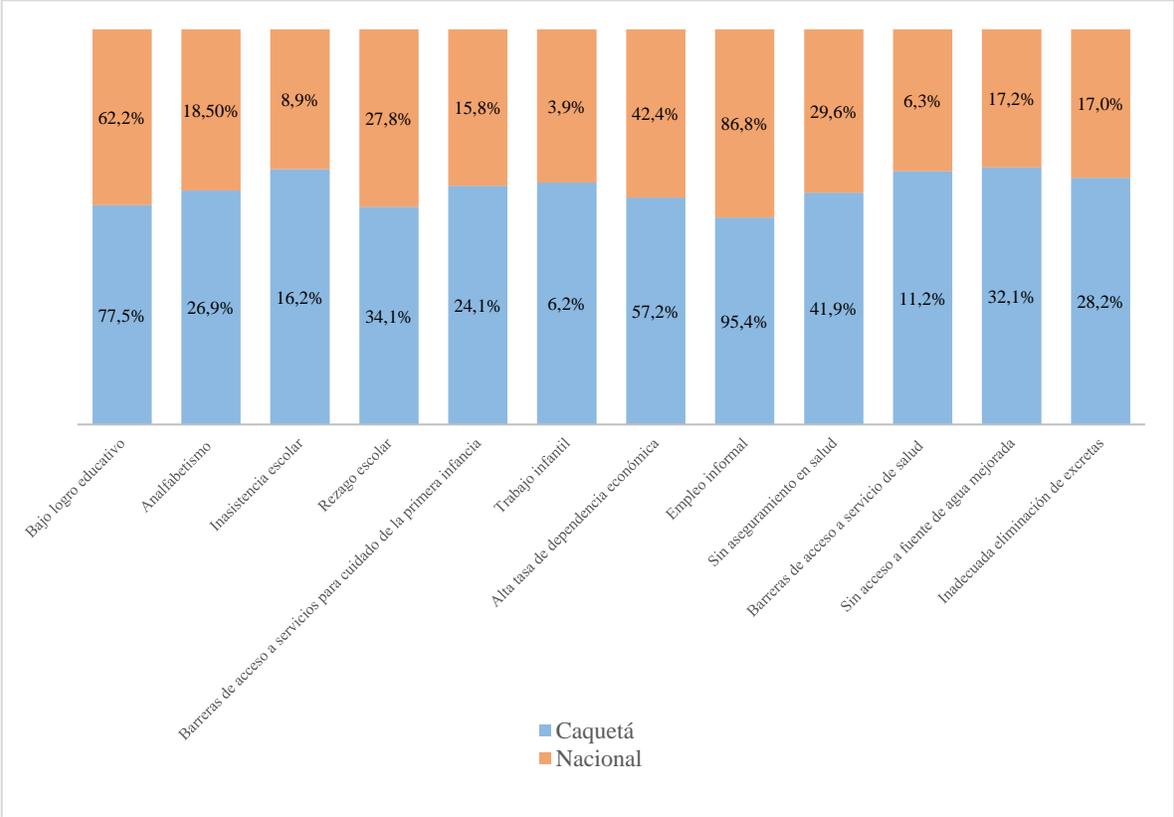
Frente a estos índices, uno de los problemas que se han identificado, está relacionado con el poco dinamismo de la economía que, como bien se observó en líneas anteriores, se basa en el sector primario<sup>81</sup>.

A raíz de lo anterior, en el sector no existe una oferta laboral amplia en la zona, lo que incrementa el empleo informal y conlleva a que los habitantes, en muchas ocasiones, opten por vincularse a economías ilícitas; especialmente a la cadena productiva de la coca (UMAIC, 2016).

<sup>81</sup> A pesar de ello, es necesario aclarar que en los últimos años (desde 2014 a la actualidad), se han consolidado dos sectores: el transporte y la construcción. Por el contrario, otros sectores han ido perdiendo participación: la agricultura y los servicios financieros vieron reducido su porcentaje de participación en la economía del departamento del 18,5% al 8,5% (MinTrabajo, 2014).

Estas limitaciones han llevado a que el departamento, se encuentre atrasado con respecto al país, en lo que se refiere al porcentaje de hogares que sufren algún tipo de privación en indicadores como bajos logros educativos, analfabetismo, barreras para acceder a salud, entre otros.

**Gráfica 18. Porcentaje de hogares con algún tipo de privación según variables**



Fuente: Elaboración Propia. DANE 2005. Porcentaje total de hogares con algún tipo de privación según variables en Caquetá. 2005.

Encontramos así que uno de los problemas más graves que tiene Caquetá está relacionado precisamente con el empleo informal, que alcanzó un porcentaje de 95,4% para 2005, cifra que se asocia al 77,5% del bajo logro educativo y a la alta tasa de dependencia económica con 57,2% (DANE, 2015).

La suma de estos indicadores, además de los ingresos per cápita bajos y el débil comportamiento del Producto Interno Bruto (PIB), dificultan el acceso a bienes y servicios básicos, lo que perpetúa los ciclos de pobreza (MinTrabajo, 2014).

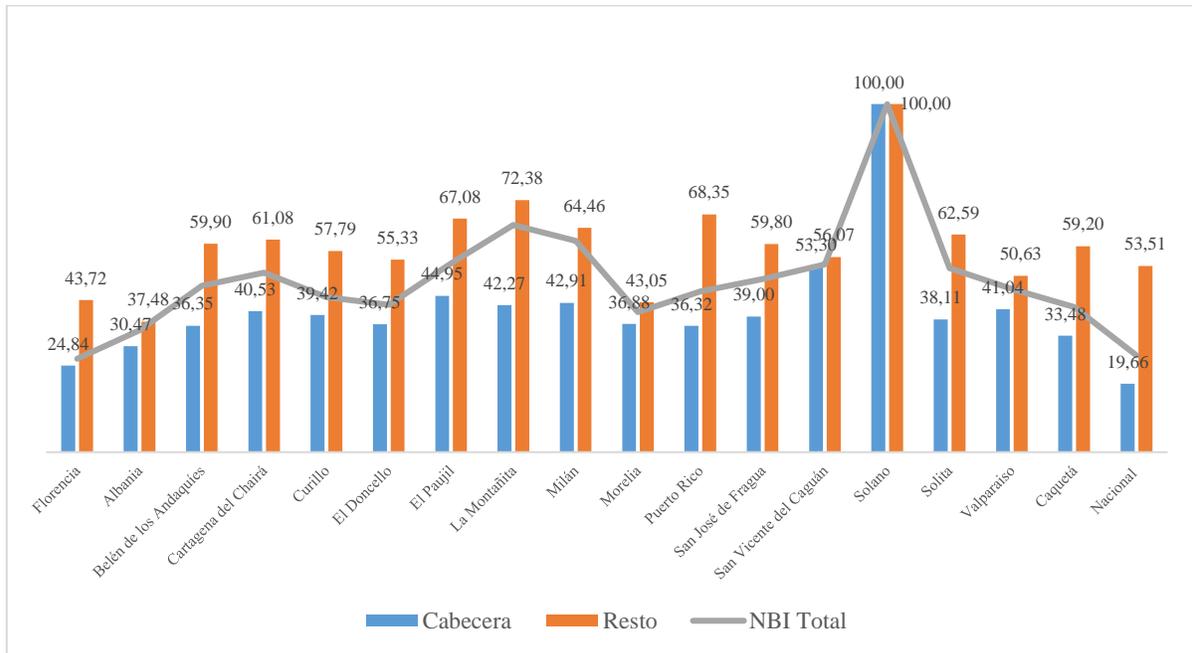
*Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).*

El departamento se encuentra rezagado en el cubrimiento de necesidades básicas. Un 41,72% de su población tiene sus necesidades básicas insatisfechas, frente al 27,78% que registra el promedio nacional (DANE, 2005).

El municipio de Florencia es el único que se encuentra por debajo del promedio nacional, con un 26,85% de personas con NBI.

También aparecen Albania, Morelia y el Doncello con un NBI de 35%, 40,2% y 42,3% respectivamente. Dichos municipios son aquellos en los que más personas tienen cubiertas sus necesidades básicas tanto a nivel urbano como rural en la región (DANE, 2005).

**Gráfica 19. Porcentaje personas con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) por municipio**



Fuente: Elaboración Propia. DANE 2005. Porcentaje total Necesidades Básicas Insatisfechas – NBI por Total, Cabecera y Resto, en cada municipio en Caquetá. 2005.

En comparación, se encuentran municipios como San Vicente del Caguán (53,9%), El Paujil (54,2%), Milán (60,7%), La Montañita (65,2%) y Solano (100%) que están ubicados en los peores lugares del índice de NBI (DANE, 2005).

Frente al municipio de Solano, se aclara que el DANE (2005) asignó ese porcentaje por no contar con información suficiente para su estimación, lo cual evidencia la falta de capacidad para la recolección y consolidación de datos, y para el seguimiento al suministro de bienes y servicios.

Se observa entonces que Caquetá ha registrado grandes brechas y, en comparación con el resto del país, presenta altos niveles de pobreza y privaciones, lo cual lo ubica entre los departamentos más vulnerables de Colombia.

#### **2.1.4 Las capacidades de las administraciones locales: un elemento clave para el desarrollo territorial**

Peter Evans (2007), ha mostrado que la mejor manera de lograr el desarrollo está relacionada con una visión que él denomina “hibridista”. La perspectiva del hibridismo se desarrolla a partir de un conjunto de propuestas fundamentales (Evans, 2007 citado por Villegas & Espinosa, 2011, p. 6).

Entre sus propuestas más básicas se encuentra la efectividad que deben lograr las instituciones públicas, a partir de su capacidad burocrática, construida sobre la base del reclutamiento meritocrático, las normas profesionales y estructuras organizacionales coordinadas (Evans, 2007 citado por Villegas & Espinosa, 2011, p. 8).

De esta manera, señala la relevancia que tiene la eficiente utilización de los recursos y la disciplina fiscal, para asegurar que las metas guarden consistencia en relación con la disponibilidad de recursos y las necesidades reales del ciudadano común (Evans, 2007 citado por Villegas & Espinosa, 2011 p. 7-8).

Frente a esta variable, el Catatumbo ha mostrado avances importantes en su capacidad administrativa. No obstante, se identifican retos en la gestión de recursos y el desempeño fiscal, que actualmente se ven reflejados en los preocupantes resultados en materia de provisión y calidad de la educación y los servicios públicos.

Para el caso del Caquetá, los niveles de gestión y los resultados para generar bienestar y calidad de vida, no llegan a la mayoría de la población, lo que retrasa el desarrollo de las entidades territoriales que lo componen. Su principal reto es en términos de los resultados que debe lograr frente a la capacidad burocrática de los gobiernos locales.

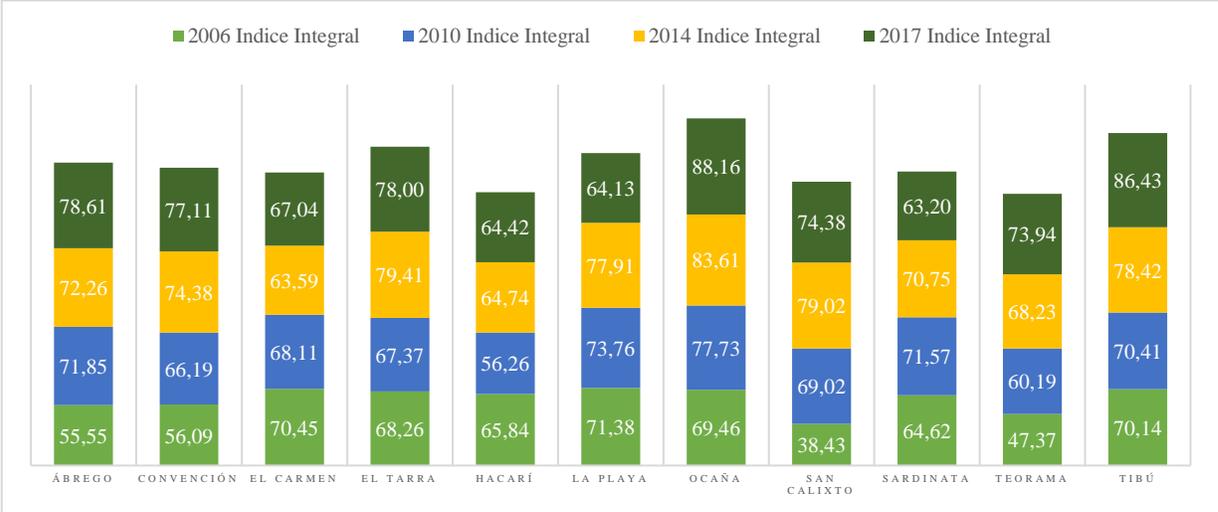
**Catatumbo**

*Evaluación del desempeño integral*

El objetivo de la medición del desempeño integral es evaluar el ejercicio de las entidades territoriales en cuanto a la eficacia en el cumplimiento de sus metas en los planes de desarrollo, la eficiencia en la provisión de bienes y servicios, el cumplimiento de los requisitos legales de ejecución presupuestal y la gestión administrativa y fiscal (DNP, 2018).

A partir de la medición histórica del desempeño integral, la evolución en el Catatumbo oscila entre los niveles medio y satisfactorio.

**Gráfica 20. Histórico desempeño integral por Municipio Catatumbo**



Fuente: Elaboración Propia. DNP, 2017. Resultados Evaluación del Desempeño Integral de los Municipios, en Catatumbo. 2017

No obstante, la medición realizada en 2017 arroja resultados que vale la pena detallar, ya que a pesar de que la calificación final es positiva, el comportamiento de algunas variables deja ver importantes debilidades institucionales en ciertas entidades territoriales.

Respecto al componente de eficacia, que tiene como propósito establecer el nivel de cumplimiento de las metas en los planes de desarrollo (DNP, 2018), el 100% de los municipios presentan un desempeño integral sobresaliente (DNP, 2017).

En el componente de eficiencia, que tiene como objetivo medir la capacidad de un municipio para lograr una relación óptima entre los insumos con que cuenta y los productos obtenidos (acceso a educación, salud, agua potable) (DNP, 2018), el 63% de los municipios se encuentra en un rango entre bajo y crítico (DNP, 2017).

Los municipios que peor desempeño presentaron fueron: El Carmen, Hacarí y La Playa. Es importante mencionar que estos municipios, en donde el desempeño es pobre<sup>82</sup>, son también aquellos donde la complejidad del conflicto ha venido creciendo durante 2017.

Por otro lado, Tibú y Ocaña, obtuvieron una calificación sobresaliente en este componente (DNP, 2017)

En el indicador de requisitos legales, que tiene como objetivo evaluar el cumplimiento en la ejecución de los recursos del sistema general de participaciones (DNP, 2018), el 82% de los municipios se encuentra en el rango de incumplimiento bajo, a excepción de San Calixto y Sardinata, que obtuvieron una calificación de incumplimiento medio (DNP, 2017).

---

<sup>82</sup> Los municipios de Abrego, San Calixto y Sardinata obtuvieron una calificación baja en la medición de eficiencia (DNP, 2017).

En el componente de capacidad administrativa, que tiene el propósito de medir la habilidad de la entidad territorial para asumir sus funciones<sup>83</sup>, el 54% de los municipios mostró un desempeño satisfactorio y el 46% restante, entre bajo o crítico. Nuevamente Hacarí, Ábrego y El Tarra se encuentran en este último rango.

Finalmente, en el indicador de desempeño fiscal, que mide el buen balance entre la movilización de recursos propios, los niveles de inversión, el respaldo de la deuda y el cumplimiento de los límites de gasto, el 45% de las entidades territoriales se ubicó dentro del rango de desempeño vulnerable (DNP, 2017).

El 36% de los municipios restantes obtuvo una calificación que se ubica dentro de un rango de desempeño riesgoso. Solo Tibú y Ocaña se ubicaron dentro de un rango de desempeño fiscal sostenible. Los municipios más críticos fueron, nuevamente Hacarí, El Tarra, Ábrego y Convención (DNP, 2017).

#### *Índice de Medición de Desempeño Municipal (MDM)*

La Medición de Desempeño Municipal es un nuevo índice, que busca hacer más detallada la información presentada por las entidades territoriales, y está orientado a su gestión y generación de resultados, a partir de las denominadas capacidades iniciales (DNP, 2018).

Las capacidades iniciales son características de los entes territoriales y, a partir de ellas, el interés se centra en enfocar la inversión por medio de los resultados, y lograr el fortalecimiento institucional y la disminución de las brechas entre entidades territoriales.

---

<sup>83</sup> Para ello, evalúa la disponibilidad del recurso humano, la rotación del personal directivo, la disponibilidad de equipos de cómputo, la automatización de los procesos y la capacidad del ente territorial para controlar sus propios procesos misionales (DNP, 2018).

A partir de allí, el DNP “clasifica a todos los municipios en cinco grupos comparables con sus capacidades iniciales” (DNP, 2018. p. 11) y un grupo de capitales de la siguiente manera:

**Tabla 3. Descripción capacidades iniciales**

Indicadores para formar un grupo de municipios por Capacidades Iniciales	Grupo Capacidades Iniciales	Descripción
<p>Cada indicador corresponde al 33.3%:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Económicos: Densidad Empresarial, Valor Agregado (promedio 4 años)</li> <li>• Urbanas: Tamaño de la población, porcentaje de población en cabecera, densidad poblacional y pertenencia a economías de aglomeración.</li> <li>• Recursos: Ingresos tributarios y no tributarios per cápita (promedio 4 años).</li> </ul>	C- Ciudades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• % de población en cabecera 2015: 93,5%</li> <li>• Densidad poblacional: 2.423</li> <li>• Ingresos tributarios y no tributarios per cápita promedio (2012-2015): \$ 463.402</li> <li>• Valor agregado municipal per cápita (promedio 2012-2015): \$13.999.937</li> <li>• Habitantes por establecimiento comercial activo 2016: 33</li> </ul>
	G1 – Grupo Nivel Alto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• % de población en cabecera 2015: 64,5%</li> <li>• Densidad poblacional: 393</li> <li>• Ingresos tributarios y no tributarios per cápita promedio (2012-2015): \$ 468.923</li> <li>• Valor agregado municipal per cápita (promedio 2012-2015): \$29.588.891</li> <li>• Habitantes por establecimiento comercial activo 2016: 51</li> </ul>
	G2 – Grupo Nivel Medio Alto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• % de población en cabecera 2015: 46,6%</li> <li>• Densidad poblacional: 88</li> <li>• Ingresos tributarios y no tributarios per cápita promedio (2012-2015): \$ 254.596</li> <li>• Valor agregado municipal per cápita (promedio 2012-2015): \$11.231.278</li> <li>• Habitantes por establecimiento comercial activo 2016: 79</li> </ul>
	G3 – Grupo Nivel Medio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• % de población en cabecera 2015: 42,1%</li> </ul>

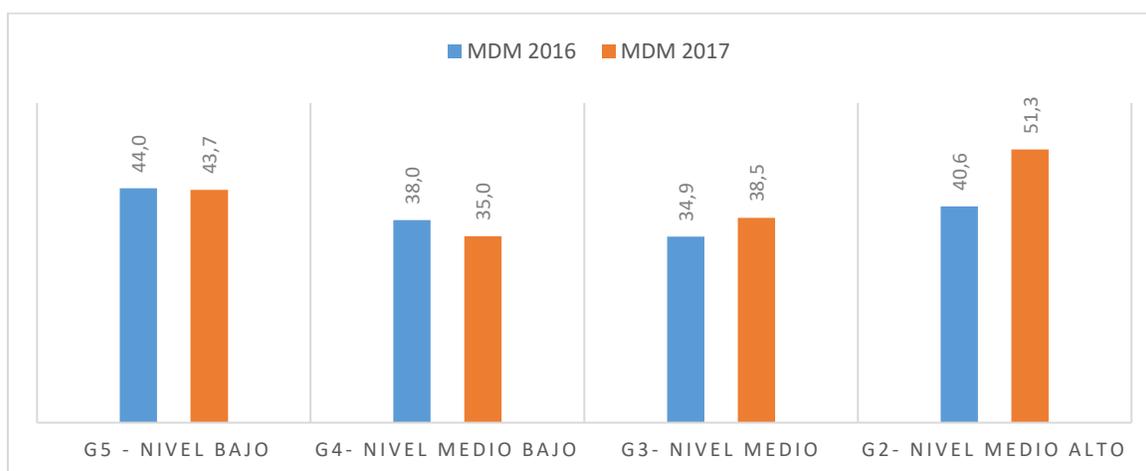
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Densidad poblacional: 53</li> <li>• Ingresos tributarios y no tributarios per cápita promedio (2012-2015): \$ 138.929</li> <li>• Valor agregado municipal per cápita (promedio 2012-2015): \$9.144.577</li> <li>• Habitantes por establecimiento comercial activo 2016: 104</li> </ul>
	G4 – Grupo Nivel Medio Bajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• % de población en cabecera 2015: 39,2%</li> <li>• Densidad poblacional: 55</li> <li>• Ingresos tributarios y no tributarios per cápita promedio (2012-2015): \$ 89.592</li> <li>• Valor agregado municipal per cápita (promedio 2012-2015): \$7.485.768</li> <li>• Habitantes por establecimiento comercial activo 2016: 132</li> </ul>
	G5- Grupo Nivel Bajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• % de población en cabecera 2015: 27,5%</li> <li>• Densidad poblacional: 58</li> <li>• Ingresos tributarios y no tributarios per cápita promedio (2012-2015): \$ 50.638</li> <li>• Valor agregado municipal per cápita (promedio 2012-2015): \$5.240.294</li> <li>• Habitantes por establecimiento comercial activo 2016: 233</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia. DNP, 2018. Medición del Desempeño Municipal MDM.

En Catatumbo el 72% de los municipios de esta región están ubicados entre el grupo de capacidades de nivel bajo y el de nivel medio bajo. Es importante recalcar que ninguno se encuentra categorizado dentro del grupo de nivel alto. Lo anterior se debe principalmente a que una parte importante de la población es rural y sus economías no producen valor agregado.

Así, en el G2 se encuentran Tibú y Ocaña; en el G3, El Tarra; en el G4, los municipios de Sardinata, La Playa, El Carmen y Convención; y, finalmente, en el G5 están ubicados San Calixto, Hacarí, Abrego y Teorama.

**Gráfica 21. Promedio de MDM 2016-2017 por grupo de capacidades iniciales en Catatumbo**



Fuente: Elaboración propia. Información de resultados de la metodología de desempeño municipal 2017 y 2016. DNP. 2018.

Se puede observar que los municipios de capacidades media y media alto, presentaron un mejor comportamiento en cuanto al desempeño municipal en el 2017, frente al año anterior. Los municipios con capacidades ubicadas en los niveles bajo y medio bajo, desmejoraron en su desempeño, especialmente el G4, que disminuyó en 3 puntos su calificación (DNP, 2018)

Ahora bien, para hacer un análisis más detallado de las dimensiones que componen la MDM (gestión y resultado), existen más instrumentos que permiten dilucidar la situación del territorio, la toma de decisiones y los retos.

El componente de gestión juega un papel muy importante, pues constituye variables que determinan en gran medida el puntaje final de la medición, y que hacen relación a las acciones del gobierno local para garantizar el bienestar de la población (DNP, 2018).

En el Catatumbo se observa una mejora en el promedio general de su puntuación en 2,5 en el 2017, frente al año inmediatamente anterior. Ahora bien, el grupo de capacidades iniciales que obtuvo un mejor desempeño promedio en este componente fue el de nivel medio alto (DNP, 2018).

Es importante mencionar que en este grupo se encuentran Tibú y Ocaña, y que este último impulsa fuertemente la tendencia. Por otro lado, el grupo de municipios que representó un menor avance, es el de capacidades de nivel bajo, con una mejora solo de 0,1 puntos (DNP, 2018).

Respecto al comportamiento de los municipios, los que obtuvieron un mejor desempeño en el 2017, frente al año anterior, fueron Convención y Tibú, con una variación positiva de 15 puntos. El de peor desempeño fue Sardinata, con una disminución en la medición de 10 puntos y con una dispersión significativa frente al promedio general del Catatumbo en el 2017 (DNP, 2018).

**Tabla 4. Puntuación de la dimensión de gestión por grupo de capacidades iniciales 2016-2017 Catatumbo**

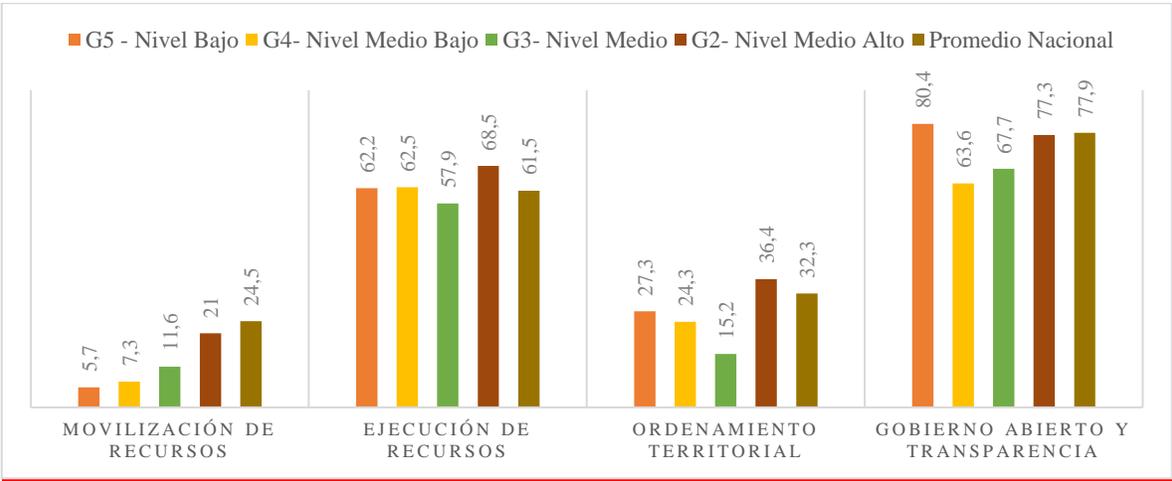
MUNICIPIO	GRUPO DE CAPACIDADES INICIALES	GESTIÓN 2016	GESTIÓN 2017	VARIACIÓN
TIBÚ	G2- Nivel Medio Alto	30,7	45,9	15,2
OCAÑA	G2- Nivel Medio Alto	51,9	55,7	3,9
EL TARRA	G3- Nivel Medio	34,5	38,1	3,5
SARDINATA	G4- Nivel Medio Bajo	37,3	27,3	-10,0
LA PLAYA	G4- Nivel Medio Bajo	27,6	32,1	4,5
EL CARMEN	G4- Nivel Medio Bajo	50,4	44,9	-5,5
CONVENCIÓN	G4- Nivel Medio Bajo	38,1	53,4	15,3
SAN CALIXTO	G5- Nivel Bajo	38,7	36,1	-2,6
HACARÍ	G5- Nivel Bajo	36,9	45,0	8,1
TEORAMA	G5- Nivel Bajo	47,3	45,6	-1,7
ABREGO	G5- Nivel Bajo	52,5	48,9	-3,6
PROMEDIO		40,5	43,0	2,5
CATATUMBO				

Fuente: Elaboración propia. DNP. 2018. Información de resultados de la metodología de desempeño municipal 2017 y 2016.

Estos resultados están mediados por el comportamiento de las cuatro dimensiones que integran el componente de gestión: movilización de recursos, ejecución de recursos, ordenamiento territorial (OT) y gobierno abierto y transparencia.

En el Catatumbo, gobierno abierto obtuvo la puntuación promedio más alta (72,6), seguido de ejecución de recursos (63,1); y las más bajas fueron obtenidas por el recaudo a través del OT (26,8) y la movilización de recursos (9,6), esta última bastante alejada de las otras variables (DNP, 2018).

**Gráfica 22. Puntuaciones de las cuatro dimensiones del componente de gestión por grupo de capacidades iniciales Catatumbo**



Fuente: Elaboración propia. DNP, 2018. Información de resultados por la dimensión de gestión de la metodología de desempeño municipal 2017 y 2016.

En relación con la dimensión que mayores dificultades presentó (movilización de recursos), se identificó una brecha de 15,3 puntos entre el grupo de capacidades iniciales medio alto (G2) y bajo (G5), es decir que (G4) y (G5) presentan una baja capacidad de recaudo e inversión con recursos propios (DNP, 2018).

Los municipios que mayores dificultades presentaron en la medición fueron San Calixto, Sardinata y La Playa. Los que mejor comportamiento mostraron en esta dimensión fueron Ocaña y Tibú.

Por otro lado, los dos municipios que se encuentran en el grupo de capacidades medio alto, muestran que sus principales retos están en la dimensión de recaudo, por vía de ordenamiento territorial y en la dimensión de movilización de recursos. En el caso de Tibú, su desafío es mucho mayor, teniendo en cuenta la situación de conflicto armado que azota al municipio.

El segundo componente de la medición es el de resultado. Esta muestra el comportamiento de las variables que garantizan las condiciones mínimas de desarrollo en los territorios, entre las que se encuentran educación, salud, servicios públicos y seguridad (DNP, 2018).

El promedio de puntuación del componente para el 2017, en el Catatumbo, es de 64,6 lo que indica que no se presentó un avance o disminución frente al año anterior. En la última medición se evidenció un rezago entre grupos de capacidades iniciales bajo (G5) y medio alto (G2) de 8,6 puntos de diferencia.

A nivel municipal, cuatro de los 11 municipios desmejoraron su medición; entre ellos se encuentran San Calixto, Sardinata, Ábrego y El Carmen. El único municipio que presentó una variación positiva sobresaliente fue Tibú. Sin embargo, vale la pena decir que los cambios entre un año y otro no fueron sustanciales en todas las entidades territoriales.

**Tabla 5. Promedio de la puntuación de resultados por capacidades iniciales 2016-2017****Catatumbo**

MUNICIPIOS	GRUPO DE CAPACIDADES INICIALES	2016	2017	VARIACIÓN
TIBÚ	G2- Nivel Medio Alto	63,1	65,9	2,8
OCAÑA	G2- Nivel Medio Alto	70,8	71,7	0,8
EL TARRA	G3- Nivel Medio	67,7	69,4	1,7
SARDINATA	G4- Nivel Medio Bajo	65,2	63,2	-2,0
LA PLAYA	G4- Nivel Medio Bajo	64,1	65,0	0,9
EL CARMEN	G4- Nivel Medio Bajo	62,8	60,1	-2,7
CONVENCIÓN	G4- Nivel Medio Bajo	72,7	74,9	2,2
SAN CALIXTO	G5- Nivel Bajo	59,7	56,0	-3,7
HACARÍ	G5- Nivel Bajo	60,7	61,7	1,1
TEORAMA	G5- Nivel Bajo	59,9	59,9	0,1
ABREGO	G5- Nivel Bajo	63,6	63,3	-0,3
PROMEDIO CATATUMBO		64,6	64,6	0,0

Fuente: Elaboración propia. DNP. 2018. Información de resultados de la metodología de desempeño municipal 2017 y 2016.

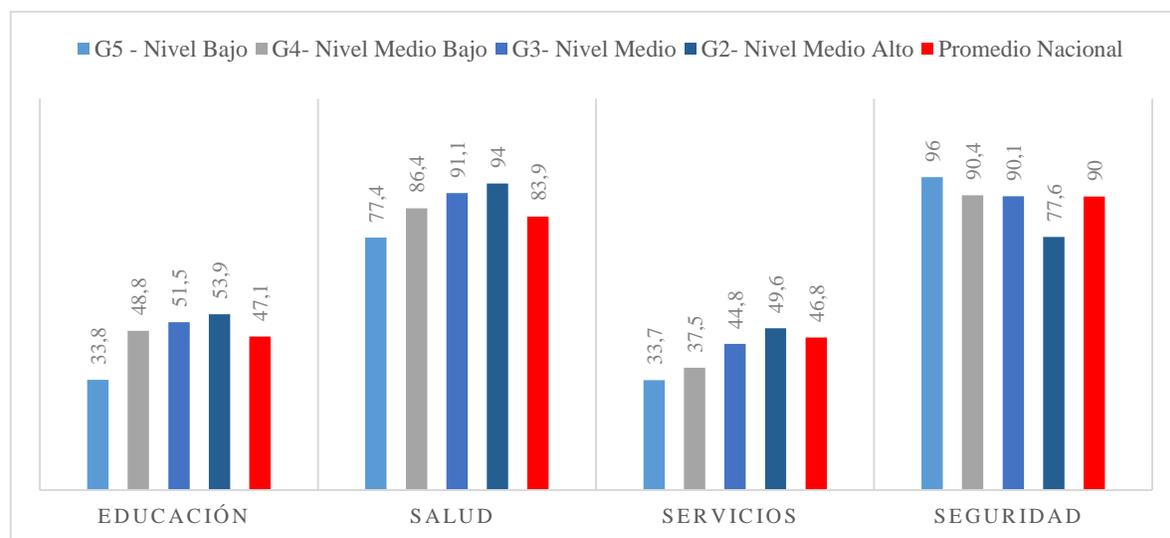
Al analizar las 4 dimensiones se encontró que, en promedio, la dimensión de seguridad y convivencia es la más favorecida (90,1), seguido por salud (84,9). Por su parte, las

dimensiones de servicios públicos (39) y educación (44,5), se identificaron como los principales retos (DNP, 2018).

Frente a los resultados del año 2016, las dimensiones de servicios, educación y seguridad obtuvieron mejoras, mientras que la dimensión de salud presentó reducciones en su puntuación.

En general, se puede decir que todos los municipios tienen rezagos en la dimensión servicios públicos y educación, independientemente de su nivel de capacidades iniciales. Sin embargo, para aquellos ubicados en el grupo de capacidades de nivel bajo, las puntuaciones son preocupantes, a diferencia de los ubicados en el nivel medio alto (DNP, 2018).

**Gráfica 23. Puntuación para cada dimensión del componente de resultados por capacidades iniciales 2017 Catatumbo**



Fuente: Elaboración propia. Información de resultados por dimensión de la metodología de desempeño municipal 2017 y 2016. DNP. 2018.

En la dimensión de servicios públicos y educación, el municipio que mayor dificultad presentó del grupo de capacidades nivel bajo es San Calixto. Del grupo de nivel medio bajo,

Sardinata, en educación y El Carmen, en servicios públicos. Del nivel medio alto, Tibú, en ambas dimensiones (DNP, 2018).

En la dimensión de seguridad, los municipios ubicados en los grupos (G4) y (G5) están relativamente mejor. El peor desempeño se identificó en los municipios ubicados en los grupos de capacidades medio alto, especialmente en Tibú, entidad territorial altamente afectada por cultivos ilícitos en el mismo año de la medición.

En conclusión, tanto el acceso como la calidad en educación y servicios públicos sigue siendo un desafío para el Catatumbo, independientemente de la clasificación entre los grupos de capacidades iniciales. Además de señalar que las entidades territoriales cuentan una baja capacidad administrativa y desempeños fiscales riesgosos.

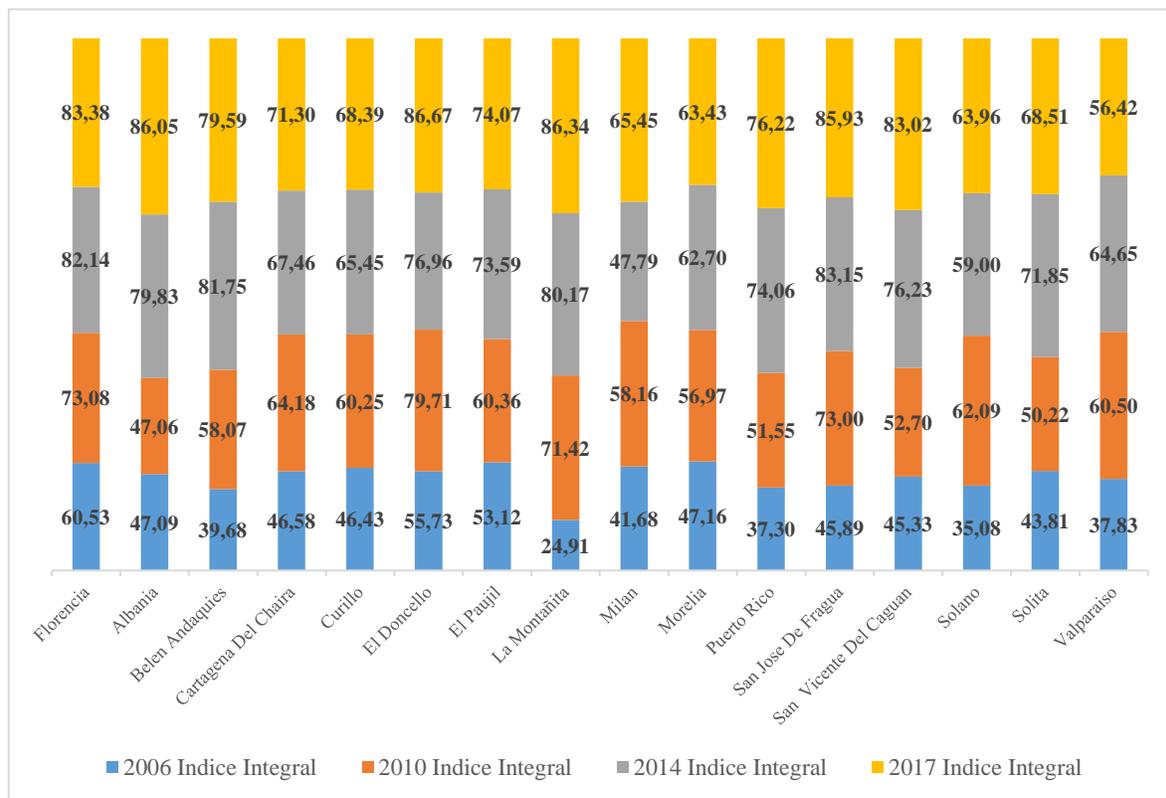
## **Caquetá**

### *Evaluación del desempeño integral (IDI)*

Con relación al histórico de la medición del Índice Desempeño Integral (IDI), se puede observar que el departamento ha tenido gran avance.

En ese sentido se observa que para 2017 se presentaron resultados que es importante mencionar y que se deben tener en cuenta en el momento de impulsar iniciativas que apuntan a la construcción de espacios más pacíficos.

**Gráfica 24. Histórico Desempeño Integral por municipio en Caquetá**



Fuente: Elaboración Propia. DNP, 2017. Resultados Evaluación del Desempeño Integral de los Municipios en Caquetá. 2017.

Respecto al componente de eficacia, el 75% de los municipios presenta un desempeño integral sobresaliente y el 12,5%, un desempeño medio (DNP, 2017). Los municipios que se encuentran en los extremos por su desempeño son Florencia, con un desempeño satisfactorio y Valparaíso con un desempeño crítico.

En el componente de eficiencia, el 50% de los municipios se encuentra en un rango entre sobresaliente y satisfactorio, mientras que el 31,25% está en un rango bajo y crítico (DNP, 2017).

Los municipios que peor desempeño presentaron en esta variable fueron Milán y Morelia. Es importante mencionar que estos municipios, cuyo desempeño es pobre<sup>84</sup>, coinciden con aquellos donde se han evidenciado altos índices de violencia<sup>85</sup> y presencia de cultivos ilícitos<sup>86</sup>.

San José de Fragua y Florencia presentaron una calificación sobresaliente y satisfactoria respectivamente (DNP, 2017).

Frente al indicador de requisitos legales, el 56,2% de los municipios se encuentra dentro del rango de incumplimiento bajo<sup>87</sup>, y el 31,2% está en el rango de incumplimiento medio<sup>88</sup>. Florencia y San Vicente del Caguán, por otro lado, presentaron una calificación de cumplimiento óptimo (DNP, 2017).

En el componente de capacidad administrativa, el 43,7%<sup>89</sup> de los municipios mostró un desempeño sobresaliente, y el 31,2%<sup>90</sup>, satisfactorio. El 31% restante se encuentra entre medio y bajo, lo que ubica de nuevo a Milán en un nivel crítico.

Finalmente, en el indicador de desempeño fiscal, Caquetá muestra que el 62,5%<sup>91</sup> de las entidades territoriales se ubicó dentro del rango de desempeño vulnerable (DNP, 2017).

---

<sup>84</sup> Los municipios de Curillo, El Paujil y Solano, obtuvieron una calificación baja en la medición de eficiencia (DNP, 2017).

<sup>85</sup> En esa región especialmente la ejercida por paramilitares.

<sup>86</sup> Por ejemplo, Milán ocupa el puesto 5 en el ranking de municipios con mayores áreas cultivadas de hoja de coca en el año 2017 representado en 113.554 (ha) (Alta Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, Observatorio de Drogas de Colombia).

<sup>87</sup> Los municipios de Albania, Cartagena del Chairá, El Doncello, El Paujil, La Montañita, Milán, Puerto Rico, San José y Solano (DNP, 2017).

<sup>88</sup> Los municipios de Belén de los Andaquíes, Curillo, Morelia, Solita y Valparaíso (DNP, 2017).

<sup>89</sup> Los municipios de Albania, El Doncello, El Paujil, La Montañita, San José de Fragua, San Vicente del Caguán y Solita (DNP, 2017).

<sup>90</sup> Los municipios de Florencia, Curillo, Valparaíso y Puerto Rico (DNP, 2017).

<sup>91</sup> Los municipios de Albania, Belén Andaquíes, El Doncello, El Paujil, La Montañita, Milán, Morelia, Solano, Solita y Valparaíso (DNP, 2017).

El 31,2% de los municipios<sup>92</sup> obtuvo una calificación sostenible y el 6,25%, correspondiente al municipio de Curillo, fue ubicado en un desempeño fiscal riesgoso (DNP, 2017).

Con relación al histórico de la medición del Índice Desempeño Integral (IDI), se puede concluir que los municipios del Caquetá han mejorado su capacidad administrativa en el territorio. A partir del 2006, ocurrió un tránsito de nivel bajo a sobresaliente, e incluso se presentaron casos en los que se pasó de niveles críticos a satisfactorios.

#### *Medición de Desempeño Municipal (MDM)*

El departamento de Caquetá presenta un desempeño que oscila entre municipios de nivel medio bajo y nivel medio, en gran parte por la baja densidad poblacional y la reducida aglomeración económica en la mayoría de los municipios del departamento.

