

La incidencia del movimiento campesino de la región del Catatumbo-Norte de Santander, en el
agendamiento de políticas públicas agrarias en Colombia entre los años 2013 y 2017

Ingrid Yanile Villacorte Bisbicús

Universidad Externado de Colombia
Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales
Maestría en Gobierno y Políticas Públicas
Bogotá, abril de 2019

La incidencia del movimiento campesino de la región del Catatumbo-Norte de Santander, en el
agendamiento de políticas públicas agrarias en Colombia entre los años 2013 y 2017

Ingrid Yanile Villacorte Bisbicús

Trabajo de grado para optar por el título de
Magíster en Gobierno y Políticas Públicas

Director

Jorge Iván Cuervo Restrepo

Universidad Externado de Colombia
Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales
Maestría en Gobierno y Políticas Públicas
Bogotá, abril de 2019

Contenido

RESUMEN	1
INTRODUCCIÓN	3
1. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL	10
1.1 EL CONSTRUCTIVISMO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	10
1.2 POLÍTICAS PÚBLICAS, ACCIONES GUBERNAMENTALES Y ACCIONES PÚBLICAS	14
1.3 EL AGENDAMIENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	17
1.3.1 LA TRANSFORMACIÓN DE UN PROBLEMA SOCIAL A PROBLEMA PÚBLICO.	19
1.3.2 CLASES DE AGENDAS.	21
1.3.3 EL AGENDAMIENTO Y LOS ENFOQUES TEÓRICOS.	22
1.3.4 MODOS DE INSCRIPCIÓN EN LA AGENDA.	23
1.3.5 MODELOS DE INSCRIPCIÓN EN LA AGENDA.	24
1.4 SOCIEDAD CIVIL Y MOVIMIENTOS SOCIALES	26
1.5 ACCIONES COLECTIVAS, REPERTORIOS DE ACCIÓN E INCIDENCIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS	29
1.6 ANTECEDENTES DEL MOVIMIENTO CAMPESINO EN COLOMBIA Y EN LA REGIÓN DEL CATATUMBO	31
2. LAS MOVILIZACIONES CAMPESINAS EN LA REGIÓN: ANTECEDENTES, LAS ACCIONES COLECTIVAS, LOS TEMAS DEL DEBATE, LOS ACTORES, LAS NARRATIVAS, CONTRA NARRATIVAS Y LA META NARRATIVA	37
2.1 LA CONSTRUCCIÓN DE LA META NARRATIVA COMO INSUMO PARA IDENTIFICAR E INTERPRETAR EL PROBLEMA PÚBLICO EN LA FASE DE AGENDAMIENTO	83
3. LOGROS Y RESULTADOS OBTENIDOS DE LAS MOVILIZACIONES EN LA ZONA Y LA INCIDENCIA DEL MOVIMIENTO CAMPESINO DE LA REGIÓN EN LA FASE DE AGENDAMIENTO	97
3.1 VISIBILIZACIÓN DE LA REGIÓN DEL CATATUMBO, RECONOCIMIENTO DEL MOVIMIENTO CAMPESINO COMO INTERLOCUTOR ANTE EL ESTADO Y GENERADORES DE ESCENARIOS DE DIÁLOGO SOCIAL	97
3.2 LA INCIDENCIA DEL MOVIMIENTO CAMPESINO DE LA REGIÓN EN EL AGENDAMIENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AGRARIAS	99
3.3 JURISPRUDENCIA ALREDEDOR DE LA CONTIENDA POLÍTICA EN EL AGENDAMIENTO	106
3.4 MATERIALIZACIÓN DE LOS ACUERDOS COMO RESULTADO DEL PARO 2013	107
CONCLUSIONES	110
REFERENCIAS	116