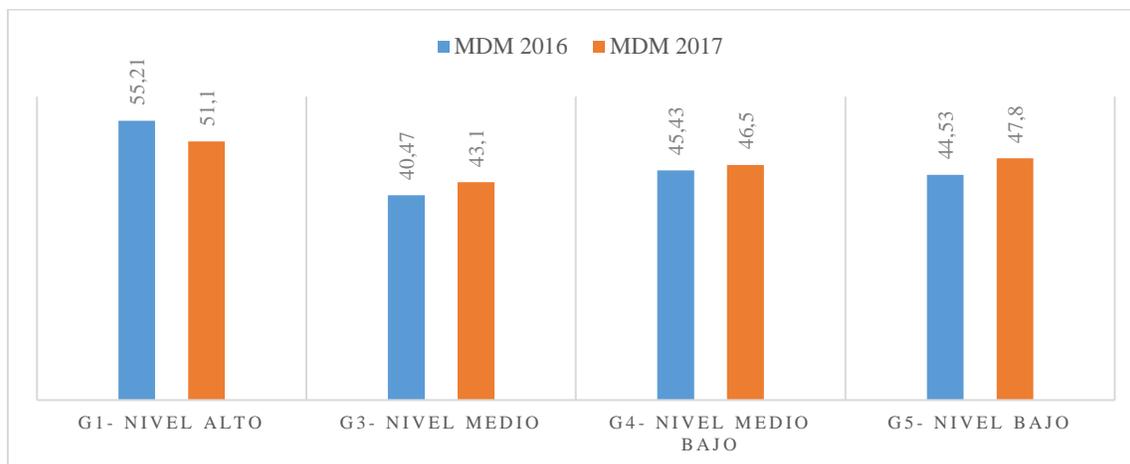
Los 16 municipios se distribuyen en cada grupo así: en el (G1) se encuentra Florencia, en el (G3) se encuentran los municipios de Cartagena del Chairá, El Doncello, Morelia y Solita.

En el (G4) se encuentran la mayoría de municipios Albania, Belén de los Andaquíes, Curillo, El Paujil, Puerto Rico, San José de Fragua, San Vicente del Caguán y Valparaíso. Los municipios de La Montañita, Milán y Solano pertenecen al (G5) de nivel de capacidades iniciales bajas.

---

<sup>92</sup> Los municipios de Florencia Cartagena Del Chaira Puerto Rico San Jose De Fragua San Vicente Del Caguán (DNP, 2017).

**Gráfica 25. Promedio de MDM 2016-2017 por Grupo de Capacidades Iniciales en Caquetá**



Fuente: Elaboración propia. DNP, 2018. Información de resultados de la metodología de desempeño municipal 2017 y 2016.

Los municipios de capacidades medias, medio bajo y bajo, presentaron un mejor comportamiento en cuanto al desempeño municipal. Los municipios del (G4) tuvieron el mayor aumento en su MDM con 3,27 puntos de promedio.

No sucedió lo mismo con el grupo de nivel alto, cuyo desempeño bajó 4 puntos (DNP, 2018). Esto se ve reflejado al examinar las dimensiones que componen la MDM de gestión y resultado.

En la primera de ellas, la dimensión de gestión, se observa un crecimiento en el departamento de 1,6 puntos frente al año inmediatamente anterior (DNP, 2018).

A nivel de grupos, los municipios de capacidades iniciales que tuvieron la mayor mejora en el promedio de su gestión, fue el grupo de municipios de nivel bajo (G5), cuyo puntaje subió en 4 puntos (DNP, 2018).

El grupo que representó un avance menor fue el de capacidades iniciales alto (G1), en donde se encuentra la capital, Florencia, con una tendencia negativa de 3,9 puntos.

**Tabla 6. Puntuación de la dimensión de gestión por grupo de capacidades iniciales 2016-2017 Caquetá**

MUNICIPIO	GRUPO DE CAPACIDADES INICIALES	2016	2017	VARIACIÓN
FLORENCIA	G1- Nivel Alto	55,5	51,6	-3,9
ALBANIA	G4- Nivel Medio Bajo	46,6	42,7	-3,9
BELEN DE LOS ANDAQUIÉS	G4- Nivel Medio Bajo	55,8	59,3	3,5
CARTAGENA DEL CHAIRÁ	G3- Nivel Medio	41,4	48,5	7,0
CURILLO	G4- Nivel Medio Bajo	45,4	42,0	-3,4
EL DONCELLO	G3- Nivel Medio	42,1	50,1	8,0
EL PAUJIL	G4- Nivel Medio Bajo	44,8	46,9	2,1
LA MONTAÑITA	G5- Nivel Bajo	49,4	49,8	0,5
MILÁN	G5- Nivel Bajo	47,1	54,7	7,6
MORELIA	G3- Nivel Medio	41,7	42,2	0,4

PUERTO RICO	G4- Nivel Medio Bajo	34,5	38,1	3,6
SAN JOSÉ DEL FRAGUA	G4- Nivel Medio Bajo	52,7	47,0	-5,7
SAN VICENTE DEL CAGUÁN	G4- Nivel Medio Bajo	44,9	52,1	7,2
SOLANO	G5- Nivel Bajo	36,9	40,9	4,0
SOLITA	G3- Nivel Medio	36,8	32,0	-4,8
VALPARAÍSO	G4- Nivel Medio Bajo	40,1	42,1	2,0
PROMEDIO CAQUETÁ		44,7	46,3	1,6

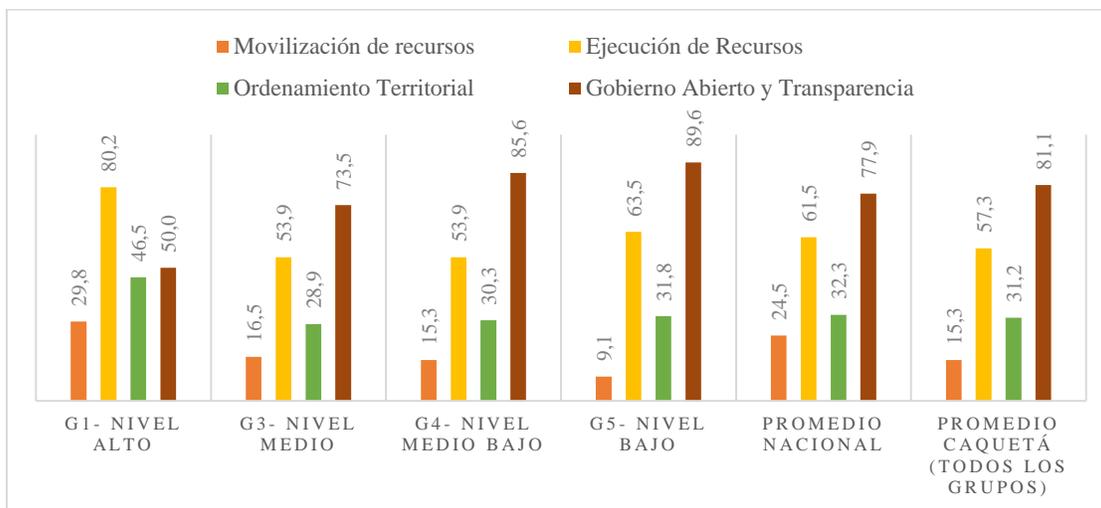
Fuente: Elaboración propia. DNP, 2018. Información de resultados de la metodología de desempeño municipal 2017 y 2016.

El municipio que mejor comportamiento presentó es El Doncello (G3), con una variación positiva de 8 puntos, seguido de Milán (G5) con una variación de 7,3 puntos en su gestión (DNP, 2018).

Los que peor puntuación presentaron fueron San José de Fragua (G4), con una tendencia negativa de 5,7 puntos, y Solita (G3), con 4,8 puntos. Ambos disminuyeron el promedio de su gestión (DNP, 2018).

Al hacer un análisis desagregado de los indicadores de la dimensión de gestión en Caquetá, encontramos que, en sus cuatro dimensiones, la puntuación promedio más alta la obtuvo gobierno abierto (81,1), seguido de ejecución de recursos (57,3), recaudo a través del Ordenamiento Territorial (31,2) y, finalmente, movilización de recursos (15,3) (DNP, 2018).

**Gráfica 26. Puntuaciones de las cuatro dimensiones del componente de gestión por grupo de capacidades iniciales Caquetá**



Fuente: Elaboración propia. DNP, 2018. Información de resultados por la dimensión de gestión de la metodología de desempeño municipal 2017 y 2016.

En relación con la movilización de recursos, se identificó una brecha de casi 21 puntos entre el grupo de capacidades iniciales alto (G1)<sup>93</sup> y bajo (G5). Se evidenció que estos últimos presentan dificultades en temas como recaudo, generación de recursos propios e inversión particular.

Gran parte de este problema es causada por la escasa actualización del catastro urbano y rural, hecho que se concentra en el grupo de nivel bajo, compuesto en su mayoría por municipios rurales (DNP, 2018).

En cuanto a la ejecución de recursos, los grupos son relativamente homogéneos, incluso se observa que en los municipios de los grupos (G3) y (G4), se presentaron mejores resultados.

<sup>93</sup> Hay que destacar que Florencia es el único municipio que hace parte del G1 (no alcanza a estar incluida en el grupo C-Capitales-).

En los temas de recaudo a través de ordenamiento territorial, este es uno de los retos para el (G1), de capacidad alta. Cabe destacar que los municipios del G5 (capacidades bajas), en comparación, por ejemplo, con el G3 (capacidades del nivel medio), tienen mejores resultados en esta dimensión (DNP, 2018).

Por otro lado, la medición de la dimensión de resultados en el departamento presentó, en 2017, un rezago entre grupos de capacidades iniciales bajo (G5) y alto (G1), de 10,6 puntos de diferencia, mucho más bajo que el promedio nacional, altamente disperso.

En este punto, el promedio de la puntuación del componente de resultados para 2017, fue de 59,7 puntos, lo que representó una variación mínima, pero con una tendencia negativa frente a los 59,9 puntos de 2016.

**Tabla 7. Promedio de puntuación de resultados por capacidades iniciales 2016-2017 Caquetá**

MUNICIPIO	GRUPO DE CAPACIDADES INICIALES	2016	2017	VARIACIÓN
FLORENCIA	G1- Nivel Alto	67,4	65,8	-1,6
ALBANIA	G4- Nivel Medio Bajo	59,5	63,8	4,3
BELÉN DE LOS ANDAQUÍES	G4- Nivel Medio Bajo	63,4	66,3	2,9
CARTAGENA DEL CHAIRÁ	G3- Nivel Medio	64,5	61,3	-3,2
CURILLO	G4- Nivel Medio Bajo	53,8	54,5	0,6

EL DONCELLO	G3- Nivel Medio	66,3	68,2	1,9
EL PAUJIL	G4- Nivel Medio Bajo	61,4	56,9	-4,5
LA MONTAÑITA	G5- Nivel Bajo	57,3	57,1	-0,3
MILÁN	G5- Nivel Bajo	61,2	59,1	-2,0
MORELIA	G3- Nivel Medio	65,4	64,6	-0,8
PUERTO RICO	G4- Nivel Medio Bajo	60,0	58,8	-1,2
SAN JOSÉ DEL FRAGUA	G4- Nivel Medio Bajo	58,7	60,8	2,1
SAN VICENTE DEL CAGUÁN	G4- Nivel Medio Bajo	57,6	57,5	0,0
SOLANO	G5- Nivel Bajo	53,8	49,3	-4,4
SOLITA	G3- Nivel Medio	56,3	58,2	1,9
VALPARAÍSO	G4- Nivel Medio Bajo	51,6	53,0	1,4
PROMEDIO CAQUETÁ		59,9	59,7	-0,2

Fuente: Elaboración propia. DNP, 2018. Información de resultados de la metodología de desempeño municipal 2017 y 2016.

Se puede observar que los resultados de 8 de los 16 municipios desmejoraron en su medición, entre los que se encuentran El Paujil (G4), Solano (G5), Cartagena del Chairá (G3), Milán (G5) y el único municipio con capacidades iniciales de nivel alto: Florencia (G1).

Vale la pena decir que algunos municipios con niveles de desempeño bajo (G5) y cuyo componente de gestión obtuvo buenos resultados, tuvieron también una disminución de 2,2 puntos en la dimensión de resultados con respecto a 2016.

El grupo de municipios de nivel medio bajo (G4) presentó un mejor comportamiento en cuanto a garantías de bienestar y condiciones mínimas de desarrollo, criterio en el que tuvo un aumento de 0,7 puntos, seguido por el grupo de municipios de nivel medio (G3), que no tuvo ninguna variación con respecto a 2016.

En general, el departamento de Caquetá cayó 0,2 puntos en la dimensión de resultados de 2016 a 2017, lo cual evidencia que no siempre hay una relación directa entre una buena gestión y unos buenos resultados.

Al hacer examinar los indicadores más de cerca, se encontró que, en promedio, el mejor puntaje lo obtuvo la dimensión de seguridad y convivencia (92), seguido por la de salud (76,4).

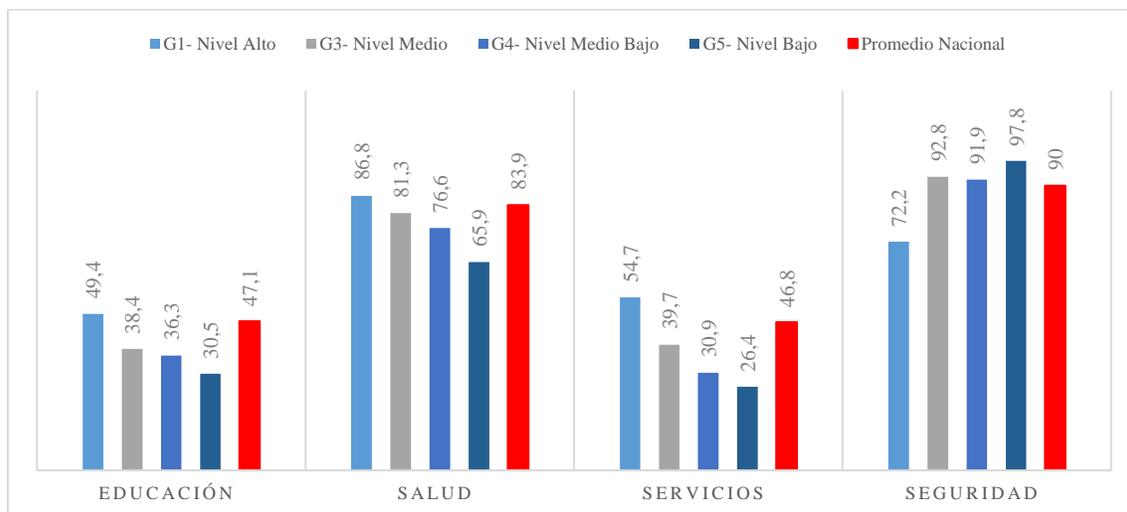
Por su parte, los puntajes de los indicadores de educación (36,6) y servicios públicos (33,8) no son buenos, lo que los convierte en los principales retos, especialmente en los temas de provisión de servicios públicos.

En comparación con los resultados del año 2016, las dimensiones de educación y salud obtuvieron mejoras, mientras que la dimensión de servicios públicos y seguridad presentó reducciones en su puntuación.

Esta reducción estuvo probablemente propiciada por la existencia de las denominadas disidencias de las FARC-EP y el aumento de cultivos ilícitos. Aun así, Caquetá se encuentra por encima del promedio nacional en la dimensión de seguridad, con un puntaje de 92.

Respecto a la variable de seguridad, los municipios de menores capacidades iniciales (G5) son los que mejor están en este indicador. El desempeño menos positivo lo presenta Florencia (G1) y los municipios del grupo medio bajo (G4).

## Gráfica 27. Puntuación para cada dimensión del componente de resultados por capacidades iniciales 2017 Caquetá



Fuente: Elaboración propia. DNP, 2018. Información de resultados por la dimensión de resultados de la metodología de desempeño municipal 2017 y 2016.

Es clave decir que, en los municipios ubicados en el grupo de capacidades de nivel bajo (G5), la puntuación en la variable de educación es preocupante, e incluso más en la de servicios públicos que, por ejemplo, presenta una diferencia con el grupo medio bajo (G4) de casi 4,5 puntos y en educación de 5,8 siendo el grupo más cercano.

El municipio del grupo de capacidades iniciales de nivel bajo (G5) con peor puntaje en educación y servicios es Solano y de nivel medio bajo (G4), Valparaíso. En el nivel alto, Florencia evidencia problemas en estas dos dimensiones, pues presentó un puntaje promedio cercano a 60.

Estos resultados afectan el desarrollo de los territorios de Caquetá y Catatumbo, puesto que determinan los índices de empleabilidad y disminuyen las posibilidades de ingresar a un

mercado formal por falta de educación. Lo anterior, naturalmente limita el avance de los territorios y facilita la perdurabilidad de economías ilícitas.

## **2.2. La construcción de paz a través de la promoción de la participación ciudadana**

Como se ha mencionado a lo largo del capítulo, la paz territorial comprende la transformación del conflicto a partir del fortalecimiento de la capacidad del Estado y la promoción de la participación ciudadana como elementos fundamentales para la sostenibilidad de los procesos de construcción de paz en los lugares más afectados por el conflicto armado (Jaramillo, 2014).

En esta sección se abordará el elemento de la participación ciudadana como una variable fundamental del enfoque de paz mencionado anteriormente.

Tal como lo señala Arévalo (2014), para finalizar los ciclos de violencia de las sociedades en conflicto, se requiere incorporar las visiones de sectores sociales y políticos que han sido históricamente excluidos.

Para efectos del desarrollo de esta investigación, la participación ciudadana será entendida como:

“(…) Una forma de intervención de los individuos en actividades públicas, en las que estos poseen y representan los intereses de la sociedad en que residen” (Cunill, 1991 citado por Garrido Vergara, Valderrama, & Ríos Peñafiel, 2016. p. 258).

La participación ciudadana constituye un aspecto fundamental para garantizar la integración de la sociedad civil en el contexto de la democracia deliberativa. De esta manera, el ejercicio deliberativo supone que:

“Las partes involucradas alcancen consensos sobre los temas de interés público, bajo la lógica de ‘acuerdos racionalmente motivados’ (Habermas, 1998). Esta forma de participación supone la búsqueda de acuerdos transversales sobre asuntos comunes (...). La relación de las lógicas comunicativas con el ejercicio deliberativo público está sujeta a la generación e implementación de mecanismos (tales como asambleas públicas, plebiscitos, etc.) que no sólo aseguren formas de participación ciudadana, sino que además posibiliten la integración sociopolítica y otorguen

legitimidad a las decisiones políticas” (Garrido Vergara, 2011 citado por Garrido Vergara, Valderrama, & Ríos Peñafiel, 2016. p. 256).

En Colombia, el enfoque de participación ciudadana ha estado presente desde la constitución de 1991, y se ha desarrollado a partir de múltiples mecanismos e instancias de participación creados por la ley (FIP, 2018).

Actualmente, la democracia deliberativa en Colombia no solo se constituye en una agenda de ampliación democrática, sino que es uno de los caminos para desincentivar la lucha violenta, empoderar a las comunidades y construir confianza con actores excluidos y con visiones diferentes sobre el desarrollo (FIP, 2018).

Como hemos ratificado a lo largo de esta investigación, los territorios de Catatumbo y Caquetá han desarrollado dinámicas proclives a la generación de violencia, situación que ha impedido la generación de condiciones para el ejercicio de la participación ciudadana.

En el Catatumbo se entrevisté que, pese a la violencia y la precariedad estatal, se constituyó un entramado comunitario que fomentó la participación activa de las comunidades en procesos de organización social que buscaban solventar las necesidades más básicas de la población.

Este proceso logró posicionar la movilización y la protesta como un ejercicio deliberativo legítimo para reclamar la presencia del gobierno nacional y constituir espacios de participación que permitieran generar acuerdos para transformar la situación en la región. Sin embargo, los resultados son poco alentadores.

En el caso del Caquetá, el ejercicio deliberativo público se ha presentado como un “fenómeno de movilización social permanente” (González, 1998, citado por Vásquez, 2014, p. 66), producto de los múltiples procesos de colonización y de la presencia diferenciada del Estado a lo largo de la región, que ha facilitado la creación de organizaciones.

Para comprender las características puntuales de estas dinámicas y los resultados que hoy presenta cada uno de los territorios objeto de estudio, es importante entender:

Primero, el entramado social y comunitario<sup>94</sup>; segundo, la incidencia de las organizaciones y movimientos sociales; y tercero, la confluencia de los espacios institucionales de deliberación propiciados por el gobierno nacional y por las organizaciones sociales del territorio.

### **2.2.1 El entramado social y comunitario del Catatumbo: organizaciones sociales de avanzada con elemento fundamental para la participación ciudadana**

Si bien se reconoce la experiencia organizativa y la existencia de espacios institucionales para la toma de decisiones en el Catatumbo, estos avances no se han traducido en el cumplimiento de los acuerdos por parte del gobierno nacional, ni en el mejoramiento de la situación de violencia y pobreza que ha venido experimentando este territorio.

#### *El entramado social y comunitario del Catatumbo*

Respecto al entramado comunitario, el protagonismo ha estado centrado en el rol que han jugado las Juntas de Acción Comunal (JAC) y la Iglesia, en cabeza de la diócesis, papel que ha sido relevante desde los años sesenta, y que se mantiene hasta la actualidad.

La débil presencia del Estado en la región produjo que muchas de sus funciones y responsabilidades fueran asumidas por la Iglesia Católica, la cual actuaba como promotor de salud, orador, educador. Las partidas de bautismo funcionaron, por un tiempo, como la única forma de identificación en las zonas rurales (CNMH, 2018).

---

<sup>94</sup> Para efectos de esta investigación, se realiza un análisis del entramado social y organizativo, y como este ha incidido en el desarrollo de unas dinámicas particulares de participación ciudadana en el marco del conflicto armado. No obstante, es importante señalar que el trabajo no indaga sobre el impacto que tuvo la dinámica de la violencia en la capacidad organizativa de los territorios en términos del orden social establecido entre los grupos armados ilegales y la población de Catatumbo y Caquetá.

Por otro lado, las JAC emergieron como la primera y la más importante forma de organización campesina de los habitantes rurales del Catatumbo:

“Las JAC, de esta manera, se concentraron en garantizar la provisión de servicios básicos para los habitantes de una vereda dada, en particular por medio de la intermediación y gestión ante las administraciones locales, con un énfasis en el trabajo de colectivo que permitió el mejoramiento y/o construcción de obras tan importantes como la escuela veredal, los caminos, el acueducto y los puentes” (CNMH,2018. p. 122).

Además de configurarse como la primera organización social de la región, ha sido la piedra angular de movimientos políticos y sociales: cooperativistas, políticos, sociales y sindicales, formas de organización que apalancaron y continúan adelantando apuestas comunitarias y expresiones sociales para llamar la atención del Estado<sup>95</sup> (CNMH, 2018).

Finalmente, es importante mencionar que este tipo de organización desarrolló códigos locales de convivencia, autogestión y supervivencia en su interlocución y cooperación con los diferentes grupos armados ilegales.

Esta situación ha generado estigmas a su labor por parte del gobierno y las fuerzas militares, que les vinculan con uno u otro grupo (Reyes, 2018). Además, históricamente se han visto afectados por las dinámicas del conflicto armado, especialmente en la época de la violencia paramilitar en la que fueron asesinados un importante número de líderes sociales (CNMH, 2018).

### *Organizaciones sociales en el Catatumbo.*

Como se mencionó anteriormente, los procesos de autogestión comunitaria, liderados principalmente por las JAC, dieron lugar a la consolidación de las bases sociales de las

---

<sup>95</sup> “Las comunidades del Catatumbo han encontrado formas de organización y acción comunitaria que han buscado atender las necesidades más sentidas, desde las cuales se ha erigido el movimiento comunal y cooperativo, una red que, entre los años ochenta y noventa, apalancó una diversidad de apuestas comunitarias, en particular, de habitantes rurales; la implementación de propuestas de comercialización y transformación de productos a nivel local y regional; la construcción de planes de vida; los planes alternativos de sustitución de cultivos de uso ilícito y la defensa de sus derechos, entre otras” (CNMH,2018. p. 611).

asociaciones más representativas impulsando importantes movimientos sociales con un eco relativamente importante a nivel regional y nacional. Cuatro organizaciones sociales son las más reconocidas de la región:

La Asociación Campesina del Catatumbo (ASCAMCAT), ha sido la asociación que ha ganado más influencia en la región, y se concentra en temas específicos como la erradicación concertada y gradual de los cultivos ilícitos y la creación de una zona de reserva campesina bajo la ley 160 de 1994 (Reyes, 2018).

Sus bases son las comunidades veredales y las JAC, representantes de algunos gremios, organizaciones juveniles, estudiantiles y de mujeres, así como distintos comités temáticos con presencia en los territorios de al menos 30 veredas.

“Su origen se remonta a 2004, cuando debido a la operación Fortaleza 2 del ejército, que comprometió con bombardeos la región, en la vereda El Suspiro, municipio de Tibú, hubo un desplazamiento masivo hacia el corregimiento de San Juancito, en donde se sentaron las bases de la organización campesina” (Vargas, 2013 citado por Cruz, 2017. p. 12).

Esta organización tiene una junta directiva, cuyos integrantes son representantes de las distintas organizaciones. Tiene instancias en todas las zonas del Catatumbo, que funcionan con comités sectoriales<sup>96</sup>, además de pertenecer a la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (Anzorc) y a Marcha Patriótica (Cruz Rodríguez, 2017).

Por otro lado, el Comité de Integración del Catatumbo (CISCA) fue la primera organización en surgir después de la arremetida paramilitar en contra de líderes sociales. El comité definió tres caminos: la organización, la movilización y la lucha institucional (Reyes, 2018).

“Este movimiento critica duramente lo que considera el tratamiento que se le ha venido dando al tema de Zonas de Reserva Campesina, planteando que no ha habido suficiente estudio ni análisis, lo que ha implicado que los campesinos de todas las tendencias políticas queden incluidos en una propuesta que

---

<sup>96</sup> Los comités sectoriales funcionan por temas específicos: educativos, logísticos, de derechos humanos jóvenes, ambiente, salud, comunicaciones, mujeres (Cruz Rodríguez, 2017).

hasta el momento ha sido manejada por una sola organización y que otras no comparten” (Verdad Abierta, 2016. párr.14).

Esta organización ha participado en el campo político, particularmente desde el sector denominado Poder de la Unidad Popular (PUP) y el Polo Democrático Alternativo. De esta manera, ha sido catalogada como de corte político, más que social (Reyes, 2018). No obstante, su premisa es la defensa del territorio con una alta resistencia a la explotación de recursos (Verdad abierta, 2016).

Otra organización de relevancia en la región, pero menos mediática, es el Movimiento por la Constituyente Popular (MCP), cuya propuesta es el desarrollo de procesos autónomos en la comunidad, para que puedan decidir sobre su propio destino (Reyes, 2018) y autogestionarse sin tener en cuenta la institucionalidad del país (Verdad abierta, 2016).

Finalmente, se encuentra la Asociación Comunidad Motilón Barí de Colombia (ASOCBARÍ), que representa a 23 comunidades del pueblo Motilón Barí y se encuentra bajo el mandato de las autoridades tradicionales, el “Consejo Autónomo de Caciques Barí”, cabildos y asociaciones de las cinco municipalidades (ASOCBARÍ, 2017).

“(…) trabaja en la proyección de la cultura, visiones, valores y necesidades de los indígenas del Catatumbo, diseñando y ejecutando proyectos y propuestas políticas en defensa del territorio, los derechos y la mejora de las condiciones de vida su comunidad” (FIP, 2015. *s.p.*).

Como se puede evidenciar, cada organización ha desarrollado de manera legítima un espacio de participación para quienes la integran en su territorio. Sin embargo, los intereses de cada uno y sus visiones sobre el desarrollo son divergentes, situación que complica la relación entre la nación y la región.

Además, existe una estigmatización por parte del Gobierno Nacional acerca de la relación que sostienen con los grupos al margen de la ley, y se les acusa de ser el brazo político de los mismos (Verdad abierta, 2016).

Pese a ello, no hay documentos oficiales que comprueben su participación en los grupos armados ilegales. Su relación de convivencia con los mismos es el único medio por el cual lograron cooperar para sobrevivir en la región (Reyes, 2018).

### *Protesta social en el Catatumbo*

Hay dos hitos importantes en la historia de la movilización social en el Catatumbo: el paro de Nororiente en 1987 y el paro campesino de 2013.

Ambos constituyeron una innovación democrática, caracterizada por la creatividad organizativa de los sectores rurales. Esto se debió a los dispositivos sociopolíticos que activaron las asociaciones durante la protesta, y a las acciones desplegadas para establecer una relación con el Gobierno Nacional (Angarita & Pérez, 2017).

El paro del 87 involucró alrededor de 37 mil personas<sup>97</sup> solo en el Catatumbo, y tuvo como epicentro Ocaña. Esta movilización se preparó desde 1985, momento en el cual los líderes consultaron a los habitantes de veredas y corregimientos para la construcción de los pliegos<sup>98</sup> (CNMH, 2018).

“El paro requirió de un esfuerzo de preparación importante y de altos niveles de articulación dadas las dimensiones que alcanzó. Se conformaron grupos de coordinadores regionales y zonales (municipales) definidos en colectivo. Estos grupos iban a hablar con los presidentes de las JAC de la región, recogiendo los pliegos y socializando las acciones que se iban a desarrollar” (CNMH, 2018. p. 161).

Además de las premisas campesinas incluidas en el pliego, relacionadas con servicios básicos, el Paro del Nororiente buscó posicionar el tema de la soberanía nacional y la lucha

---

<sup>97</sup> Los promotores del paro duraron “dos años conquistando a la gente y ¿quién no iba a estar de acuerdo con mejorar esas condiciones y poder socializar el pliego de peticiones? Participaron desde el niño hasta el anciano porque el que no podía salir producía comida, le llevaba la comida a los cerdos, llevaba la comida a los pollos, cortaban leña, [todo] para llevar al paro (...) hasta que hubo la producción para poder sostenerse porque no se sabía cuánto iba a durar el paro” (CNMH, 2018. p. 159).

<sup>98</sup> Se involucraron aspectos relacionados con servicios públicos, agua potable, acueducto, alcantarillado, vías, electrificación, escuelas y salud (CNMH, 2018).

contra el saqueo de los recursos naturales, que se amplió a otras regiones en los departamentos de Santander y Cesar (CNMH, 2018).

En este paro participaron diversas organizaciones sociales, entre las que se encontraba la Coordinadora Popular del Nororiente Colombiano, así como el movimiento político de la época A Luchar<sup>99</sup>, que actuó como articulador de todas las expresiones sociales y organizativas de la región (CNMH, 2018).

En torno al Paro de Nororiente se pueden observar los siguientes impactos (CNMH, 2018):

- ✓ Visibilidad de las condiciones del Catatumbo; por primera vez se logró una interlocución con representantes del Gobierno departamental y nacional.
- ✓ Mejoramiento parcial de las condiciones de vida en la región en cuanto a los servicios básicos, carreteras y presencia institucional<sup>100</sup>.
- ✓ Formación y consolidación del liderazgo local; las personas aprendieron a hacer diagnósticos, investigar y conocer más la región, inclusive más que los alcaldes, concejales y diputados.
- ✓ Las organizaciones sociales alcanzaron una madurez política en cuanto al ejercicio deliberativo, pues lograron ponerse de acuerdo pese a la envergadura de la apuesta que realizaron para esta época.

---

<sup>99</sup> Los rasgos fundamentales de A Luchar, fueron: i) el poder popular, entendido como el desarrollo de las luchas sociales hacia formas de Gobierno propio, ii) la extra institucionalidad de sus acciones políticas, priorizando la movilización social y, iii) unas bases ideológicas de fuentes diversas, que se nutrió de los procesos revolucionarios centroamericanos (Nicaragua, El Salvador y Guatemala) de donde adaptó varios de sus planteamientos políticos y organizativos (CNMH, 2018).

<sup>100</sup> En Ocaña, la construcción del hospital Emiro Quintero Cañizares y de la Universidad Francisco de Paula Santander, además del nombramiento de profesores, construcción de escuelas, instalación del puesto de Telecom en La Gabarra, mejoramiento de vías como el de La Trinidad en Convención, la de la Gabarra que conducen a veredas como Caño Tomás y la carretera departamental, la electrificación en Convención, La Gabarra (Tibú) o de El Tarra y el inicio de los trámites para la conformación El Tarra como municipio (CNMH, 2018).

Estos avances se vieron opacados por dos aspectos: primero, las amenazas y asesinatos a líderes que promovió el paro; y, segundo, el incumplimiento del Gobierno Nacional a los acuerdos realizados para el levantamiento de la movilización (CNMH, 2018).

Ahora bien, el siguiente hito fue el paro campesino que movilizó más de 10 mil personas, 200 JAC, y mantuvo bloqueado al país por 53 días. El desencadenante de la protesta fue la erradicación forzada de cultivos de uso ilícito a cargo de las fuerzas militares, sin implementar programas de economía alternativa (Cruz Rodriguez, 2017).

El marco de acción reivindicativo estuvo liderado por el movimiento social ASCAMCAT, cuyo eje central fue presionar la declaratoria de una Zona de Reserva Campesina que proponía evitar la concentración de la tierra y fomentar la pequeña propiedad campesina, bajo la negativa de la población a realizar alianzas con empresas palmicultoras (Cruz Rodriguez, 2017).

Así mismo, los campesinos le expresaron al Gobierno Nacional su desacuerdo con las acciones cívico-militares concebidas en el marco del Plan Nacional de Consolidación. La demanda de declaratoria de la Zona de Reserva Campesina se proponía como parte de la solución (Cruz Rodriguez, 2017).

Por su parte, los sectores gubernamentales, en especial las fuerzas militares, veían en esta iniciativa una estrategia de dominación por parte de las FARC-EP de un territorio estratégico. Por ello, el paro se levantó en el marco de unos acuerdos que luego serían desconocidos e incumplidos<sup>101</sup> (Cruz Rodriguez, 2017).

---

<sup>101</sup> En contraste, en enero de 2016 el gobierno sancionó la ley 1776 “Por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, Zidres”, en la que se continúa apostando por un modelo de desarrollo agrario fundado en la agroindustria, y en donde los gremios empresariales son determinantes para la formulación de la política agraria. De esta manera, se impuso claramente la voluntad del gobierno en contra de las demandas de las organizaciones

Tanto así que, en 2014, campesinos de 59 veredas de Teorama y San Calixto, declararon una Zona de Reserva Campesina *de facto*, exigieron su reconocimiento legal y demandaron soluciones a la crisis humanitaria generada por la confrontación armada (Cruz Rodríguez, 2017).

Sin embargo, es importante mencionar que se avanzó en la construcción de un documento por parte del Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH) en el 2017: “Elementos para la conceptualización de lo campesino en Colombia”, en cumplimiento de los acuerdos firmados entre el Estado y las organizaciones sociales en 2013<sup>102</sup> (Angarita & Pérez, 2017)

A manera de conclusión, se puede evidenciar una experiencia altamente significativa del Catatumbo en el ejercicio democrático, en el que se ha logrado posicionar a nivel local y nacional, a través de reivindicaciones que dejan entrever la lucha por hacer valer su modelo desarrollo basado en sus costumbres y prácticas.

Lo anterior constituye un reto importante para los procesos de construcción de paz en este territorio, ya que existe una posición distante entre lo que el gobierno nacional proyecta para la región, y lo que las organizaciones sociales a través de ejercicios de participación ciudadana buscan acometer.

---

campesinas e incluso en contravía de lo acordado en La Habana en materia agraria, ya que hace depender la asignación de tierras de la capacidad financiera de la empresa productiva, lo que beneficia a los grandes empresarios nacionales y transnacionales sobre los campesinos y pequeños propietarios (Cruz Rodríguez, 2017).

<sup>102</sup> En este documento, el ICANH propuso una ruta para caracterizar a las comunidades rurales del país que han sido denominadas por las instituciones estatales como poblaciones no-étnicas. Por tanto, el objeto principal de esta propuesta busca aportar y construir para saldar la deuda histórica del Estado colombiano con las agrupaciones campesinas: dar el paso del reconocimiento nominal del sujeto campesino al reconocimiento formal como sujeto de derechos étnicos diferenciados (Angarita & Pérez, 2017).

Finalmente, cabe resaltar que, aún después de todos los procesos de movilización social, el territorio continúa siendo impactado por la estratégica cívico-militar del gobierno; la situación de conflicto armado continúa agravándose (2017-2018), y se mantiene la amenaza constante a líderes y lideresas en los espacios de participación ciudadana.

A continuación, se presenta un resumen de los actores, organizaciones sociales y movimientos más representativos del Catatumbo:

**Tabla 8. Resumen del ejercicio deliberativo en la región de Catatumbo**

<b>Movilizaciones sociales</b>	<b>Organizaciones sociales</b>	<b>Entramado comunitario y social</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Paro Nororiente (1987).</li> <li>• Marchas campesinas (1998)</li> <li>• Movilización campesina (2009-2010)</li> <li>• Paro campesino (2013).</li> </ul> <p>La tradicional expresión de los reclamos de los pobladores del Catatumbo se plasma en las 111 movilizaciones sociales realizadas entre 1975 y 2012. A estas se suman las ocurridas en los primeros meses de 2013 (PNUD, 2014)</p> <p>Prácticamente iguales a las del Catatumbo en 1987, se repitieron en 1988, 1995, 1996, 1998, 1999 y 2010 ( Shuner, 2002; Restrepo 2013 citado por Cruz Rodríguez, 2017)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asociación Campesina del Catatumbo (ASCAMCAT).</li> <li>• Comité de Integración del Catatumbo (CISCA).</li> <li>• Movimiento por la Constituyente Popular (MCP)</li> <li>• Asociación Comunidad Motilón Barí de Colombia (ASOCBARÍ).</li> <li>• Ñatubaiyairi- Asociación de Autoridades Tradicionales del Pueblo Barí.</li> <li>• Asociación de Juventudes Tarrenses (ASOJUVENTAR).</li> <li>• Asociación de Mujeres Trabajadoras del Catatumbo (ASOMUTCA).</li> <li>• Asociación de Mujeres del Guamal (ASOMUGUA).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Juntas de Acción Comunal (JAC)</li> <li>• Iglesia Católica (diócesis de Tibú)</li> <li>• Sindicatos</li> <li>• Profesores</li> <li>• Palmicultores</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en los textos de PNUD (2014), FIP (2015), CNMH (2018), Cruz Rodríguez (2017).

*Espacios institucionales de participación ciudadana en el Catatumbo.*

Como resultado de la Constitución del 91 y, posteriormente, de la Ley 1757 de 2015, se creó un sistema de participación como una manera de generar espacios de interlocución entre la población y el Estado, para la resolución y gestión de demandas.

Los espacios de participación pueden categorizarse en espacios poblacionales, sectoriales y territoriales. (Programa de Gobernabilidad Regional - USAID, 2018).

Los primeros están relacionados con instancias que convocan a organizaciones e instituciones, para tratar temas de poblaciones particulares como jóvenes, mujeres, víctimas, personas con discapacidad, indígenas, etc. (Programa de Gobernabilidad Regional - USAID, 2018).

En el Catatumbo se encuentra la Mesa Departamental de Víctimas, que nació con la Ley 1448 de 2011, y que tiene reconocimiento a nivel departamental. No obstante, no ha logrado la cobertura de todos los municipios en un escenario en el que las víctimas continúan en aumento como producto de la situación actual del conflicto (La Opinión, 2017).

En la región también existe el Comité Territorial de Justicia Transicional. Estos comités fueron creados por la misma ley, para coordinar, articular y diseñar la política pública que garantiza el pleno ejercicio de derechos de las víctimas (FIP, 2018).

Los espacios sectoriales están relacionados con una serie de ejercicios organizativos e institucionales que buscan el suministro de servicios y bienes básicos (agua, salud, paz, etc.).

En esta categoría, se identificaron algunos espacios que surgen precisamente después de la firma de Acuerdo de La Habana, entre otros pactos que se originaron de las movilizaciones recientes:

Se encuentran espacios como el Consejo de Paz, Reconciliación y Convivencia, creado mediante el Decreto Ley 885 de 2017, para operar en los tres niveles de gobierno: nacional, departamental y municipal (FIP, 2018).

Entre sus funciones se destacan: crear una cátedra de cultura política para la reconciliación, convivencia y no estigmatización; capacitar en temas de resolución de conflictos, y convertir en instrumentos de reconciliación y convivencia los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)<sup>103</sup> (FIP, 2018).

Por otro lado, está la Mesa de Interlocución y Acuerdo (MIA) del Catatumbo que cuenta con la participación de la Asociación Campesina del Catatumbo (ASCAMCAT), el Gobierno Departamental y el Gobierno Nacional (FIP, 2018).

Fue creada en el 2009 y reactivada en el 2013, después del Paro Campesino, con el propósito específico de consolidarla como el espacio para generar acuerdos de confianza en materia de Derechos Humanos y garantías para la región (Ascamcat, 2017 citado por FIP, 2018).

Por último, se identificaron espacios de categoría territorial, enfocados en temas de planeación y gestión del territorio. Aquí se ubican los espacios generados por los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y por el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) (FIP, 2018).

Con el decreto presidencial 893 de 2017, los PDET tomaron fuerza jurídica. Con ellos, se espera atender tres requerimientos importantes: el primero, que las acciones públicas y

---

<sup>103</sup> “A nivel nacional aglutinan a 36 representantes de la rama ejecutiva, legislativa y los órganos de control, y a 70 representantes de 35 sectores de la sociedad civil (incluyendo las víctimas del conflicto armado, organizaciones campesinas, empresarios, mujeres, grupos LGBTI, indígenas, afros, iglesias, retirados de la fuerza pública y desmovilizados de grupos guerrilleros que hayan firmado la paz con el gobierno nacional). En el nivel departamental y municipal —en los que estos Consejos no son de obligatoria creación—, participan representantes de todas las fuerzas vivas organizadas existentes, y los principales funcionarios públicos y entidades territoriales” (FIP, 2018. p. 12)

privadas contribuyan a la reducción de brechas entre lo rural y urbano, a través del desarrollo territorial (Guarín, Tovar, & Amaya, 2018).

Segundo, que la inversión en las zonas rurales, particularmente en temas relacionados con bienes y servicios básicos. Y por último, promover la participación ciudadana para identificar las necesidades, actores y alternativas de solución a las demandas (Guarín, Tovar, & Amaya, 2018).

Los PDET priorizaron 8 municipios del Catatumbo: Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú. El programa fue aprobado, y ha generado amplias expectativas entre las autoridades locales y las comunidades que participaron ampliamente en estos espacios (FIP, 2018).

Actualmente existen dos espacios de participación propiciados por el PNIS: el Consejo Asesor Territorial y la Comisión Municipal de Planeación Participativa.

El primero está conformado por el Gobierno Nacional y las comunidades cocaleras, con la misión de formular Planes Comunitarios y Municipales Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (FIP, 2018).

El segundo tiene la función de “articular los planes de cada comunidad en el Plan Integral comunitario y municipal de Sustitución y Desarrollo Alternativo” (Alta Consejería para el Postconflicto, Derechos humanos y Seguridad, 2017 citado por FIP, 2018. p.11).

Allí asisten representantes del Gobierno Nacional y de las familias que derivan su sustento de la siembra de cultivos de uso ilícito (FIP, 2018).

**Tabla 9. Espacios institucionales en el Catatumbo**

Espacios poblacionales	Espacios sectoriales	Espacios territoriales
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Mesa Departamental de Víctimas de Norte de Santander.</li> <li>• Comité Territorial de Justicia Transicional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo de Paz, Reconciliación y Convivencia.</li> <li>• Mesa de Interlocución y Acuerdo (MIA)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).</li> <li>• Consejo Asesor Territorial del PNIS</li> <li>• La Comisión Municipal de Planeación Participativa del PNIS.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia. FIP, 2018. Espacios institucionales en el Catatumbo.

Los espacios de participación en mención, fueron analizados por la Fundación Ideas para la Paz, a través de la medición de la calidad y eficacia de las instancias de participación con la metodología El Sirirí<sup>104</sup> (FIP, 2018).

Respecto a la calidad de la participación, la medición señala que los espacios propiciados por el PNIS, PDET y MIA se encuentran significativamente representados y sus participantes cuentan con los insumos para ejercer con propiedad en estos escenarios, hacer seguimiento a los acuerdos y concesiones dados entre la institucionalidad y las comunidades (FIP, 2018).

Debido a que el Catatumbo es un territorio con una capacidad organizativa avanzada, los participantes organizan la metodología para las reuniones y la ponen a consideración de los representantes que asisten a estos espacios y manifiestan que pueden expresarse de manera libre (FIP, 2018).

<sup>104</sup> A través de la observación directa de ejercicios de participación, esta metodología incluye la medición de 28 indicadores que valoran el diseño del ejercicio, su representatividad, los recursos involucrados, su independencia, la trazabilidad de sus resultados, el grado en que se cumple su objetivo y la fortaleza de los pactos, entre otros aspectos relevantes. Esta medición facilita la comprensión de los procesos de participación locales y la construcción de recomendaciones específicas (FIP, 2018).

Respecto a la eficacia<sup>105</sup> de la participación, la medición evidenció que los espacios cumplen con su propósito específico y cuentan con recursos para su operación. Así mismo, el nivel de deliberación varía de acuerdo a la instancia de participación:

“Mientras que en el CAT y el CMPRC se presentaron pocas opiniones contrastantes, la MIA-Catatumbo es un espacio de diálogo entre actores con visiones diversas, fortalecido por la trayectoria y el peso de los acuerdos previamente establecidos entre ASCAMCAT y Gobierno Nacional” (FIP, 2018. p. 16).

En conclusión, la medición identificó que los espacios de participación cuentan con una metodología adecuada; los participantes tienen información suficiente para ejercer su rol, no obstante, los resultados de estas reuniones no son comunicados al resto de los sectores sociales (FIP, 2018).

Por tanto, el reto es que los representantes de la institucionalidad y los líderes comunitarios que asisten a los espacios, se comprometan a compartir y socializar internamente la información, las decisiones que se toman y los avances de cada proceso (FIP, 2018).

Finalmente, el mayor de los desafíos es que estos espacios continúen generando, la inclusión de actores sociales históricamente excluidos, la no estigmatización de las organizaciones que participan, y el cumplimiento de los acuerdos entre la institucionalidad y las comunidades.

---

<sup>105</sup> El Sirirí permite medir también su eficacia. Es importante entender que un espacio de participación es eficaz cuando cumple su objetivo; se realiza oportunamente; sus resultados se pueden consultar; se percibe como valioso; tiene efectos positivos en el relacionamiento entre las comunidades y la institucionalidad, y en él se establecen pactos sustantivos que se cumplen (FIP, 2018).

### **2.2.2 Entramado social en el Caquetá: organizaciones e institucionalidad para la participación ciudadana.**

El Caquetá se ha caracterizado por el desarrollo de una base social y comunitaria organizada, que ha surgido como una forma de mitigar las consecuencias de los conflictos económicos, sociales y políticos, lo que convierte este capital en un activo para la sostenibilidad de los procesos que buscan hacer una transición de la guerra a la paz.

#### *Mobilización social en Caquetá*

Desde la formación del departamento se han presentado algunas movilizaciones sociales donde, por ejemplo, encontramos el paro campesino de 1972.

Este paro buscó llamar la atención del Estado por el fracaso de los programas de colonización que, por un lado, generó el endeudamiento de los colonos y, por otro, un desplazamiento por la imposibilidad de continuar con la explotación económica, a falta de políticas efectivas de comercialización y asistencia técnica<sup>106</sup> (CNMH, 2017).

Posteriormente, dado el conflicto armado y las acciones represivas y militares en el territorio, un grupo de campesinos se movilizó en la “Marcha por la Vida” en 1980, que se dirigieron desde Caquetá hasta Neiva, para exigirle al gobierno la desmilitarización de la región y el respeto por la vida de sus habitantes (CNMH, 2017).

---

<sup>106</sup> La tierra no basta. Colonización, baldíos, conflicto y organizaciones sociales en el Caquetá es un informe del Centro Nacional de Memoria Histórica a partir de un análisis cualitativo y cuantitativo de la formación del territorio caqueteño y su relación con el conflicto armado. A partir de entrevistas y estadísticas busca relacionar los temas de tierras, activismo social, desarrollo económico a partir de actividades legales e ilegales que se encuentran en a lo largo del territorio y la importancia de relatar la percepción de sus habitantes, alrededor de la guerra y la construcción de paz (CNMH, 2017).

### *Organizaciones en Caquetá*

De la misma manera que la ganadería y la agricultura, los cultivos de coca han hecho parte de la historia de colonización del Caquetá. Esta dinámica ha presentado escenarios propicios para la conformación de organizaciones.

Estas formas organizativas, tanto en el piedemonte central, como en el sur, medio y bajo Caguán, han respondido de manera distinta y han consolidado procesos diversos alrededor de la economía cocalera (CNMH, 2017). Por ejemplo:

“(…) En la zona norte<sup>107</sup> del Caquetá, a diferencia de lo ocurrido en la zona sur, esta economía generó procesos de autonomía de las organizaciones campesinas y de construcción de infraestructura comunitaria” (CNMH, 2017, p. 308).

Las organizaciones campesinas, por un lado y las FARC-EP por el otro, se presentaron como actores reguladores de la violencia en el territorio y garantes de la provisión de algunos bienes y servicios (CNMH, 2017).

Con esta plataforma, y por la fuerte lucha antidrogas implementada en los años noventa, se generaron las marchas cocaleras en el año de 1996, que sacudieron el sur del país (CNMH, 2017).

Con estas marchas, se exigía al gobierno la finalización de las fumigaciones y la apuesta por la sustitución de cultivos ilícitos de manera concertada, para lograr la transición de una economía ilegal a otra legal, que generara ingresos suficientes para los campesinos<sup>108</sup> (CNMH, 2017).

---

<sup>107</sup> Es la zona del piedemonte central a la luz de Teófilo Vásquez que hemos utilizado en este trabajo.

<sup>108</sup> Estas iniciativas de los campesinos apuntaban a tener un desarrollo agrícola y tecnológico, infraestructura construcción de escuelas y centros de salud, así como la adjudicación de tierras gratuitas (CNMH, 2017).

Así, las organizaciones sociales han hecho un trabajo fundamental en la promoción de estas movilizaciones, e impulsaron iniciativas para la construcción de espacios comunitarios en distintas zonas, incluso desde la primera ola de colonización.

“Han sido autoras de la construcción del territorio caqueteño, a través de redes de solidaridad que han reemplazado la labor del Estado, desde el trabajo a vuelta de mano o brazos prestados, hasta las actuales organizaciones campesinas, como estructuras que construyen carreteras, escuelas y generan condiciones mínimas de bienestar en las regiones de la guerra” (CNMH, 2017, p. 93).

Un ejemplo de este tipo de activismo fue la creación de la Asociación de Colonos del Pato (AMCOP), proveniente de la Zona de Reserva Campesina de El Pato-Balsillas<sup>109</sup>, conformada por diversas cooperativas alrededor de la organización de la tierra, la autogestión y una forma de vida propia de la región (CNMH, 2017).

AMCOP representa la confluencia de intereses de la zona que la llevaron a buscar conciliación con los gobiernos local, regional y nacional (Entrevista AMCOP. Citado por FIP, 2015), los cuales:

“Entra a negociar con el Gobierno y afortunadamente logra[mos] que a las personas se les resolviera el tema de la tenencia de tierras en el sector Balsillas, que es un valle con unas 8 mil hectáreas que pertenecían a una o dos personas; allí se les resolvió la tenencia de tierras a unas 110 familias. A ellas se les entregaron parcelas de catorce hectáreas, aproximadamente, con vivienda y con subsidio para tener su ganado, porque es ganadero todo ese sector” (Entrevista AMCOP, citado por FIP, 2015, p. 30).

Hacia el sur, las organizaciones tuvieron una dinámica más débil, primero por la presencia del paramilitarismo, que limitaba la consolidación de estas plataformas sociales por su posible “afinidad” con las FARC-EP (CNMH, 2017).

---

<sup>109</sup> “La de El Pato Balsillas fue la primera Zona de Reserva Campesina en constituirse en el país y en los años de vigencia de la norma solo han sido aprobadas cinco más y quedaron en trámites por lo menos 10 solicitudes. Las reservas campesinas se han constituido en un escenario de gestión política, ambiental y social del territorio y les han dado a las comunidades campesinas una estructura que les permite dialogar, negociar y decidir acciones frente al territorio y relacionarse con el Estado y con las organizaciones guerrilleras de una manera autónoma” (CNMH, 2017, p. 273).

Segundo, porque en los municipios de la región sur, las carencias en términos de infraestructura y servicios, en comparación con el norte no eran tan “evidentes”, y su relación con el centro de poder no hacía urgente la creación de organizaciones que contribuyeran al suministro de estos bienes (CNMH, 2017).

Como parte de este sólido mosaico de organizaciones que componen el Caquetá, se encuentran también las Juntas de Acción Comunal (JAC). Éstas se han ido consolidando a medida que han llegado los campesinos a colonizar tierras, como una manera de organizar el nuevo territorio.

Dichas organizaciones son las que más han contribuido a la acción colectiva en la mayoría de los municipios<sup>110</sup> y evidencian el liderazgo que tienen, en la implementación de proyectos productivos, organización de la tierra, iniciativas de paz y resolución pacífica de conflictos (Prosperidad Social; Corpovisionarios, 2017).

Otro actor reconocido en la región es la Iglesia Católica, que ha promovido procesos de confianza y actividades comunitarias alrededor de la paz, sustitución de cultivos ilícitos e interlocución entre el Estado, la comunidad, los gremios económicos y los grupos armados<sup>111</sup>.

La Iglesia Católica es una de las organizaciones que mayor aceptación tienen en todos los sectores de la región. Este hecho se ve reflejado en el 63% de confianza con el que cuenta, la organización que más respaldo tiene en Caquetá en este aspecto (Prosperidad Social; Corpovisionarios, 2017).

---

<sup>110</sup> Por ejemplo, según Prosperidad Social y Corpovisionarios (2017) frente a la fase de Nuevos Territorios de Paz (NTP) las juntas de acción comunal que más incidencia y movilización tuvieron fueron las de “San Vicente del Caguán (94.1%), seguidas por las organizaciones NTP de Florencia y Valparaíso (80% ambos grupos) y las Juntas de Acción Comunal de Florencia (72.7%)” (Prosperidad Social y Corpovisionarios, 2017, p. 14).

<sup>111</sup> Se destacan los ejercicios realizados por el Vicariato del Caguán y la Diócesis de Florencia (Vásquez, 2014).

Existen además diversas organizaciones defensoras de derechos humanos, como Caguán Vive, una organización campesina que procura espacios de promoción y defensa de DDHH y DIH y acciones a favor de la cultura de paz (Caguán Vive, 2019).

La Coordinadora Departamental de Organizaciones Sociales, Ambientales y Campesinas del Caquetá (Coordosac), se encuentra conformada por 112 organizaciones campesinas y de derechos humanos y, según PARES (2014, p. 31), es la “organización más importante de la Marcha Patriótica”. Aunque con una vocación de incidencia y formación política, este organismo surgió de la comunidad y como expresión civil de resistencia<sup>112</sup>.

Existe también la red UNIOS, (Unión de Organizaciones Sociales, Campesinas, Ambientales y de Derechos Humanos del municipio de San Vicente del Caguán)<sup>113</sup>, que enfoca sus esfuerzos en la lucha contra la explotación minera y el ingreso de inversión extranjera a la región (FIP, 2015).

Algunas otras expresiones organizativas se han construido alrededor de proyectos económicos y/o productivos como el ganado, el cacao, el caucho, entre otros.

En esa línea encontramos varias experiencias, como la que Vásquez (2014) detalla sobre Chococaguán (Comité de Cacaoteros de Remolino del Caguán y Sucinyas)<sup>114</sup>, que buscó generar una alternativa al cultivo de la coca con los del cacao y el caucho. Por otro lado,

---

<sup>112</sup> “Participan organizaciones como árboles de longevidad, que trabaja por los derechos de las personas de la tercera edad, en el municipio de El Doncello. Hay organizaciones comunales, gremiales (como la de los conductores y transportadores) vivierendistas, de víctimas e indígenas. En el departamento también hay presencia de organizaciones de índole nacional como el Partido Comunista, la FEU y la UP” (PARES, 2014, p. 32).

<sup>113</sup> Es una de las organización más fuertes y reconocidas de Caquetá (FIP, 2015).

<sup>114</sup> Organización conformada por otras colectividades tanto civiles como económicas. Frente a ello, cabe aclarar que no existe, como lo menciona el Centro de Memoria Histórica (2017), una clara diferenciación entre las organizaciones sociales y los gremios económicos en el Caquetá, a lo que afirman es un tema difuso, en especial en zonas de punta de colonización. Se refiere a que muchas veces los gremios económicos, hacen parte o están subordinados a las organizaciones sociales, especialmente en las zonas no articuladas y en las que los colonos abren sus fundos en terrenos lejanos a las zonas que proveen bienes y servicios. Es, por ejemplo, el caso de la Asociación de Reforestadores y Cultivadores de Caucho (Asoheca) que no se considera como un gremio económico, sino una organización social (CNMH, 2017).

encontramos las asociaciones de ganaderos, donde se incluyen los comités integrados por ganaderos de municipios del norte, reunidos en la Federación de Ganaderos del Caquetá (Fedeganca)<sup>115</sup>, y el Comité de Ganaderos<sup>116</sup> afiliados a Fedegán (CNMH, 2017).

Este gremio, al igual que otros, ha tenido múltiples dificultades por causa del conflicto armado, en una región que constantemente se encuentra en disputa entre actores armados y el Estado.

**Tabla 10. Activismo social en la región de Caquetá**

<b>Movilizaciones sociales</b>	<b>Organización social</b>	<b>Gremios económicos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Paro Agrario (1972)</li> <li>• Zona Reserva Campesina El Pato Balsillas. San Vicente del Caguán (1997).</li> <li>• Marcha por la vida (1990)</li> <li>• Marcha Cocalera (1996)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Juntas de Acción Comunal</li> <li>• Iglesia Católica</li> <li>• Organización de Mujeres</li> <li>• Organización de Jóvenes</li> <li>• Organizaciones Indígenas</li> <li>• Organizaciones de defensa de los derechos humanos.</li> <li>• Organizaciones Ambientales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ganaderos</li> <li>• Cacaoteros</li> <li>• Asofrutas</li> <li>• Acuicultores</li> <li>• Paneleros</li> <li>• Palmicultores</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia. Algunas organizaciones en el departamento de Caquetá. (CNMH, 2017).

<sup>115</sup> Buscan “Representar, defender y mejorar las condiciones socioeconómicas, los intereses comunes de los ganaderos de la región, en virtud de lo cual gestionará y ejecutará programas y proyectos con entidades públicas y privadas del orden departamental, nacional e internacional, en las dimensiones ambiental y de desarrollo sostenible, procesos de paz para el posacuerdo, social, económico, cultural, agropecuarios, de infraestructura social y ambiental, agroindustriales, investigación e innovación en las anteriores áreas, planeación del desarrollo local y regional, gestión pública, finanzas públicas, generando procesos comunitarios sostenibles, dentro de los principios participativos, la democracia participativa, de equidad de género, a escala humana y de profundo respeto por la preservación y conservación de los recursos naturales, que le permitan contribuir a la solución de los problemas socioeconómicos de la región amazónica”. (Federación de Ganaderos del Caquetá "Fedeganca", 2018), s.p).

<sup>116</sup> “Primer gremio de la ganadería regional (...) La misión estatutaria del Comité es representar a todos los ganaderos del departamento, desarrollando y representando servicios de excelente calidad y permanente innovación, con el objetivo de satisfacer oportunamente las necesidades y expectativas del subsector ganadero regional” (Torrijos & Eslava, 2018), s.p).

Esto ha generado efectos negativos a nivel productivo y laboral. Inclusive se ha visto afectada la integridad y seguridad de los ganaderos, quienes son forzados a salir de sus fincas por cuenta de las amenazas, y la etiqueta de “guerrilleros” (CNMH, 2017).

Por su parte, el sector cauchero (Asoheca)<sup>117</sup> afirma que el mayor aporte a la región en temas de paz es la generación de una identidad entre los productores de caucho:

“Es generar arraigo en el territorio. Siempre el caucho ha tenido esa gran ventaja, no hay un cauchero semestral, hay un cauchero para toda la vida y ese es el principio elemental de ser cauchero” (Entrevista CNMH, 2017, p. 251).

Buscan convertirse en una alternativa económica para quienes siembran coca, pero también una nueva oportunidad para la Amazonía, que se encuentra en niveles altos de deforestación.

“PNUD ha impulsado la figura de los arreglos agroforestales, que consiste en que al lado del caucho se siembra plátano, que empieza a producir al año, y cacao, que hace lo propio a los tres años. De este modo la subsistencia de la familia, con asesoría técnica adecuada, estaría garantizada por 40 años, que es lo que dura en promedio una plantación de caucho” (Sánchez N. , 2016, pág. 19).

En sus relatos, los caucheros afirman estar de acuerdo con el proceso de paz, pues los efectos del conflicto armado han sido negativos, y manifiestan que, a pesar de que el impacto sea diferente para unos y otros, la falta de seguridad, arraigo y estigmatización, afecta el desarrollo de todos por igual (CNMH, 2017).

En conclusión, las capacidades colectivas, comunitarias y organizativas en Caquetá son un activo fundamental, que sirve como eje estructurador y de sostenibilidad, a través de estrategias benéficas enfocadas en la construcción de paz.

En la historia territorial del departamento, los colonos, las tierras baldías, un Estado intermitente en los municipios del departamento y una identidad colectiva en construcción,

---

<sup>95</sup> Asoheca busca “representar a los cultivadores y productores de caucho del departamento del Caquetá, fortalecer y organizar el gremio cauchero, brindar acompañamiento y formación rural en la cadena productiva del caucho como alternativa de producción sostenible” (Asociación de Reforestadores y Cultivadores de Caucho del Caquetá “ASOHECA”, 2018), s.p.).

han hecho de las organizaciones y de las movilizaciones sociales, un elemento crucial en la supervivencia de muchos de sus habitantes.

*Sistema de participación ciudadana: Redes construidas por el Estado.*

Para atender a la misma categorización de los tipos de espacios que se propician a través del Estado para la participación ciudadana, en Caquetá se pueden identificar espacios poblacionales, sectoriales y territoriales.

Respecto a los espacios poblacionales, en la región encontramos uno de los más fuertes, que se generó a partir de la Ley de Justicia y Paz del gobierno de Uribe, y que terminó impulsando la Ley de Víctimas y Restitución de tierras en el gobierno Santos (Vásquez, 2014).

Así, encontramos la Mesa Departamental de Víctimas en el Caquetá y las Mesas Municipales de Víctimas, que operan en todos los municipios como “los espacios que el Estado ofrece a la población para garantizar la incidencia en las políticas que los afectan”<sup>118</sup>.

Existen otros espacios, creados como resultado del Acuerdo de La Habana, por ejemplo, los Consejos Territoriales de Reincorporación, ubicados en los municipios donde se instalaron las ETCR (Miravalle y Agua Bonita).

Estos buscan generar estrategias para adaptar las condiciones a partir del diálogo entre la comunidad de las FARC-EP y las instituciones, alrededor del proceso desde la formulación

---

<sup>118</sup>(...) Son la representación de la población afectada por el conflicto para la interlocución con el Estado, en todos los niveles territoriales. Las mesas están conformadas: A nivel municipal, distrital y departamental las Mesas de Participación Efectiva de las Víctimas deberán contar con ocho representantes víctimas de desplazamiento forzado. Por lo menos la mitad deben ser mujeres. En la Mesa Nacional hay diez cupos reservados para los representantes de la población víctima de desplazamiento forzado, por lo menos la mitad deben ser mujeres. Es obligación crear el Comité temático de población desplazada en la Mesa Nacional. Para las mesas distritales, municipales y departamentales es opcional. Deben ser elegidos en la Mesa Nacional: (i) dos representantes al Consejo Directivo de la Unidad Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras. Los dos deben ser víctimas de desplazamiento forzado y uno debe ser mujer. (ii) dos representantes al Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación de Víctimas, uno debe ser mujer y, (iii) tres representantes al Mecanismo de Monitoreo y Seguimiento del cumplimiento de la Ley, uno debe ser mujer, y (iv) dos representantes al Consejo Directivo de Memoria Histórica, uno debe ser mujer” (Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas, 2018, pág. 12).

hasta la implementación de estrategias conjuntas, para una reincorporación exitosa (Sánchez J. , 2017).

Respecto a los espacios sectoriales, existen dos consejos importantes: el Consejo Departamental y Municipal de Participación Ciudadana; y el Consejo Territorial de Paz, Reconciliación, Convivencia y Derechos Humanos.

El primero de ellos no ha sido constituido formalmente a la fecha<sup>119</sup>. Es decir, el departamento de Caquetá no cuenta con un Consejo de Participación Ciudadana.

Sin embargo, sí cuenta con un Consejo Territorial de Paz y Reconciliación, instalado en 2017, con la siguiente la finalidad:

“Tratar los temas de paz con inversión social, por lo cual a esta actividad han sido invitados los alcaldes del departamento, ONG y demás instituciones<sup>120</sup>, nacionales e internacionales que trabajan en la región para consolidar la paz” (Gobernación de Caquetá, 2017, pág. 1).

Por último, en referencia a los espacios territoriales, existen los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). El Caquetá fue el único departamento que logró incluir los 16 municipios en el PDET, aprobado en enero de 2019.

Allí participaron, según el gobierno, alrededor de 13 mil personas de 1.543 veredas de los municipios priorizados<sup>121</sup> (ART, 2019).

---

<sup>119</sup> Fecha de corte diciembre de 2018.

<sup>120</sup> Hacen parte del consejo representantes de AMDELCA, de la Asociación de Concejales del Departamento, de las FARC, de las iglesias o confesiones religiosas, AICA, ASOCOOEMCA, PICACHOS, DDHH, Asociación de Personeros, Cámara de Comercio de Florencia, Defensoría del Pueblo, COORDOSAC, FEDEJUNTAS, Asamblea del Caquetá, Dirección Seccional de Fiscalía, XII Brigada del Ejército, Comando de Policía Caquetá, ART Regional Caquetá, y sectores poblacionales como son; los indígenas, LGTBI, Movimientos Estudiantiles, Plataforma de Mujeres, Organizaciones Campesinas entre otros” (Gobernación de Caquetá, 2017, pág. 1).

<sup>121</sup> Los municipios que conforman el PDET de la cuenca del Caguán y el Piedemonte caqueteño son: Florencia, Albania, Belén de los Andaquíes, Cartagena del Chairá, Curillo, El Doncello, El Paujil, La Montañita, Milán, Morelia, Puerto Rico, San José del Fragua, San Vicente del Caguán, Solano, Solita y Valparaíso (Caquetá); y Algeciras (Huila).

Según la ART (2019, párr. 5), este ejercicio implicó incluir “3.138 iniciativas municipales y 101 subregionales” en distintos temas: ordenamiento de la propiedad rural, uso del suelo, saneamiento, producción agropecuaria, infraestructura y temas de construcción de paz, con el enfoque étnico incluido.

Otra de las iniciativas de esta categoría es el Consejo Asesor Territorial que surge en el marco del PNIS, el cual ha tenido gran acogida por parte de los campesinos del departamento para transitar hacia economías legales. Frente a ello:

“El PNIS ha vinculado a 10.768 familias que reportaron haber levantado o estar levantando 9.337 hectáreas de coca. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el delito (UNODC), ha verificado el levantamiento de 6.110 hectáreas” (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2018, pág. 7).

Su objetivo principal, además de la sustitución de cultivos, es presentar alternativas productivas a los caqueteños para que contribuyan a mitigar los conflictos generados por la coca, e impulsar la transformación del territorio.

Pese a los avances, existen varios problemas, especialmente, en el cumplimiento de los Acuerdos Voluntarios de Sustitución (PAI): demora en los pagos, una baja presencia de garantías para los líderes de este proceso, la propuesta de volver a la erradicación forzosa y la promoción de la fumigación que el actual gobierno está proponiendo, junto con la exclusión de más familias al programa, lo que termina erosionando la vocación del mismo<sup>122</sup>.

---

<sup>122</sup> “Lo cierto es que las metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo para la erradicación forzada de cultivos de uso ilícito dejan ver que el Gobierno no contempla detener esta estrategia. Como meta del cuatrienio, deja en manos de la Fuerza Pública erradicar 280.000 hectáreas, mientras que en ese mismo lapso plantea acabar con 50.000 hectáreas a través de los programas de sustitución, una meta muy reducida si se tiene en cuenta que en 2018 se levantaron 27.555 hectáreas en el marco del PNIS” (Forero, 2019, pág. 11).

**Tabla 11. Espacios institucionales en Caquetá**

Espacios poblacionales	Espacios sectoriales	Espacios territoriales
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mesa departamental y municipales de Víctimas.</li> <li>• Plataforma de jóvenes, mujeres, indígenas, etc.</li> <li>• Consejo departamental de personas con discapacidad.</li> <li>• Consejos Territoriales de Reincorporación. de Miravalle y Agua Bonita.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo Territorial de Paz, Reconciliación, Convivencia y de Derechos Humanos.</li> <li>• Comité de Participación Comunitaria de Salud.</li> <li>• Consejo Departamental y Municipal de Política Social (COMPOS).</li> <li>• Juntas Municipales de Educación JUME.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejos territoriales de planeación.</li> <li>• Comisiones de ordenamiento territorial.</li> <li>• Audiencias públicas.</li> <li>• Veedurías Ciudadanas.</li> <li>• Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia. Algunos espacios institucionales de participación ciudadana en el departamento de Caquetá. (Programa de Gobernabilidad Regional - USAID, 2018) (Gobernación de Caquetá, 2019) (ART, 2019).

A pesar de los esfuerzos por habilitar estos espacios en el departamento, hay una baja confianza en las instituciones, donde el mejor resultado lo obtuvo la fuerza pública, en comparación con otras entidades oficiales, cuyo grado de confianza se encuentra por debajo del 40% (Prosperidad Social; Corpovisionarios, 2017).

Todo lo anterior evidencia que el Caquetá cuenta con unos activos sociales que han permitido construir redes solidarias y productivas, enfocadas hacia la organización del territorio y la paz, fundamentales en la construcción de sociedad y Estado (CNMH, 2017).

Sin embargo, la construcción de confianza entre estas últimas y el Estado, continúa siendo uno de los grandes retos, particularmente frente a los compromisos que se deben cumplir para generar nuevas dinámicas en el territorio.

### **2.3 Reflexiones finales**

Teniendo en cuenta el diagnóstico construido a partir de la revisión y análisis de fuentes secundarias y tomando como base los ejes teóricos: capacidad institucional y participación ciudadana se generaron las siguientes reflexiones.

Respecto de la capacidad institucional, se infiere que el Catatumbo se encuentra inmerso en un problema complejo de control del territorio por parte de los grupos armados ilegales en el cual el Estado retrocede cada vez más, en su capacidad de proveer seguridad pública.

Esta situación histórica de orden público en la región muestra una profunda ausencia del Estado, incapacidad de los entes territoriales para proveer bienes y servicios, y la falta de alternativas productivas que oriente la economía de la región hacia economías lícitas y reconstrucción del tejido social.

Con relación a la participación ciudadana, en el Catatumbo se reconoce su experiencia y trayectoria organizativa, así como, la existencia de espacios institucionales viables para la toma de decisiones que muestran el enorme potencial que tienen éstas en la región.

No obstante, dicho potencial lejos de generar una relación de confianza entre Gobierno Nacional y la población, ha estado mediada por el incumplimiento de acuerdos por parte del primero y, por tanto, estos espacios no se han traducido en el mejoramiento de la situación de violencia y pobreza que ha venido experimentando este territorio.

Para el caso de Caquetá, se han generado unas dinámicas propias frente a cómo se relaciona con el Estado, donde se ha priorizado una agenda para desarticular al grupo armado más importante que ha tenido la región, las FARC-EP.

En esa línea, la atención del territorio se ha abordado en la relación con este grupo en tiempos de guerra y de paz, demostrando un control territorial parcial y una “soberanía fragmentada” por parte del Estado a lo largo de su historia.

En hechos más recientes se han presentado notorias mejorías en términos de seguridad; avances en la gestión y resultados de la pobreza, atención en salud y educación. Sin embargo, no ha sido suficiente para impulsar al departamento hacia la consolidación de la paz y el desarrollo en la región.

El reto persiste y frente a ello, la participación ciudadana ha generado varias movilizaciones y plataformas sociales que de una u otra manera buscan propender por un modelo incluyente y pacífico.

No obstante, los espacios institucionales participativos todavía ostentan una deuda en incidir en la agenda pública local para resolver los problemas estructurales de este territorio.

A partir de la revisión generada por este diagnóstico a partir de fuentes secundarias, esta investigación priorizó la realización de un trabajo de campo que permitiera rescatar la visión del territorio frente a las variables seleccionadas para este estudio. A continuación, se presenta el análisis y las reflexiones de los actores entrevistados.

### **3. LA PAZ TERRITORIAL: VISIONES DEL TERRITORIO DESDE LOS RELATOS DE LOS ACTORES**

En el capítulo anterior se evidenció que las dinámicas territoriales del Catatumbo y Caquetá presentan importantes divergencias entre sí, así como similitudes asociadas al conflicto armado. Su desarrollo institucional y comunitario señalan la relevancia de tener en cuenta las asimetrías territoriales y las acciones diferenciadas en un escenario de construcción de paz.

Así mismo, después del Acuerdo de La Habana, persiste el reto de avanzar en la paz territorial en el marco del reacomodamiento de los grupos al margen de la ley, el posicionamiento de un nuevo gobierno y las expectativas de los sectores sociales e institucionales para adelantar la transformación de los territorios afectados por el conflicto.

Por estas condiciones y debido a los hallazgos del diagnóstico expuesto en la sección anterior, este estudio consideró pertinente realizar un trabajo de campo que permitiera acercarse a las dinámicas sociales, políticas y económicas de estos territorios desde la perspectiva de los actores.

Las circunstancias locales del Catatumbo y Caquetá incentivaron dichas aproximaciones ya que, como se anunció al inicio de este estudio, estas regiones se caracterizan especialmente por dos factores que permitieron definir la selección entre todos los territorios del país que también se encuentran altamente afectados por el conflicto armado:

Caquetá fue escogido por ser el bastión histórico de poder de las FARC- EP y el Catatumbo, por su condición de zona fronteriza, que ha dado lugar a una serie de dinámicas ilegales y ha facilitado la proliferación de todos los grupos armados identificados en el país.

El objetivo de este capítulo es presentar las reflexiones recogidas por parte de algunos actores relevantes frente a la configuración del conflicto armado, los retos de la implementación del Acuerdo de Paz, los avances y retrocesos en la construcción institucional y la promoción de la participación ciudadana en el Catatumbo y en Caquetá.

### *Metodología del trabajo de campo*

Para el desarrollo del trabajo de campo, se realizaron entrevistas semi estructuradas construidas a partir de dos aspectos: las variables del concepto de paz territorial (capacidad institucional y participación ciudadana), y el tipo de actor seleccionado para la investigación.

De esta manera, se elaboraron cuatro tipos de instrumentos: en primer lugar, uno para alcaldes, gobernadores o funcionarios de entidades territoriales cuyo énfasis fue recoger sus percepciones sobre el conflicto, seguridad, provisión de bienes y servicios, y las capacidades administrativas de sus municipios para afrontar un proceso de construcción de paz.

Segundo, un instrumento para organizaciones sociales en el que se abordaron principalmente aspectos relacionados con su origen, trabajo comunitario en el territorio, capacidad de incidencia y movilización, y percepciones sobre las garantías para la participación ciudadana en su entidad territorial o departamental.

Tercero, un instrumento dirigido a los funcionarios del Ministerio Público en el que principalmente se indagó sobre la capacidad institucional del Estado para cumplir con su labor constitucional de garantizar los derechos de la población al respecto de la seguridad, la provisión de bienes y servicios, y la participación ciudadana.

Finalmente, un formato para entidades del nivel nacional que tienen algún tipo de competencia en los temas de construcción de paz. Estas entrevistas se centraron en explorar

la mirada nacional frente el Acuerdo de La Habana y como esta incidió en los territorios objeto de estudio.

Como preparación para el trabajo de campo, que se llevó a cabo en octubre de 2018, se realizaron actividades de construcción de los instrumentos mencionados y de una agenda de citas con los actores seleccionados.

Estos fueron escogidos de acuerdo a su rol y competencia frente a las variables de paz territorial. Esencialmente, se priorizaron actores que vivieran en municipios en los que se habían identificado repertorios de violencia más significativos, que fueran capital de las regiones o que se consideraran como un eje estratégico para los territorios.

Se buscó establecer acercamientos con representantes de organizaciones sociales y funcionarios públicos, a través de personas que tuvieran credibilidad en el territorio y que se encontraban dentro de las redes de contacto de las investigadoras.

Esto permitió crear un lazo de confianza en regiones en las que hablar con personas desconocidas se ha transformado culturalmente en objeto de temor o resistencia ligado al contexto de violencia en el que estas poblaciones han estado sumidas por más 60 años.

Para el caso del Catatumbo, los instrumentos se aplicaron en Cúcuta y Ocaña, Norte de Santander; y para Caquetá, en los municipios de San Vicente del Caguán, Puerto Rico, La Montañita y Florencia. Según los contextos de las regiones seleccionadas, se presentaron algunas condiciones para el desarrollo de las entrevistas:

En el Catatumbo, los mismos actores sugirieron realizarlas en Cúcuta y Ocaña debido a algunas restricciones de seguridad vigentes para la fecha. Cabe resaltar que ninguno de los

entrevistados solicitó permanecer anónimo, ni exigió condiciones para expresarse frente a las preguntas realizadas.

Por su lado, en Caquetá no se presentaron restricciones en términos de seguridad para la movilidad en los municipios, lo que implicó traslados por vía terrestre de entre 2 y 5 horas para el desarrollo de las entrevistas. Algunos actores solicitaron anonimato y otros accedieron a dar la entrevista con la condición de no registrarla en grabación.

Adicionalmente, no todos los actores contactados accedieron a dar las entrevistas. En Caquetá se logró agendar con algunos alcaldes y gremios que luego cancelaron estando en el municipio, así como algunos funcionarios de entes de control.

Para el caso del Catatumbo, se dificultó concretar citas con algunos alcaldes porque estos consideraron que las condiciones para ir sus municipios no estaban dadas, y que el desplazamiento a Ocaña o Cúcuta no era posible.

En total se realizaron 31 entrevistas, para lo cual se requirieron dos semanas en el mes de octubre de 2018 en el que las investigadoras trabajaron de manera paralela en los dos territorios y en las que se recogieron alrededor de 14 horas de relatos con las visiones de los actores del territorio.

#### *Metodología para el análisis de las entrevistas*

Una vez realizada la totalidad de las entrevistas, se inició un proceso de transcripción que tomó aproximadamente tres semanas. Este proceso arrojó un gran volumen de información, lo que implicó un desarrollo metodológico para el análisis de la misma.

Para ello se construyó una matriz de análisis cuyos ejes conceptuales fueron las variables de capacidad institucional y participación ciudadana, de tal manera que se pudieran clasificar los relatos en las diferentes temáticas de estos dos grandes ejes y por cada territorio.

La matriz evidenció la existencia de coincidencias y divergencias entre los relatos de los actores entrevistados, hecho que permitió resaltar las distintas posiciones y percepciones frente al conflicto, el Acuerdo de La Habana y los retos e incertidumbres que dichos actores tienen sobre su territorio.

No obstante, existe un amplio consenso entre los entrevistados que para que se constituya un escenario de paz en este contexto, es necesario priorizar el enfoque territorial para definir las estrategias de intervención de los territorios con repertorios de violencia como Catatumbo y Caquetá.

A continuación, se detallan los relatos obtenidos a partir de las entrevistas, que aportan al análisis de capacidades territoriales para la construcción de paz en el Catatumbo y Caquetá, con base en las visiones de los actores.

### **3.1 Las visiones del territorio en el Catatumbo**

Las premisas centrales, obtenidas del trabajo de campo, ratifican lo que arrojó el análisis a través de fuentes secundarias:

En el Catatumbo, los actores entrevistados perciben como tímidos los avances generados a partir de la firma del Acuerdo de La Habana. En cambio, expresan una fuerte preocupación por el escalamiento del conflicto armado, e incertidumbre frente a la llegada del nuevo gobierno y las expectativas generadas por el PDET.

### **Presencia y capacidad institucional: una deuda vigente del Estado con el Catatumbo**

A partir del diagnóstico del Catatumbo presentado en la sección anterior, se pudo evidenciar la existencia de una latente incapacidad del Estado para cumplir su función constitucional, situación que se relaciona con las dificultades para controlar el territorio, los alarmantes márgenes de desempeño institucional y los preocupantes índices de calidad de vida y garantía de los derechos de la población.

Este panorama no está alejado de la visión de los actores del territorio quienes, a manera de consenso, señalaron la falta de capacidades territoriales para la construcción de paz aún con el Acuerdo de La Habana y pese al cual la situación de violencia y conflicto continúa exacerbándose en el Catatumbo.

Así, actores tanto institucionales como comunitarios coincidieron en su mayoría en cuatro premisas que definen la capacidad institucional del Estado:

Primero, señalaron que la situación histórica y presente del conflicto armado se debe a la debilidad del Estado en la región, situación que ha generado desconfianza institucional, dificultades para suplir las necesidades básicas y garantizar los derechos fundamentales de la población.

Al respecto, el coordinador del PDET del Catatumbo identificó varios factores de resistencia en las convocatorias, como parte del ejercicio de construcción con las comunidades:

*“Básicamente desconfianza en el Estado, o en las políticas del Estado (...) es notorio el abandono que tienen las zonas y ha habido mucho manoseo de las comunidades. Entonces se les ofrecen muchas cosas, las comunidades trabajan, invierten tiempo, recursos, le botan corriente a algún tipo de proyecto, algo que al final no les salen con nada. Y eso ha sido de muchísimos años atrás, entonces eso ha generado un ambiente de desconfianza frente a las políticas del Estado...entonces los niños también nos hablan del incumplimiento del Estado cuando no debería ser así...”. (Entrevista Coordinador PDET Catatumbo, 2018)*

En este mismo sentido, al indagar por la capacidad del Estado para generar acciones en clave de construcción de paz, un defensor comunitario y ex presidente de la Asociación de Personeros del Catatumbo fue tajante al manifestar que el Gobierno Nacional desconoce el territorio y que, por tanto, sus proyectos carecen de legitimidad e impacto:

*“(...) Esa prevención se da porque históricamente el Estado ha construido las políticas para el territorio desde Bogotá y no hay una construcción desde el territorio. Es decir, no con las necesidades del territorio, no con las necesidades de la gente sino con lo que el Estado tiene. Entonces la falta de impacto o de efectividad de la política es lo que ha hecho que se genere toda esa desconfianza...”*. (Entrevista funcionario de la Defensoría del Pueblo, 2018)

El representante de la organización social ASCAMCAT señaló la importancia de construir confianza entre los campesinos y las instituciones que, a su juicio, se encuentran fraccionadas por los supuestos incumplimientos del Gobierno.

*“...Y por eso es que hoy en día en la región del Catatumbo hay mucha desconfianza institucional porque siempre han quedado mal, comenzando por los alcaldes, comienzan ofreciendo el cielo y la tierra y cuando llegan no encuentran de donde echar mano, no encuentran como cumplir, segundo con los gobernadores y tercero con lo institucional a nivel nacional, ósea es muy difícil. Qué hemos dicho nosotros como organizaciones sociales, que estamos en la disposición de empezar a crear nuevamente confianza entre campesinos y la institucionalidad, pero es que es muy complejo porque el gobierno por un lado hace acuerdos con nosotros, pero por otro lado comienza a crear organizaciones paralelas para empezar a poner el choque a los campesinos...”*. (Entrevista líder juvenil ASCAMCAT, 2018)

En contraste con esta información, el funcionario de la Defensoría Regional señaló que las entidades del Ministerio Público cuentan con un amplio reconocimiento y confianza institucional por parte de la población, pues es la entidad que canaliza las denuncias por violaciones de derechos humanos.