ANEXOS **131**

ANEXO A. PLIEGO DE EXIGENCIAS DEL PARO CATATUMBO 2013, UNA ALTERNATIVA DE CLASIFICACIÓN DE LOS TEMAS PARA LA INTERVENCIÓN DE LAS PROBLEMÁTICAS.	131
ANEXO B. RESUMEN DE ACTORES, NARRATIVAS Y CONTRA NARRATIVAS.	133
ANEXO C. TESTIMONIOS DE ENTREVISTAS: LOGROS Y RESULTADOS OBTENIDOS DE LAS MOVILIZACIONES EN LA REGIÓN Y LA INCIDENCIA DEL MOVIMIENTO CAMPESINO DE LA REGIÓN EN LA FASE DE AGENDAMIENTO.	138

Lista de figuras

Figura 1. Línea de tiempo. Hitos periodo objeto de investigación 2013-2017. Fuente elaboración propia.....	82
Figura 2. La fase de agendamiento: El proceso dentro del ciclo de la política pública desde la perspectiva de la movilización de actores, aplicando el enfoque retórico y narrativo para el análisis de políticas públicas. Fuente elaboración propia.	101

Dedicatorias

A la memoria de mi madre, Manuela Bisbicús Rodríguez, mi heroína, inspiradora de este proyecto investigativo, me sorprendió con su partida en el instante en que se protocolizaba el inicio de la presente investigación académica; temí lo peor, que la tristeza y el dolor me embargarían en esta etapa de mi vida, y me asombré, con estoicismo acepté la pérdida, consciente de la transformación de su energía; ella permanece en las flores de su jardín, y su esencia, su espíritu osado vive en mí; con fortaleza y esperanza asumí el reto de esta investigación.

Al movimiento campesino colombiano que por décadas en la historia de nuestro país continúa expresando con sus narrativas, historias de vida y las particularidades de cada región, las múltiples realidades de sus territorios, exigiéndole al Estado soluciones a sus problemáticas.

Al departamento de Norte de Santander y al movimiento campesino de la región del Catatumbo, a sus antepasados que sembraron y cultivaron las semillas de la organización de la sociedad civil, así como a las nuevas generaciones que brotan y florecen en su diversidad, quienes enfrentan hoy los desafíos de las múltiples realidades y complejidades de la región y del país, que les exige una transformación constante para lograr la pervivencia y permanencia en el territorio.

Agradecimientos

El desarrollo de esta investigación no hubiese sido posible sin el apoyo de muchas personas, que de alguna u otra forma concurrieron al logro de este objetivo.

Al maestro Jorge Iván Cuervo Restrepo, docente e investigador de la Universidad Externado de Colombia, quien desde el primer encuentro para plantear el proyecto de investigación aceptó la propuesta de dirigirlo, por su respaldo, confianza y orientación.

A Claudia Liliana Barón, David Flórez, Alirio Uribe Muñoz, Luis Ernesto Gómez, Miguel Samper, Alfredo Sarmiento, Ingrid Ríos y Maryuri Sánchez, quienes contribuyeron como enlace para lograr el contacto con varios actores.

A la Asociación Campesina del Catatumbo, (Ascamcat), a sus dirigentes Juan Carlos Quintero y Jhony Abril, agradecerles que, en medio de la zozobra como consecuencia de la persecución y estigmatización a los líderes sociales que persiste en el país, me permitieron acercarme para escuchar las narrativas asociadas con la presente investigación.

Al gobernador del departamento de Norte de Santander, William Villamizar Laguado por abrir el espacio de su administración para recopilar la información relacionada con este proyecto académico; al Secretario de Planeación, Julio César Silva, quien estableció el respectivo enlace con el Secretario Privado, Víctor Hugo Peña para organizar la agenda del trabajo de campo; al Secretario de Gobierno, Edgar Andrés Pallares Díaz y al Secretario de Víctimas, Paz y Posconflicto, Luis Fernando Niño, por compartir sus narrativas, experiencias y perspectivas.

Al senador Alberto Castilla, líder campesino, oriundo de la región del Catatumbo; a César Jeréz, quien se desempeñó como vocero de la Asociación Nacional de Zonas de Reservas Campesinas (Anzorc) y que acompañó las negociaciones del paro campesino del Catatumbo del año 2013; al Director Ejecutivo de la Asociación de Municipios del Catatumbo, Provincia de Ocaña y sur del Cesar, Emiro Cañizarez; al ex Director de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, Eduardo Díaz Uribe; a Xiomara Albarrán del equipo de Diálogo Social y Johana Vallejo del equipo de Zonas de Reservas Campesinas de la Agencia Nacional de Tierras, mil gracias por compartir sus relatos y experiencias asociados con el tema de investigación.