*“(...) nosotros consideramos que se ha logrado en el sentido de posicionar la defensoría en las comunidades, y es estableciendo esa confianza. De que en la medida que hay respuesta nuestra, hay también aceptación. Entonces cuando sucede cualquier hecho siempre es la defensoría la que acude primero a verificar la situación y a incidir de alguna manera para que las situaciones sean remediadas. Obviamente con acciones del Estado, de esa manera es que tiene que ser, para eso está el Estado”* (Entrevista funcionario de la Defensoría del Pueblo, 2018)

Esta posición es ratificada por el alcalde de San Calixto, quien mencionó lo siguiente:

*“En los eventos que ocurren desplazamientos [sic], cualquier vulneración de derechos, pues se recurre tanto a la defensoría como a la personería y la gente pues cree en esas instituciones porque*

*estas instituciones pues velan también por los derechos humanos de las personas, y así mismo, pues hacen los trámites (...)" (Entrevista Alcalde de San Calixto, 2018)*

Por último, los alcaldes entrevistados no tardaron en manifestar que la situación evidenciada por el comportamiento de los indicadores sociales en el Catatumbo permite pensar que, en un territorio con tanta desigualdad social, no es posible hablar de paz.

Al respecto, el gerente de Asomunicipios del Catatumbo manifestó lo siguiente:

*"Yo no puedo hablar de paz en un territorio con tantísima desigualdad social, con tantísima ausencia de estado. Donde llevar un paciente es someterse al paseo de la muerte, como lo hemos denominado donde en este momento las comunidades rurales no están consumiendo agua potable, ni siquiera las que están en las cabeceras corregimentales [sic]. Medianamente se ha avanzado en las cabeceras municipales, donde una señora en embarazo no tiene los controles médicos necesarios en su gestación, donde observamos que el nivel de ingreso de la población es muy bajo (...)" (Entrevista Gerente Asomunicipios Catatumbo, 2018).*

El alcalde de San Calixto expresó su posición de manera más detallada frente a la situación social de su municipio:

*"Nuestros municipios, los que hacen parte de la región del Catatumbo, el índice de necesidades básicas insatisfechas asciende alrededor de un ochenta por ciento. Quiere decir que nosotros estamos como entre los más pobres del país y por ello es necesario que el gobierno haga inversión y que a través de esta implementación de los acuerdos con proyectos de infraestructura, pues se mejore la calidad de vida de los habitantes" (Entrevista Alcalde de San Calixto, 2018)*

En segundo lugar, existe un consenso frente a la proliferación de grupos al margen de la ley, propiciada por tal debilidad institucional. Estos grupos hoy mantienen la confrontación armada por el control del territorio y el negocio del narcotráfico, aun cuando las FARC-EP no hagan parte de la ecuación.

Sobre este asunto, se encontraron relatos relevantes de funcionarios públicos como el Secretario de Gobierno de Ocaña y el funcionario de la Defensoría del Pueblo, además de un representante de la sociedad civil como la Fundación Progresar. No obstante, todos los entrevistados coincidieron con la afirmación anterior.

Ante la pregunta sobre el factor más relevante en la configuración de la situación de la región, un funcionario de la Fundación Progresar<sup>123</sup> señaló los efectos del abandono del Estado en el Catatumbo:

*“Esa región es huérfana del Estado. ¿Por qué surgieron los grupos al margen de la ley? Llámese de izquierda o de derecha. Por la ausencia del Estado, empezando que los grupos eran los que impartían justicia, todo tipo de justicia, desde conflictos familiares hasta conflictos de tierras, todo lo relacionado con diferencias entre vecinos, comunidad general y ellos cogieron fuerza y eran el referente para los habitantes de la zona (...)” (Entrevista Fundación Progresar, 2018).*

Este relato pone de presente la percepción sobre las consecuencias de la debilidad institucional, la cual apunta a que el territorio sea “(...) como una región de simbiosis, sin patrias, sin ley, grupo que llegue y tiene influencia en su zona, imponen sus leyes” (Entrevista Fundación Progresar, 2018).

El alcalde de San Calixto expresó que actualmente el Catatumbo se encuentra inmersa en una profunda crisis humanitaria, aún después de la salida de las FARC-EP del territorio:

*“Para nadie es un secreto que existen otros actores armados en la región, que el conflicto continúa. Más aún, en estos momentos podemos hablar que la población civil está siendo más afectada porque la confrontación de los dos actores conlleva a que los civiles sean los afectados en este caso [sic]. Lo que tiene que ver con desplazamiento, minas, igualmente homicidios” (Entrevista Alcalde de San Calixto, 2018).*

El Secretario de Gobierno del municipio se pronunció sobre la situación de seguridad del Catatumbo y su incidencia en Ocaña al anotar que la capacidad institucional de esta entidad territorial se encontraba desbordada por las nuevas dinámicas del conflicto armado:

*“Ocaña tiene un contexto diferente porque aquí convergen todos los grupos al margen de la ley. Aquí existen elenos, existen pelusos, existen disidencias de las FARC, existe el contrabando de hidrocarburos, existe el narcotráfico, existe el microtráfico, contrabando de carnes y demás. Toda esa modalidad delictiva converge en la región del Catatumbo, puntualmente, dentro del municipio de Ocaña puesto que tiene una posición estratégica” (Entrevista Secretario de Gobierno de Ocaña, 2018).*

---

<sup>123</sup> La Fundación Progresar es una organización social no gubernamental que propende por la consolidación y el fortalecimiento de la democracia, la paz y el desarrollo humano, que considera como fundamento el respeto por los Derechos Humanos, la justicia social, la participación ciudadana, la convivencia pacífica y el desarrollo económico de los colombianos (Fundación Progresar, 2019).

*“Por decir algo, en este momento estamos atendiendo el desplazamiento masivo de San Calixto, atendimos uno de Teorama, llega mucha población víctima de toda esta región entonces recibimos declaraciones de las personas que vienen expulsadas del Tarra, de Convención, de San Calixto, de Teorama, bueno de todos esos municipios... todos vienen como a buscar refugio dentro del municipio de Ocaña...” (Entrevista Secretario de Gobierno de Ocaña, 2018).*

De la misma manera, la Defensoría Regional describió las formas de disputa por el control de territorio que se están gestando en el Catatumbo:

*“Catatumbo es un problema porque no solo había FARC, hay otros actores armados. Por ejemplo, ¿qué pasó después de la desmovilización de las FARC? Que esos territorios donde las FARC eran dominantes, llegó el ELN y el EPL prácticamente a disputárselos (...)” (Entrevista funcionario de la Defensoría del Pueblo, 2018).*

Según la tercera premisa, la presencia del Estado se ha centrado más en lo militar que en lo social, por lo que los cultivos de coca han aumentado, y los pobladores catatumberos manifiestan no contar con alternativas para desarraigar esta práctica de sus costumbres.

Luego de varios años de trabajo en la región, la Fundación Progresar ha concluido que el enfoque militar del Estado por encima del social tiene implicaciones negativas en el territorio:

*“La presencia del estado ha sido más militar que social, con 10.000, 15.000, 20.000 hombres de la fuerza militares no se va a lograr estabilizar esa región, se estabiliza es con inversión social, con educación, con salud (...)” (Entrevista Fundación Progresar, 2018).*

Al respecto, la Defensoría Regional y el representante de ASCAMCAT señalaron que son pocas las alternativas que tienen los pobladores, ya que la presencia cívico-militar no ha propuesto soluciones a los problemas estructurales que interfieren con la generación de dinámicas económicas lícitas:

*“Lo duro no es erradicar la coca sino erradicarla del corazón del campesino del Catatumbo que la ve como la única alternativa, obviamente entendiendo las dificultades de desarrollo en vías y en comercialización de productos. Pero hay gente que se casó con la coca y no quiere otra alternativa. Esta no solo le ha dado comida al campesino, le ha dado problemas y muchos” (Entrevista funcionario de la Defensoría del Pueblo, 2018).*

*“(...) los campesinos en Tumaco dicen: vamos a seguir sembrando coca porque es como llega el arroz más rápido. Esto es una palabra muy sabia porque como te lo dije hace un rato, la coca se convirtió en todos los ministerios de Colombia, en el ministerio de salud, de educación, vías, viviendo y de todo.*

*Mientras que no se erradiquen los actores que le dieron el origen a la siembra de la coca, esto no se soluciona, porque yo sembré coca porque no me dieron alternativas para cultivar lo que mis abuelos cultivaban anteriormente” (Entrevista líder juvenil ASCAMCAT, 2018)*

Este panorama adquiere relevancia, por ejemplo, desde la perspectiva de los jóvenes. El presidente de Asojuntas del corregimiento de La Gabarra expresó al respecto que, ante la falta de oportunidades, la coca se ha convertido en un medio de subsistencia para esta generación:

*“(...) dicen: si no tenemos esa ayuda, no tenemos quien nos facilite, financie tal cosa [sic], entonces ellos les da también hasta lo mismo, salir, terminar el bachillerato y qué hacer allá en la región, donde no hay más nada que hacer sino la mata de coca, empiezan a trabajar o conseguir con el papá un pedazo de tierra para irse a cultivar porque no pueden acceder(...)” (Entrevista Presidente de Asojunta de La Gabarra, 2018).*

Finalmente, existe un desconocimiento por parte del Estado de las capacidades territoriales de la región en cuanto a su proyección económica y capacidad de gobernanza al interior de las comunidades. Este aspecto ha generado divergencias entre el modelo de desarrollo planteado por el Gobierno Nacional y lo que pobladores quieren para el Catatumbo.

Un representante de ASCAMCAT hizo énfasis en que las formas de entender y concebir el territorio divergen entre los actores del Gobierno Nacional y la región. Su posición ilustra estas profundas diferencias:

*“(...) sí, el gobierno sigue con sus pretensiones de sembrar palma aceitera para sacar, en vez de comida para la gente, combustibles, nosotros rechazamos eso. Si el gobierno sigue con su plan de construir la vía del carbón en Tibú, La Gabarra, El Tarra, Convención, La Mata César, pueden construir la carretera, pero vamos a ver cómo es que hacen para sacar el carbón, si nos toca hacer un paro de un año, pues lo hacemos, pero el carbón no se saca del Catatumbo siempre y cuando no sea para el mismo desarrollo de las comunidades(...)” (Entrevista líder juvenil ASCAMCAT, 2018).*

Sin embargo, el gerente de la Asociación de Municipios del Catatumbo<sup>124</sup> señaló que la asociación de alcaldes cuenta actualmente con madurez política, conoce las potencialidades

---

<sup>124</sup> Asomunicipios (Catatumbo, Provincia de Ocaña y Sur del Cesar) es una entidad que agrupa a los alcaldes de la región. La conforman 15 municipios: El Carmen, Convención, El Tarra, San Calixto, Hacarí, La Playa, Ocaña, Ábrego, Villa Caro, Cachira, La Esperanza, Sardinata, Gonzales y Río de Oro. Su principal rol es el de articular a los actores y niveles del gobierno Nacional. Es considerada una experiencia exitosa ya que desde 1993 ha logrado permanecer activa la mayor parte del tiempo. (GIZ, 2016).

del territorio, y advirtió sobre el trabajo realizado para que a nivel nacional entiendan el contexto de esta región desde todas las perspectivas:

*“Hay para destacar el hecho de que a pesar de esa debilidad ha existido la madurez política para que se conformara digamos un esquema asociativo en donde catorce alcaldes no hacen más si no que plantearle al gobierno nacional a través de documentos públicos cuáles son los problemas y cuáles son las políticas públicas que deberían construirse. Hemos avanzado en algo, pero ha sido muy difícil porque Colombia es un país que no tiene una política pública de asociatividad (...)” (Entrevista Gerente Asomunicipios Catatumbo, 2018)*

Los alcaldes municipales se han preocupado por transmitirle al Gobierno que el Catatumbo se extiende más allá de Tibú, y que allí existen núcleos geográficos con diversas características sociales, económicas y ambientales, lo cual ratifica las afirmaciones anteriores:

*“Primero que todo, nosotros hemos estado en una tarea de demostrarle al gobierno y a la cooperación internacional que el Catatumbo no lo conforman ni tres ni cuatro ni cinco municipios. El Catatumbo tiene varias subregiones. Toda la atención del proceso de paz se centró en Tibú, ni siquiera en Tibú, se centró en Caño Indio (...)” (Entrevista Gerente Asomunicipios Catatumbo, 2018).*

*“El gobierno históricamente cree que con irse a tomar una foto a Tibú ya estuvo en el Catatumbo. Yo ya mencioné una primera subregión dentro de la región, un primer núcleo. Hay un segundo núcleo que tiene unas características diferentes, hablo de Ocaña, Ábrego, La playa y adición a González y Río de Oro que son Cesar. Esos Cinco municipios tienen una dinámica diferente, pero son Catatumbo. Allí por ejemplo lo productivo se concentra todo el tema del ciclo corto (...)” (Entrevista Gerente Asomunicipios Catatumbo, 2018).*

Finalmente, hay otros relatos que señalan como factor crítico la participación de operadores externos, que no trabajan de manera mancomunada con los actores del territorio y que desconocen su trabajo y experiencia. Al respecto, la Fundación Progresar señaló que *“(...) desafortunadamente las organizaciones que han querido o se han ganado los diferentes proyectos de obras y de desarrollo, son instituciones que no conocen la región, o se comen la plata, hacen una vaina a medias, la corrupción pega ahí [sic]” (Entrevista Fundación Progresar, 2018).*

Sobre este tema se encontraron posturas como la del Secretario de Gobierno de Ocaña, el Personero de Tibú y representantes de entidades territoriales quienes mencionaron que las

organizaciones internacionales han sido fundamentales para atender la situación actual del territorio.

Los entrevistados expresaron que estas entidades actualmente hacen presencia en la región ante la baja capacidad de respuesta de las entidades del Gobierno Nacional y local. En referencia a esta afirmación, el alcalde de San Calixto dijo:

*“(...) hemos contado con el respaldo de la unidad para la atención a las víctimas, hemos encontrado respaldo con Naciones Unidas, con ‘OCHA’ el Consejo Noruego, con el Perú, con Alemania. A través de cooperaciones hemos encontrado ese apoyo. Pero de otras instituciones nacionales no se ha visto presencia” (Entrevista Alcalde de San Calixto, 2018)*

El Gerente de Asomunicipios, por su parte, contextualizó sobre la capacidad institucional local:

*“(...) la mayor parte de las instituciones del nivel nacional que hacen presencia acá son instituciones con cero autonomía, generando retrasos en el proceso administrativo o en el capital del departamento que viene de la ciudad de Bogotá. Por eso somos un territorio tan desatendido en muchos temas” (Entrevista Gerente Asomunicipios Catatumbo, 2018).*

Como reflexión final, en su mayoría los actores apuntaron sobre la dificultad institucional del Gobierno Nacional para avanzar en la transformación del Catatumbo y para facilitar el desarrollo de capacidades a las entidades locales, situación que se evidencia en el actual contexto de violencia en medio de una profunda desconfianza institucional de la población hacia el Estado.

Por otro lado, también se identificó la existencia de bases institucionales importantes, cimentadas en el trabajo que ha realizado la cooperación internacional en temas de desarrollo, la Gobernación de Norte de Santander en atención a las víctimas y la Asociación de Municipios del Catatumbo en temas de ordenamiento territorial y planificación del territorio.

## **La democracia deliberativa en el Catatumbo: la disyuntiva entre el fortalecimiento de los espacios de interlocución y la falta de garantías para la participación ciudadana**

En el diagnóstico sobre la variable de participación ciudadana, se pudo establecer la existencia de una experiencia organizativa ampliamente fortalecida y el desarrollo de espacios institucionales funcionales relacionados con la toma de decisiones en el Catatumbo.

No obstante, los espacios de participación no han redundado en el cumplimiento de los acuerdos por parte del gobierno nacional, ni en su participación activa para la reducción de la violencia y pobreza que experimenta este territorio.

Los actores institucionales y sociales, entrevistados durante el trabajo de campo, ratificaron dichas premisas, a las que se sumó un factor crítico: la falta de garantías de seguridad para la participación y para evitar las constantes estigmatizaciones a este ejercicio, por parte del Gobierno Nacional y los medios de comunicación.

A partir de las indagaciones realizadas en el territorio, fue posible establecer las siguientes conclusiones frente a la dinámica de participación ciudadana en la región:

Primero, los actores reconocen la presencia de un entramado organizativo altamente legítimo y diverso, que históricamente y en los últimos tiempos han servido como base para promover el desarrollo comunitario y dar solución a las necesidades más básicas de la población. El gerente de Asomunicipios del Catatumbo describió dicho entramado comunitario:

*“(...) hay un proceso muy fuerte de asociaciones de junta de acción comunal que hacen un trabajo espectacular. De hecho, hay experiencias de asociaciones de juntas haciendo mantenimiento de vías terciarias y secundarias por su iniciativa a partir de unas contribuciones voluntarias en las comunidades” (Entrevista Gerente Asomunicipios Catatumbo, 2018).*

*“Ya hay más de 8.000 familias que pertenecen a asociaciones de productores y de mujeres. La mayoría de asociaciones de productores tienen entre quince, veinte, setenta, ochenta y la más grande de doscientos productores asociados (...) hoy es una organización que ya que tiene un tamaño importante. Tiene dos hijos o dos organizaciones de segundo nivel. Una, que se llama Fedeprocar (Federación de productores de Catatumbo y provincia de Ocaña) (...) y Federación de Asociaciones*

*de Productores de Cacao, una de segundo nivel (Asoporcanor) que es otra organización. Entonces digamos ahí no más le muestro los ejemplos de lo que hay. Aquí a pesar de todo hay unos esquemas muy interesantes de asociatividad” (Entrevista Gerente Asomunicipios Catatumbo, 2018).*

Así mismo, el presidente de Asojuntas de La Gabarra opinó acerca de los objetivos de la JAC, a la que considera un actor de alta legitimidad en el territorio: *“Yo creo que con la organización (JAC) siempre hemos luchado por el beneficio y desarrollo de nuestras comunidades y aparte de eso bregar [sic] a que la gente este organizada para así, poder luchar contra cualquier fenómeno que se nos presente en nuestra zona” (Entrevista Presidente de Asojunta de La Gabarra, 2018)*

Por último, se logró recoger el relato de líder juvenil de ASCAMCAT, quien explicó las razones por las cuales surge esta organización campesina reconocida por promover y hacer parte de diferentes movilizaciones y propiciar espacios de participación con el Gobierno Nacional:

*“Es ahí donde nace la organización campesina, teniendo en cuenta de que [sic] nacemos como una organización defensora de derechos humanos, defensora del territorio, que lucha por la permanencia en el territorio y que lucha por el cuidado de los recursos naturales, contemplándolo como patrimonio nacional. En ese orden de ideas, surge la asociación campesina del Catatumbo (Ascamcat) y comenzamos a estructurarnos por los diferentes municipios de la región del Catatumbo y comenzamos ya a tener acercamientos con el gobierno departamental y nacional [sic]” (Entrevista líder juvenil ASCAMCAT, 2018).*

Esta multiplicidad tanto de organizaciones como de objetivos en un mismo territorio nos lleva a la segunda conclusión, que hace referencia a la incidencia de estas organizaciones en el ejercicio deliberativo público que se ha gestado en el Catatumbo.

Las organizaciones sociales han avanzado en promover movilizaciones organizadas y en institucionalizar espacios para la discusión de sus agendas con el Gobierno Nacional y Departamental. No obstante, cada ejercicio de protesta ha estado mediado por diferentes apuestas, entre las que hay divergencias importantes.

Este factor representa una dificultad para discutir una sola agenda territorial desde una perspectiva construida en consenso con todos los actores que buscan incidir en sus comunidades.

Al respecto, un funcionario de la Defensoría del Pueblo, Regional Norte de Santander mencionó lo siguiente:

*“(...) No ha habido una movilización que involucre a todos los sectores. Desde 1989 que fue el paro nororiente (...) todo el mundo salió sin importar que fueran SISCA, ASCAMCAT, MCP todo el mundo salió(...) en estos últimos tiempos: en una sale el SISCA, en otra sale ASCAMCAT, otra sale el MCP. Entonces no hay una propuesta unificada de desarrollo de construcción desde el territorio” (Entrevista funcionario de la Defensoría del Pueblo, 2018).*

*“si el gobierno quiere interlocutar con el Catatumbo, con los líderes del Catatumbo, tienen que interlocutar como con cuatro actores, o con cinco porque están los indígenas (...) el gobierno ha encontrado en eso la excusa perfecta para decir: en el Catatumbo no se puede hacer nada porque no se ponen de acuerdo. Entonces no es algo difícil de hacer, no es difícil ponerlos de acuerdo si el gobierno tuviera interés en una intervención integral, real al Catatumbo pues simplemente dialoga con los cinco, los sienta y los pone de acuerdo” (Entrevista funcionario de la Defensoría del Pueblo, 2018).*

En medio de la multiplicidad de actores, objetivos y agendas, se hizo evidente la contradicción entre las diferentes versiones de las organizaciones. Al indagar sobre los espacios institucionales, en los que participan las JAC, el presidente de Asojuntas de La Gabarra manifestó lo siguiente:

*“(...) hay otras organizaciones que quieren manejar todo, quieren estar por encima de todo y que las juntas comunales no estén. Ellos no pueden realizar las funciones que realmente nos pertenecen, entonces yo creo ahí es muy poco en lo que podemos participar para la toma de decisiones (...)” (Entrevista Presidente de Asojunta de La Gabarra, 2018)*

*“(...) más que todo Ascamcat porque ellos dicen que representan todo el campesino del Catatumbo y pues a nosotros no nos representan. Yo siempre lo he dicho como Asojuntas de La Gabarra: ellos a nosotros no nos representan, a nosotros nos representa es la acción comunal...nos sentamos algunas veces pero vimos que no era como viable estar en ese escenario porque ellos quieren manipular todo y nosotros somos comunales y no queremos intermediarios, no queremos estar ligado a esto o lo otro, vamos es por el organismo de acción comunal” (Entrevista Presidente de Asojunta de La Gabarra, 2018)*

Este escenario de contrastes nos lleva a la cuarta conclusión, y es que, a pesar de las diferencias existentes en el entramado comunitario del Catatumbo, la protesta social y las movilizaciones han logrado posicionar diferentes agendas y llegar a acuerdos con el gobierno

que, según los actores, tiene un alto grado de incumplimiento. Al respecto, el representante de ASCAMCAT señaló lo siguiente:

*“el paro 2013, después del diálogo con el gobierno en el refugio humanitario, después del diálogo con el gobierno en las audiencias populares, nuevamente nos volvemos a sentar con el gobierno departamental, municipal y nacional en lo que fue el marco del paro de 53 días en el 2013 (...) exigiéndole al gobierno nacional ya propuestas concretas formalizadas frente a lo que es la visión de la organización como tal...planteándole figuras concretas al gobierno nacional como lo es la constitución de zonas de reserva campesinas (...)”* (Entrevista líder juvenil ASCAMCAT, 2018).

*“En la MIA Catatumbo, que fue la mesa de interlocución y acuerdo, se llegaron a acuerdos muy importantes, pero que a su vez el gobierno nacional hasta la fecha de 2017, tiene un porcentaje muy alto de incumplimiento con los campesinos de la región”* (Entrevista líder juvenil ASCAMCAT, 2018).

Esta posición no solo se encontró en boca de las organizaciones. Al indagar por la incidencia de las plataformas sociales, el representante de Asomunicipios expresó lo siguiente:

*“(...) Yo creo que hay que ordenar también esa movilización, digamos unos niveles de madurez que nos permitan no desaprovechar la presencia de un presidente y un ministro en una reunión. Que logremos concretar cosas efectivas para el territorio. Y en eso no hemos sido hábiles la verdad. Porque hemos caído en el tema de contentarnos con ayudas individuales y el estado a nivel central ha respondido con asistencialismo. Osea nada, él no le ha apostado a resolver los problemas estructurales”* (Entrevista Gerente Asomunicipios Catatumbo, 2018)

La Comisión por la Vida, la Reconciliación y la Paz surgió como respuesta a la crisis humanitaria generada por el enfrentamiento entre el ELN y EPL, con un enfoque similar. Este espacio ha contado con la participación de actores institucionales, sociales e internacionales y es una plataforma con el potencial de abordar problemas estructurales en la región.

Según un representante de la Defensoría del Pueblo, esta instancia es una oportunidad para atenuar la problemática expuesta por el Gerente de Asomunicipios frente a los débiles alcances que ha tenido la movilización social emprendida por las organizaciones del Catatumbo y la respuesta de carácter asistencial a la que, según él, se ha acostumbrado el Gobierno Nacional:

*“(...) esta es una iniciativa que falta mucho por madurar pero el objetivo, inicialmente, nace a partir de la crisis entre la confrontación entre el ELN y el EPL...el objetivo es de minimizar el riesgo para la población civil, de generar o de buscar mecanismos de protección para las comunidades, de prevención...Pero si se supiera aprovechar, sería una plataforma que contribuya después para acuerdos en el tema de figuras y ordenamiento territorial, el tema de construcción de propuestas de desarrollo a raíz de lo que quiere la gente y demás, ósea ese sería un buen escenario. Falta ver la madurez política que tenga cada organización de esas porque sentarse ahí significa olvidarse de algunos egos” (Entrevista funcionario de la Defensoría del Pueblo, 2018).*

Como quinta y última reflexión, algunos actores perciben un alto de grado de estigmatización para participar en espacios propiciados por el Gobierno Nacional. Además, éste no ofrece garantías de seguridad para ejercer este derecho.

Por ejemplo, el representante de ASCAMCAT señaló de manera puntual que, para que los campesinos puedan participar se requieren de dos medidas. Por un lado, se les debe integrar a los espacios participativos, ya que han sido tradicionalmente estigmatizados y excluidos:

*“Hemos sido una de las organizaciones más estigmatizadas en la región del Catatumbo. Salimos a una protesta en el 2013, salimos en la manifestación y qué decían: están infiltrados por las FARC, están infiltrados por el ELN, están infiltrados por el EPL(...) hay líderes de nosotros que tienen nueve años de tener un proceso de investigación y ni los capturan, ni los absuelven ni nada (...)” (Entrevista líder juvenil ASCAMCAT, 2018).*

Por otro lado, deben contar con las garantías de seguridad ya que, según su versión, los líderes sociales han sido blanco histórico de amenazas, asesinatos y atentados, indistintamente de la organización a la que pertenezcan, y no han recibido respuesta por parte de instituciones competentes.

*“En estos momentos los líderes sociales estamos escondiéndole a las balas y eso es lamentable que unas personas como nosotros, que estamos comprometidos, que estamos diciéndole al gobierno: hay que construir paz, hay que construir territorio, hay que empezar a trabajar por el desarrollo de la región; se tengan que matar por eso, no sabemos quién nos está matando, el gobierno nacional no ha esclarecido quién nos está matando” (Entrevista líder juvenil ASCAMCAT, 2018).*

Esta misma situación fue relatada por el funcionario de la Defensoría del Pueblo, quien anteriormente fungía como presidente de la Asociación de Personeros, y que en el ejercicio de estas funciones habló sobre los problemas de seguridad que dificultaban su labor:

*“La asociación nace en el 2014 y primero fue una iniciativa de autoprotección para los personeros, teníamos o bueno, de hecho, hay personeros amenazados, las situaciones de riesgo por la visibilidad*

*que tiene un personero y las denuncias y demás. Y de que el [sic] personero en el municipio es el único funcionario del ministerio público que cumple funciones de procuraduría, de defensoría, que a veces cumple funciones de contraloría, que a veces cumple funciones de fiscalía. Obviamente esto hace que haya un escenario de riesgo alrededor del personero. Más en municipios con la dinámica como los del Catatumbo (...)* (Entrevista funcionario de la Defensoría del Pueblo, 2018)

Ahora bien, al indagar sobre las facilidades o dificultades para asistir a los espacios de participación se presentó una posición diferente. Al respecto, el coordinador del PDET Catatumbo, funcionario de la ART, expresó que en su mayoría los espacios llevados a cabo para la construcción de los planes no se vieron cooptados ni limitados por estigmatizaciones o dificultades de seguridad para la población:

*“(...) es necesario o preciso decir que frente al proceso de construcción del PDET ningún grupo armado nunca nos dijo "no vayan", "no hagan", o las comunidades, "no vayan" o "no participen". Si nos los encontramos en la vía muchas veces, si llegaban a las pre-asambleas, inclusive participaban, osea, nosotros sabemos que grupos estaban sentados en nuestras asambleas. Pero nunca con un discurso político o un discurso en contra del estado, o con ideologías guerrilleras o algo así, no, nunca. Participaban como comunidad, aunque iban identificados como guerrilla del ELN o el EPL. La FARC, participó obviamente como partido político y como parte del proceso (...)* (Entrevista Coordinador PDET Catatumbo, 2018)

A continuación, manifestó: *“(...) al realizar los talleres o pre-asambleas, como las llamaron, si fue concertado, yo diría que en el 85% se hizo un trabajo normal”* (Entrevista Coordinador PDET Catatumbo, 2018).

Por último, es posible afirmar que hay consenso entre los actores entrevistados, entre los que se encuentra el representante de la Defensoría del Pueblo, el Gerente de Asomunicipios y el funcionario de la ART, sobre la necesidad de organizar la forma de participar, de alcanzar un nivel de madurez política y de mejorar la confianza entre las partes.

Desde su perspectiva, la dinámica de la participación no se ha traducido en una fórmula para dar tratamiento a los problemas estructurales sino para promover el asistencialismo del Estado sin edificar una política pública seria para el Catatumbo.

Al respecto, Cañizales, gerente de Asomunicipios del Catatumbo, expresó lo siguiente:

*“(…) los problemas estructurales de un territorio como acá se resuelven solo con una cosa, una política pública pertinente que resuelva los problemas de desarrollo económico, de arquitectura vial, de servicios como salud, como de inversión etcétera. Cuando logras eso los ilícitos, la economía informal y el conflicto pasan a un segundo plano, no existe. Pero también a la sociedad civil tiene que tomar una decisión. La sociedad civil tiene que tomar una decisión, es decir no más. Porque en últimas todos los muertos, los ha puesto la sociedad civil. Hoy en día con el enfrentamiento que hay entre dos grupos armados eso parece como un enfrentamiento entre dos familias. Son historias muy tristes y muy lamentables” (Entrevista Gerente Asomunicipios Catatumbo, 2018).*

Como conclusión final, es posible afirmar que, gracias al crecimiento y la trayectoria democrática de las organizaciones sociales de este territorio, estos lograron incidir en la agenda nacional a través de la movilización.

Sin embargo, a la luz de la visión de los actores, la relación con el Gobierno ha estado mediada por el incumplimiento de acuerdos, la estigmatización y por la histórica respuesta asistencialista del Estado, situación que ha limitado profundamente los alcances de la participación ciudadana en el Catatumbo.

### **El Acuerdo de La Habana en el Catatumbo: un escenario de posacuerdo con altas expectativas y escasos resultados**

Frente a los avances y retrocesos después de la firma del Acuerdo de La Habana, en general, los actores entrevistados coincidieron en que se configuró un escenario de posacuerdo con las siguientes características: 1) un contexto de confrontación armada entre distintos grupos al margen de la ley, 2) altas expectativas e incertidumbre de la población frente a la implementación del PDET, 3) desinformación frente a los alcances de lo acordado y 4) pocas acciones para responder a la crisis actual de la región.

Respecto al primero, los actores de la sociedad civil señalaron que después de la firma del Acuerdo, la situación de seguridad empeoró debido a la confrontación por el control del territorio entre los actores armados. Al respecto, Cañizales, representante de Asomunicipios mencionó:

*“(...) fue más la expectativa, pero no hemos sentido que se partió en dos la historia, antes y después del acuerdo de paz, no. Aquí siguió todo igual o peor. Peor porque en el caso de los territorios donde hacía presencia las FARC, se desató fue como una rapiña entre grupos armados existentes ya en el territorio muy posicionados, para hacerse su espacio...ha sido el peor momento, ha sido el periodo de mayor conflictividad. Estos últimos dos años han sido terribles. La conflictividad en la región se aumentado de manera increíble” (Entrevista Gerente Asomunicipios Catatumbo, 2018)*

En esta misma dirección, el asesor de la Fundación Progresar enfatizó en lo siguiente:

*“(...) la problemática continúa, cambiaron fueron los actores. El incremento en los cultivos ilícitos creció (...) Los desplazamientos se siguen dando, las desapariciones, los homicidios. Sin desvirtuar todo el acuerdo de paz, se aplaude que un actor salió del conflicto, pero el conflicto no disminuyó, otros actores lo incrementaron, y la paz debe ser total, la paz no es por pedacitos” (Entrevista Fundación Progresar, 2018).*

En segundo lugar, algunos actores institucionales señalaron que con la construcción participativa del PDET se generaron fuertes expectativas entre las comunidades, a tal punto que, según sus versiones, la percepción de éxito de esta etapa del proceso de paz está profundamente ligada a la puesta en marcha de lo acordado en estos espacios institucionales.

Al respecto, el alcalde de San Calixto resaltó que la confianza entre las comunidades y el Gobierno depende de la metodología de los programas de desarrollo con enfoque territorial, y señaló que, a la fecha, ésta se encuentra altamente desgastada.

*“(...) en la construcción de los programas de desarrollo con enfoque territorial se logró cristalizar las ideas, los proyectos o las obras en cada una de las comunidades, cada uno de los gremios, en cada uno de los sectores. De esta forma pues aspiramos que una vez estos proyectos estén realizados, pues se logre la inversión en los municipios del Catatumbo, en los municipios afectados por el conflicto” (Entrevista Alcalde de San Calixto, 2018).*

*“Si ese documento que se construyó, que es el plan de desarrollo con enfoque territorial (PDTS), si eso se ejecuta, estaríamos de acuerdo de que sí valió la pena la implementación del Acuerdo. Si eso no se da es un fracaso total, podemos decir: bueno acá no pasó nada, se firmó los acuerdos pero el gobierno incumplió y prácticamente quedaría el pueblo en la misma situación o queda el pueblo traicionado” (Entrevista Alcalde de San Calixto, 2018).*

Desde una perspectiva diferente, el representante de la ART (2018) señaló que se han dado avances desde la institucionalidad para financiar las iniciativas PDET, con un énfasis en los esfuerzos realizados por esta entidad para que quedaran incluidas en la discusión del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (Entrevista Coordinador PDET Catatumbo, 2018).

En tercer lugar, las entrevistas evidenciaron un proceso de desinformación frente a lo negociado y acordado. Especialmente en los temas relacionados con la sustitución y erradicación de los cultivos ilícitos.

Según el funcionario de la Defensoría de Pueblo, la labor pedagógica de difusión sobre el Acuerdo fue realizada por las FARC-EP a partir de su interpretación sobre lo que se podía alcanzar en el proceso de negociación. Para los pobladores, esta información terminó distando sustancialmente de lo que arrojó el Acuerdo:

*“...el trabajo de pedagogía del acuerdo en la región la hizo fue las FARC. Allá no fue el gobierno, ni fue ninguna entidad sino las mismas FARC, convenciendo a la población de que era bueno jugarle al tema del acuerdo, de que Colombia tenía una oportunidad para terminar, obviamente desde la mirada de las FARC...ellos más o menos exponían desde su expectativa en las negociaciones en cuba, no sobre lo que se negoció...por ejemplo, en el tema de sustitución de cultivos, le pintaban al campesino, al cultivador de coca la solución del cultivo de uso ilícito. Entonces cuando llega la realidad y aterriza en el territorio el acuerdo ya negociado, pues obviamente el campesino se da cuenta que no era todo cierto lo que decía las FARC” (Entrevista funcionario de la Defensoría del Pueblo, 2018)*

Este punto de vista fue corroborado por el presidente de Asojuntas de La Gabarra, quien señaló que los cultivadores percibían que lo pactado no tuvo en cuenta las dinámicas del territorio frente a este problema.

*“Bueno eso fue un choque bastante duro (...) más que todo porque la gente está acostumbrada o se acostumbró a la producción de cultivos ilícitos (...) casi todo el mundo reclamaba por qué ellos negociaban algo que ni siquiera ellos sabían cómo se obtenía o se sembraba la cuestión de la mata. Fue como bastante inesperado, que eso no lo esperaba ninguno, pero de todas maneras fue un acuerdo que hicieron entre ellos y que es respetable. Mas sin embargo, ese acuerdo que hay, nosotros lo vemos como quizás eso ya no se dé, porque el gobierno no ha cumplido realmente con lo pactado en los acuerdos” (Entrevista Presidente de Asojunta de La Gabarra, 2018).*

Por último, a lo largo de estos relatos se hizo evidente que tanto actores institucionales como sociales coinciden en que no hay indicios claros sobre el cumplimiento del Acuerdo, o sobre la puesta en marcha de los instrumentos diseñados para darle aplicabilidad (PDET, PNIS).

Al respecto, el Secretario de Gobierno de Ocaña expuso lo siguiente:

*“Eso es como cuando uno tiene un negocio en un centro comercial entonces mucha gente llega a mirar, muy bonitos los zapatos, pero nadie compra. Entonces aquí pasa que mucha gente viene a mirar, pero no se meten como en el cuento de ayudar. Aquí sí hemos contado con el apoyo del*

*programa mundial de alimentos, el consejo noruego a tratado también de ayudarnos un poco. Entonces estamos ahí como a la expectativa” (Entrevista Secretario de Gobierno de Ocaña, 2018)*

Por su lado, el representante de Asomunicipios se refirió al cumplimiento del punto del Acuerdo que habla sobre el desarrollo rural, un tema fundamental, y las posibles consecuencias de no abordarlo integralmente.

*“Teníamos mucha expectativa con el acuerdo. Teníamos porque no hemos visto mayor cosa. Del Acuerdo me parece que el punto uno es muy interesante el desarrollo rural. Para nosotros, en Catatumbo solo habrá paz cuando haya desarrollo rural. Primero porque es un territorio netamente rural. Es un territorio con una población en su mayoría rural, dispersa. Una población que requiere atención y una presencia del estado rural. En ese orden de ideas nosotros consideramos que tenemos todas las expectativas, pero hay un primer elemento que hay que tener en cuenta” (Entrevista Gerente Asomunicipios Catatumbo, 2018).*

No obstante, a pesar de señalar las dificultades históricas de la región, el Secretario de Gobierno de Ocaña opinó desde una perspectiva positiva sobre los beneficios que puede traer al territorio la llegada del nuevo gobierno. Al respecto expresó lo siguiente:

*“(…) nosotros vemos que el gobierno tiene la intención de apropiarse de los temas del Catatumbo. Incluso yo como alcalde encargado estuvo como el nueve o diez de agosto en Tibú con el presidente tratando de abordar un poco la problemática y el presidente estuvo hace dos días en la casa del niño secuestrado. Ahí manifiesta que tiene un compromiso y realmente para nosotros es importante porque, por ejemplo, presidencia aquí estuvo sobre el año 2011, 2012 el presidente Santos haciendo el planteamiento para el Catatumbo pero supuestamente yo me acuerdo que prometió 1.1 billones de pesos de inversión a esta región que eso realmente no llegó” (Entrevista Secretario de Gobierno de Ocaña, 2018)*

A partir de lo anterior se pudieron identificar dos posiciones divergentes sobre las dificultades o facilidades para ejercer el derecho a la participación en el Catatumbo. Los actores sociales señalaron que los escenarios participativos se dan en medio de la estigmatización y las amenazas. En contraste, la perspectiva del coordinador del PDET considera la experiencia como altamente representada y con pocos limitantes.

### **3.2 Las visiones del territorio en Caquetá**

En el Caquetá los actores identificaron un antes y un después del Acuerdo de La Habana, teniendo en cuenta que el actor armado ilegal más importante negoció condiciones para la terminación del conflicto armado. Así, se ha percibido una mejora sustancial en la situación

de seguridad y las plataformas organizativas sienten mayor libertad para crear y estar en los espacios de participación.

Sin embargo, frente a los indicadores sociales del departamento, los entrevistados consideran que no se han presentado mejoras y a su vez expresaron temor por la presencia de disidencias y nuevos grupos no identificados, e incertidumbre por la llegada del nuevo gobierno.

### **El Estado diferenciado en Caquetá: una capacidad institucional débil y sin confianza**

El Caquetá ha sufrido mucho en términos económicos, en cuestiones de seguridad, administración y suministro de bienes y servicios. Esto se debe en buena parte a una institucionalidad débil, a la desconfianza y a un control parcial sobre el territorio.

Por otro lado, aunque la participación de las organizaciones ha sido activa y dinámica, no ha tenido un papel definitivo y su incidencia en la toma de decisiones de su territorio no ha sido efectiva.

A continuación, se exponen varias percepciones que coinciden frente a la falta de control del territorio por parte del Estado. Al respecto, Juvenal Bazurto, representante de la organización Tierra y Vida y líder de víctimas en San Vicente del Caguán expresó:

*“Yo hace 31 años llegué al departamento del Caquetá (...) llegué al Doncello pues miraba yo todos los atentados que le hacía la guerrilla a la policía, fueron muchos los policías que vi que asesinaron para quitarle un fusil, porque igual era la forma de ellos ganar espacios y escalar en eso (...). Me trasladaron al municipio de Puerto Rico y de Puerto Rico me trasladaron a San Vicente, igualmente llegué a Puerto Rico, estuve por un tiempo allí y me di cuenta de que el conflicto era igual en todas partes” (Entrevista Juvenal Bazurto Representante Organización Tierra y Vida, 2018).*

María Deysi Olarte de La Montañita, al hablar sobre su organización de mujeres, resaltó que:

*“Anteriormente se tenía que pedir permiso para ir a muchas veredas, muchas veces ese permiso era venga ustedes no pueden entrar, hemos sido muy muy respetuosos de las personas sea quien se sea. Ahora cambió bastante, pero fue muy duro”. (Entrevista, 2018).*

Varios entrevistados concordaron que la época más difícil en varios municipios transcurrió desde la creación de la zona de distensión hasta la finalización de los diálogos del Caguán, especialmente en términos humanitarios, y resaltaron la falta de capacidad de las autoridades locales para brindar apoyo:

*“Hemos tenido momentos críticos, en su mayoría relacionados con las FARC, antes de los acuerdos la alcaldía no tenía capacidad de ayudar a quienes venían de las veredas desplazados o amenazados sobre todo cuando se acabó la zona, incluso nos replantearon -en donde trabajaba en ese entonces- frente al accionar que teníamos, si pues porque fueron situaciones que pusieron en riesgo la vida de algunos funcionarios y de algunos pobladores que hacían parte del proceso” (Entrevista Anónimo funcionario Alcaldía Puerto Rico, 2018).*

*“Mire con el fracaso de los diálogos del Caguán, eso empezaron a sacar desplazados a despojar hasta la misma mamá de ellos, decretaron plan pistola para todos los funcionarios de cualquier índole fuera del poder ejecutivo, legislativo, judicial, lo que fuera secuestraron fiscales, jueces, mataron, desaparecieron hicieron de todo” (Entrevista Juvenal Bazurto Representante Organización Tierra y Vida, 2018).*

A pesar de la presencia de otros grupos armados, como los paramilitares, o de la violencia ejercida por agentes del Estado, el control instaurado por las FARC-EP y el sistema de normas que implementó en varias zonas del Caquetá según varios relatos, no tiene discusión.

Así lo cuentan Juvenal Bazurto, Iván Fernández del PNUD Caquetá y el concejal Alfredo Pérez del Partido Alianza Verde de San Vicente del Caguán:

*“Las mismas FARC que es lo que ha operado aquí (...) hacían algunas cosas que entre comillas dicen ser positivas como por ejemplo, preservar el orden porque ellos eran los que manejaban la autoridad, la ley en el campo y allá la ley del más fuerte. (...) La gente no robaba, la gente no metía vicio, no habían conflictos intrafamiliares, no habían conflictos de linderos, de vecinos de nada, porque ellos lo solucionaban y lo solucionaban de una forma muy salomónica, pero también a eso le metían tráfico de influencias, porque uno escucha que muchas personas, muchos de esos casos lo decidieron mal decididos, porque sencillamente la parte a la que decidieron a favor era una familia que siempre les ha colaborado a ellos y así sucesivamente”. (Entrevista Juvenal Bazurto Representante Organización Tierra y Vida, 2018).*

*“Las prácticas de las FARC se convierten en un para-estado no solo teniendo las armas, sino con la capacidad y efectividad de problemas de servicios que regulaban la vida de la gente del Estado y cuando proveer, por ejemplo dando seguridad pero también de esa gestión de los conflictos pequeños a grandes, como también de la definición de la normativa que asistían, que regulaban la vida económica y social, controlaban hasta qué bosques se tumbaban o no se tumbaban, hasta montar un sistema” (Entrevista, Entrevista Javier Fernández Coordinador Territorial PNUD, 2018).*

*“(...) Este era un municipio que realmente era preocupante, aquí el actor armado de las FARC hacía presencia en nuestro municipio (...) No es un secreto que las FARC mandaba aquí en el municipio, estaban en las montañas, pero ellos tenían empoderamiento en todo el territorio y organizaban todo” (Entrevista Alfredo Pérez Partido Alianza Verde, 2018).*

En años recientes ha surgido una confluencia entre la percepción de los entrevistados frente al cambio positivo en temas de seguridad, especialmente en términos de desescalamiento del conflicto, lo cual se evidencia en relatos como el siguiente:

*“Después del acuerdo de paz hay un impacto más profundo y más amplio y uno lo piensa territorialmente, porque no existe otro departamento en el cual las FARC tuviese la incidencia que tenía acá (...) Dudo mucho pues he trabajado en varias partes de Colombia y hay ciertos lugares donde en términos de cambio real por la desaparición del actor principal desde que se firmaron los acuerdos, pues haya tenido el impacto que tuvo el Caquetá, lo que existió fue un desescalamiento si lo comparamos con el nivel de actividad, en términos de violencia aquí dos tres años antes de la firma del acuerdo”* (Entrevista, Entrevista Javier Fernández Coordinador Territorial PNUD, 2018).

El presidente de la JAC de la Vereda Agua Azul en San Vicente del Caguán y un funcionario de la organización Red Caquetá explicaron que:

*“Pues ha bajado el miedo un poco, y puede venir más gente, instituciones, más gente. Anda uno como más tranquilito”* (Entrevista Presidente Junta Acción Comunal Vereda Agua Azul San Vicente del Caguán, 2018).

*“En muchas de las zonas rurales hoy en día no tenemos ningún inconveniente de poder hacer trabajo con las comunidades. Es más, en casi todas las comunidades tenemos personas de contacto, eso ha permitido que el posacuerdo de unas facilidades para que la fundación pueda desarrollar su ejercicio misional”* (Entrevista Carlos Augusto Jaramillo Funcionario Red Caquetá Paz, 2018).

Al respecto, el alcalde de Florencia, aunque reconoció mejoras en relación con este tema, resaltó que permanecen otros problemas de seguridad:

*“No puedo desconocer que ha generado cierta confianza y cierta calma, cierta tranquilidad en la ciudadanía hubo una época que problemas como la extorsión disminuyeron, pero pues nuevamente hoy por hoy es un problema muy recurrente (...)”*

*“Los indicadores de seguridad ciudadana como hurtos a residencias, comercio, a personas, digamos que se ha mantenido estable, hay una reducción y hay una baja de un porcentaje muy mínimo del 3% y 5% de los homicidios lo que si podemos decir es que son asociados a temas de microtráfico y ha disminuido en comparación con otros años (...) en otros años la composición era diferente eran muchos temas de FARC, de guerrilla, de narcotráfico y todo ese cuento (...).*

Sin embargo, a pesar de los avances en temas de seguridad presentados anteriormente, muchos de los entrevistados concordaron sobre la presencia latente de disidencias o grupos ilegales que, según ellos, generan miedo e incertidumbre en el departamento. Esto se ve reflejado en lo que dijo un miembro de la mesa departamental de víctimas:

*“En el Caquetá vivimos una paz transitoria digámoslo así, estamos viviendo porque usted puede viajar de pronto más tranquilo que hace diez, ocho o cinco años atrás, pero ese tema que usted menciona es muy delicado, el cual no sabemos en cualquier momentico se pueda desatar de pronto digámoslo así un trámite de violencia [sic] (...) Además no están en un solo punto, en varios puntos entonces eso te cuento, ese es un tema muy complejo la verdad” (Entrevista Anónimo Miembro Mesa Departamental de Víctimas de Caquetá, 2018).*

Al respecto, Diana Cañizales, integrante del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo, también expresó que:

*“La gente pasó de un momento de conflicto a un momento de incertidumbre cuando salió las FARC, existe un momento de miedo y zozobra que es lo que está ahorita y eso tiene que ver porque no hay una identificación plena de actores, lo que ha sido bien complicado. Con la disidencia que es lo que tenemos nosotros ahorita acá, ha sido complicado porque directamente no se puede entrar, a la gente le dicen no queremos ver a nadie, no sé qué [sic], entonces la gente ya no sabe quién es el interlocutor, si vamos entonces dicen que no, y eso dificulta un poco los accesos de la entidad” (Entrevista Diana Cañizales SAT Defensoría del Pueblo Caquetá, 2018).*

Por su parte, el concejal Alfredo Pérez del Partido Alianza Verde de San Vicente del Caguán confirmó que:

*“(…) al ellos abandonar esas zonas [las FARC], a la zona rural han venido más grupos. Otros grupos delincuentes como la delincuencia común en el poder de la región, hay mucho robo, mucho asalto a persona y eso se ha tomado San Vicente. La zona rural se ha vuelto otra vez difícil y se espera que con la salida de las FARC realmente llegue la fuerza pública y la inversión social” (Entrevista Alfredo Pérez Partido Alianza Verde, 2018).*

De esta manera, hay un progreso visible en la seguridad del departamento y la mayoría de entrevistados coincidieron en que es el mejor resultado que se ha presentado en la historia reciente del Caquetá.

Sin embargo, también fue reiterada la preocupación por la existencia de lo que denominan disidencias, donde muchos grupos armados no son identificados y los cuales recientemente están tratando de controlar los territorios antes ocupados por las FARC-EP.

A nivel económico, Caquetá ha transitado durante su historia entre la economía legal, a partir de la agricultura y la ganadería, por un lado, y la economía ilegal, con los cultivos de coca, por el otro, que se convirtieron en la principal fuente de ingresos económicos de la población de la región.

Todo lo anterior ha estado atravesado por un latente problema de uso, tenencia y vocación de la tierra que ha alimentado los conflictos sociales y económicos, ha aumentado los problemas de deforestación y demostrado la baja capacidad administrativa de los entes territoriales para dar solución a dichos problemas.

Frente a lo primero, varios entrevistados provenientes de San Vicente del Caguán expresaron la importancia histórica de la economía ganadera de doble propósito y otro tipo de comercio:

*“Durante el 89 y desde que yo llegué a San Vicente y como en todos los municipios del Caquetá había unas economías muy estables, como era la ganadería y a través de la ganadería los productos lácteos, la industria láctea. También aquí en el Caquetá estaba la economía de la madera, se sacaba mucha madera y la comercialización de la madera era grande, entonces al haber madera se necesitaba mucha arriería<sup>125</sup> para sacar la madera de allá de lo más profundo de la selva, de la manigua le decimos acá, entonces había mucha comercialización de bestias, uno se iba para el Quindío, Antioquia, el mismo Boyacá, Nariño por todos lados, y uno conseguía bestias y uno venía aquí y las vendía bien vendidas, igualmente hasta uno aquí compraba bestias y sacaba para otro lado y así, esa era la dinámica, lo vi en Cartagena del Chairá, lo vi en El Doncello, en Paujil, en Albania, en Curillo” (Entrevista Juvenal Bazurto Representante Organización Tierra y Vida, 2018).*

*“El municipio es el emporio ganadero del Caquetá, donde su gente es amable, cordial, servicial, donde pues no se sufre por la comida porque nosotros mismos la producimos, la leche, la carne, todo, se puede consumir, se puede conseguir aquí (...) (Entrevista Anónimo Miembro Mesa Municipal de Víctimas de San Vicente del Caguán, 2018).*

*“Acá estamos trabajando con la plataforma de pescadores a nivel departamental para organizar el mercado de pesca. Es muy bueno, pero se ha afectado por la falta de control. Usted viera pescan con pistola, pescan con otros instrumentos que no son, entonces ¿qué pasa? aunque eso nos sirve para sostenernos, pero llegan de otros municipios a explotarlos a sacarlos sin las tallas mínimas y pues eso es buena economía, pero estamos desamparados porque al final, no somos autoridad, eso le toca a la autoridad ambiental” (Entrevista Presidente Junta Acción Comunal Vereda Agua Azul San Vicente del Caguán, 2018).*

Los cultivos ilícitos coexisten junto a estas actividades, y ocupan gran parte de la agenda económica caqueteña. Muchos relatos coinciden en que este ha sido un factor clave en el surgimiento del conflicto, no solo por su ilegalidad, sino por la destrucción de las economías legales, del tejido social y del territorio. Juvenal Bazurto señaló al respecto que:

*“El queso era nuestra economía, pero por la zona de distención, esa economía nos la cambiaron porque las FARC le pagaba más a la gente o comercializaba aquí mismo la coca: en las calles de San*

---

<sup>125</sup> La arriería es el “oficio de arriero el cual es la persona que trajina con bestias de carga” (Real Academia de la Lengua, 2019).

*Vicente, en La Macarena igualmente en Cartagena del Chairá, donde eran los 42 mil kilómetros donde había caseríos, centros poblados, solo para que ellos vendieran coca y así comprar a todo el mundo (...) Uno de los problemas que nos hizo la zona de distensión y los diálogos del Caguán, fue el cambio de la economía: nos cambiaron unas economías lícitas por unas ilegales” (Entrevista Juvenal Bazurto Representante Organización Tierra y Vida, 2018).*

Para referirse al momento actual, Javier Fernández afirmó que:

*“Los cultivos ilícitos se vienen disparando, hecho que no solo alimenta, sino que moviliza los intereses de otros actores como el narcotráfico, la cultura de la ilegalidad y eso hace que se haga muy difícil saber ahora quiénes están detrás, y como controlar eso acá” (Entrevista, Entrevista Javier Fernández Coordinador Territorial PNUD, 2018).*

La construcción del modelo económico en el Caquetá, según algunas percepciones ha generado costos elevados, especialmente al medio ambiente. Varios insistieron en los efectos que tienen las distintas economías sobre el territorio, las cuales muchas veces van en contravía de la vocación amazónica.

Además, consideran que afecta la identidad territorial que se encuentra en constante construcción, en una región compuesta en su mayoría por selva y colonos, en donde muchos consideran que la Amazonía es lo que más los une.

En ese sentido, la Federación Departamental de Acción Comunal y la organización Red Caquetá Paz<sup>126</sup> y PNUD Caquetá coinciden frente a este hecho:

*“Nosotros impulsamos la defensa del territorio, desde la base hasta la federación. En el Caquetá nos comprometimos con la defensa del territorio, no queremos ni extracción de petróleo, ni de minería, ni legal ni ilegal, queremos una economía sustentable como amazónicas que somos y que nuestra vocación debe ser la vocación amazónica, pero eso no es fácil. Hay muchos intereses” (Entrevista Rosmary Betancourth Presidenta Federación Comunal de Caquetá, 2018).*

*“Tenemos una puesta en marcha de una plataforma que recoge información del contexto de la Amazonía, en temas ambientales, como iniciativas comunitarias, investigaciones, en temas de conservación, preservación que va a quedar como una plataforma que contribuya al desarrollo y paz alrededor de la sostenibilidad de los proyectos, protección de la Amazonía y la construcción de identidad amazónica como habitantes del departamento que somos” (Entrevista Carlos Augusto Jaramillo Funcionario Red Caquetá Paz, 2018).*

---

<sup>126</sup> Estas organizaciones “se enmarcan en el principio orientador que se ha definido como un esfuerzo integral y estratégico por promover condiciones, actitudes y modos de comportamiento necesarios para construir espacios de convivencia y cultura de paz, que afiancen un ambiente de paz y democracia y que, en medio de la violencia, nos permita avanzar en los siguientes elementos centrales para promover el desarrollo y la construcción del bien común” (Red Caquetá Paz, 2019).

Otro de los puntos recurrentes está relacionado con los conflictos y la violencia, producto de las tensiones por la tierra que se han mantenido a lo largo de la historia del territorio caqueteño. En ese sentido, varios entrevistados afirmaron que la expansión de la frontera agrícola ha afectado a muchos de sus habitantes y, frente a ello, resaltaron lo siguiente:

*“Acá todos tumban monte [sic] para la coca o para el ganado, porque ya madera no se puede explotar casi. ¿De quién es la tierra que tumban? De algunos se sabe que es de gente pudiente<sup>127</sup>, a otros los hicieron ir (...) Pero el gran problema es que no hay nada para la gente. No se ha hecho restitución de tierras. Por ejemplo, uno se gastaba seis horas a caballo y hoy en día, el Juez de restitución de tierras le ha tocado encasquetarse<sup>128</sup> en un caballo las mismas seis horas, porque el gobierno aún no ha hecho presencia y estamos hablando de necesidades que llevan más de 20 o 30 años” (Entrevista Juvenal Bazurto Representante Organización Tierra y Vida, 2018).*

En relación con este mismo hecho, la presidenta de la Federación Departamental de Acción Comunal, afirmó que:

*“Aquí ha habido desplazamientos masivos donde la organización ha perdido muchas cosas, de muchas juntas llegan quejas con el tema de tierras. Se pierden, los sacan y va uno a reclamarlas y nada. Igual vamos a esperar, en este mes esperamos hacer la inscripción para la vuelta de restitución de tierras y toda esta cosa, pero la verdad hemos estado sin acompañamiento. Lo que sí hay evidencia en estos momentos, es la gran compra de tierras que se está dando en todos los municipios donde están acabando con la organización comunal, uno podría decir que es posible, que en territorios de narcotráfico estén acumulando tierras en el Caquetá y lo peor es que es ahora, después de la firma del Acuerdo” (Entrevista Rosmery Betancourth Presidenta Federación Comunal de Caquetá, 2018).*

Las autoridades locales, también sufren las consecuencias de la irregularidad en el uso de la tierra, fenómeno muy bien descrito por un funcionario de la alcaldía de San Vicente del Caguán:

*“Al gobierno no le interesa nada y mucho menos apoyar a las regiones, de verdad no les interesa. Es un gobierno lento. Por ejemplo, la Agencia Nacional de Tierras no viene a titularizar las tierras que, uno, son un activo de la gente, y dos, nos sirve además para que ingresen dineros por las titulaciones y así mejorar la categoría y aumentar el recaudo del municipio. Pero no, eso sigue igual que siempre” (Entrevista Anónimo funcionario Alcaldía de San Vicente del Caguán, 2018).*

En relación con los niveles de pobreza y necesidades básicas insatisfechas, según algunos entrevistados, se han presentado avances en las administraciones del departamento. Frente a

---

<sup>127</sup> Hace referencia a personas con alta capacidad económica.

<sup>128</sup> En este contexto, encasquetarse se relaciona con el hecho de montarse en un animal para transportarse de un punto a otro.

ello, el alcalde de Florencia y el funcionario de la alcaldía de San Vicente del Caguán afirmaron que:

*“En general se le brinda y hay cobertura a toda la población en temas de educación y acceso a salud. Adicionalmente hemos sido un gobierno muy abierto, que no generamos falsas expectativas a la gente, hacemos ejercicio de concejos comunales, mantenemos permanente contacto con la comunidad. Hemos por ejemplo entregado 1.100 casas y esperamos entregar mil más, que son especialmente para población desplazada y víctimas (...) También es como la confianza que se pudo haber generado en la ciudadanía, pues esa confianza se ve relacionado en la inversión del sector privado como la construcción y creación de empresas (Entrevista Andrés Mauricio Perdomo Lara Alcalde Florencia Caquetá, 2018).*

*“En el municipio se ha mejorado en temas de seguridad y la cercanía con la gente, especialmente se han fortalecido las JAC como una forma de desarrollo para el municipio. Yo como le digo, los planes de desarrollo deben ser acordes a la región y a su noción de territorio. Por eso, hemos trabajado con casi 340 JAC y el proceso ha sido muy organizado porque con ellas podemos identificar las verdaderas necesidades, pero además tenemos un programa muy bonito de ‘Hagamos control ciudadano’ a todo lo que hacemos desde la administración y que ellos lo revisen” (Entrevista Anónimo funcionario Alcaldía de San Vicente del Caguán, 2018).*

Sin embargo, en contraste con lo anterior, hubo una mayor coincidencia entre los entrevistados frente a la dificultad de acceder a los derechos básicos, pese a los avances logrados. En palabras del alcalde de Florencia, los esfuerzos aún no son suficientes:

*“Hay problemas de acueducto, alcantarillado, servicios de agua, de salud, educación todo ese cuento, pero sobre todo por la llegada de familias desplazadas que invaden muchos espacios que no tienen estos servicios. Por ejemplo, ayer del 100% de las personas que llegan hoy en día [sic] nosotros les brindamos educación al 100%, salud al 100%, atención humanitaria inmediata al 100%. Pero esa sigue creciendo. Pasamos de 10 a 30 luego a 50 y 100 pues vemos que la capacidad del municipio de sostener esos desplazamientos, por ejemplo, es mínimo. No se alcanza y cuando uno ve que logró la cobertura, llegan más” (Entrevista Andrés Mauricio Perdomo Lara Alcalde Florencia Caquetá, 2018).*

El concejal Alfredo Pérez de San Vicente del Caguán y un miembro anónimo de la mesa departamental de víctimas, expresaron lo siguiente:

*“Todavía falta mucho, especialmente compromiso del Gobierno Nacional para lograr construir obras sociales, pues siempre hemos sido un municipio abandonado con problemas de educación, salud, vías, infraestructura educativa, muchos programas sociales hacen falta en el municipio de San Vicente del Caguán y la verdad yo siempre he dicho que la paz se construye con inversión social supliendo la necesidad de nuestro pueblo. Supliendo las necesidades de nuestros campesinos, imagínese los campesinos aún construyen las carreteras, construyen escuelas o las mejoran” (Entrevista Alfredo Pérez Partido Alianza Verde, 2018).*

*“Lo que veo con este trabajo que se realiza aquí de las víctimas es que hemos sido muy abandonados, hablamos mucho o el gobierno anterior habló mucho de que las víctimas, si muy buena la Ley de Víctimas, pero no hemos visto los frutos realmente reflejados. Tenemos las mismas necesidades, las personas siguen y siguen haciendo filas, pidiendo porque nos acostumbraron fue a eso (...). En mi*

*gestión no hemos podido sacar ni un solo proyecto a flote, no lo puedo decir, porque no hemos tenido ese apoyo y no hemos tenido mayor trascendencia” (Entrevista Anónimo Miembro Mesa Departamental de Víctimas de Caquetá, 2018).*

La encargada del SAT de la Defensoría del Pueblo manifestó que:

*“En términos de cobertura de un tema de derechos civiles, el Estado nacional, departamental y local está supremamente lento. Por ejemplo, en temas de salud se sigue igual, es decir los puestos de salud son feos y, lo peor, inservibles. Ese tipo de temas se siguen manejando como cuando estaba el conflicto, a lo mucho, van hacen jornadas psico militares cuando el ejército lleva un inflable, prestan servicios de salud, pero se van y la gente sigue quedando con la misma carencia” (Entrevista Diana Cañizales SAT Defensoría del Pueblo Caquetá, 2018).*

Como vemos, según las personas con quienes se dialogó, el Estado no ha presentado resultados satisfactorios. Los actores relacionan esta percepción sobre la gestión y los resultados de las entidades territoriales, con su baja capacidad administrativa.

A su vez, señalan que esta situación no ha permitido atender los problemas estructurales que aquejan al departamento y esta permanece como una tarea por cumplir. En esa línea, la coordinadora del SAT de la Defensoría mencionó que:

*“Pues le voy a ser franco, ósea las personas ya no creen en las instituciones, en nuestro caso se ve como un tema de legalizaciones de plata de dineros y no hay confianza. No hay trabajo, es difícil la educación para nuestros hijos y más si les ha tocado salir corriendo (...). Muchas veces nosotros vamos a alguna institución y nos ven con pereza, digámoslo así, porque nos ven como los cansones, como los que ya vienen a pedir, para las instituciones de pronto es decir que nos hacen un favor, por eso las instituciones nos ven así, pero nosotros no somos mendigos del país, somos personas como cualquier otra que queremos salir adelante” (Entrevista Anónimo Miembro Mesa Departamental de Víctimas de Caquetá, 2018).*

*“No se ve respuesta institucional, el fortalecimiento institucional no se ha dado con la celeridad que debería darse, más después del Acuerdo. Porque, por ejemplo, en temas principales como seguridad pasamos de tener un departamento altamente militarizado, con unidades especiales, contraguerrilla y pasamos a tener unas unidades menos presentes en los territorios. En temas de Policía todo lo que era la seguridad rural eso no ha avanzado, salvo donde la Policía tiene presencia (...). Por ejemplo, con el tema de finanzas, y ahí menciono a Puerto Rico que estaban ad- portas de entrar en Ley 550 declararse en quiebra, entonces eso hizo que ellos surtieran algunas reestructuraciones administrativas hace ya tiempo y eliminaran algunos cargos como inspectores o corredores. Eso es muy grave porque no tienen ninguna autoridad administrativa allá. Además no tener a nadie, en lo poco que se tiene uno, no se confía, y dos, no ejecutan bien sus funciones por distintas razones” (Entrevista Diana Cañizales SAT Defensoría del Pueblo Caquetá, 2018).*

Al respecto, Carlos Augusto Jaramillo de Red Caquetá Paz dijo que:

*“En el departamento especialmente hay altos índices de corrupción, falta de gobernabilidad y en algunos casos, alto desconocimiento por parte de los funcionarios públicos. Adicionalmente, hay una*

*pérdida de confianza total entre los procesos sociales y la administración tanto de un lado como hacia el otro” (Entrevista Carlos Augusto Jaramillo Funcionario Red Caquetá Paz, 2018).*

En conclusión, se encontraron varios elementos coincidentes en relación con el desescalamiento del conflicto, lo cual, sin embargo, ha disminuido recientemente por la presencia de grupos disidentes y se demuestra que el Estado aún no logra consolidar el control total en el territorio.

En términos de capacidad institucional, la mayoría de los entrevistados retrataron un Estado débil, con bajos niveles de confianza y con graves problemas en la provisión de bienes y servicios que, aunque con tímidos avances, aún le resta camino por recorrer.

### **Experiencia en el Caquetá: ¿más espacios y menos incidencia?**

En Caquetá se han gestado dinámicas propias de participación ciudadana y movilizaciones sociales. Sin experiencias que se han ido presentando a lo largo de la historia del departamento.

El Estado ha tratado de responder a esa realidad con la creación de distintos escenarios de interlocución, a través de los cuales se puedan tramitar necesidades y solicitudes. Sin embargo, según varios de los entrevistados pero que no son efectivos en muchos casos.

A partir de esto, se pudieron identificar dos elementos: primero, que la participación sí ha tenido un gran dinamismo y que en años recientes ha crecido en términos de inclusión de nuevas poblaciones y conformación de nuevas plataformas participativas. Frente a ello, el alcalde de Florencia afirmó que:

*“Nosotros somos un gobierno abierto y no generamos expectativas a la gente. Hay varios comités, distintos por ejemplo el consejo municipal de política social que es la mayor instancia en temas sociales, el comité de justicia transicional, hay muchos, pero principalmente esos dos que son los que tienen participación de organizaciones sociales de distintos sectores. Los comités tienen incidencia en la gestión en la medida que ahí se plantean algunos temas, digamos que nuestro plan de desarrollo y va articulado con todas las necesidades que se plantean ahí, como te digo, somos muy sinceros y simplemente lo que no se puede, pues no se puede y es que la expectativa de la gente siempre va a ser*

*más alta que la capacidad que tiene el municipio” (Entrevista, Entrevista Andrés Mauricio Perdomo Lara Alcalde Florencia Caquetá, 2018).*

La representante del SAT de la Defensoría del Pueblo expresó que:

*“Existen espacios, las organizaciones en lo local, las organizaciones existen yo creo que eso no ha disminuido, al contrario, creo que han tomado más relevancia. Por ejemplo, las organizaciones comunales siempre han sido importantes, pero tomaron mayor relevancia ahora. A todo las citan, las comunidades están pidiendo una cosa que antes no pedían y es el tema de la veeduría de recursos públicos, son convocados para temas de seguridad. Han cobrado relevancia algunas organizaciones de víctimas que, si bien funcionan con sus comités de planeación local, se han movilizad, por ejemplo, en temas de comisión de la verdad, y aunque muchos de ellos no estén de acuerdo con muchas cosas, sí les interesa saber qué pasó, sobre todo en temas de desaparecidos, que es en lo que uno encuentra el cuello de botella. Ha tomado mucha fuerza acá la población LGBTI con orientación sexual e identidad de género distinta, ellos por ejemplo, se han venido reuniendo motivados por su invisibilización (...) Creo que todas estas poblaciones han cobrado gran importancia, lo que pasa es que ahora es sentir cómo eso avanza en una incidencia efectiva” (Entrevista Diana Cañizales SAT Defensoría del Pueblo Caquetá, 2018).*

A partir de su experiencia, la coordinadora de PDET Caquetá dijo lo siguiente frente a la generación de espacios para la construcción de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial:

*“Nosotros nos hemos encargado de facilitar el paso de diálogo, donde las comunidades puedan sentir esa tranquilidad de poder manifestar todo su sentir, todas sus preocupaciones, todas las problemáticas que han vivido históricamente en la zona rural. Hemos logrado tener un gran acercamiento con la población rural y las JAC porque hubo un equipo muy numeroso en esta regional. Nosotros tenemos 17 municipios que están adelantando este proceso, tenemos los 16 municipios del Caquetá y el municipio de Algeciras, Huila. Entonces tuvimos equipo en cada uno de los municipios que eran personas de la región, lo que facilitó mucho el acercamiento de ellos hacia la zona rural para que les abrieran las puertas los presidentes de las juntas, además ya nos habían visto en los territorios, entonces logramos avanzar con esa parte comunitaria, hacer avanzar a través de las asambleas, tomar los 8 pilares del PEF y con base en ellos, empezar a trabajar las oportunidades, las problemáticas y las iniciativas de la población. Entonces empezamos a identificar todas estas entidades que tienen competencia en este proceso, en la construcción de que para nuestro caso cuenta con muchas acciones ya que no es solo una responsabilidad de la agencia; nosotros nos encargamos de generar los espacios y demás, pero esta es una competencia donde más manos se pueda tejer, mucho mejor. Así que esta experiencia ha permitido contar con la participación de juntas, comunidad e instituciones para la construcción de estos planes, algo que no se hubiese podido lograr en otro escenario” (Entrevista Diana Cristina Gómez Coordinadora Caguán Piedemonte - ART, 2018).*

Algunos concluyeron que las organizaciones que han logrado una participación más relevante han sido las JAC. Esto lo ratificaron la representante de la Federación Departamental de Acción Comunal y el presidente de la JAC de la vereda de Agua Azul, quienes afirmaron que:

*“Ahora hemos podido hacer algunas acciones importantes, por ejemplo, lograr que la federación participe en espacios de misiones humanitarias, si usted miró por ahí apoyando acciones con la*

*universidad y al mismo tiempo la universidad nos respalda con algunas actividades. Es decir, la relación con la institucionalidad, con la academia no se tenía antes, ahora por los espacios que se han dado, y nosotros hemos buscado, sí. Por decirle algo, nosotros estamos ahora en el comité semanal de derechos humanos y a través de eso hemos recepcionado denuncias, hemos impulsado campañas humanitarias con otras organizaciones e instituciones” (Entrevista Rosmery Betancourth Presidenta Federación Comunal de Caquetá, 2018).*

*“Las juntas son las que le ponemos el pecho a todo y a la comunidad, somos los que tenemos que ir a resolver un problema, si hay un problema en la vereda, problemas de lindero, lo que sea. Realmente somos muy fuertes, pero necesitamos más apoyo y herramientas porque al final la mayoría de las veces somos los que estamos co-administrando el territorio (...)” (Entrevista Presidente Junta Acción Comunal Vereda Agua Azul San Vicente del Caguán, 2018).*

Por otro lado, existen organizaciones reconocidas de otro tipo, como lo son los gremios económicos frente a lo cual el Coordinador del PNUD Caquetá dijo que:

*“Acá en el Caquetá hay bastantes gremios: ganaderos, cacaoteros, de caucho, de frutas, mesas intergremiales, etc. Aunque se movilizan y participan en varios espacios, son gremios con altísimo nivel de politización. Los gremios tienen sus partners todos los políticos de turno que los posicionan, por ejemplo, para el sorteo. La mesa de los caucheros funciona en términos digamos de representar sus intereses, supremamente bien. Es un gremio tiene su estructura, pero si tú vas y hablas muchas veces con algunas familias, no se sienten representados por una asociación gremial. Al final se miden si uno tiene más peso que otro, y sigue habiendo todavía una opción individual. Sin embargo, debo decir, son espacios que son sensibles y se puede llegar a construir positivamente con ellos. Este panorama es algo que se da en todo el país, pero acá tal vez lo veo con más fuerza por el carácter rural predominante y la historia de colonización del territorio” (Entrevista, Entrevista Javier Fernández Coordinador Territorial PNUD, 2018).*

En este ejercicio de promoción de la participación ciudadana no se puede dejar de lado la cooperación internacional, pues muchos de los entrevistados la identificaron como un aliado fundamental en este proceso. El concejal Alfredo Pérez, el presidente de la JAC de Agua Azul de San Vicente del Caguán y la presidenta de la Federación Departamental de Acción Comunal, por ejemplo, afirmaron que:

*“Ahora estamos mejor, hay como más garantías. Ahora pueden llegar apoyos que han servido para dar voz, como USAID y otros programas han venido a capacitar las organizaciones y a la alcaldía. Se puede ver que ahora las organizaciones están más fortalecidas, están trabajando un poco mejor con la institucionalidad pero es gracias a estos apoyos que han llegado” (Entrevista Alfredo Pérez Partido Alianza Verde, 2018).*

*“Por ejemplo el tema de USAID, no hemos recibido un simple taller y ya. Con el tema de las veedurías vienen acá nos enseñan sobre la veeduría hemos tenido un acompañamiento y unos asesores que nos han enseñado y, con ellos, por ejemplo, se tuvo la oportunidad de presentar un proyecto y nos apoyaron con todo para poder hacer un trabajo de veeduría y, como ellos tenían trabajo con la administración, fue todo muy positivo. Ahí nos abrieron la puerta para co-administrar, por ejemplo una veeduría de un parque entonces cuántos fueron los recursos que utilizaron, nos apoyaron con el ingeniero para saber sobre los bultos de cemento que se usaron, el tiempo, la calidad, etc.” (Entrevista Presidente Junta Acción Comunal Vereda Agua Azul San Vicente del Caguán, 2018).*

*“Con la federación hemos logrado coordinar con organizaciones; por ejemplo, en 2016 un trabajo y capacitación sobre justicia local con Red Caquetá y estuvimos con 80 juntas de acción comunal de todo el departamento, se le entregó a cada una, herramientas tecnológicas. También con Colombia Responde con capacitaciones a líderes comunales, Naciones Unidas y hemos venido trabajando con MAPP-OEA en temas humanitarios” (Entrevista Rosmary Betancourth Presidenta Federación Comunal de Caquetá, 2018).*

Al respecto, un funcionario de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

explicó su trabajo en el territorio:

*“La OIM hace un acompañamiento institucional al fortalecimiento de las mismas instituciones del Estado, en lo que tiene que ver con la implementación de la ley de víctimas, en este caso el Ministerio Público, algunas alcaldías, gobernación, unidad para las víctimas y algunas personerías. Solamente por ahora estamos en 4 municipios, que son para nosotros el programa, los municipios priorizados son Florencia, Cartagena del Chairá, la Montañita y San Vicente del Caguán (...) A través del Ministerio Público acompañamos los espacios de las mesas de participación, si desarrollamos asesoría técnica para que los líderes y también en este caso los personeros y las defensorías tengan ese trabajo dinámico en que hay que escuchar a las comunidades, en que hay que tratar de mirar medianamente cómo se cumple, cómo se orienta de alguna manera para que ellos puedan disfrutar de sus derechos, puedan de pronto lo que la ley dice es que el tema de la reparación integral de cada una de esas personas víctimas, es como nuestro trabajo en el tema de participación, en el tema institucional lo hacemos con fortalecimiento de algunos funcionarios en variados temas, por ejemplo, los temas de enfoque diferencial” (Entrevista Hamer Caicedo funcionario OIM Caquetá, 2018).*

En contraste con lo anterior, se presentaron algunas percepciones divergentes sobre la cooperación internacional en estos procesos participativos:

*“Pareciera que antes las organizaciones se movilizaban sin ninguna cooperación, de manera genuina. Ahora si no hay una ONG no pasa nada. Aunque es imposible negar que la cooperación en alguna medida ha ayudado a fortalecer las organizaciones para tengan incidencia en el país” (Entrevista, Entrevista Javier Fernández Coordinador Territorial PNUD, 2018).*

*“Hay muchos actores con dineros, entonces eso se ha vuelto como una excusa para que las instituciones ahorita le bajen. Pero hay un momento que se dice bueno pidámosle a la cooperación y si la cooperación no tiene plata pues no existe, no pasa nada” (Entrevista Diana Cañizales SAT Defensoría del Pueblo Caquetá, 2018).*

A pesar de los avances identificados, algunos relatos también señalaron que los espacios de participación tienen múltiples dificultades, especialmente debido a su poca credibilidad y baja incidencia en las actividades públicas. Por ejemplo, el Coordinador de PNUD Caquetá y el entonces viceministro para la Participación e Igualdad de Derechos del Ministerio del Interior, plantearon lo siguiente:

*“En Caquetá es mucho más débil, los espacios en sí muy reducidos porque, por un lado, tienes una FARC que siempre ha tenido una intención de comentar todo lo que tiene que ver con la acción social y eso generaba que se presentaran muchos conflictos con muertos acá. Muchas veces entre movimiento*

*con disidencias, con las FARC otros actores querían generar movimientos sociales y hubo casos donde llegaban y se quedaban. Es un departamento pequeño que tiene pocas organizaciones y muy pocas son de segundo nivel como Red Caquetá, algunas nacidas más por decisión o interés político o decisión de unos pocos con intereses muy claros, como los gremios que te contaba. La verdad acá hemos tenido paros campesinos, pero recientemente no hay mucho, no hay cultura de la participación. De todas maneras, hay que seguirle apostando, pero de una manera más creativa” (Entrevista, Entrevista Javier Fernández Coordinador Territorial PNUD, 2018).*

*“Los espacios de participación muchas veces no son efectivos porque es muy difícil para la gente y más recientemente en la terminación del conflicto, porque hay una lógica que por muchos años acompañó varias generaciones y es el miedo a participar, miedo a ser señalado, miedo a no tener realmente incidencia en que sus demandas o reivindicaciones pues tuvieran algún sentido y eso antes en algunas regiones, especialmente ha afectado la participación ciudadana. Desafortunadamente en los departamentos de Caquetá y Norte de Santander no hay consejo departamental de participación hasta el momento pero hay otras expresiones (...) Sin embargo, el Gobierno ha trabajado y explicado que espacios tenían, de qué manera podían participar y así las regiones poco a poco han perdido el miedo a participar” (Entrevista Eduardo Garzón Viceministro para la Participación e Igualdad de Derechos Ministerio del Interior, 2018).*

Muchos de los entrevistados consideraron que la identificación y la clasificación de los espacios de participación representan una tarea compleja, que implica saber cuáles, cuántos y quiénes participan específicamente.

A esto se suma la idea constante de una multiplicidad de escenarios que desgastan las estructuras organizativas e institucionales, lo cual genera problemas de confianza y legitimidad tanto de actores como de espacios. Con relación a ello, la organización Red Caquetá Paz y la encargada del SAT de la Defensoría del Pueblo de Caquetá, plantearon:

*“Sobre todo en relación con las instancias de participación, fue muy complejo saber qué había. Lo atribuimos sobre todo a la falta de conocimiento que tienen los funcionarios públicos, la falta de voluntad y la falta de apropiación de la comunidad, al no ver resultados tangibles en esos espacios de participación. Por ejemplo, los CMR (Concejo Municipal de Desarrollo Rural) tienen una lógica prospectiva y de planeación y de priorización de iniciativa rural, que debería funcionar así, pero no lo es. En los municipios, los CMR ni si quiera los convocan para la proyección de un municipio en términos rurales y en los municipios de Caquetá que se mueven desde su lógica rural no funcionan. Los CTP que es todos los concejos de planeación encargados de hacerle evaluación a los planes de desarrollo, que son los encargados de ayudar a construir el plan de desarrollo hoy en día muchos están conformados por amigos del Gobierno actual, porque terminan siendo instancias donde solamente se valida lo que construya el consultor de turno y porque la gente se ha alejado de esos espacios, sencillamente porque no ha visto relevancia en lo que construyen (...) (Entrevista Carlos Augusto Jaramillo Funcionario Red Caquetá Paz, 2018).*

*“Muchos espacios se cruzan por los temas, pero nadie sabe cuál tocar, entonces todo termina. Y acá el ejército se ha creado otros, denominados burbujas, que la burbuja ambiental, ahorita quieren crear una en derechos humanos y yo, nosotros hemos estado en contra de este tema porque para eso están los comités (...) Quería crear una de tierras y que la lideráramos nosotros y yo, nosotros no podemos. Ósea en vez de crear otro, llame a la comisión nacional de garantías que es la que debe crear mesas técnicas con interventoría en los municipios y eso, pero eso no se ha hecho y los líderes están*

*solicitado. De hecho estamos solicitando esa mesa de garantías acá, porque se debe hacer y ahí volvernos a reunir porque en todos somos los mismos con las mismas entonces no tiene sentido” (Entrevista Diana Cañizales SAT Defensoría del Pueblo Caquetá, 2018).*

La baja incidencia de la participación también fue reiterada por varios actores al momento de preguntar por la efectividad de los espacios. Por ejemplo, la lideresa de la mesa municipal de mujeres de San Vicente y la organización Red Caquetá Paz informaron que:

*“La línea de la administración municipal nos empodera, participamos en el plan de desarrollo municipal, miremos que líneas hay, ellos generaron en el plan un tema de mujeres, por ejemplo, lo de mujeres constructoras de paz, la casa de la mujer. Ahora esas líneas, vaya revíselas y miremos los indicadores de avance, no hay avance, porque simplemente o los dineros los han tenido y no los han redireccionado o los dineros han estado con personas que no tienen conocimiento de trabajar en materia de mujer” (Entrevista Anónima Lideresa Mesa municipal de Mujeres de San Vicente del Caguán, 2018).*

*“(..) Hay mucho personalismo entonces hay mesas de víctimas que se han personalizado con unos líderes; ese es un tema a revisar, ya que muchos líderes de víctimas han adquirido tal protagonismo, y son los que se han adueñado de esas instancias y no permiten que otros nuevos liderazgos pues releven esas mesas” (Entrevista Carlos Augusto Jaramillo Funcionario Red Caquetá Paz, 2018).*

Se presentó, sin embargo, en este punto una percepción distinta por parte de la líder de Asmucoca, quien afirmó que los espacios construidos sí eran efectivos:

*“Nosotras veníamos trabajando muy calladas y veníamos trabajando con más machismo que ahora o que hoy en día. Nosotras sentimos que hemos tenido un avance grande tanto así que nosotras nunca habíamos estado en un plan de desarrollo, no se conocía que era un plan de desarrollo y menos nuestras ideas. Después de participar y hablar con la administración tuvimos la oportunidad de incidir y que quedaran nuestras ideas en el plan de desarrollo. Tenemos la casa materna que fue propia, tenemos la oficina de la mujer (...)” (Entrevista, Entrevista Maria Deysi Olarte Líder Asmucoca, 2018).*

De esta manera, la participación ciudadana tiene varios matices desde los relatos de los actores y, aunque se ha expresado a través de movilizaciones y del reconocimiento de varias organizaciones sociales, muchos cuestionan la efectividad de los espacios participativos creados por el Estado.

### **La firma del Acuerdo de La Habana: la ruta para que Caquetá se reconstruya**

El Acuerdo de La Habana generó en el Caquetá más efectos inmediatos en materia de seguridad que en cualquier otro lugar del país, como lo ratifican sus cifras y las entrevistas realizadas.