A mi familia, amigas y amigos cómplices de mis ideas y proyectos, gracias por su amor; y a la vida, que me ha brindado esta maravillosa oportunidad para transformarme.

Resumen

Las políticas públicas tienen entre sus objetivos resolver problemas públicos que no se solucionan con *sencillas acciones gubernamentales*; en este sentido, el ciclo de políticas públicas se inicia con la fase de agendamiento, que a su vez es un proceso; esta investigación analiza el rol del movimiento campesino en la región del Catatumbo para exigirle al Estado soluciones a sus problemáticas que, apoyándose en la movilización de actores y acciones colectivas logra incorporarlos en la agenda pública; posteriormente, como resultado de la contienda política varios problemas se incluyen en la agenda gubernamental y se promueve el diseño de alternativas de solución e implementación.

Desde el paradigma epistemológico constructivista, utilizando el enfoque retórico y narrativo para el análisis de políticas públicas se identificaron diferentes relatos e historias alrededor del paro del Catatumbo del año 2013 y posteriores movilizaciones hasta el año 2017, que permitió construir una meta narrativa para tener un acercamiento a las interpretaciones de las distintas realidades planteadas por diversos actores alrededor de las problemáticas expuestas; finalmente, se analiza la incidencia del movimiento de la región del Catatumbo en el departamento de Norte de Santander en el agendamiento de políticas públicas agrarias a nivel nacional durante el periodo propuesto por esta investigación.

Palabras clave: Ciclo de políticas públicas, agendamiento, agenda pública, agenda gubernamental, enfoque narrativo, retórica, movilización social, incidencia.

Abstract

Public policies have among their objectives to solve public problems that are not solved with simple government actions; in this sense, the cycle of public policies begins with the scheduling phase, which in turn is a process; this research analyzes the role of the peasant movement in the Catatumbo region in order to demand from the State solutions to its problems that, based on the mobilization of actors and collective actions, manages to incorporate them into the public agenda; subsequently, as a result of the political contest several problems are included in the governmental agenda and the design of alternative solutions and implementation is promoted.

From the constructivist epistemological paradigm, using the rhetorical and narrative approach to the analysis of public policies, different stories and stories were identified around the Catatumbo strike of 2013 and subsequent mobilizations up to 2017, which allowed us to build a narrative goal to have an approach to the interpretations of the different realities posed by different actors around the problems presented; finally, we analyze the incidence of the movement of the Catatumbo region in the department of Norte de Santander in the scheduling of agrarian public policies at the national level during the period proposed by this research.

Key words: Public policies cycle, agendas, public agenda, government agenda, narrative approach, stories, narrative goal, rhetoric, social mobilization, incidence.

Introducción

Cuando se menciona el *Catatumbo*, se hace referencia a una zona en el departamento de Norte de Santander (Colombia), nombre que se asocia con uno de los principales ríos de esa región. Con la Ordenanza No. 015 de 1991 de la Asamblea Departamental, se adoptó el plan de desarrollo para el departamento en esa época, que dio origen a la configuración de seis subregiones: Oriental, norte, occidental, centro, suroccidental y suroriental, sin embargo, no se definen los municipios que integran el Catatumbo; por otro lado, al observar los planes de desarrollo del departamento para los períodos 2012-2015 y 2016-2019, llama la atención que a la subregión *norte* también se la reconoce como *Catatumbo*, aunque se identifican algunas diferencias entre los municipios que la integran. Adicionalmente, en el documento Conpes 3739 de 2013 donde se establece la Estrategia de Desarrollo Integral de la región del Catatumbo se incluye a otros municipios, de tal forma que se advierte en las diferentes fuentes de información consultadas que no hay un consenso en relación con los municipios que conforman la zona del Catatumbo.