Allí fueron centralizadas muchas de las actividades pioneras del Acuerdo en cuanto al fortalecimiento de la institucionalidad y frente a la consolidación de la participación ciudadana de cara al posconflicto. Frente a ello, los relatos presentaron varias perspectivas:

Primero, se generó un beneficio a nivel de seguridad, descrito anteriormente, en especial en cuanto a la movilidad de los habitantes y a la facilidad de acceso a la oferta institucional nacional que no había hecho presencia en zonas rurales. La Red Caquetá Paz, el concejal Pérez y el representante de la organización Tierra y Vida se refirieron a los efectos del Acuerdo:

*“Tratamos de abordar a uno de los departamentos con mayor extensión rural, con poca población, pero muchísima guerra. Asistimos a veredas con grandes distancias pero que al menos tuviera un corredor vial que las uniera, e identificar algunas características que las unieran y empezamos agruparlas. Esto lo hemos podido hacer porque hay unas garantías para viajar y porque el Gobierno que firmó el Acuerdo tenía interés de desarrollar estas zonas” (Entrevista Diana Cristina Gómez Coordinadora Caguán Piedemonte - ART, 2018).*

*“Aún con la resistencia sobre los acuerdos de paz, yo creo que la gran mayoría de los habitantes de San Vicente miramos los cambios, aquí es crítico, eso es, los arquitectos ni nadie podía darle la mano a un soldado, usted no podía entrar a esa estación de policía porque ya se iba a la vereda y lo estaban investigando a usted, lo estaban matando, entonces creo que hay esa confiabilidad [sic] ahorita puede compartir con un militar, con un ex integrante de la guerrilla. Aunque no es un acuerdo perfecto, tiene sus problemas, pero uno mira cifras de muerte y ha disminuido, para eso ha servido el Acuerdo (...) Frente al programa de sustitución de cultivos, aunque ha sido lento (...) en el municipio ya van por el tercer pago y ahora en octubre estamos dilucidando el otro pago para esas familias que dejaron de cultivar hoja de coca y acceder a los programas que tiene el gobierno” (Entrevista Alfredo Pérez Partido Alianza Verde, 2018).*

*“En resumidas [sic] el proceso de paz ha perdido mucho. Sin embargo, yo creo que el 95% de los acuerdos sirven, un 3% no sirve y un 2% hay que hacer una reingeniería porque eso no quedó perfecto. Al final es una oportunidad para reconstruir el departamento que siempre ha estado afectado por el conflicto y la pobreza” (Entrevista Juvenal Bazurto Representante Organización Tierra y Vida, 2018).*

Al respecto, el funcionario de la OIM Caquetá manifestó lo siguiente:

*“Tratar de sentarse con aquellos actores que se estaban haciendo tanto daño y mirar de qué manera se construye, mirar de qué manera se organiza la casa, analizamos que a partir de ahora se generen unos campos de trabajo, donde posibilitan la participación de la ciudadanía, posibilitan la participación del área rural, del área urbana como lo son los PDET, por ejemplo” (Entrevista Hamer Caicedo funcionario OIM Caquetá, 2018).*

En contraste, encontramos otros actores que expresan que el Acuerdo de La Habana aún no ha traído mayores avances para la resolución de los problemas estructurales del Caquetá, y afirmaron que:

*“Frente al tema, pues sí, muy bueno, pero esperamos mejores cosas para repararme [sic], que la gente se vuelva autosostenible, trabajo, casa y así empiece a sanar todo ese rencor y ese odio que quizás he llegado adquirir. Pero seguimos igual. Firmamos, no hay tierras, no hay trabajo y sí muchas filas, gente aguantando de todo. Lo otro importante es saber qué pasó con tantos que desaparecieron o cómo fue que mataron a alguien, la verdad es fundamental y no hemos avanzado en eso” (Entrevista, Entrevista Anónimo Miembro Mesa Departamental de Víctimas de Caquetá, 2018).*

Al respecto, Juvenal Bazurto líder de San Vicente del Caguán expresó lo siguiente:

*“El Acuerdo sirvió para sacar a las FARC; sí, la seguridad mejoró mucho. Pero muchos casos tengo que atender a personas exguerrilleras porque no se pudieron conseguir trabajo o forma de estudiar, mujeres que no tienen con quién dejar sus hijos cuando van a trabajar y esos problemas del día a día no se han solucionado. Así que uno ve eso y a eso yo le llamo incumplimiento del Estado y con la firma se suponía que iban a llegar mejoras en trabajo, empresas, salud, acá estamos esperando” (Entrevista Juvenal Bazurto Representante Organización Tierra y Vida, 2018).*

El funcionario de la alcaldía de San Vicente del Caguán y el alcalde de Florencia relataron también que:

*“Si querían paz hubiese sido para la defensa de la comunidad, se hubiese puesto en el proceso de negociación la agenda de desarrollo de las regiones. Ese acuerdo no fue en beneficio del país, sino en beneficio de un grupo armado. Acá no han llegado servicios de salud, educación, comunicaciones de eso nada (...)” (Entrevista Anónimo funcionario Alcaldía de San Vicente del Caguán, 2018).*

*“Después de año y medio de firmado el acuerdo realmente lo que uno puede percibir es que ha sido intrascendente en algunos aspectos como la inversión, por ejemplo se ha visto muy poco (...) Desde mi punto de vista el Acuerdo no generó un impacto trascendental en el desarrollo de la ciudad (...)” (Entrevista, Entrevista Andrés Mauricio Perdomo Lara Alcalde Florencia Caquetá, 2018).*

Para finalizar este tema, la presidenta de la Federación Comunal dijo que:

*“Para el Acuerdo nos falta dinámica, el problema económico nos mata a todos y lo que he criticado es el festival de los chalecos<sup>129</sup> del postconflicto. A nosotros lo único que nos ha dejado y eso que yo apoyé e hicimos campaña por el sí, es que a la organización comunal no le ha dejado nada (...) Nosotros le aportamos a la paz pero la paz no nos está aportando” (Entrevista Rosmery Betancourth Presidenta Federación Comunal de Caquetá, 2018).*

---

<sup>129</sup> Se refiere a que los funcionarios de las diferentes entidades públicas u organizaciones internacionales siempre se presentan a las reuniones con chalecos que identifican su institución.

En este marco, muchos de los actores manifestaron que uno de los retos más importantes que presenta el Acuerdo es el cumplimiento de los PDET y el PNIS.

*“(…) La gente está muy atenta y ansiosa de saber qué es lo que va a pasar, para nosotros son experiencias muy enriquecedoras porque como te decía nosotros tenemos esa extensión rural poder llegar a sitios como Monserrate, mucho más abajo del remolino del Caguán en Cartagena. La gente por fin ve una institución allá para que ellos puedan decir que esto ha avanzado, es una apuesta y a la voz de la población rural. Parte del ejercicio de hoy es como construimos el laberinto por la visión que es lo que hicimos acá con los diferentes actores claves del departamento porque es con lo que llegamos a la parte subregional para tener el aval de todas las entidades departamentales en la construcción del plan de acción de transformación regional” (Entrevista Diana Cristina Gómez Coordinadora Caguán Piedemonte - ART, 2018).*

*“El acuerdo permitió lo de los PDET, muy bueno, fueron a veredas, hicieron sus reuniones unos funcionarios estuvieron en la región haciéndole saber a la gente de qué se trataba eso, supimos las necesidades, yo creo que se ha venido avanzando en los planes de enfoque territorial pero la preocupación es que no funcionen al final (…)” (Entrevista Alfredo Pérez Partido Alianza Verde, 2018).*

Sobre el tema del PNIS por ejemplo, se encontró que:

*“Con relación al programa de sustitución de cultivos ilícitos en el municipio de San Vicente pues ha venido un poco lento, pero yo creo a nivel nacional le ha venido cumpliendo a esa comunidad dentro del municipio. Porque si miramos otros municipios del Caquetá aún se quiere como revelar el programa [sic], pero aquí el municipio de San Vicente los pagos ya van en el tercer pago, ahorita en octubre pues están dilucidando [sic] otro pago para esas familias que dejaron de cultivar la hoja de coca y acceder a los programas que tiene el gobierno nacional sobre ese tema” (Entrevista Alfredo Pérez Partido Alianza Verde, 2018).*

*“Vea en Puerto Rico fue un escenario que la mayoría de los pagos se hicieron. Pero toda esa plata se la gastaron en trago, fue la mala fama [sic] y cuando llegaron a San Vicente se demoraron los pagos. Pero si pagaron (….) Yo no pude recibir porque era funcionario, pero me parecía un negocio excelente le dan 10 millones no sé qué [sic], alimentación, aunque pues también [sic] es cierto que es lo mismo de siempre que la familia dependa y no tenga producido” (Entrevista Presidente Junta Acción Comunal Vereda Agua Azul San Vicente del Caguán, 2018).*

Frente a estos temas surgieron posiciones divergentes en comparación con los anteriores, que rescatan al menos ejercicios positivos. En estas se presenta una gran inconformidad frente a la manera en que se han llevado a cabo dichos procesos y en donde por ejemplo se encontró lo siguiente:

*“El PDET eso es un engaño a la gente, porque eso el actual gobierno en su PND tiene otras políticas, no va a implementar lo del anterior (…). ¿Cuál paz? ¿Cómo es posible que a nuestro municipio no le hayan comprado ni una aguja para las zonas de concentración y esa gente tuviera que comer hasta comida podrida, teniendo una despensa acá cerquita y pudiéndonos ayudar con la economía local?” (Entrevista Anónimo funcionario Alcaldía de San Vicente del Caguán, 2018).*

*“Lo que está en juego es el desarrollo de las comunidades y no se está cumpliendo. Hay inseguridad jurídica de excombatientes, no se está pagando el tema del programa de sustitución de cultivos ilícitos. El Estado no llegó con el Acuerdo con la celeridad que debió llegar y no han podido cumplir y además*

*se instalaron las disidencias (...)" (Entrevista Diana Cañizales SAT Defensoría del Pueblo Caquetá, 2018).*

*"Por ejemplo debería llegar más apoyo, y uno que ha estado cerca a esos procesos yo trabajaba en la biblioteca municipal y ahí ha sido un escenario donde llegan ahí [sic] por ejemplo los del PNIS que son los que tienen que ver con los cultivos ilícitos y uno lo que escuchaba es que venían mujeres y hombres y tomen la plata pero no más. En eso ellos no tenían conocimiento sobre oiga que voy hacer con ese recurso [sic] porque nunca una capacitación, formación, la iniciación [sic] de nada (...) Muchos casos donde recibían la plata, pagan deudas o se la gasta en otra cosa pero no como debería ser" (Entrevista Presidente Junta Acción Comunal Vereda Agua Azul San Vicente del Caguán, 2018).*

La mayoría de las versiones estuvieron enfocadas hacia una mejoría en la percepción de seguridad y algunas nociones positivas que el trabajo de los PDET ha tenido, como un ejercicio que trata de construir región en conjunto con la población y desde un enfoque territorial.

Los resultados del PNIS también tienen algún grado de aceptación, sin embargo, los actores entrevistados reconocen que el programa ha sido lento y que ha desbordado la capacidad estatal. Esto se suma a la constante exposición de las personas que lideran particularmente este tipo de procesos, y surgen como grandes problemas del proceso. El siguiente relato expresa muy bien estas percepciones:

*"Ha sido muy traumático porque primero ha habido un incumplimiento porque creo que se ha desbordado la capacidad estatal, segundo han cambiado unas reglas de juego que se han establecido al inicio, entonces hay una desconfianza gigante entre las partes y tercero hay presión de grupos armados ilegales y pues de [sic] privados narcotraficantes con líderes que se han involucrado en todo ese programa de sustitución de cultivos ilícitos. Entonces mucho de los asesinatos que han ocurrido sobre todo en la zona sur ha sido sobre todo asociado a este tema, esto también termina quebrantando los procesos sociales (...)" (Entrevista Carlos Augusto Jaramillo Funcionario Red Caquetá Paz, 2018).*

Además de lo anterior, la mayoría de las entrevistas concuerdan en temas como la inversión social en el territorio. Tanto los ciudadanos como las autoridades locales expresaron preocupación e incertidumbre por no percibir avances concretos en Caquetá y plantearon que aún existen varios retos en la consolidación de estrategias para una paz estable y duradera.

### **3.3 Reflexiones finales**

Como reflexión final, a través de las entrevistas realizadas se identificó que existen consensos en el Catatumbo frente a las dificultades del Estado para dotar a este territorio de capacidades institucionales que den respuesta a la situación de pobreza, violencia y a las dinámicas de las actividades ilícitas. Así mismo, se pudo establecer con los actores la trayectoria que tiene las organizaciones sociales para gestionar iniciativas territoriales aun en convivencia con la confrontación armada y con los supuestos incumplimientos por parte del Gobierno Nacional.

En Caquetá, existen anuencias entre los representantes de la institucionalidad y de los sectores sociales frente a los avances en materia de seguridad con la salida de las FARC-EP a partir de la firma de Acuerdo de la Habana, permitiendo que las entidades gubernamentales puedan actuar en el marco de su misionalidad.

Igualmente, se encontraron coincidencias entre los entrevistados sobre las capacidades de organizaciones comunitarias como las JAC, la trayectoria de los gremios económicos y el reconocimiento de la iglesia. Además de los impedimentos que tienen los espacios de participación ciudadana por su multiplicidad, falta de incidencia y sostenibilidad.

Con estos aspectos identificados tanto en el diagnóstico de fuentes primarias como lo identificado con los actores en el territorio es claro que estas regiones representan un desafío para los gobiernos locales y Nacionales. A continuación, se presenta el análisis comparado de los territorios y sus respectivos retos de acuerdo a las dinámicas de cada uno.

#### **4. LOS RETOS DE LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ A PARTIR DE LAS ASIMETRÍAS TERRITORIALES DEL CATATUMBO Y CAQUETÁ**

En la revisión de los enfoques de paz de los gobiernos de Colombia desde 1982 hasta 2018, se pudo identificar que a través del aniquilamiento por la vía armada, sometimiento de los enemigos y la combinación de una solución negociada con desmovilización, no se se ha garantizado la consolidación de la paz.

En este contexto, el Acuerdo de La Habana retoma como eje central para la construcción de paz el enfoque territorial tomando las variables que han sido analizadas por esta investigación: capacidad institucional y participación ciudadana.

En términos generales, este estudio encontró evidencia de lo siguiente:

Primero, con base en el análisis de las variables de capacidad institucional y participación ciudadana, se encontró que los territorios en estudio comparten elementos críticos al estar históricamente insertos en el conflicto armado. A pesar de ello, tanto el Catatumbo como Caquetá tienen un contexto particular que ha generado dinámicas distintas en cada región.

Segundo, se ratificó la existencia de aspectos particulares en cada territorio respecto a su historia y presencia de actores armados, los patrones de organización y movilización de las comunidades, y el desenlace del conflicto, además de sus condiciones sociales y culturales.

Para el caso de Catatumbo, se identificaron las siguientes circunstancias territoriales, al respecto de su capacidad institucional:

- ✓ En los dieciocho años analizados se pudo evidenciar la dificultad del Estado para controlar el territorio y proveer condiciones mínimas de seguridad para la población. Desde 2017, esta situación ha tendido a agravarse con las nuevas disputas por la zona,

la proliferación de grupos armados y un crecimiento significativo de los cultivos ilícitos.

- ✓ Se identificaron conflictos por el uso del suelo, ligados a dinámicas de sobreutilización, subutilización, informalidad y despojo de tierras, además de una baja capacidad de respuesta de las entidades competentes.
- ✓ Se encontraron factores de estancamiento de la economía debido a los altos costos de comercialización de productos primarios y procesos competitivos poco duraderos. Esto ha estimulado por años las actividades ilícitas en el territorio.
- ✓ Se evidenció que la ubicación fronteriza continúa siendo un nodo de proliferación de mercados ilegales sumado a las facilidades que genera para el negocio del narcotráfico.
- ✓ La suma de estas condiciones ha provocado que la región registre indicadores sociales de pobreza preocupantes y necesidades básicas insatisfechas muy por encima de la media nacional, especialmente en zonas rurales, en las que se encuentra ubicada la mayoría de la población del Catatumbo.

Por otro lado, en relación con el eje de participación ciudadana se encontraron los siguientes aspectos:

- ✓ Históricamente las JAC se han constituido como el conjunto de organizaciones con mayor reconocimiento en la región, lo que ha dado lugar a códigos locales de conducta, autogestión y supervivencia para garantizar las necesidades básicas de la población.
- ✓ Esta organización ha propiciado la conformación de otras organizaciones sociales con experiencia organizativa y legitimidad a nivel nacional, capaces de posicionar una

agenda sobre el territorio con el gobierno a través de la movilización y de espacios de participación institucionales.

- ✓ Los marcos reivindicativos de estas organizaciones muestran la existencia de posiciones opuestas entre ellas: algunas centran su agenda en temas de erradicación concertada y gradual de los cultivos ilícitos; otras, en la resistencia a la explotación de recursos; y por último, en la autodeterminación de las comunidades.
- ✓ A pesar de la madurez política y el potencial de la participación ciudadana en el Catatumbo, los acuerdos con el Gobierno Nacional apenas se han cumplido parcialmente y estos espacios han perdido incidencia en la transformación de las condiciones de vida de sus habitantes.

Para el caso de Caquetá, resulta evidente que las oleadas sucesivas de colonización son sin lugar a dudas una de las características históricas de la región que influyeron en el desarrollo de las instituciones y algunas plataformas sociales en el territorio.

En cuanto a la capacidad institucional se encontraron los siguientes elementos:

- ✓ En el periodo analizado se pudo observar que el monopolio legítimo de la fuerza ha presentado una constante disputa principalmente con las extintas FARC-EP, por lo que las relaciones entre estos últimos y el Estado ha girado en torno a la guerra y la paz. Esto ratifica la incapacidad del Estado para mantener el control total del territorio.
- ✓ La economía rural está basada en la ganadería extensiva, productos agrícolas y un sector terciario cada vez más creciente. Sin embargo, ha tenido tropiezos,

especialmente por el desarrollo de un modelo económico, legal e ilegal, muchas veces en contra de su vocación amazónica.

- ✓ El desempeño en el departamento ha mejorado, al igual que su capacidad administrativa en la provisión de bienes y servicios en temas de salud, educación, reducción de pobreza y seguridad, especialmente a partir del Acuerdo. Sin embargo, las garantías de bienestar y las condiciones mínimas de desarrollo aún están lejos de ser suplidas.

Frente a la variable de participación ciudadana se identificó que:

- ✓ Las movilizaciones y organizaciones sociales han tenido un papel fundamental en la construcción del territorio desde lo social o lo gremial. Esto ha contribuido en la mitigación de las consecuencias del conflicto para superar las dificultades en las que ha estado inmerso el departamento.
- ✓ Se han presentado avances en el fortalecimiento y la vinculación de nuevos liderazgos comunitarios y en la generación de espacios de participación. No obstante, existen cuestionamientos sobre su incidencia real en la agenda pública y más aún en el marco del posacuerdo.
- ✓ Las organizaciones sociales han sido fundamentales para promover y congregar estrategias propias de desarrollo de su territorio, pese a la intermitencia del Estado y la difícil construcción de la identidad colectiva.
- ✓ La JAC, la Iglesia y los gremios son las organizaciones más reconocidas y con mayor legitimidad a pesar de encontrarse en constante disputa entre actores armados y el Estado.

Por último, a partir de los relatos de los actores institucionales y sociales entrevistados, se constataron las preocupaciones frente al estado actual del conflicto armado, la visión que tienen sobre las capacidades locales para la construcción de paz y las expectativas latentes en el escenario del posacuerdo.

Los actores entrevistados en el Catatumbo perciben los siguientes elementos frente a la capacidad institucional de la región:

- ✓ Existe una desconfianza institucional por parte de los pobladores debido a la debilidad de Estado, su falta de respuesta y su desconocimiento del territorio a la hora de realizar intervenciones ante los problemas estructurales de la región. Por el contrario, unos pocos sugieren que se ha ganado terreno en recuperar la confianza del territorio por parte de entidades como el Ministerio Público y la Gobernación de Norte de Santander.
- ✓ A manera de consenso, tanto actores institucionales como comunitarios perciben que la debilidad del gobierno para atender y controlar el territorio sigue siendo latente, lo que ha generado la proliferación de todo tipo de grupos al margen de ley que han desatado la crisis humanitaria actual.
- ✓ Finalmente, se encontraron divergencias entre los actores sobre la incidencia de la cooperación internacional en el territorio. Unos dicen que su intervención se realiza en el marco del desconocimiento del territorio y de las necesidades de la población. Otros señalan que a través de las organizaciones internacionales se han generado ganancias en cuanto a la capacidad institucional de las entidades y en la respuesta a las crisis humanitarias que ha tenido la región.

Frente a las formas, espacios e incidencia de la participación ciudadana en este territorio, de manera general se identificaron las siguientes percepciones:

- ✓ Tanto actores institucionales como sociales señalaron la importancia que tienen las JAC y la Iglesia, haciendo énfasis en que, a través de estas formas organizativas, la población ha logrado sobrevivir en una región con dinámicas permanentes de violencia.
- ✓ En su mayoría, los entrevistados señalaron la existencia de espacios de participación y movilización importantes que han posicionado una agenda con el Gobierno Nacional; sin embargo, consideran que no ha tenido mayor trascendencia en términos de los cambios que requiere la región.
- ✓ Unos actores señalaron que esto se debe a que la participación no se encuentra organizada y responde a los intereses de una u otra organización. Otros actores expresaron que se debe a un factor de desinterés del Gobierno Nacional por la región.
- ✓ Finalmente, los actores sociales subrayaron la profunda estigmatización hacia las organizaciones sociales por parte del gobierno, el cual los ha señalado como promotores de los grupos al margen de la ley, deslegitimando sus reivindicaciones. En contraposición, algunos actores institucionales reconocieron las condiciones para que la participación sea efectiva y libre de este tipo de acusaciones.

En el caso de Caquetá, los actores entrevistados destacaron lo siguiente frente a la capacidad institucional:

- ✓ Hay un progreso visible en la seguridad del departamento y la percepción de la mayoría evidenció que es el mejor resultado presentado, especialmente en temas relacionados con movilidad, enfrentamientos y secuestros.

- ✓ En contraste con lo anterior, hay una preocupación reiterada por la existencia de las denominadas disidencias, constituidas por grupos armados no identificados que recientemente buscan controlar los territorios antes ocupados por las FARC-EP.
- ✓ A nivel económico, los relatos constataron la vocación agrícola y ganadera que ha tenido históricamente el departamento y cómo se ha visto afectada por la economía ilegal con los cultivos de coca, que entraron a competir como fuente principal de ingresos económicos de gran parte de población en la región.
- ✓ El problema de uso, tenencia y vocación de la tierra es latente, lo que ha generado conflictos e inconvenientes ambientales en la Amazonía, evidenciando la baja capacidad administrativa de los entes territoriales para dar solución a dichas situaciones.
- ✓ En relación con la provisión de bienes y servicios, los entrevistados coincidieron en que a pesar de los cambios positivos observados en algunos temas, las mejoras no han sido estructurales, hay una baja confianza en el Estado, el cual, según la mayoría, no ha presentado los resultados satisfactorios esperados.

Al indagar por las expresiones sociales y la incidencia en los espacios de participación ciudadana, se pudieron observar las siguientes percepciones:

- ✓ La movilización y la participación han tenido gran dinamismo, especialmente en los años recientes, en los que ha aumentado en términos de inclusión de nuevas poblaciones y conformación de plataformas participativas. La firma del Acuerdo permitió una activación de mecanismos y una mayor libertad de participación.
- ✓ Las organizaciones que más gozan de reconocimiento en el territorio son las JAC y la Iglesia, especialmente en el desarrollo de procesos comunitarios y construcción de

paz. Después del Acuerdo, éstas han adquirido una gran relevancia en la estructuración de la agenda local, según varios entrevistados.

- ✓ Los gremios económicos/productivos cumplen un papel social relevante, aunque se encontraron percepciones distintas sobre si esta vocación es de corte social o netamente económico.
- ✓ El aporte de la cooperación internacional en la región es reconocido, y ha sido fundamental para la consolidación de organizaciones sociales y la interlocución con los gobiernos locales. Sin embargo, otras posiciones consideraron que sin su apoyo no habría mayor movilización o espacios, lo que llevaría a indagar sobre la participación genuina o no de la región.
- ✓ A pesar de los avances, algunos relatos señalaron que los espacios de participación tienen grandes dificultades, relacionadas especialmente con su multiplicidad, la baja credibilidad sobre lo que realizan y su falta de incidencia en las actividades públicas.

Adicionalmente, se pudo evidenciar que las cifras de la guerra se ven reflejadas en la narrativa de violencia de los territorios analizados, lo que confirma desde la visión de los actores la necesidad de poner en marcha un enfoque territorial de paz.

Por ello, este capítulo tiene dos propósitos: por un lado, presentar los hallazgos del estudio comparado entre Caquetá y Catatumbo, en el que se identifican las asimetrías y similitudes entre estos territorios. Por otro lado, establecer los retos de cada región en materia de capacidad institucional y participación ciudadana para la construcción de paz.

A nivel metodológico, se utiliza el método comparativo para analizar y sintetizar las similitudes y los patrones encontrados en cada uno de los casos, y establecer las diferencias

respectivas, de acuerdo, a las categorías de análisis asignadas para cada variable y específicamente sobre la descripción de los datos estudiados.

#### **4.1 Las similitudes entre las dinámicas territoriales del Catatumbo y Caquetá**

##### *Aproximaciones sobre la capacidad institucional*

Respecto a la obtención del monopolio de la fuerza por parte del Estado, se encontraron las siguientes conexiones entre ambos territorios:

En ambas regiones existe un control parcial del territorio por parte del Estado. Tres elementos son concluyentes al respecto:

Primero, durante los 18 años analizados en relación con la variable de seguridad en ambas regiones, se presentó una tendencia a la reducción de los cultivos de coca durante el periodo de Álvaro Uribe, como resultado de las estrategias de aspersión aérea y erradicación forzosa, comportamiento que ha tendido a revertirse.

Segundo, en los últimos tres años se ha generado un crecimiento importante de los cultivos de coca como consecuencia del proceso de reacomodación de los grupos armados organizados y/o disidencias en los territorios abandonados por las FARC-EP.

Tercero, las dos regiones han tenido que asumir un costo humanitario importante por cuenta de la confrontación armada y la constante priorización de la vía militar como estrategia para recuperar el territorio.

Sin embargo, tanto en el Catatumbo como en Caquetá, dicha estrategia impulsada por el Estado no ha producido cambios sustanciales en el registro histórico de los indicadores de violencia analizados.

Por el contrario, ni en los tiempos en que el Estado recuperó el control parcial del territorio se generó una mejora de la situación de la población. En Caquetá se gestó la época más violenta de su historia y en el Catatumbo se presentaron cifras de víctimas similares a las de gobierno de Pastrana, el cual fue uno de los periodos más álgidos del país.

Frente a la viabilidad económica y el desarrollo de un mercado dinámico se encontraron las siguientes coincidencias:

En los dos territorios se presenta un contexto de competitividad baja a causa de las dificultades en conectividad, la debilidad de las cadenas de comercialización que limitan la salida de productos locales a mercados nacionales e internacionales, baja diversificación de los productos y alta informalidad del empleo.

Estas circunstancias han incidido en las cifras actuales de presencia de los cultivos ilícitos en estas regiones, ya que la baja rentabilidad de las alternativas económicas lícitas ha terminado por potencializar la economía de la coca como el medio de supervivencia de las poblaciones rurales.

Como un elemento adicional se encuentra la situación de tenencia y uso de la tierra en donde Caquetá cuenta con un gran número de predios con solicitudes (3.996), al igual que el Catatumbo (3.028). Ambas regiones sufren el flagelo del despojo y la imposibilidad de acabar con las dinámicas de informalidad y tenencia de la tierra.

Existe un deber constitucional del Estado de generar unas condiciones mínimas para la provisión de bienes y servicios. En ambos territorios se encontró que los indicadores de pobreza multidimensional y de necesidades básicas insatisfechas se encuentran muy por encima de la media nacional, lo cual demuestra el incumplimiento de este deber.

El indicador de IPM evidenció que en ambos territorios prevalecen las mismas problemáticas frente a las principales privaciones que tienen los hogares de estas regiones. En el mismo orden de importancia, el empleo informal se encuentra en primer lugar; el bajo logro educativo, en segundo lugar y, en tercer lugar, las altas tasas de dependencia económica, con cifras equivalentes.

Finalmente, la capacidad burocrática de las entidades territoriales que integran ambas regiones, se encontraron las siguientes similitudes:

En la evaluación del desempeño integral, específicamente en el componente de eficacia que busca hacer seguimiento al cumplimiento de las metas establecidas en el plan de desarrollo, más del 70% de los municipios del Catatumbo y Caquetá presentaron un desempeño sobresaliente.

En cuanto al componente de requisitos legales, que tiene como objetivo evaluar el cumplimiento en la ejecución de los recursos de SGP, más del 80% de las entidades territoriales que componen estas regiones se encuentra dentro del rango de incumplimiento bajo o medio.

Frente al índice de Medición de Desempeño Municipal (MDM) realizado en 2016 y 2017, se identificó que las condiciones mínimas de desarrollo en los territorios no presentaron avances significativos frente al año anterior en las dos regiones.

En 2017, los componentes con los peores resultados fueron, en ambos casos, la provisión de servicios públicos y educación, y los que mejor desempeño tuvieron fueron las variables de seguridad ciudadana y salud.

Estas situaciones señalan la crisis de ambas regiones al respecto de las capacidades con las que cuentan a nivel institucional y la dificultad del Estado para responder, por un lado, con lo establecido en la Constitución y, por otro, para comprender sus circunstancias territoriales.

#### *Aproximaciones sobre la participación ciudadana*

En referencia a la variable de participación ciudadana se identificaron tres semejanzas entre los dos territorios:

Primero, en relación con el entramado social y organizativo se encontró que la iglesia y las JAC son los actores sociales que cuentan con mayor legitimidad y reconocimiento en ambos territorios.

Tanto la organización como la institución han adelantado proyectos para solucionar las necesidades básicas de la población y han sido la piedra angular de importantes procesos de movilización que continúan vigentes.

Este mismo contexto fue constatado en las percepciones de los actores entrevistados durante el trabajo campo, quienes subrayaron que la labor realizada por las JAC ha tenido impacto en el desarrollo local y la construcción de una agenda territorial de participación en escenarios de coordinación a nivel nacional.

Segundo, respecto a la movilización y la protesta social se identificó que existen coincidencias en las reivindicaciones de las organizaciones sociales más reconocidas, en tres temas específicos: las luchas por el respeto a los derechos humanos, la erradicación concertada y la sustitución gradual de los cultivos ilícitos, y las protestas ligadas a las oleadas de violencia vividas en ambos territorios.

Tercero, en el trabajo de campo se pudo establecer que en ambas regiones los actores institucionales y sociales manifestaron una alta desconfianza hacia el Gobierno Nacional y señalaron que los espacios institucionales no han tenido una incidencia real en las transformaciones que requieren los territorios.

Como reflexión final, es evidente que en los dos territorios existe un potencial organizativo y democrático que ha impactado de manera positiva el tejido social y comunitario, especialmente en el desarrollo local de las zonas rurales de estas regiones.

A partir del trabajo de campo y de fuentes secundarias se ratificaron los retos que ambos territorios tienen para que la participación ciudadana genere un impacto en los problemas estructurales que los han aquejado históricamente y se construya una línea de confianza con la institucionalidad.

#### *El antes y después del Acuerdo de La Habana*

Durante el trabajo de campo, se identificaron las altas expectativas que existen sobre el cumplimiento del Acuerdo de La Habana, especialmente en los temas de PDET y PNIS. En ambos territorios los actores perciben que el factor de éxito o naufragio de la paz está ligado al cumplimiento de estos dos compromisos.

En conclusión, existen circunstancias territoriales similares entre los territorios estudiados, relacionadas con las regiones que han padecido por años el conflicto armado. No obstante, como se mencionó anteriormente, cada territorio tiene contextos con proporciones y experiencias que denotan profundas asimetrías territoriales entre ellos.

## **4.2 La presencia diferenciada del Estado y las asimetrías territoriales entre el Catatumbo y Caquetá**

Según González (2014), el concepto de presencia diferenciada del Estado expresa la manera diversa como las instituciones estatales se relacionan con las diferentes regiones y las redes de poder existentes en ellas, según sus particularidades, su tipo de poblamiento y el grado de cohesión y jerarquización que hayan alcanzado.

De esta manera, se han configurado asimetrías territoriales entre ambos territorios debido a sus particularidades económicas, sociales y políticas, que van desde sus capacidades institucionales hasta el potencial democratizador de sus organizaciones sociales para incidir en estas regiones.

A continuación se retoman estas variables para establecer las diferencias entre los entornos territoriales que dificultan o favorecen los procesos de construcción de paz en el Catatumbo y Caquetá.

### *Seguridad y capacidad del Estado de lograr el control del territorio*

Hay tres elementos principales que describen las disparidades entre el Catatumbo y Caquetá:

Primero, la presencia de los grupos ilegales ocurre con intensidades diferentes. En el caso del Catatumbo, persisten los grupos EPL, ELN, disidencias de las FARC-EP, Rastrojos y Pelusos, aún después del Acuerdo de La Habana y otros procesos de paz.

Por el contrario, en el contexto actual de Caquetá los dos actores ilegales con mayor poder político y militar, paramilitares y FARC-EP, firmaron acuerdos de paz con el gobierno nacional configurando un mejoramiento de las condiciones de seguridad en el territorio.

Segundo, como producto de estas circunstancias, han disminuido los ataques bélicos, el número de víctimas y la confrontación armada en Caquetá entre 1998 y 2018, mientras que en el Catatumbo las mismas estadísticas muestran una tendencia a la agudización en los últimos cuatro años. Las siguientes cifras evidencian dicho contexto:

Entre 1998 y 2016, el 60% de las acciones bélicas en el Catatumbo fueron llevadas a cabo por grupos armados ilegales, a diferencia de Caquetá que en este mismo indicador presentó un 52% y un 48% de acciones iniciadas por parte agentes del Estado, lo que denota un mayor control del territorio.

Con referencia a la intensidad de la confrontación armada, esta variable tendió a disminuir en Caquetá a partir de 2014, año en el que se dio inicio al proceso de negociación de paz. Por el contrario, en el Catatumbo se agudizó a partir del 2016 con la salida de las FARC-EP del y por el reacomodo del ELN y el EPL en el territorio.

Considerando la evolución del conflicto y tomando como referencia el 2002, año en el que se registró la mayor cantidad de víctimas en ambos territorios, se evidenció que Caquetá ha presentado una disminución del 93% de víctimas en comparación con el Catatumbo que solo ha registrado una mejora del 30% frente a 2018.

Mientras que para Caquetá 2018 fue el año con las cifras más bajas de víctimas del conflicto armado, para el Catatumbo este mismo factor alcanzó su punto más alto después de 2002.

Si se analiza la presencia de cultivos ilícitos, las asimetrías resultan incuestionables entre estos territorios. Solo tomando como referencia 2017, el Catatumbo registró un número de hectáreas de coca cultivadas similar a la que presentó Caquetá en su punto más alto, en 2002.

Es decir, respecto a la última medición, realizada en 2017, la diferencia entre las áreas cultivadas de un territorio y otro es del 41%, lo cual demuestra que el Catatumbo se encuentra en un retroceso de casi 15 años en comparación con Caquetá en la lucha contra los cultivos ilícitos.

Tercero, a la luz de los relatos recogidos en ambos territorios se pudo establecer que la percepción de seguridad ha empeorado sustancialmente en el Catatumbo, mientras que en Caquetá los ciudadanos la señalaron como la variable que más ha mejorado en la región.

A partir de todo lo mencionado, adquiere relevancia el hecho de que, a pesar de los procesos de desmovilización de paramilitares y recientemente de las FARC-EP vividos en ambas regiones, el panorama actual diverge ampliamente entre las regiones frente a que lo deben afrontar en temas de seguridad.

#### *La dinámica económica local y el mercado*

La permanencia de los cultivos ilícitos en ambos territorios y la forma como se insertan en la dinámica económica ha sido distinta entre ellos. Por un lado, Caquetá presenta una situación más compleja en términos de permanencia de los cultivos de coca ya que el 21,1% de su territorio se encuentra afectado de manera permanente en comparación con el Catatumbo con apenas un 7%.

Ahora bien, esta situación cambia considerablemente si se analizan tres variables: abandono, intermitencia y presencia de nuevos cultivos de coca.

Por un lado, la tasa de abandono en el Caquetá asciende a un 22,4% en comparación con el 11% en el Catatumbo. Por otro lado, frente al factor de intermitencia, la afectación es mayor en este último territorio, con una tasa de 68% frente al 48,9% que se encontró en Caquetá.

Finalmente, en relación con la variable de afectación de nuevos territorios por cultivos de coca se encontró mayor incidencia en el Catatumbo con un registro del 14% frente al 6,7% de Caquetá.

Si se suman las variables de permanencia, intermitencia y nuevos cultivos, el Catatumbo presenta un escenario más complejo con un 89% de territorio afectado en comparación con Caquetá que registró una tasa de 76,7% en el mismo periodo analizado.

Ahora bien, otro aspecto que profundiza las asimetrías respecto de la estructura económica en los territorios objeto de estudio es la localización fronteriza del Catatumbo, que ha sido determinante en la acumulación de mercados ilegales como el narcotráfico, el tráfico de gasolina, de divisas y de personas.

En contraste, sin minimizar los efectos negativos que tienen para Caquetá los corredores fluviales y selváticos que facilitan el narcotráfico, la dinámica de frontera complejiza aún más el control del territorio por parte del Estado.

Así mismo, Caquetá ha presentado avances en relación con la ampliación de los sectores económicos que le aportan a la región como el secundario y el terciario. Por el contrario, la actividad en el Catatumbo está volcada al sector primario y su cadena productiva genera usos inadecuados del suelo.

Como reflexión final, Caquetá ha logrado establecer un escenario de ventajas competitivas a partir de su estructura económica, en comparación con el Catatumbo. Las diferencias se profundizan significativamente frente a la dinámica de los cultivos de coca y la complejidad adicional que imprime la condición de frontera en el contexto para Catatumbo.

*La provisión de bienes y servicios: deuda persistente del Estado.*

Las diferencias que se presentan en esta dimensión se centran en los indicadores de pobreza y provisión de bienes y servicios, en donde principalmente se pudo observar que Caquetá presenta un mejor avance frente a la región del Catatumbo.

En relación con el IPM, Caquetá evidenció un mejor balance con un 70% de su población en condiciones de pobreza, comparado con el Catatumbo, que reportó una tasa del 73% en 2005.

La diferencia se profundiza en las zonas rurales de estos territorios: en el Catatumbo, el 92% de la población es pobre, mientras que en Caquetá el porcentaje de población en situación de pobreza es del 80,7%.

Frente a este indicador, es importante decir que en el proceso de investigación no se pudo realizar el ejercicio comparativo del IPM con cifras más recientes<sup>130</sup> que permitiera realizar una desagregación municipal, lo que impidió construir una tendencia actual, particularmente de la región del Catatumbo.

No obstante, es importante destacar que, según el DANE, el Caquetá ha mejorado considerablemente desde 2005 en indicadores como pobreza monetaria y pobreza extrema. Frente a ello, para 2017 se presentó una incidencia de pobreza del 35,1% cuando en 2016 registró un 35,8%, con una disminución del 0,7% en la pobreza monetaria (DANE, 2018).

---

<sup>130</sup> Se realizó una solicitud al DANE sobre información reciente de las cifras de IPM y NBI desagregadas por municipios a lo cual mediante el oficio 20191510Q46761, respondió que: “A partir del año 2017 la Encuesta Nacional de Calidad de Vida, modifica su metodología y solamente genera información para el Total Nacional y el agregado de cabeceras municipales, centros poblados y rural disperso. Es preciso aclarar que no contamos con datos de IPM a nivel municipal. El DANE reporta oficialmente información sobre pobreza monetaria, pobreza monetaria extrema y Distribución del ingreso (coeficiente de GINI) desde el año 2002 a la representatividad de la encuesta son: total nacional, 23 ciudades capitales, el agregado de las cabeceras municipales, el agregado de los centros poblados y rural disperso y 24 departamentos. No contamos con datos a nivel municipal”.

Con relación a la incidencia de la pobreza extrema, hay que decir que Caquetá pasó de 8,7% en 2016 a 7,2% en 2017, con lo que la pobreza extrema en el departamento disminuyó en 1,5%, ubicado muy cerca del promedio nacional de 7,4%. Esto ratifica la idea de que Caquetá está mejor en comparación con el Catatumbo.

Según las estadísticas del censo 2005 hay una distancia importante entre ambos territorios frente al indicador NBI, en el que se encontró que el Catatumbo presenta un menor progreso con el 57,26% de la población en contraste al 41,7% que presentó Caquetá<sup>131</sup>.

Al igual que con el anterior indicador, ante la consulta de la información desagregada por municipios de NBI, el DANE respondió que los únicos años con datos disponibles son 1993 y 2005, por lo que no fue posible un análisis actualizado.

En conclusión y teniendo en cuenta las dificultades para obtener información reciente de la región de Catatumbo, la región ha demostrado una mayor dificultad para garantizar los derechos fundamentales de la población en comparación con Caquetá, en donde los indicadores muestran avances significativos.

#### *Capacidades institucionales para la administración, gestión y resultados en los territorios*

Frente al indicador de desempeño integral municipal, en el componente de eficiencia que mide la relación óptima entre los insumos con que cuenta un municipio y los productos obtenidos, el 100% de los municipios del Catatumbo se encuentran en el rango de desempeño bajo, crítico o pobre.

---

<sup>131</sup> El índice de Necesidades Básicas Insatisfechas es un cálculo que efectúa el DANE a partir de los censos de población y vivienda. Esta información se encuentra desagregada a nivel municipal y departamental y los años disponibles son 1993 y año 2005, respuesta otorgada por el DANE mediante el oficio 20191510Q46761.

Por el contrario, solamente el 31% de los municipios en Caquetá están ubicados en el rango de comportamiento bajo y crítico y el 50% está ubicado en un rango sobresaliente, lo que demuestra que en términos de gestión el Caquetá presenta un mejor desempeño.

Para el componente de capacidad administrativa, en el Catatumbo el 46% de los municipios presentan dificultades para asumir sus funciones administrativas, y se encuentran ubicados en un rango bajo o crítico. En contraste, más del 70% de las entidades territoriales en Caquetá se ubican en los rangos satisfactorios o sobresalientes.

Para el componente de desempeño fiscal, el 81% de las entidades territoriales del Catatumbo se ubican dentro de un rango vulnerable y riesgoso, mientras que Caquetá presenta el 62,5% en este rango y el restante en desempeño sostenible.

Caquetá presenta un balance más positivo frente al equilibrio entre la movilización de recursos propios, niveles de inversión, respaldo de la deuda y cumplimiento de los límites del gasto que la región de Catatumbo.

En cuanto a la Medición de Desempeño Municipal (MDM), se pudieron encontrar cuatro grandes diferencias. La primera está relacionada con la clasificación de los grupos de municipios por capacidades iniciales.

El Caquetá registra un municipio dentro del G1, grupo que cuenta con mayores recursos y desarrollo urbano, que corresponde a Florencia. Sin embargo, en la región del Catatumbo ningún municipio se registra dentro de este grupo de capacidades iniciales.

Por el contrario, el 72% de sus municipios están ubicados dentro de los grupos G4 y G5, que responden a niveles de capacidades iniciales medio bajo y bajo y que tienen menos recursos.

En cambio, la mayoría de los municipios de Caquetá están ubicados en los grupos G3 y G4 de capacidades iniciales media y media baja.

La segunda diferencia tiene que ver con el componente de Gestión en donde a diferencia de lo anterior, el Catatumbo mejoró 2,5 puntos, mientras que en Caquetá solo se presentó un leve aumento de 1,6 puntos entre 2016 y 2017. Esto evidencia que el Catatumbo cuenta con un desempeño más adecuado en las acciones que el gobierno local realiza para garantizar el bienestar de la población.

En cuanto al desempeño de los municipios por grupo de capacidades iniciales en el marco del componente de gestión, en el Catatumbo, el grupo que mejor se ubicó en la MDM entre 2016 y 2017, fue el medio alto (G2), que corresponde a los municipios de Tibú y Ocaña.

Por el contrario, en Caquetá, los municipios que presentaron un mejor desempeño fueron los del grupo de capacidades iniciales medio bajo (G4), mientras que los municipios que registraron un peor comportamiento fueron los del grupo de capacidades iniciales alto (G1).

Respecto a las 4 dimensiones que integran el componente de gestión para ambos territorios, la puntuación más baja se presentó en las variables de recaudo a través del ordenamiento territorial y la movilización recursos. Sin embargo, el comportamiento de estas variables en el Catatumbo tuvo un desempeño bajo en comparación con Caquetá, que logró un mejor rendimiento.

A partir de lo anterior se puede decir que Caquetá cuenta con una capacidad burocrática más robusta que Catatumbo. No obstante, a pesar de que este resultado se mantiene en el 2017, es importante mencionar que el Catatumbo ha mejorado en las mediciones mientras que Caquetá ha disminuido su desempeño en estos mismos indicadores.

En términos generales, respecto a la construcción institucional, se puede concluir que Caquetá ha evidenciado un mejor desempeño que el Catatumbo, especialmente en temas de seguridad y provisión de bienes y servicios.

Estas asimetrías son relevantes en la medida que suponen retos diferentes a la hora intervenir el territorio. Las notorias diferencias entre estos territorios muestran la importancia que tiene el enfoque territorial y la atención diferenciada por parte del Estado.

Finalmente, es clave señalar que con la firma del Acuerdo de La Habana, la transformación de estos territorios se convierte en la oportunidad más clara para responder a las problemáticas evidenciadas en Catatumbo y Caquetá.

#### *Las diferencias entre los territorios sobre las dinámicas de la participación ciudadana*

En relación con el entramado social y organizativo, el Catatumbo ha desarrollado iniciativas a favor de las reivindicaciones sociales por la autodeterminación de las comunidades y la oposición a la extracción minero-energética y a los proyectos agroindustriales en la región.

Por el contrario, en Caquetá, las expresiones reivindicativas reconocidas versan sobre la defensa de las víctimas del conflicto y la existencia de plataformas que buscan proteger el medio ambiente, en particular la zona de la Amazonía.

Así mismo, Caquetá ha desarrollado una estructura organizativa que reúne los intereses gremiales en actividades como ganadería y cultivo de cacao, caucho, palma, frutas y piscicultura. En contraste, el Catatumbo no cuenta con este tipo de plataformas económicas fortalecidas, y hasta el momento su nivel de congregación es primordialmente local.

Frente a los espacios institucionales se identificó que en Catatumbo la mesa departamental de víctimas tiene reconocimiento regional, sin embargo, no tiene cobertura en todos los

municipios, a diferencia de Caquetá, en donde todos los municipios del departamento tienen representatividad.

Por su parte, el Catatumbo tiene una capacidad organizativa avanzada en la que los participantes organizan la metodología para las reuniones y la ponen a consideración de los representantes que asisten a los espacios. Sin embargo, la rigurosidad con la que las organizaciones caqueteñas participan en dichos espacios, no ha sido evidente en el análisis de la investigación.

Para finalizar, en relación con la movilización social y la protesta, el Catatumbo ha consolidado una experiencia más contundente y reconocida teniendo en cuenta que entre 1975 y 2012 se presentaron 111 movilizaciones sociales, a las que se le suman las más recientes de 2013 y 2018. En contraste, en Caquetá, este tipo de expresiones y constantes movilizaciones no ha sido una característica tradicional del departamento.

#### *Diferencias sobre la incidencia de los Acuerdos de La Habana entre Catatumbo y Caquetá*

La diferencia más evidente entre los dos territorios se encontró en el tema de control del territorio. En Caquetá, los actores perciben que, con la firma del Acuerdo de La Habana, la seguridad mejoró a nivel de orden público y movilidad. Esto permitió que hicieran presencia instituciones del orden nacional que nunca habían estado en la región.

Por el contrario, los habitantes del Catatumbo perciben que, después de la firma del Acuerdo, los niveles de seguridad han disminuido como consecuencia de la reacomodación de los grupos armados ilegales, lo que ha terminado por profundizar la crisis humanitaria en la región.

### **4.3 Retos de la construcción de paz: una apuesta para potenciar los territorios desde sus capacidades locales**

El estudio de estas dos regiones permitió evidenciar sus lógicas diferenciadas frente a la presencia de actores armados, la configuración del territorio, las dinámicas económicas y sociales, las capacidades administrativas y las potencialidades organizativas y democráticas (Ver anexo 16).

Estos elementos propios de cada territorio señalan las condiciones concretas en las que se requiere enfocar acciones en la reconstrucción de la institucionalidad local y la potencialización de la participación ciudadana en Catatumbo y Caquetá.

Además, constituyen la materia prima básica a partir de la cual se debería iniciar un proceso de construcción de paz territorial que escale de abajo hacia arriba y que retome las experiencias fallidas de procesos anteriores en el país, así como los desarrollos recientes de procesos de transición de la guerra hacia la paz.

A continuación, se plantean los retos actuales para la construcción de paz en cada territorio:

#### *Catatumbo*

Frente a la variable de capacidad institucional, se identificaron los siguientes retos:

Respecto a la recuperación del control territorial existen tres desafíos: primero, garantizar condiciones de seguridad viables que involucren a las fuerzas militares y de policía teniendo en cuenta la dinámica actual de proliferación de grupos armados y dinámicas criminales en este territorio.

Segundo, tener en cuenta los grados de poder territorial, social y político que han tenido los grupos armados para definir la estrategia de acercamiento que deben llevar a cabo las entidades locales con la población rural, con el objetivo de mejorar la respuesta y confianza en el Estado.

Tercero, definir planes estratégicos diferenciados para la frontera de acuerdo a las dinámicas de porosidad de la misma y los procesos históricos vividos por los pobladores de la región dada su ubicación fronteriza.

En referencia a la estructura económica y la provisión de bienes y servicios, varios elementos son relevantes para este territorio. En primer lugar, los actores institucionales y sociales señalaron como reto el reconocimiento por parte del Gobierno Nacional de las potencialidades que se han instalado en el territorio para generar procesos de planificación regional y la reducción de las brechas sociales y económicas.

Un ejemplo identificado es la experiencia de Asomunicipios como una instancia que reúne el poder local y la construcción de agendas participativas en el territorio.

En segundo lugar, es necesario priorizar proyectos de impacto que solucionen las necesidades de alto costo como las vías terciarias y la electrificación, además de generar una estrategia diferenciada que pueda incidir en el fortalecimiento de las capacidades locales como la educación rural para la competitividad de la región.

Estos tres elementos son fundamentales para el Catatumbo, pues son los indicadores sociales que peor comportamiento mostraron y que, a su vez, generan los incentivos necesarios para definir un modelo productivo desde la formalidad que proporcionen alternativas a las economías criminales.

En tercer lugar, en el diagnóstico se evidenció la importancia de una reestructuración productiva que considere la vocación del suelo con la finalidad de desarrollar modelos económicos que atiendan a las necesidades y a las condiciones particulares del territorio.

Especialmente, en el fortalecimiento de la agricultura como actividad económica generadora de empleo, como fuente de ingresos para los habitantes de la región y como abastecedor de alimentos para el centro y norte del país.

En cuarto y último lugar, los conflictos por el uso del suelo exponen la necesidad de propiciar espacios de coordinación interinstitucional que permitan regular las relaciones entre los diversos actores e intereses presentes en la región.

Lo anterior es fundamental para asegurar la coexistencia de los diferentes modelos de ocupación existentes en el territorio (ocupación territorial, zonificación y diversas categorías de conservación) por actores como la comunidad Barí, los campesinos y el mismo Estado.

Finalmente, como se expuso en las secciones anteriores, las entidades territoriales del Catatumbo presentan un desempeño fiscal riesgoso y una baja capacidad administrativa, situación que supone retos en las formas para generar ascensos y apalancamientos entre grupos de capacidades iniciales y un mayor acompañamiento del gobierno.

En relación con la participación ciudadana, existen retos en cuatro direcciones: el reconocimiento de la capacidad organizativa y social del Catatumbo; la articulación de las capacidades sociales y comunitarias instaladas para generar mayor incidencia; la organización de los espacios de participación institucional; y el impulso de iniciativas para la no estigmatización de líderes y lideresas.

En primera medida, se identificó el potencial democratizador que han tenido las organizaciones sociales, cuyo reto es que el Estado potencialice su capacidad de regulación y gestión para atender las necesidades de la población y generar confianza.

Los actores entrevistados hablaron sobre la baja participación de los jóvenes y la desmotivación por la falta de oportunidades exponiendo los puntos críticos en la sostenibilidad de la gestión comunitaria en el territorio. Es por ello que promover el involucramiento de los jóvenes rurales en actividades de liderazgo comunitario, se constituye en un desafío bilateral, es decir, del Estado y de las comunidades locales.

En segunda medida, retomando los relatos sobre las diferentes visiones del territorio que existen entre las organizaciones sociales, es necesario propiciar diálogos entre ellas y definir agendas territoriales comunes. Esto supone el empoderamiento de las autoridades locales para liderar dicho proceso.

En tercera medida, según la percepción de los actores frente a la incidencia de los espacios de participación institucionales, el reto es racionalizar la oferta del Estado, reconocer los liderazgos y sus reivindicaciones, y aprovecharlos para acercar la oferta institucional.

Al respecto, es primordial que el nuevo gobierno retome los acuerdos generados en el marco del PDET y los PNIS, ya que varios de los actores señalaron como factor de naufragio en la construcción de paz que éstos se deslegitimen o se incumplan.

Finalmente, la estigmatización ha limitado los alcances de la participación ciudadana de las organizaciones sociales y comunitarias del Catatumbo. Es por ello que uno de los mayores desafíos es propiciar un movimiento cultural para desmitificar las formas en que se han

propiciado las relaciones entre la población y los grupos armados, por parte de funcionarios del Estado y también de la ciudadanía.

### *Caquetá*

En términos de control territorial, es necesario mejorar las condiciones recientes sobre seguridad con un especial énfasis en los problemas que generan las disidencias de las FARC-EP y grupos armados desconocidos que se están apropiando de las rutas y los negocios del narcotráfico.

Al respecto, es clave establecer procesos de prevención de violencia con las autoridades locales para que se implementen estrategias viables, que no solo se enfoquen en acciones militares y policiales en la región.

En relación con la capacidad económica y la provisión de bienes y servicios, es necesario destacar varios temas para Caquetá. La vocación ganadera y agrícola de la región es reconocida tanto por la institucionalidad como por los actores entrevistados, quienes insistieron en la necesidad de fortalecer estos mercados.

El reto planteado es potencializar dichas actividades teniendo como eje transversal el manejo sostenible del medio ambiente y la vocación amazónica, por un lado como activo económico y, por otro, como un componente clave en la construcción de la identidad caqueteña.

Lo anterior implica mejorar la infraestructura vial en zonas rurales para facilitar el transporte y los costos de los productos, y al mismo tiempo para incentivar la educación y tecnificación de los habitantes, la producción y comercialización a mayor escala que las que actualmente manejan algunos productos.

La producción agroforestal con posibilidad de compra, de manera sostenible, moderna y de ingresos fijos es una oportunidad para contribuir a la transición de la economía cocalera a una economía legal.

Todo ello implica garantizar el cumplimiento de la vocación del suelo para que los conflictos surgidos alrededor de este tema puedan ser resueltos de manera estructural.

Para concluir, se presentan retos a nivel de recaudo, generación de recursos propios, inversión particular y aspectos administrativos para generar avances en la provisión de bienes y servicios, especialmente en las zonas rurales, pese a los avances que ha tenido el departamento en esta materia.

En cuanto a la categoría de participación ciudadana, han surgido los siguientes desafíos: fortalecer las plataformas organizativas en clave de gestión territorial; facilitar y reforzar la interlocución en los espacios de participación para que las acciones sean constantes; y, al igual que en la región Catatumbo, trabajar en procesos de no estigmatización de liderazgos sociales por parte de la institucionalidad.

Para lo primero, el gobierno tiene la oportunidad de aprender acerca de los niveles de formación, regulación y de gestión del territorio que poseen algunas organizaciones sociales para construir y consolidar confianza con las autoridades estatales.

El segundo desafío consiste en que los espacios de participación puedan generar una incidencia real en la construcción de la agenda pública local, teniendo en cuenta la capacidad de estas expresiones comunitarias para dar soluciones a las necesidades producidas de manera cotidiana en el territorio y la gestión del conflicto local.

Como tercer punto, un reto es lograr que las organizaciones logren mantener acciones constantes y un ritmo de trabajo en el territorio de manera autónoma y genuina, y aprovechen sus capacidades locales sin depender de la cooperación internacional o de las autoridades para poder funcionar.

Por ejemplo, la participación de los gremios económicos es interesante porque éstos han logrado mantenerse y consolidar sus proyectos a largo plazo.

Por tal razón, debe brindarse un acompañamiento a partir de referentes que les permitan superar las dificultades y no agotar la actividad participativa de tales plataformas, además de generar intercambios de experiencias como una práctica efectiva de difusión.

Sin lugar a dudas, como en la mayoría de las regiones priorizadas por los PDET y PNIS, los retos en Caquetá se enfocan en el cumplimiento de estos programas, teniendo en cuenta que, en caso de no cumplir dichos compromisos, los actores perciben que ante otro intento fallido se pueden generar nuevos incentivos para el escalamiento de la violencia.

Para finalizar, la estigmatización ha tenido un efecto negativo para las dinámicas participativas y el relacionamiento de las organizaciones sociales, comunitarias y gremiales con el Estado.

Por tal razón, el reto es que la institucionalidad reconozca a las extintas FARC-EP como un actor político que incidió en la construcción del modelo de desarrollo de Caquetá y con ello, legitimar las relaciones que se dieron con la población.

Esta es una tarea que supone el reconocimiento de este tipo de perspectiva en los espacios de participación, lejos de la estigmatización y en el marco de un diálogo inclusivo de los actores que históricamente han quedado por fuera de los procesos deliberación pública.

## **5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Durante el trabajo se pudo establecer que ambos territorios comparten características críticas a causa de su historial de violencia, conflicto armado, presencia diferenciada del Estado e intentos fallidos por establecer una relación de confianza entre el gobierno y el territorio.

A pesar de este contexto, el Catatumbo y Caquetá han desarrollado una estructura organizativa y comunitaria que ha provisto a los territorios de una capacidad de autogestión y de convivencia con los actores legales e ilegales ante la falta de respuesta del Estado a las condiciones expuestas anteriormente.

De la misma manera, esta investigación evidenció que las situaciones que han vivido estos territorios se dan en proporciones y dinámicas diferentes, ya que ostentan una historia de configuración del territorio, niveles de presencia e incidencia de los actores armados, estructuras económicas y contextos sociales y organizativos particulares.

Lo anterior reafirma la hipótesis de que la construcción de paz en el Catatumbo y Caquetá requiere la consolidación de acciones diferenciadas de fortalecimiento institucional y participación ciudadana, debido a las particularidades de estos territorios, teniendo en cuenta las experiencias fallidas de procesos anteriores en el país, así como los desarrollos recientes de procesos de transición de la guerra hacia la paz.

En esta investigación se encontró evidencia de estas asimetrías y la importancia de llevar a cabo acciones particulares en el Catatumbo y Caquetá por parte del Estado, desde una perspectiva territorial que apunte a la transformación y el desarrollo de dichas regiones.

Frente a ello, la diferencia más evidente entre los dos territorios al respecto de sus capacidades institucionales, se presentó en el tema de control del territorio:

La firma del Acuerdo de La Habana con las FARC-EP mejoró considerablemente la seguridad pública en Caquetá en comparación con el Catatumbo, en donde la lucha por el poder territorial entre varios grupos armados continúa generando violencia y crisis humanitarias. Vale la pena rescatar que estos hallazgos fueron constatados con los actores en el territorio.

En cuanto a la participación ciudadana, el Catatumbo cuenta con una experiencia organizativa y comunitaria que ha logrado posicionar una agenda territorial con el gobierno a través de diferentes movilizaciones y protestas. Por el contrario, en Caquetá, si bien existe un potencial democratizador importante, los espacios e iniciativas se encuentran dispersos y carecen de sostenibilidad en el tiempo.

Estos resultados en la coyuntura actual colombiana son relevantes, ya que, como se identificó en el trabajo de campo, existen amplias expectativas e incertidumbre en estos territorios frente a la apuesta de paz del gobierno que retoma varias de las experiencias fallidas de procesos anteriores en el país.

Lo más destacado es el enfoque cívico militar que se propone en la política de defensa y seguridad, acompañado por una estrategia de DDR para los excombatientes. En la historia reciente del país, esta fórmula ha generado resultados limitados en la transformación de los territorios, tal como se evidenció a lo largo de esta investigación frente a los enfoques de paz en Colombia.

De esta manera, el reto del nuevo gobierno es cumplir con los principales compromisos que el Estado adquirió con el Acuerdo, implementar reformas invocando las particularidades de cada territorio e impulsar la integración de estas regiones a la nación. Además de aprender y

reconocer las experiencias de estos territorios como parte de las solicitudes históricas que los actores han realizado ante las autoridades en todos los niveles de gobierno.

### **5.1. Recomendaciones para el debate de la construcción de paz**

A partir de las premisas del enfoque territorial, la presencia diferenciada del Estado y las asimetrías territoriales identificadas en el Catatumbo y Caquetá, de manera general, se presenta una serie de recomendaciones para avanzar en la construcción de paz.

En primera instancia, con base en la dificultad histórica del Gobierno Nacional para solucionar los problemas de estas dos regiones, es conveniente reevaluar el rol de los alcaldes y gobernadores en función de un verdadero proceso de descentralización.

Esto implica potencializar las capacidades institucionales locales que jalonan los canales para el desarrollo y profundizar el diálogo y la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y de poder.

Segundo, ambos territorios tienen una trayectoria en la construcción de una agenda rural que no encuentra representación política en los órganos colegiados. En este contexto, es primordial promover estrategias para que las comunidades superen estas barreras y puedan tener incidencia en los espacios de decisión locales y nacionales.

Tercero, dado el reconocimiento y la legitimidad que han adquirido las JAC para gestionar las cuestiones rurales, es conveniente concederles capacidades administrativas como tácticas para promover el desarrollo y la generación de confianza en estos territorios.

Cuarto, los factores institucionales mencionados anteriormente deben ser combinados con una estrategia contundente del gobierno para proteger los derechos humanos de los líderes y

lideresas que dinamizan la participación ciudadana y los debates locales sobre el desarrollo de estas regiones.

Quinto, en esta coyuntura es necesario tener en cuenta las dinámicas electorales en Catatumbo y Caquetá puesto que al revisar de manera general los últimos resultados registrados en dichas regiones, se evidencian ciertas dificultades de representatividad política local de algunos liderazgos surgidos a partir de la firma del Acuerdo.

Adicionalmente, llama la atención que en estos territorios la votación mayoritaria estuvo a favor del proyecto que representa el presidente Iván Duque, lo cual resulta contradictorio con las percepciones que muchos de los actores entrevistados manifestaron sobre la resistencia a la vía militar como la única estrategia para superar el conflicto armado.

Por último, se recomienda apropiar la línea de política del actual gobierno sobre seguridad multidimensional y darle aplicabilidad, con todo lo que ello implica, desde una perspectiva diferenciada para cada territorio.

En este sentido, es necesario implementar una estrategia de seguridad integral con un enfoque de derechos que aborde los problemas de seguridad desde distintas dimensiones en los temas de educación, salud, recreación y deporte por parte del Estado.

Además, es necesario articular acciones para concretar los proyectos planteados en los PDET y PNIS como instrumentos de política pública que tienen un potencial diferenciado en la búsqueda de soluciones a los problemas de seguridad y desarrollo territorial.

Con todas estas reflexiones, la firma del Acuerdo de La Habana es una oportunidad para saldar la deuda histórica con los territorios afectados por la violencia y se constituye en una ventana para reconocer sus dinámicas a partir de sus capacidades y problemáticas.

Las voces recogidas en este trabajo de campo ratifican la necesidad de construir lazos de confianza, reconocer los nuevos actores que se reintegran al territorio y generar un camino hacia legalidad en el marco de diálogo y el respeto de los derechos en Catatumbo y Caquetá.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **Libros**

Ávila, A., Suarez, J. F., Sanchez, D., & Ramírez, M. F. (2018). *El subsistema fronterizo de Colombia: lugar estratégico de mercados ilegales*. Bogotá: FLACSO ECUADOR.

Bobbio, N. (1985). *El futuro de la democracia*. (J. Moreno, Trad.) Turin: Janés Editores.

Recuperado de file:///C:/Users/mgutierrez/Desktop/democracia-representativa-y-democracia-directa.pdf

Calle, H. (2019). *Revelaciones al final de una guerra Testimonio del jefe negociador del gobierno colombiano en La Habana*. Bogotá D,C: Penguin Random House Grupo Editorial.

Carroll, L. A. (2015). *Democratización violenta. Movimientos Sociales, élites y política en Urabá, el Caguán y Arauca (Colombia), 1984 - 2008*. Bogotá: Ediciones Uniandes.

Ciro, R. C. (2016). *"Unos grises muy berracos" Poder político local y configuración del Estado en el Caqueta, 1980 - 2006*. Bogotá D.C.: Ingeniería Jurídica.

Criado de Diego, D. (Editor), (2017). *La paz en el territorio. Poder local y posconflicto en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

García, M., Torres, N., Revelo, J., Espinosa, J., & Duarte, N. (Noviembre de 2016). *Los territorio de la paz. La construcción del Estado local en Colombia*. Dejusticia.

Recuperado de [https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi\\_name\\_recurso\\_921.pdf?x54537](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_921.pdf?x54537)

- González, F. E. (2014). *Poder y Violencia en Colombia*. Bogota D.C., Colombia: Ediciones Antropos Ltda.
- IGAC. (2012). *Estudio de los Conflictos de Uso del Territorio Colombiano*. Bogotá: Instituto Geografico Agustín Codazzi.
- Pardo, R. (2007). *La historia de las guerras*. Bogotá: Ediciones B.
- Paris, R. (2004). *At war's end: Building peace after civil conflict*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Pizarro, E. (2017). *Cambiar el futuro*. Bogotá DC: Penguin Random House.
- Sisk, T., & Paris, R. (2009). *The dilemmas of statebuilding. Confronting the contradictions of postward peace operation Part iv Institucional Design*. London; New York: 1st Edition.
- Vásquez, T, (2015). *Territorios, conflicto armado y política en el Caquetá: 1900-2010*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Historia, Ediciones Uniandes.
- Velásquez, F., & González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* (F. Corona, Ed.) Bogotá, Colombia: Fundación Corona.
- Villarraga, A. (2015). *Biblioteca de la Paz 1980-2013. Los procesos de paz en Colombia, 1982 – 2014*. comp. Bogotá: Fundación Cultura Democrática.
- Villegas, M., & Espinosa, R. (2011). Proyecto instituciones ad hoc para municipios en Colombia. La debilidad institucional de los municipios en Colombia. Friedrichi Ebert Stiftung FESCOL.

Villegas, M., & Espinosa, J. (2012). *La debilidad institucional de los municipios en Colombia. Proyecto institucional Ad Hoc para municipios en Colombia*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung FESCOL.

### **Artículos académicos y trabajos de grado**

Arévalo, J. (2014). Construcción de paz y un nuevo modelo de construcción de Estado: una lectura de los dos primeros acuerdos de La Habana. *Revista de Economía Institucional*, 16 (30), 131-169. Recuperado de: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/3780>

Angarita, A., & Pérez, G. (2017). *Segundo Congreso Latinoamericano de gestión cultural "Pensamiento y acción cultural para la paz y la participación ciudadana"*. *Protesta regional deen el Catatumbo*. Mexico: Observatorio Cultural de la Universidad de Guadalajara.

Basset, Y. (7 de Mayo de 2018). Grupo de estudios de la Democracia de la Universidad del Rosario. Recuperado el 25 de Septiembre de 2019, de DEMOS-UR: <http://www.procesoselectorales.org/2018/05/07/de-vuelta-a-las-urnas-el-poder-electoral-perdido-de-las-farc/>

Bautista, S. (2017). Contribuciones a la fundamentación conceptual de la paz territorial. *Revista Ciudad Paz-Ando*, 100-110.

Carvajal, C. O. (2016). *Lecturas territoriales en clave de paz - Región Catatumbo*. Desarrollo y Paz Territorial - Red prodepaz. Bogota D.C.: Red Prodepaz.

Castellanos, D. S. (Julio de 2018). *La Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT) en el Catatumbo: elementos para un balance a partir de un*

*enfoque institucional (2013-2016)*. (Trabajo de grado Maestría en Gobierno y Políticas Públicas). Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Recuperado de [https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/001/823/1/JIA-Spa-2018-La\\_politica\\_nacional\\_de\\_consolidaci%3%b3n\\_y\\_reconstrucci%3%b3n\\_territorial\\_PNCRT\\_Trabajo\\_.pdf](https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/001/823/1/JIA-Spa-2018-La_politica_nacional_de_consolidaci%3%b3n_y_reconstrucci%3%b3n_territorial_PNCRT_Trabajo_.pdf)

Cruz Rodriguez, E. (Diciembre de 2017). La protesta campesina en el Catatumbo Colombia (2013). Un análisis sociopolítico. *Mundo Agrario*, 18 (39), 1-23.

Chernick W, M. (octubre de 1996). Aprender del pasado: Breve historia de los procesos de paz en Colombia (1982-1996). *Revista Uniandes. Colombia Internacional*, (36), 4-8. Recuperado de <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/abs/10.7440/colombiaint36.1996.02>

Diego, M. C. (2017). ¿Que es la paz territorial?. En M. C. Diego, *La paz en el territorio: poder local y posconflicto en colombia*, (págs. 17-69). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

De Gamboa, C. (2010). *¿Adiós a la democracia? Un análisis de las propuestas de paz en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez y su incidencia en las instituciones democráticas*. Artículo Grupo de investigación de Derecho Público y del Área de Teoría Jurídica, Universidad del Rosario. Recuperado de <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/17988/PDF63.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Domínguez, H. (Julio-Diciembre de 2013). Democracia deliberativa en Jürgen Habermas. *Analecta Política*, 4(5), 26.

Echandía, C. (2015). Cincuenta años de cambios en el conflicto armado colombiano (1964-2014). *Revista Zero Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales*. Ed (33). Recuperado de <https://zero.uexternado.edu.co/cincuenta-anos-de-cambios-en-el-conflicto-armado-colombiano-1964-2014/>

Echandía, C., & Cabrera, I. (22 de Marzo de 2018). Retos de seguridad en la transición hacia la paz: los casos de Bajo Putumayo y el Catatumbo. (Z. IMPRESA, Ed.) *Zero*, 1-22. Recuperado de <https://zero.uexternado.edu.co/retos-de-seguridad-en-la-transicion-hacia-la-paz-los-casos-de-bajo-putumayo-y-el-catatumbo/>

Cabrera, I., & Echandía, C. (2018). Las FARC en política: Riesgos de seguridad y escenarios electorales en el Catatumbo y el Bajo Putumayo. *Revista Colombiana de Sociología - Universidad Nacional de Colombia*, 41(1 Supl), 39-63. doi:<https://doi.org/10.15446/rcs.v41n1Supl.68317>

Evans, P. (2003). El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Caracas: Revista del CLAD Reforma y Democracia. Recuperado de <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/025-febrero-2003/0043205>

FIP. (2015). *Huila y Caquetá Capacidades locales para la paz. Recursos y retos para le postconflicto en la región Huila y Caquetá*. Fundación Ideas para la Paz. Bogotá D.C.: Fundación Ideas para la Paz. Recuperado de

[http://www.ideaspaz.org/especiales/capacidades-locales-para-la-paz/descargas/FIP\\_CartillasRegiones\\_05HuilaCaqueta.pdf](http://www.ideaspaz.org/especiales/capacidades-locales-para-la-paz/descargas/FIP_CartillasRegiones_05HuilaCaqueta.pdf)

FIP. (2018). *Una mirada a la participación ciudadana y la construcción de paz en el Catatumbo: Medición de calidad y eficacia de la participación con metodología Siriri*. Fundación Ideas para la Paz. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz. Recuperado de [https://ufpso.edu.co/ftp/pdf/dependencias\\_apoyo/osearc/FIP\\_SiririCatatumbo\\_Final\\_Print.pdf](https://ufpso.edu.co/ftp/pdf/dependencias_apoyo/osearc/FIP_SiririCatatumbo_Final_Print.pdf)

Garrido-Vergara, L., Valderrama, L. M., & Ríos Peñafiel, J. (2016). Democracia deliberativa, instituciones y participación ciudadana en América Latina. *Política. Revista de Ciencia Política*. 54 (2), 255-275. Recuperado de <file:///C:/Users/Admin/Downloads/44807-1-158411-3-10-20170502.pdf>

GIZ. (2016). *Asomunicipios: Gestión y articulación para el desarrollo regional en contextos de conflicto y de construcción de paz (1993-2016)*. Bogotá: Deutsche Gesellschaft Fur Internationale Zusammenarbeit (GIZ); Asociación de Municipios del Catatumbo, Provincia de Ocaña y Sur del Cesar.

Gutiérrez Loaiza, A. (2012). Negociaciones de paz en Colombia: 1982-2009. Un estado del arte. (I. d. Políticos, Ed.) *Estudios Políticos*, (40), 175-200. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16429068010>

Guarín, S., Tovar, P., & Amaya, A. (2018). *Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: cambiar el rumbo para evitar el naufragio. Balance bajo la metodología de observación y medición "El Siriri"*. Fundación Ideas para la Paz. Bogotá D.C.:

Fundación Ideas para la Paz. Recuperado de [http://ideaspaz.org/media/website/sirirPDET\\_Final.pdf](http://ideaspaz.org/media/website/sirirPDET_Final.pdf)

Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría; CAF – Banco de Desarrollo de América Latina. (2016). *Una apuesta por la competitividad Catatumbo. Diagnóstico y Propuestas de Política Pública*. Bogotá: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría; CAF – Banco de Desarrollo de América Latina. Recuperado de <http://www.icpcolombia.org/dev/wp-content/uploads/2016/05/Competitividad-en-el-Catatumbo.pdf>

Instituto de Estudios Geoestratégicos y Asuntos Políticos - Universidad Militar Nueva Granada. (Junio de 2013). Desarme, Desmovilización y Reintegración DDR: Una introducción para Colombia. *Cuaderno de Análisis* (N° 01/13), 88. Recuperado el 1 de Mayo de 2019, de <https://iugm.es/wp-content/uploads/2017/02/Cuaderno-An%C3%A1lisis-DDR.pdf>

InSight Crime. (21 de Mayo de 2018). InSight Crime org. Recuperado el 25 de Septiembre de 2019, de Colombia y Venezuela: Siameses criminales: <https://es.insightcrime.org/investigaciones/colombia-y-venezuela-siameses-criminales/>

Licha, I. (1998). *Participación comunitaria: conceptos y enfoques*. Washington: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social - INDES. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047524.pdf>

López, G. W. (Mayo - Agosto de 1999). Las Políticas de Paz y los Procesos de Negociación en Colombia. Breve Balance y Perspectivas. *Convergencia Ciencias*

*Sociales*, <http://centromemoria.gov.co/wp-content/uploads/2014/02/LOPEZ-W.pdf>(19), 245-274.

Maldonado, D. F. (2017). *La participación ciudadana en la construcción de la paz*. Recuperado de Redprodepaz: <http://redprodepaz.org.co/sabemos-como/la-participacion-ciudadana-en-la-construccion-de-la-paz-territorial-en-colombia/>

Marín, I. C. (2013). *Conflicto armado y su impacto humanitario en la región del Catatumbo*. Fundación Ideas para la Paz FIP, Área de Dinámicas del Conflicto y Negociaciones de Paz. Bogotá D.C.: Fundación Ideas para la Paz - FIP.

Molina, C., & Ramírez, J. C. (2017). *Consecuencias del conflicto, los cultivos ilícitos y la agricultura extensiva en el Catatumbo entre 1990-2016*. (Trabajo de Grado Magister en Estudios de Gestión del Desarrollo) Bogotá: Universidad de la Salle. Facultad de ciencias sociales y económicas. Recuperado de [http://repository.lasalle.edu.co/bitstream/handle/10185/21655/72132211\\_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repository.lasalle.edu.co/bitstream/handle/10185/21655/72132211_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Ramirez , J., Zamora, V., Centeno, D., & Solis, C. (2017). *Fuerzas Militares de Colombia Ejercito Nacional VII División: El conflicto armado en las regiones. Capítulo especial: Catatumbo*. Documentos de investigación de Ciencias Sociales y Humanas (9), 1-64. Recuperado de <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/14131/DI%20CSH%20Catatumbo%20web.pdf?sequence=5&isAllowed=y>

- Reyes, J. C. (2018). *Conflicto armado y Juntas de Acción Comunal en el Catatumbo*. (Trabajo de grado para Ciencia Política). Bogotá DC: Pontificia Universidad Javeriana. Recuperado de <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/40817>
- Restrepo, I. D. (2001). Descentralización y violencia en Colombia. En M. O. Astrid, Economía, Crimen y Conflicto. Bogotá, Bogotá, Colombia: Ediciones Antropos Ltda.
- Rey, M. (18 de Marzo de 2014). Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI: Una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad. *Revista Estado y Políticas Públicas* (2), 115-139.
- Richmond, O. (Julio de 2013). *Failed Statebuilding Versus Peace Formation, cooperation and conflict*. Sage Journal, págs. 378-400.
- Rodriguez, K. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas, Venezuela: Nueva Sociedad.
- Rosas, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. Política y cultura. Recuperado de Scielo: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-77422008000200006&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200006&lng=es&tlng=es).
- Ruíz Sánchez, E. M. (Septiembre de 2014). *Ánalysis de las condiciones de desarrollo humano en la región del Catatumbo Colombiano*. (Trabajo Facultad de Economía) Universidad de la Salle. Recuperado de [http://repository.lasalle.edu.co/bitstream/handle/10185/17051/10991006\\_2014.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repository.lasalle.edu.co/bitstream/handle/10185/17051/10991006_2014.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Sánchez, C. (07 de Junio de 2019). Cero Setenta. Recuperado el 28 de Septiembre de 2019, de Cero Setenta - Universidad de los Andes: <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/farc-se-juega-su-futuro-como-partido-politico/>

Sol, R. (Enero de 2012). El desafío de la participación ciudadana en el estado democrático de derecho en el Estado de democrático de derecho. Avances y retos de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas, en espacios institucionales de los Estados Centroame. *FLACSO*, 28. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/tablas/31001.pdf>

Palou, Juan C.; Arias, Gerson. (2011). *Balance de la Política Nacional de Consolidación Territorial. Fundación Ideas para la Paz (FIP)*. Recuperado de <http://ideaspaz.org/media/website/consolidacionweb.pdf>

Pecaut, D. (2000). Una paz esquivada. *Revista Colombiana de Sociología*, Nueva serie Colombia.. (2), 15-48.

Roncancio D, Nini Johanna. (2012). *La reintegración. Una realidad posible, en el marco de las políticas Colombianas. Análisis de la implementación de la política de reintegración social y económica*. (Trabajo de grado para Maestría en Estudios Políticos). Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana. Recuperado el 1 de Mayo de 2019, de <http://www.reincorporacion.gov.co/es/la-reintegracion/centro-de-documentacion/Documentos/La%20Reintegraci%C3%B3n,%20una%20realidad%20posible,%20en%20el%20marco%20de%20las%20pol%C3%ADticas%20Colombianas.pdf>

Torres, J. M. (2015). *Recursos y retos para el posconflicto en la región de Norte de Santander*. *Fundación Ideas para la Paz*, 1-58. Recuperado de [http://www.ideaspaz.org/especiales/capacidades-locales-para-la-paz/descargas/FIP\\_CartillasRegiones\\_06NorteSantander.pdf](http://www.ideaspaz.org/especiales/capacidades-locales-para-la-paz/descargas/FIP_CartillasRegiones_06NorteSantander.pdf)

Turriago Rojas, D. (julio-diciembre de 2016). Los procesos de paz en Colombia: ¿Camino a la reconciliación?. *Actualidades Pedagógicas* (68), 159-178. Recuperado en noviembre de 2018, de <https://revistas.lasalle.edu.co/index.php/ap/article/view/3827/3079>

Villarraga, Á. (2015). *Los procesos de paz en Colombia, 1982-2014 (Documento Resumen)*. Bogotá, Colombia: Gente Nueva Editorial. Recuperado de: <https://repository.oim.org.co/handle/20.500.11788/769>

Velásquez C., Fabio, Rodríguez P., C., & González R., E. (Diciembre de 2008). Participación ciudadana y representación política en contextos de conflicto armado. *Controversia* (191).

World Bank. (2011). World development report 2011. *Conflict, security and development*. New York: World Bank. Recuperado de [https://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/WDR2011\\_Full\\_Text.pdf](https://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/WDR2011_Full_Text.pdf)

### **Artículos de prensa**

Arévalo, J. (3 de julio de 2018). Dos visiones sobre la paz. *La República*. Recuperado de <https://www.larepublica.co/analisis/julian-arevalo-2721470/dos-visiones-sobre-la-paz-2744812>

- Ávila, A. (27 de Enero de 2019). ¿Cómo regresó la guerra al Catatumbo? *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/como-regreso-la-guerra-al-catatumbo-articulo-836362>
- Ávila, A. (20 de Abril de 2016). Así administran justicia las FARC en sus territorios. *Revista Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/opinion/articulo/ariel-avila-asi-administran-justicia-las-farc-en-sus-territorios/470309>.
- Bloomberg. (17 de Noviembre de 2018). Oleoducto Caño Limón-Coveñas ha tenido 82 ataques en 2018. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/economia/oleoducto-cano-limon-covenas-ha-tenido-82-ataques-en-2018-articulo-824123>
- Forero, S. (16 de Febrero de 2019). Prioridad del Gobierno Duque: más erradicación, menos sustitución de cultivos de coca. *El Tiempo*. Recuperado de <https://colombia2020.elespectador.com/pais/prioridad-del-gobierno-duque-mas-erradicacion-menos-sustitucion-de-cultivos-de-coca>
- Gobernación de Caquetá. (30 de Enero de 2019). Gobernación de Caquetá. *Mi Colombia digital*. Recuperado de <http://caqueta.micolombiadigital.gov.co/noticias/en-el-consejo-territorial-de-paz-se-trabaja-por-la-defensa>
- Guarín, S. (24 de enero de 2016). Dilemas de la paz territorial y la participación ciudadana. *Razon Pública*. Recuperado de <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1275>
- La Opinión. (2 de Enero de 2017). La Mesa Departamental de Víctimas rindió cuentas. *La Opinión*. Recuperado de <https://www.laopinion.com.co/cucuta/la-mesa-departamental-de-victimas-rindio-cuentas-125402>
- La Opinión. (17 de Enero de 2016). Participar, una de las claves para construir paz. *La Opinión*. Recuperado de <https://www.laopinion.com.co/region/participar-una-de-las-claves-para-construir-paz-105369>.
- Noguera, S. (30 de Octubre de 2016). La difícil tarea de educarse en el Catatumbo. *El Espectador*. Recuperado de

<https://www.elespectador.com/colombia2020/territorio/la-dificil-tarea-de-educarse-en-el-catatumbo-articulo-854915>

Ospina, A. (27 de Mayo de 2019). ¿Reedición de la seguridad democrática? *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/reedicion-de-la-seguridad-democratica-articulo-862999>

Redacción El Espectador. (27 de Mayo de 2019). Asesinato de líderes y excombatientes, primer debate de control político de las Farc. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/asesinato-de-lideres-y-excombatientes-primer-debate-de-control-politico-de-la-farc-articulo-862883>

Redacción El Tiempo. (26 de noviembre de 2016). El 64 % de hogares rurales no cuentan con acceso a la tierra. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/desigualdad-en-la-propiedad-de-la-tierra-en-colombia-32186>

Sánchez, F. (13 de Junio de 2017). Colombia: el panorama en Cesar y Caquetá debido a erosión y conflicto de uso de suelos. *Mongabay Latam - Periodismo Ambiental Independiente*. Recuperado de <https://es.mongabay.com/2017/06/colombia-panorama-erosion-conflicto-uso-suelos-cesar-caqueta/>.

Sánchez, J. (3 de Octubre de 2017). Directora del SENA instala Consejo Territorial de Reincorporación en Caquetá. *Lente Regional*. Recuperado de <https://www.lenteregional.com/directora-del-sena-instala-consejo-territorial-de-reincorporacion-en-caqueta/>

Sánchez, N. (27 de Noviembre de 2016). Paz y nuevas violencias en Caquetá. *El Tiempo*. Recuperado de <https://colombia2020.elespectador.com/territorio/paz-y-nuevas-violencias-en-caqueta>

Verdad Abierta. (23 de Septiembre de 2007). *Verdad Abierta*. Recuperado de Diagnóstico Departamental Caquetá: <http://www.verdadabierta.com/documentos/victimas-1/asesinatos-selectivos/623-diagnostico-de-caqueta>.