De acuerdo con lo anterior, para el desarrollo de la presente investigación académica se utiliza como referente el documento Conpes 3739 de 2013 que relaciona una mayor cobertura municipal, “La región del Catatumbo comprende el 50% del territorio del Departamento de Norte de Santander (1.100.000 hectáreas) con 11 municipios: Ábrego, Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, La Playa, Ocaña, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú.” (DNP, 2013, p. 5).

El interés de esta investigación se concentra en estudiar la fase de agendamiento del ciclo de políticas públicas, por lo tanto, como objetivo principal se propone analizar la incidencia del movimiento campesino de la región del Catatumbo departamento de Norte de Santander en el agendamiento nacional de políticas públicas agrarias en Colombia entre los años 2013 y 2017.

Así las cosas, surge la siguiente pregunta de investigación: ¿Ha incidido el movimiento campesino de la región del Catatumbo (Norte de Santander), en el agendamiento nacional de políticas públicas agrarias en Colombia entre los años 2013 y 2017?

Por ende, la hipótesis que se propone demostrar la presente investigación es que sí ha incidido, en la medida en que el movimiento campesino de la región del Catatumbo (Norte de Santander) ha logrado promover espacios para el diálogo social en donde se debaten las problemáticas de la región y se presentan algunas alternativas de solución a través de acciones de la institucionalidad del Estado, incorporando en la agenda pública nacional problemáticas tales

como: a) *cultivos de uso ilícito, economía subterránea; erradicaciones forzosas de cultivos de uso ilícitos*; b) *disputa por la tierra y el territorio; deficiencias en la formalización de la propiedad rural; controversia por el ordenamiento territorial*. c) *confrontación por el modelo de desarrollo económico*. d) *abandono del Estado: violación a derechos humanos y falta de garantías, conflicto armado, precaria inversión social*. Así mismo, ha logrado inscribir en la agenda gubernamental algunos de estos problemas que buscan ser mitigados a través de acciones gubernamentales, entre ellos, proyectos de inversión social establecidos en los acuerdos pactados en las diferentes movilizaciones, donde algunos ya se han ejecutado.

Esta investigación se realizó en tres etapas: La primera, aborda el marco teórico y conceptual, se plantea el paradigma epistemológico en el que se enmarca la investigación, los conceptos y definiciones conexas a los temas intrínsecos en que esta se desarrolla; de igual forma, presenta las generalidades de los antecedentes del movimiento campesino en Colombia y en la región del Catatumbo.

En la segunda etapa, se exponen las demandas del paro campesino del Catatumbo que se llevó a cabo en el año 2013 y sus antecedentes, así como de las posteriores movilizaciones hasta el año 2017, permitiendo presentar una alternativa de clasificación de los problemas asociados a estas reclamaciones en los que tienen características para ser resueltos a través de una política pública, según competencia del nivel de gobierno y los que se pueden resolver con otras acciones gubernamentales, haciendo especial énfasis en el pliego de exigencias del año 2013. Así mismo, se identifican algunas acciones colectivas utilizadas; se describen y analizan las narrativas de los diferentes actores involucrados en dicho proceso, construyendo una meta narrativa para tener un mayor acercamiento a la identificación e interpretación de las problemáticas expuestas.

Finalmente, se analizan los acuerdos y compromisos adquiridos en las diferentes mesas de diálogo social establecidas en la región entre el año 2013 y el año 2017; de igual forma, se examina la afinidad de los temas debatidos en dichas movilizaciones, con los incluidos en el Acuerdo Final de Paz firmado en el año 2016 entre el gobierno nacional en representación del Estado colombiano y el grupo guerrillero Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), teniendo presente que, en las negociaciones del citado acuerdo, se incorporaron algunos temas asociados con las reivindicaciones de la población campesina tales como: Punto 1. “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral” y punto 4. “Solución al problema de las drogas ilícitas”; lo anterior, considerando que diversas

problemáticas expresadas en las movilizaciones trascendieron a un debate político en otro escenario, ingresando en la agenda de negociaciones del Acuerdo de Paz que se llevó a cabo en La Habana (Cuba).