Verdad Abierta. (01 de Noviembre de 2011). *La incursión paramilitar al Caquetá*. Recuperado de: <http://www.verdadabierta.com/imputaciones/574-bloque-central-bolivar-frente-heroes-de-los-andaquies/3639-la-incursion-paramilitar-al-caqueta>

### **Institución gubernamental y/o internacional**

ART. (31 de Enero de 2019). Agencia de Renovación del Territorio - ART. Recuperado de [https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/con\\_el\\_pdet\\_se\\_abre\\_el\\_camino\\_del\\_desarrollo\\_en\\_la\\_cuenca\\_del\\_cagun\\_y\\_piedemonte\\_caqueteo](https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/con_el_pdet_se_abre_el_camino_del_desarrollo_en_la_cuenca_del_cagun_y_piedemonte_caqueteo)

CNMH, C. N. (2018). *Tierras Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica - CNMH. Recuperado de <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/informes/publicaciones-por-ano/2018/tierras-balance-de-la-contribucion-del-cnmh-al-esclarecimiento-historico>

CNMH. (2017). *La tierra no basta. Colonización, baldíos, conflicto y organizaciones sociales en el Caquetá*. Bogotá D.C.: Centro Nacional de Memoria Histórica. Recuperado de <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/informes-2017/la-tierra-no-basta-colonizacion-baldios-conflicto-y-organizaciones-sociales-en-el-caqueta>

CNMH. (2018). *Catatumbo, memorias de vida y dignidad*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica CNMH. Recuperado de <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/informes/publicaciones-por-ano/2018/catatumbo-memorias-de-vida-y-dignidad>

CNMH. (2013). *Caquetá: conflicto y memoria*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. Recuperado de

<http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2014/cartillaCaqueta/cartilla-caqueta-completa.pdf>

Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. (2010). *La reintegración: Logros en medio de rearmes y dificultades no resueltas. II Informe de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación.* Recuperado de [http://viva.org.co/cajavirtual/svc0239/articulo028\\_239.pdf](http://viva.org.co/cajavirtual/svc0239/articulo028_239.pdf)

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (30 de Mayo de 2018). Postconflicto. Recuperado el 6 de Diciembre de 2018, de <http://www.posconflicto.gov.co/sala-prensa/noticias/2018/Paginas/20180530-sustitucion-de-cultivos-avanza-en-caqueta-mas-de-10000-familias-vinculadas-al-programa.aspx>

DANE. (2015). *Informe de Coyuntura Económica Regional (ICER)*. Bogotá: DANE - Banco de la República. Recuperado de [http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/icer\\_caqueta\\_2015.pdf](http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/icer_caqueta_2015.pdf)

DANE. (2015). *Informe de Coyuntura Económica Regional (ICER)*. Bogotá: DANE - Banco de la República. Recuperado de [http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/icer\\_nortedesantander\\_2015.pdf](http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/icer_nortedesantander_2015.pdf)

Defensoría del Pueblo. (11 de Diciembre de 2006). *Resolución Defensorial No. 46. Situación social y ambiental de la región del Catatumbo - Norte de Santander.* Bogotá DC,

Colombia: Defensoria del Pueblo. Recuperado de  
<file:///C:/Users/Admin/Downloads/defensorial46.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (15 de Enero de 2013). *CONPES 3739 Consejo Nacional de Política Económica y Social. Estrategia de desarrollo integral de la región del Catatumbo. Colombia.* Recuperado de  
[https://corponor.gov.co/publica\\_recursos/POBLACION\\_VULNERABLE/Conpes\\_3739\\_de\\_2013.pdf](https://corponor.gov.co/publica_recursos/POBLACION_VULNERABLE/Conpes_3739_de_2013.pdf)

Departamento Nacional de Planeación. (1994). *Plan Nacional de Desarrollo: El Salto Social.* Recuperado de  
[https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Samper\\_fundamentos\\_plan.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Samper_fundamentos_plan.pdf)

Departamento Nacional de Planeación. (2002). *Plan Nacional de Desarrollo: Hacia un Estado Comunitario.* Recuperado de  
<https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd.pdf>

Departamento Nacional de Planeación-DNP. (2017). *Medición del Desempeño Municipal-MDM.* Departamento Nacional de Planeación. Bogotá D.C. Recuperado de  
[https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/MDM/Resultados\\_MDM\\_2017.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/MDM/Resultados_MDM_2017.pdf)

Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible-DNP. (2018). *Presentación Nueva Medición del Desempeño Municipal MDM.* Bogotá D.C. Recuperado de  
<https://portalterritorial.dnp.gov.co/AdmInfoTerritorial/MenuInfoTerrEstMDM> 14 de Junio de 2018.

Departamento Nacional de Planeación. (2017). *Evaluación del Desempeño Integral de los Municipios vigencia 2017*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación DNP. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-integral.aspx>

Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Guía orientaciones para realizar la medición del desempeño de las entidades territoriales, vigencia 2017*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación DNP. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/EI-G01%20Orientaciones%20para%20Realizar%20la%20Medici%C3%B3n%20del%20Desempe%C3%B1o%20De%20Las%20Ent%20Terr.Pu.pdf>

DNP. (2018). *Resultados nueva medición del desempeño municipal - MDM 2017*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación DNP. Recuperado de <https://portalterritorial.dnp.gov.co/AdmInfoTerritorial/MenuInfoTerrEstMDM>

Gobernación de Caquetá. (21 de Noviembre de 2017). *Gobernación de Caquetá*. Recuperado de <http://www.caqueta.gov.co/noticias/hoy-en-el-caqueta-se-realiza-instalacion-del-consejo>

Gobernación de Norte de Santander; Instituto Departamental de Salud. (2012). *Ánisis de la situación de salud en municipios de frontera*. Departamento de Norte de Santander 2010. Cucutá: Gobernación de Norte de Santander. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/plandecenal/mapa/Analisis-de-Situacion-de-Salud-en-municipios-de-frontera-Departamento-Norte-Santander.pdf>

- IGAC. (2015). *Apoyo y acompañamiento al ordenamiento territorial - Departamento de Caquetá*. Bogotá D.C.: IGAC. Recuperado de [http://caqueta.micolombiadigital.gov.co/sites/caqueta/content/files/000163/8149\\_apoyo-caquetaotc.pdf](http://caqueta.micolombiadigital.gov.co/sites/caqueta/content/files/000163/8149_apoyo-caquetaotc.pdf)
- Jaramillo, S. (2014). *La Paz Territorial*. Recuperado de <http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/prensa/declaraciones/Paginas/paz-territorial-sergio-jaramillo-alto-comisionado-paz-proceso-paz.aspx>
- Jaramillo, S. (2013). *La transición en Colombia*. Recuperado de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Prensa/documentos-y-publicaciones/Documents/La-transicion-en-Colombia.pdf>
- Ministerio de Defensa (2019). *Política de Defensa y Seguridad PDS - Para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad*. Bogotá, Colombia. Recuperado de [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica\\_defensa\\_deguridad2019.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_deguridad2019.pdf)
- Ministerio de Justicia y del Derecho; UNODC. (2013). *Caracterización regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas en el departamento del Caquetá*. Ministerio de Justicia y Observatorio de Drogas de Colombia Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito - Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos.. Bogotá D.C.: Ministerio de Justicia y del Derecho. Recuperado de <http://www.odc.gov.co/portals/1/regionalizacion/caracterizacion/RE022015-caracterizacion-regional-problemativa-asociada-drogas-ilicitas-caqueta.pdf>

Ministerio de Justicia y de Derecho; UNODOC. (2016). *Caracterización Regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas en el departamento de Norte de Santander*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho - Observatorio de Drogas de Colombia Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito - Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos. Recuperado de [http://www.odc.gov.co/Portals/1/politica-regional/Docs/2016/RE0638\\_norte\\_santander.pdf](http://www.odc.gov.co/Portals/1/politica-regional/Docs/2016/RE0638_norte_santander.pdf)

Ministerio del Trabajo. (2014). *Programa de Asistencia Técnica para el fortalecimiento de las políticas de empleo, emprendimiento y generación de ingresos*. Ministerio del Trabajo y Fundación Panamericana para el Desarrollo - FUPAD Colombia, Bogotá D.C. Recuperado de [https://www.google.com/search?q=alta+tasa+de+dependencia+econ%C3%B3mica+de+caquet%C3%A1&rlz=1C1CAFB\\_esCO766CO766&oq=alta+tasa+de+dependencia+econ%C3%B3mica+de+caquet%C3%A1&aqs=chrome..69i57j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=alta+tasa+de+dependencia+econ%C3%B3mica+de+caquet%C3%A1&rlz=1C1CAFB_esCO766CO766&oq=alta+tasa+de+dependencia+econ%C3%B3mica+de+caquet%C3%A1&aqs=chrome..69i57j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8)

Ministerio del Interior. (6 de Septiembre de 2019). Ministerio del Interior. Recuperado el 25 de Septiembre de 2019, de Ministerio del Interior- Sala de Prensa: <https://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/9-zonas-priorizadas-por-el-plan-ahora>

Observatorio de Drogas de Colombia. (2017). Observatorio de Drogas de Colombia - Departamento de Caquetá. Dimensión cultivos ilícitos. Recuperado de <http://cregional.odc.gov.co:9077/Caracterizacion?depto=caqueta>

Oficina Alto Comisionado para la Paz. (2006). *Proceso de paz con las Autodefensas.*

Recuperado de

<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/9DEF64898DC8E5DEC1257195003707C0-govt-col-19jun.pdf>

PNUD. (2014). *Catatumbo: Análisis de las conflictividades y construcción de paz.* Bogotá

DC: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado de

<https://www.undp.org/content/dam/colombia/docs/Paz/undp-co-catatumbo-2014.pdf>

Programa de Gobernabilidad Regional - USAID. (2018). *Infografía Ley Estatutaria de*

*Participación Ciudadana 1757 de 2015.* Bogotá D.C.

Prosperidad Social; Corpovisionarios. (2017). *Tejiendo acciones de paz. Definiendo nuestra*

*ruta Caquetá. Insumos para la identificación de los nuevos avances del Programa*

*Nuevos Territorios de Paz,* Prosperidad Social y Corpovisionarios Bogotá D.C.

Recuperado de [http://territoriosdepaz.com.co/wp-](http://territoriosdepaz.com.co/wp-content/uploads/archivos/Evaluaciones/Informe%20%20final%20NTP%202017%200.%20Asistencia%20Tecnica.pdf)

[content/uploads/archivos/Evaluaciones/Informe%20%20final%20NTP%202017%200.%20Asistencia%20Tecnica.pdf](http://territoriosdepaz.com.co/wp-content/uploads/archivos/Evaluaciones/Informe%20%20final%20NTP%202017%200.%20Asistencia%20Tecnica.pdf)

[0.%20Asistencia%20Tecnica.pdf](http://territoriosdepaz.com.co/wp-content/uploads/archivos/Evaluaciones/Informe%20%20final%20NTP%202017%200.%20Asistencia%20Tecnica.pdf)

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2016). Registraduría Nacional del Estado Civil.

Recuperado el 23 de Septiembre de 2019, de Registraduría Nacional del Estado Civil:

[https://elecciones.registraduria.gov.co/pre\\_plebis\\_2016/99PL/DPLZZZZZZZZZZZZZZZZZZZZ\\_L1.htm](https://elecciones.registraduria.gov.co/pre_plebis_2016/99PL/DPLZZZZZZZZZZZZZZZZZZZZ_L1.htm)

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2018). Registraduría Nacional del Estado Civil.

Recuperado el 23 de Septiembre de 2019, de Registraduría Nacional del Estado Civil:

[https://elecciones1.registraduria.gov.co/pre\\_pres\\_2018/resultados/2html/resultados.html](https://elecciones1.registraduria.gov.co/pre_pres_2018/resultados/2html/resultados.html)

SIMCI; UNODC. (2018). *Informe de Monitoreo de territorios afectados por los cultivos ilícitos 2017*. Bogotá: UNODC. Recuperado de [https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia\\_Monitoreo\\_territorios\\_afectados\\_cultivos\\_ilicitos\\_2017\\_Resumen.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_territorios_afectados_cultivos_ilicitos_2017_Resumen.pdf)

UMAIC. (2016). Equipo Local de Coordinación Caquetá BRIEFING REGIONAL. *Unidad de Monitoreo y Análisis de Información Colombia, Florencia, Caquetá*. Recuperado de <https://www.humanitarianresponse.info/es/operations/colombia/equipo-local-de-coordinaci%C3%B3n-caquet%C3%A1>

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas UARIV. (2019). Base de datos red de información VIVANTO. Bogotá: Unidad para las Víctimas. Información bajo reserva.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas UARIV. (1 de Diciembre de 2018). *Unidad para las Víctimas*. Recuperado de <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/atencion-asistencia-y-reparacion-integral/mesas-de-participacion/87>

Unidad de Restitución de Tierras. (31 de Enero de 2019). *Unidad de Restitución de Tierras*. Recuperado el Enero de 2019, de Unidad de Restitución de Tierras: <http://cifras.unidadvictimas.gov.co/tierras>

UPRA, U. d. (2018). *Rendición de cuentas: Departamento de Caquetá*. Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA. Bogotá D.C.: UPRA.

UPRA. (2018). *Rendición de cuentas: Departamento de Norte de Santander*. Bogotá DC: UPRA COLOMBIA.

UPRA. (s.f). *Indice de informalidad*. Bogotá: Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - Colombia. Recuperado de <https://www.upra.gov.co/documents/10184/13821/%C3%8DNDICE+DE+INFORMALIDAD/6fafd775-1265-4941-b1ec-20af44d38049>

### **Páginas web**

Uribe, V. Álvaro. (2014). *Álvaro Uribe Vélez*. Recuperado el junio de 2017, Recuperado de <http://www.alvarouribevelez.com.co/es/content/seguridad-democratica>

ASOCBARÍ. (Mayo de 2017). Asociación Comunidad Motilón Barí de Colombia. Recuperado de <http://www.asocbari.org/>

Asociación de Reforestadores y Cultivadores de Caucho del Caquetá "ASOHECA",. (Diciembre de 2018). Asociación de Reforestadores y Cultivadores de Caucho del Caquetá "ASOHECA",. Recuperado de <http://www.asoheca.org/secciones/empresa/quienessomos.php>

Caguán Vive. (Enero de 2019). Corporación por la defensa de los derechos humanos Caguán Vive!! Recuperado de Caguán Vive Word press: <https://caguanvive.wordpress.com/about/>

Federacion de Ganaderos del Caquetá "Fedeganca". (20 de Noviembre de 2018). Fedeganca. Recuperado de <https://www.fedeganca.com/nosotros.php>

Fundacion Progresar. (5 de Mayo de 2019). Fundacion Progresar. Recuperado de <http://www.funprogresar.org/la-fundacioacuten.html>

Real Academia de la Lengua. (15 de Abril de 2019). Real Academia de la Lengua. Recuperado de <https://dle.rae.es/?id=3kgHaTY>

Red Caquetá Paz. (15 de Febrero de 2019). Red Caquetá Paz. Recuperado de <https://www.redcaquetapaz.org/orientacion-politica-2/>

Torrijos, R., & Eslava, F. (15 de noviembre de 2018). Cifras de contexto ganadero en Caquetá 2017. Florencia: Comité Departamental de Ganaderos del Caquetá. Recuperado de [https://issuu.com/rafaeltorrijos/docs/contexto\\_ganadero\\_2017](https://issuu.com/rafaeltorrijos/docs/contexto_ganadero_2017)

### **Entrevistas**

Entrevista Alcalde de San Calixto. (7 de Octubre de 2018). Yadir Jose Sanguino Manzano. (S. Pérez, Entrevistador)

Entrevista Alcalde Florencia Caquetá (12 de Octubre de 2018), Andrés Mauricio Perdomo Lara. (M. C. Gutiérrez H, Entrevistador)

Entrevista Coordinador Territorial PNUD (9 de Octubre de 2018), Javier Fernández. (M. C. Gutiérrez H, Entrevistador)

Entrevista Coordinadora Caguán Piedemonte - ART (10 de Octubre de 2018). Diana Cristina Gómez. (M. C. Gutiérrez H, Entrevistador)

Entrevista Coordinador PDET Catatumbo, A. (10 de Octubre de 2018). German Basto Mancipe. (S. Pérez, Entrevistador)

Entrevista Director Centro Memoria, Paz y Reconciliación. (27 de agosto de 2018). Centro Memoria Bogotá. Arturo Charria. (M. C. Gutiérrez H y S. Pérez, Entrevistadoras)

Entrevista funcionario Alcaldía de San Vicente del Caguán (11 de Octubre de 2018). Anónimo (M. C. Gutiérrez H, Entrevistador)

Entrevista funcionario Alcaldía Puerto Rico (11 de Octubre de 2018). Anónimo (M. C. Gutiérrez H, Entrevistador)

Entrevista funcionario Defensoría del Pueblo. (8 de octubre de 2018). Diogenes Quintero. (S. Pérez, Entrevistador)

Entrevista funcionaria Defensoría del Pueblo - Oficina Sistema de Alertas Tempranas Caquetá (9 de Octubre de 2018). Diana Cañizales (M. C. Gutiérrez H, Entrevistadora)

Entrevista funcionario Red Caquetá Paz (12 de Octubre de 2018). Carlos Augusto Jaramillo. (M. C. Gutiérrez H, Entrevistador)

Entrevista funcionario OIM Caquetá. (10 de Octubre de 2018). Hamer Caicedo. (M. C. Gutiérrez H, Entrevistador)

Entrevista Fundación Progresar. (11 de Octubre de 2018). Felipe Urbaz. (S. Pérez, Entrevistador)

Entrevista Gerente Asomunicipios Catatumbo, P. O. (8 de Octubre de 2018). Emiro Cañizales. (S. Pérez, Entrevistador)

Entrevista Concejal Partido Alianza Verde de San Vicente del Caguán (11 de Octubre de 2018). Alfredo Pérez. (M. C. Gutiérrez H, Entrevistador)

Entrevista Líder Asmucoca de La Montañota (11 de Octubre de 2018). Maria Deysi Olarte.  
(G. H. Camila, Entrevistador)

Entrevista líder juvenil ASCAMCAT, A. C. (10 de Agosto de 2018). Wilmer Franco. (S.  
Pérez, Entrevistador)

Entrevista líder plataforma juvenil de San Vicente del Caguán. (12 de octubre de 2018)  
Anónimo. (M. C. Gutiérrez H, Entrevistadora)

Entrevista lideresa Plataforma de Mujeres de San Vicente del Caguán (11 de Octubre de  
2018). Anónimo (M. C. Gutiérrez H, Entrevistadora)

Entrevista Miembro Mesa Departamental de Víctimas de Caquetá (9 de Octubre de 2018).  
Anónimo (M. C. Gutiérrez H, Entrevistadora)

Entrevista Miembro Mesa Municipal de Víctimas de San Vicente del Caguán (10 de Octubre  
de 2018), Anónimo. (G. H. Camila, Entrevistadora)

Entrevista Presidenta Federación Comunal de Caquetá (13 de Octubre de 2018). Rosmery  
Betancourth. (M. C. Gutiérrez H, Entrevistadora)

Entrevista Presidente de Asojunta de La Gabarra. (10 de Octubre de 2018). Oner Galván  
Flórez. (S. Pérez, Entrevistadora)

Entrevista Presidente Junta Acción Comunal Vereda Agua Azul San Vicente del Caguán (12  
de Octubre de 2018). (M. C. Gutiérrez H, Entrevistadora)

Entrevista representante Organización Tierra y Vida. (10 de Octubre de 2018). Juvenal  
Bazurto. (M. C. Gutiérrez H, Entrevistador)

Entrevista Secretario de Gobierno de Ocaña. (7 de Octubre de 2018). Juan Pablo Bacca. (S. Pérez, Entrevistadora)

Entrevista Viceministro para la Participación e Igualdad de Derechos Ministerio del Interior (20 de Agosto de 2018). Eduardo Garzón (M. C. Gutiérrez H, Entrevistadora)

## ANEXOS

### Anexo 1. Confrontación armada en el Catatumbo 1998- 2016

Confrontación armada en el Catatumbo 1998 - 2016						
Año	Acciones bélicas	Ataques a poblaciones	Atentados Terroristas	Daños a bienes	Masacres	Total
1998	25	2	0	26	5	58
1999	50	2	1	29	10	92
2000	35	0	0	24	17	76
2001	68	0	0	51	22	141
2002	76	0	0	46	15	137
2003	103	0	0	39	6	148
2004	25	1	0	23	8	57
2005	35	0	0	57	1	93
2006	33	0	0	69	0	102
2007	25	0	0	25	0	50
2008	24	0	0	21	0	45
2009	64	0	1	26	0	91
2010	55	0	0	24	0	79
2011	34	0	1	43	0	78
2012	113	0	3	71	0	187
2013	97	0	0	90	0	187
2014	33	1	0	49	0	83
2015	36	0	0	18	0	54
2016	17	0	0	2	1	20

Fuente: Elaboración propia. Red de Información Vivanto – Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, 2016

## Anexo 2. Confrontación armada en Caquetá 1998- 2016

Confrontación armada en Caquetá 1998 - 2016						
Año	Acciones bélicas	Atentados terroristas	Ataque a poblaciones	Daño de bienes	Masacres	Total
1998	19			21	11	51
1999	20		1	13	8	42
2000	39			11	2	52
2001	98		2	21	6	127
2002	168	1	2	70	9	250
2003	159	6		29	4	198
2004	61			23	3	87
2005	45	1		32	4	82
2006	48	1		39	4	92
2007	32			13	3	48
2008	18			15		33
2009	215			24		239
2010	107			9	1	117
2011	39			10	1	50
2012	146			26		172
2013	167			14		181
2014	37			13		50
2015	24			2		26
2016	1					1

Fuente: Elaboración propia. Red de Información Vivanto – Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, 2016

### Anexo 3. Víctimas del conflicto armado por municipio Catatumbo 1998-2018

Víctimas del conflicto armado por municipio - Catatumbo 1998-2018												
Año	Abrego	Convención	El Carmen	El Tarra	Hacarí	La Playa	Ocaña	San Calixto	Sardinata	Teorama	Tibú	Total
1998	548	159	220	86	175	90	1.444	164	351	97	1057	4391
1999	710	139	358	419	103	130	931	119	2.164	133	12364	17570
2000	461	298	541	930	226	109	901	353	1.316	212	8663	14010
2001	337	468	780	2.092	246	121	979	856	1.146	405	9723	17153
2002	349	12.324	2.072	5.038	815	156	1.498	1.669	1.895	6.774	10392	42982
2003	371	820	695	4.165	1.024	706	1.213	1.297	1.039	1.798	6583	19711
2004	634	1.132	851	2.040	518	652	848	1.487	983	834	5040	15019
2005	526	1.037	1.223	818	413	322	1.003	1.353	1.130	674	4374	12873
2006	458	1.083	682	1.018	833	225	1.082	745	1.538	954	3211	11829
2007	640	754	857	549	572	441	970	1.053	643	928	1989	9396
2008	608	493	632	642	578	299	973	1.870	651	639	1311	8696
2009	321	335	226	310	300	197	577	859	503	429	990	5047
2010	257	282	85	306	291	206	253	394	260	292	826	3452
2011	122	213	111	317	377	102	231	780	700	294	835	4082
2012	224	285	219	1.957	416	104	287	746	620	1.191	832	6881
2013	277	500	203	846	923	127	462	1.006	613	481	1138	6576
2014	368	392	246	526	1.913	245	346	1.992	494	817	774	8113
2015	494	373	165	1.330	2.158	3.079	348	893	325	2.980	1726	13871
2016	156	194	341	818	1.559	223	399	926	771	603	900	6890
2017	182	253	1.759	352	2.202	174	283	379	531	474	789	7378
2018	2.480	2.227	435	2.921	6.335	4.048	280	6.244	203	3.589	1531	30293

Fuente: Elaboración propia. “Reporte de víctimas por municipio de ocurrencia”. Red de Información Vivanto – Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, 2018

#### Anexo 4. Víctimas del conflicto armado en Caquetá 1998-2018

Víctimas del conflicto armado en Caquetá 1998-2018	
Año	Total víctimas por año (todos los hechos victimizantes)
1998	7.230
1999	10.659
2000	15.220
2001	24.645
2002	46.025
2003	21.878
2004	35.818
2005	26.224
2006	31.124
2007	28.900
2008	25.556
2009	17.463
2010	16.195
2011	17.042
2012	21.302
2013	21.618
2014	22.379
2015	17.200
2016	7.601
2017	3.830
2018	3.220

Fuente: Elaboración propia. “Reporte de víctimas por municipio de ocurrencia”. Red de Información Vivanto – Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, 2018

## Anexo 5. Reporte de víctimas por hecho victimizante 1998-2018 Catatumbo

Víctimas por hecho victimizante 1998-2018			
Año	Desplazamientos	Secuestros	Homicidios
1998	3744	348	521
1999	15900	237	1128
2000	11824	180	1674
2001	14379	148	1507
2002	40192	180	2180
2003	17662	168	1493
2004	13247	223	1174
2005	11895	49	579
2006	10829	46	590
2007	8864	20	425
2008	8242	28	376
2009	4751	14	226
2010	3166	15	189
2011	3172	25	163
2012	5896	23	216
2013	5586	19	91
2014	7640	24	107
2015	13791	13	31
2016	6627	10	84
2017	7365	13	77
2018	26714	11	84

Fuente: Elaboración propia. Red de Información Vivanto – Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, 2018

## Anexo 6. Reporte de víctimas por hecho victimizante 1998-2018 Caquetá

Víctimas por hecho victimizante 1998-2018			
Año	Desplazamiento	Secuestros	Homicidios
1998	3.972	124	1.595
1999	7.183	82	1.579
2000	11.313	94	1.636
2001	18.623	130	2.184
2002	36.073	359	3.309
2003	16.778	151	1.463
2004	27.562	84	1.506
2005	21.828	59	1.329
2006	26.858	41	1.394
2007	25.035	53	1.329
2008	22.474	45	1.102
2009	15.350	16	642
2010	14.242	17	563
2011	14.102	32	514
2012	13.676	70	626
2013	14.475	25	400
2014	15.170	27	275
2015	11.377	14	60
2016	4.877	4	65
2017	2.392	7	24
2018	1.753	1	31

Fuente: Elaboración propia. Red de Información Vivanto – Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, 2018

## Anexo 7. Reporte de áreas de cultivos de coca en Catatumbo 1999-2017

Áreas de Cultivos de Coca 1999-2017	
Año	Cultivos de Coca (he)
1999	15039
2000	6280
2001	9145
2002	8041
2003	4471
2004	3055
2005	844
2006	488
2007	1946
2008	2886
2009	3037
2010	1889
2011	3490
2012	4529
2013	6358
2014	6954
2015	11560
2016	24587
2017	28268

Fuente: Elaboración propia. Datos registrados en el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos. SIMCI. UNODC, 2017

## Anexo 8. Reporte de áreas de cultivos de coca en Caquetá 1999-2017

Áreas de Cultivos de Coca 1999-2017	
Año	Cultivos de Coca (he)
1999	23.718
2000	26.603
2001	14.516
2002	8.412
2003	7.230
2004	6.500
2005	4.988
2006	4.967
2007	6.318
2008	4.303
2009	3.760
2010	2.578
2011	3.327
2012	3.695
2013	4.322
2014	6.542
2015	7.712
2016	9.343
2017	11.793

Fuente: Elaboración propia. Información UNODC (2017) y Alta Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (2017)

## Anexo 9. Perfil demográfico Catatumbo

Perfil demográfico Catatumbo					
Municipio	Total	Cabecera	Resto	% Cabecera	% Resto
Ocaña	90.528	78.838	11.690	87%	13%
Tibú	34.773	11.925	22.848	34%	66%
Abrego	34.492	14.373	20.119	42%	58%
Sardinata	22.733	8.425	14.308	37%	63%
Teorama	17.523	2.162	15.361	12%	88%
Convención	16.605	6.076	10.529	37%	63%
El Carmen	16.377	2.634	13.743	16%	84%
San Calixto	12.581	1.817	10.764	14%	86%
El Tarra	10.772	3.794	6.978	35%	65%
Hacarí	10.121	1.083	9.038	11%	89%
La Playa	8.395	663	7.732	8%	92%

Fuente: Elaboración propia. DANE 2005. Población urbana y rural por municipios 2005

## Anexo 10. Perfil demográfico Caquetá

Perfil demográfico Caquetá					
Municipio	Cabecera	Resto	Total	Cabecera	Resto
Florencia	122.071	21.981	144.052	85%	15%
Albania	2.237	4.157	6.394	35%	65%
Belén de Los Andaquíes	5.556	5.525	11.081	50%	50%
Cartagena del Chairá	9.426	19.252	28.678	33%	67%
Curillo	6.270	4.851	11.121	56%	44%
El Doncello	13.379	8.168	21.547	62%	38%
El Paujil	8.699	8.935	17.634	49%	51%
La Montañita	4.245	17.936	22.181	19%	81%
Milán	1.603	9.884	11.487	14%	86%
Morelia	1.658	2.060	3.718	45%	55%
Puerto Rico	12.617	19.791	32.408	39%	61%
San José del Fragua	4.540	9.342	13.882	33%	67%
San Vicente del Caguán	31.011	25.663	56.674	55%	45%
Solano	1.858	17.569	19.427	10%	90%
Solita	3.047	6.087	9.134	33%	67%
Valparaíso	3.158	7.942	11.100	28%	72%

Fuente: Elaboración propia. DANE 2005. Población urbana y rural por municipios 2005

## Anexo 11. Histórico desempeño integral por municipios Catatumbo

Histórico Desempeño Integral por municipios en Catatumbo								
Años	2006		2010		2014		2017	
Nombre de municipio	Índice Integral	Rango Índice Integral						
Ábrego	55,55	Bajo	71,85	Satisfactorio	72,26	Satisfactorio	78,61	Satisfactorio
Convención	56,09	Bajo	66,19	Medio	74,38	Satisfactorio	77,11	Satisfactorio
El Carmen	70,45	Satisfactorio	68,11	Medio	63,59	Medio	67,04	Medio
El Tarra	68,26	Medio	67,37	Medio	79,41	Satisfactorio	78,00	Satisfactorio
Hacarí	65,84	Medio	56,26	Bajo	64,74	Medio	64,42	Medio
La Playa	71,38	Satisfactorio	73,76	Satisfactorio	77,91	Satisfactorio	64,13	Medio
Ocaña	69,46	Medio	77,73	Satisfactorio	83,61	Sobresaliente	88,16	Sobresaliente
San Calixto	38,43	Crítico	69,02	Medio	79,02	Satisfactorio	74,38	Satisfactorio
Sardinata	64,62	Medio	71,57	Satisfactorio	70,75	Satisfactorio	63,20	Medio
Teorama	47,37	Bajo	60,19	Medio	68,23	Medio	73,94	Satisfactorio
Tibú	70,14	Satisfactorio	70,41	Satisfactorio	78,42	Satisfactorio	86,43	Sobresaliente

Fuente: Elaboración propia. DNP, 2017. Resultados Evaluación del desempeño integral de municipios.

## Anexo 12. Histórico desempeño integral por municipios Caquetá

Histórico Desempeño Integral por municipios en Caquetá								
Años	2006		2010		2014		2017	
Nombre de municipio o corregimiento	Índice Integral	Rango Índice Integral						
Florencia	60,53	medio	73,08	satisfactorio	82,14	sobresaliente	83,38	Sobresaliente
Albania	47,09	bajo	47,06	bajo	79,83	satisfactorio	86,05	Sobresaliente
Belén de los Andaqués	39,68	crítico	58,07	bajo	81,75	sobresaliente	79,59	Satisfactorio
Cartagena Del Chaira	46,58	bajo	64,18	medio	67,46	medio	71,30	Satisfactorio
Curillo	46,43	bajo	60,25	medio	65,45	medio	68,39	Medio
El Doncello	55,73	bajo	79,71	satisfactorio	76,96	satisfactorio	86,67	Sobresaliente
El Paujil	53,12	bajo	60,36	medio	73,59	satisfactorio	74,07	Satisfactorio
La Montañita	24,91	crítico	71,42	satisfactorio	80,17	sobresaliente	86,34	Sobresaliente
Milán	41,68	bajo	58,16	bajo	47,79	bajo	65,45	Medio
Morelia	47,16	bajo	56,97	bajo	62,70	medio	63,43	Medio
Puerto Rico	37,30	crítico	51,55	bajo	74,06	satisfactorio	76,22	Satisfactorio
San José De Fragua	45,89	bajo	73,00	satisfactorio	83,15	sobresaliente	85,93	Sobresaliente
San Vicente Del Caguán	45,33	bajo	52,70	bajo	76,23	satisfactorio	83,02	Sobresaliente
Solano	35,08	crítico	62,09	medio	59,00	bajo	63,96	Medio
Solita	43,81	bajo	50,22	bajo	71,85	satisfactorio	68,51	Medio
Valparaíso	37,83	crítico	60,50	medio	64,65	medio	56,42	Bajo

Fuente: Elaboración propia. DNP, 2017. Resultados Evaluación del desempeño integral de municipios.

### Anexo 13. Comportamiento medición desempeño municipal 2016-2017 Catatumbo

Grupo de capacidades iniciales	Comportamiento Medición Desempeño Municipal 2016-2017 Catatumbo			
	Puntaje MDM 2016	Puesto	Puntaje MDM 2017	Puesto
<b>G2- Nivel medio alto</b>				
Tibú	50,9	108	46,6	165
Ocaña	30,2	215	56,0	51
<b>Promedio</b>	<b>40,6</b>		<b>51,3</b>	
<b>G3- Nivel medio</b>				
El Tarra	34,9	212	38,5	188
<b>G4- Nivel medio bajo</b>				
Convención	37,9	182	27,0	216
El Carmen	50,9	27	32,3	209
La Playa	27,7	215	44,2	131
Sardinata	37,2	185	54,1	12
<b>Promedio</b>	<b>38,0</b>		<b>35,0</b>	
<b>G5 - Nivel Bajo</b>				
Ábrego	51,8	7	35,2	185
Hacarí	37,7	142	45,3	78
San Calixto	39,1	125	45,6	72
Teorama	47,3	32	48,8	35
<b>Promedio</b>	<b>38,0</b>		<b>35,0</b>	

Fuente: Elaboración propia. Información de resultados de la metodología de desempeño municipal 2016 y 2017

## Anexo 14. Comportamiento medición desempeño municipal 2016-2017 Caquetá

Grupo de capacidades iniciales	Comportamiento Medición Desempeño Municipal 2016-2017 Caquetá			
<b>G1- Nivel Alto</b>	<b>Puntaje MDM 2016</b>	<b>Puesto</b>	<b>Puntaje MDM 2017</b>	<b>Puesto</b>
Florencia	55,21	126	51,1	171
<b>Promedio G1</b>	<b>55,2</b>		<b>51,1</b>	<b>-4,11</b>
<b>G3- Nivel Medio</b>	<b>Puntaje MDM 2016</b>	<b>Puesto</b>	<b>Puntaje MDM 2017</b>	<b>Puesto</b>
Cartagena del Chairá	41,60	166	47,5	120
El Doncello	41,99	162	50,7	82
Morelia	42,09	161	42,0	174
Solita	36,20	203	32,4	213
<b>Promedio G3</b>	<b>40,5</b>		<b>43,1</b>	
<b>G4- Nivel Medio Bajo</b>	<b>Puntaje MDM 2016</b>	<b>Puesto</b>	<b>Puntaje MDM 2017</b>	<b>Puesto</b>
Albania	47,31	62	43,8	135
Belén de los Andaquíes	56,45	4	60,3	1
Curillo	44,47	99	42,1	152
El Paujil	44,36	102	45,6	116
Puerto Rico	34,04	199	37,8	182
San José de Fragua	51,56	22	47,6	90
San Vicente del Caguán	44,91	96	52,1	25
Valparaiso	40,37	153	42,5	148
<b>Promedio G4</b>	<b>45,4</b>		<b>46,5</b>	
<b>G5- Nivel Bajo</b>	<b>Puntaje MDM 2016</b>	<b>Puesto</b>	<b>Puntaje MDM 2017</b>	<b>Puesto</b>
La Montañita	49,64	12	49,8	25
Milán	47,87	25	54,0	3
Solano	36,07	163	39,7	144
<b>Promedio G5</b>	<b>44,5</b>		<b>47,8</b>	

Fuente: Elaboración propia. Información de resultados de la metodología de desempeño municipal 2016 y 2017

**Anexo 15. Resumen de entrevistas realizadas en el trabajo de campo.**

<b>Territorio</b>	<b>Tipo de actor</b>	<b>Actores institucionales</b>	<b>Tiempo del relato</b>
<b>CATATUMBO</b>	Entidad Gubernamental	Alcalde de San Calixto	30 minutos
	Entidad Gubernamental	Gerente Asociación de Municipios del Catatumbo, Provincia de Ocaña y el Sur del Cesar	50 minutos
	Entidad Gubernamental	Funcionaria Secretaria de Victimas, Paz y Posconflicto de Norte de Santander	30 minutos
	Entidad Gubernamental	Coordinador del PDET Catatumbo - Agencia de Renovación del Territorio	50 minutos
	Entidad Gubernamental	Funcionaria Dirección Territorial Unidad para la Atención y Reparación Víctimas	20 minutos
	Entidad Gubernamental	Secretario de Gobierno de Ocaña	
	Ministerio Público	Defensor Comunitario de Norte de Santander	45 minutos
	Ministerio Público	Personero Municipal de Tibú	20 minutos
	<b>Tipo de actor</b>	<b>Actores sociales</b>	<b>Tiempo del relato</b>
	Organización comunitaria	Presidente de Asojuntas de la Gabarra	40 minutos
	Organización social	Asociación de Campesinos del Catatumbo (ASCAMCAT)	60 minutos
	Organización social	Federación de Productores del Catatumbo y Provincia de Ocaña	30 minutos
	Organización no Gubernamental	Asesor Fundación Progresar	30 minutos
<b>Territorio</b>	<b>Tipo de actor</b>	<b>Actores institucionales</b>	<b>Tiempo del relato</b>
<b>CAQUETÁ</b>	Entidad Gubernamental	Funcionario Alcaldía de San Vicente del Caguán	30 minutos
	Entidad Gubernamental	Alcalde de Florencia	20 minutos
	Entidad Gubernamental	Coordinadora del PDET Caquetá- Agencia de Renovación del Territorio	20 minutos
	Entidad Gubernamental	Exfuncionario Alcaldía de Puerto Rico	50 minutos

Entidad Gubernamental	Concejal de San Vicente del Caguán	20 minutos	
Ministerio Público	Funcionaria Sistema de Alertas Tempranas Defensoría del Pueblo Caquetá	45 minutos	
<b>Tipo de actor</b>	<b>Actores sociales</b>	<b>Tiempo del relato</b>	
Organización comunitaria	Presidenta Federación Departamental de Acción Comunal	40 minutos	
Mesa Departamental de Víctimas	Representante de la Mesa Departamental de Víctimas	25 minutos	
Mesa Municipal de Víctimas	Líder Mesa Municipal de Víctimas de San Vicente del Caguán	25 minutos	
Organización social y productiva	Representante y líder de organización de mujeres en La Montañita	35 minutos	
Organización social	Presidente Junta de Acción Comunal Agua Azul de San Vicente del Caguán	50 minutos	
Organización social	Lideresa plataforma de mujeres de San Vicente del Caguán	50 minutos	
Organización Social	Líder plataforma de jóvenes de San Vicente del Caguán	20 minutos	
Organización Social	Representante organización Tierra y Vida	50 minutos	
Organización social	Funcionario Red Caquetá Paz	45 minutos	
Cooperación Internacional	PNUD Caquetá	50 minutos	
Cooperación Internacional	OIM Caquetá	15 minutos	
<b>OTROS</b>	Ministerio del Interior	Viceministro para la Participación e Igualdad de Derechos	40 minutos
	Centro de Memoria, Paz y Reconciliación	Centro de Memoria Bogotá	40 minutos

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas en el trabajo de campo.

## Anexo 16. Similitudes y asimetrías territoriales entre Catatumbo y Caquetá

Variables		Catatumbo	Caquetá
Capacidad institucional	Presencia de Grupos armados	FARC-EP, ELN, EPL, bandas criminales, Disidencias	FARC-EP, Paramilitares, Disidencias
	Áreas de cultivos de coca 1999-2002	38.505	73.249
	Áreas de cultivos de coca 2003-2010	18.616	40.644
	Áreas de cultivos de coca 2011-2017	85.746	46.734
	Víctimas del conflicto armado 1998-2002	96.106	103.779
	Víctimas del conflicto armado 2003-2010	86.023	203.158
	Víctimas del conflicto armado 2011-2018	84.084	114.192
	% Población urbana	48%	55%
	% Población rural	52%	45%
	% NBI urbana	33%	40,90%
	% NBI rural	69%	59,58%
	% IPM urbana	55%	61,58%
	% IPM rural	92%	90,45%
	Índice de informalidad	67%	56%
	Predios con solicitud de restitución URT	3.038 predios únicos	3.996 predios únicos
	Principales sectores de la Economía	Agricultura, Ganadería	Ganadería, agricultura, agroforestal, sector terciario
	Puntuación MDM 2016	39,4 puntos	44,5 puntos
	Puntuación MDM 2017	42,1 puntos	46,5 puntos
	Municipios Grupo de cap. Iniciales G1	No tiene municipios en G1	1 (6% de los municipios)
	Municipios Grupo de cap. Iniciales G2	2 (18% de los municipios)	No tiene municipios en G2
Municipios Grupo de cap. Iniciales G3	1(10 % de los municipios)	4 (25% de los municipios)	
Municipios Grupo de cap. Iniciales G4	4 (36% de los municipios)	8 (50% de los municipios)	
Municipios Grupo de cap. Iniciales G5	4 (36% de los municipios)	3 (19% de los municipios)	

	índice de desempeño fiscal	81% de los municipios está en un rango de desempeño riesgo y/o vulnerable	62,5% de los municipios está en un rango de desempeño vulnerable
<b>Participación ciudadana</b>	Principal forma organizativa comunitaria	JAC	JAC
	Principal forma organizativa social	Ascamcat, Asocbarí, Cisca, MCP	Víctimas y gremios económicos
	Movilizaciones sociales	Enfocadas principalmente a las luchas de movimientos cocaleros, campesinos y de derechos humanos. Aproximadamente 120 movilizaciones entre 1975 y 2017	Enfocadas principalmente a movimientos cocaleros y de víctimas, pero no son muy constantes. 4 movilizaciones reconocidas

Fuente: Elaboración propia.