Como resultado del análisis de la información secundaria, así como de la información primaria, se presentan los logros y resultados identificados que se relacionan con la incidencia que ha tenido el movimiento campesino de la región en el agendamiento de políticas públicas agrarias entre los años 2013 y 2017.

Efectuar esta investigación se justifica en la medida en que permite una aproximación para conocer la incidencia del movimiento campesino, específicamente de la región del Catatumbo (Norte de Santander), en el agendamiento de políticas públicas agrarias a nivel nacional. Es pertinente abordar el tema para contribuir a documentarlo empíricamente, puesto que, al analizar el estado del arte se identificó que, si bien se han realizado investigaciones sobre la acción colectiva de los movimientos sociales, hay deficiencias en las investigaciones académicas que permitan conocer con más detalle cuáles han sido los efectos de la participación del movimiento social en la fase de agendamiento de políticas públicas en Colombia.

Realizar el análisis de esta incidencia es pertinente, puesto que permitirá identificar la capacidad del movimiento campesino a través de sus diferentes acciones colectivas para incidir en el debate público y toma de decisiones frente a temas de su interés. De acuerdo con López (2012), citando a Cadena & Puga (2005) "... en la sociología de la acción colectiva se ha prestado mucha atención al origen y trayectoria de los movimientos sociales (MS), y poco al logro de sus fines". (p. 160).

En este sentido, López (2012), citando a Amenta & Young (1999) expone que, "consideran que el impacto de los grupos sociales desafiantes en contextos democráticos se ha estudiado raramente, en buena medida porque es diferente analizar el impacto a la movilización..." (p. 161).

De igual forma, se identificó que hay escasez de este tipo de investigaciones enfocadas en analizar la incidencia del movimiento campesino en el agendamiento de las políticas públicas en Colombia y por ello emerge esta iniciativa desde el marco del paradigma epistemológico constructivista, teniendo presente la corriente del giro argumentativo y sus enfoques retórico y narrativo para el análisis de políticas públicas; además, se aborda en el análisis de la fase de agendamiento desde la perspectiva del modelo de movilización de los actores propuesto por

Garraud, que plantea bajo este modelo la capacidad de organización de los actores para incorporar los problemas en la agenda pública, "...consiste en el trabajo de actores sociales en pro de una causa o a favor de la promoción o defensa de unos intereses que buscan movilizar los ciudadanos". (Roth, 2002, p. 65).

Se busca entonces, contribuir a la generación de conocimiento acerca de esta fase específica de análisis en el ciclo de las políticas públicas. Por otro lado, se espera tener un acercamiento a las diversas realidades del territorio, en este caso la región del Catatumbo que, desde el centralismo, tanto gubernamental como académico, a veces se desconoce.

La estrategia de investigación se desarrolla a través de un estudio de caso, y la técnica es cualitativa; para la recolección de información se acude a las fuentes primarias, aplicando entrevistas semiestructuradas a los actores previamente seleccionados; de igual forma, se analizan los documentos conexos como son los pliegos de exigencias, acuerdos establecidos, actas, informes de avance, discursos, percepciones, opiniones y vivencias expresadas en documentales y videos; adicionalmente, se analiza fuentes secundarias, entre ellas, las noticias publicadas en diferentes medios de comunicación tanto convencionales como alternativos, además, algunas investigaciones realizadas. La variedad de fuentes se justifica puesto que se hace necesario recopilar suficiente información que contribuya a un análisis más amplio del estudio de caso, para conocer las opiniones y narrativas de los diferentes actores involucrados.

En este sentido, teniendo presente que desde el enfoque constructivista se privilegia las ideas, creencias y argumentos compartidos para comprender las acciones sociales, la corriente del *giro argumentativo* permite a través del enfoque retórico propuesto por Giandomenico Majone, analizar los diferentes discursos y argumentaciones de los actores involucrados en el tema de investigación; "...la política pública está hecha de palabras. En forma escrita u oral, la argumentación es esencial en todas las etapas del proceso de formulación de políticas". (Majone, 1997, p. 35)

Al aplicar la metodología del enfoque narrativo, cuyo principal exponente es Emery Roe (2010), se busca identificar los temas que hacen parte de la controversia y con ello construir una meta narrativa, en este proceso se analiza la historia, la narrativa y contra narrativa, así como las no historias, que son aquellas narrativas que no tuvieron protagonismo o hegemonía en el debate.

El objetivo central de esta propuesta es permitir que el analista comprenda cómo el poder y la política se configuran y se articulan en temas controversiales, para que posteriormente construya

una meta narrativa que posibilite una mirada más amplia de la discusión al tomador de decisión. (Arrubla, Ballesteros & Martínez, 2010, pp. 317-318).

La aplicación de los citados enfoques en la presente investigación, permite demostrar su utilidad como una herramienta para el análisis y toma de decisiones en la fase de agendamiento en el ciclo de políticas públicas. Como resultado, se espera generar un aporte desde la academia para comprender la relevancia de la fase de agendamiento en el proceso de construcción democrática de las políticas públicas, que busca en este caso, resolver problemáticas inscritas en la agenda pública por la sociedad civil.

Así las cosas, para tener una aproximación a la región, es pertinente contextualizar sobre los antecedentes y profundización de la colonización en el Catatumbo como consecuencia de la denominada Concesión Barco; en 1931 se firmó el Contrato Chaux-Folson (Ley 80 del 19 de junio de 1931), donde se entregó la región del Catatumbo a la *Colombian Petroleum Company*, (Colpet), para explotar el petróleo de la zona por 50 años. (Acei-trobi & Rincón, 2014).

Esta colonización en la zona se aceleró con la explotación de hidrocarburos, actividades desarrolladas por las empresas *Colombian Petroleum Company (Colpet)* y *South American Gulf Oil Company (Sagoc)*, las cuales, en el proceso de dicha actividad construyeron varias vías; es así como alrededor de la bonanza petrolera, la región se pobló a las orillas de dichas carreteras. A partir de 1980 la figura del campesinado en la región se posicionó como sujeto político de relevancia en el departamento y en el país, reflejándose en las movilizaciones realizadas en el territorio, acompañadas por movimientos populares, sindicales y el pueblo Barí. (López, 2016).

De acuerdo con López (2016) para la década de los ochenta, a pesar de ser una región productora de petróleo, que generaba ganancias a las empresas multinacionales y al Estado, la inversión no se vio reflejada en el desarrollo socioeconómico de la zona, y mucho menos en la atención y solución de las necesidades de los pobladores, convirtiéndola en una de las regiones más abandonadas del país. Desde entonces, se han identificado diferentes problemáticas como la escasa infraestructura vial, deficiencias en acceso a educación, salud, energía y agua potable, principales causas de las movilizaciones de esa época.

Durante los últimos años, el país ha observado diferentes manifestaciones campesinas, y para interpretar esas realidades locales, es necesario tener una aproximación a las diversas narrativas alrededor de las problemáticas que se visibilizan en los territorios, que presentan antecedentes históricos, estructurales y coyunturales.

El Estado tiene una deuda social con la Colombia rural, así lo expresa el Informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- (2011), donde se señala que es en la ruralidad donde mayor vulnerabilidad se presenta, frente al acceso a servicios básicos como: Educación, agua potable, saneamiento básico, salud, infraestructura, asistencia técnica, entre otros. Dicho informe, le entrega al país un diagnóstico de las causas que generan ese rezago en la ruralidad y hace un fuerte pronunciamiento frente al centralismo de la agenda. Además, hace un análisis sobre el modelo de desarrollo que no incluye a la Colombia rural, trayendo como consecuencia inequidad y exclusión.

Por otro lado, de acuerdo con el informe de la “Misión para la transformación del campo”, DNP (2015) se plantea que, aunque se identifica en la última década un crecimiento de la economía del país y una mejora en los ingresos de la población, en los pobladores rurales no se ve reflejado este efecto.

La población rural sigue siendo más pobre que la urbana, tiene menos oportunidades - tanto económicas como sociales- y menos acceso a los servicios del Estado, lo que repercute directamente en su calidad de vida, en las oportunidades para su desarrollo, y, en definitiva, en la movilidad social. (DNP, 2015, p. 35).

Así mismo, según el documento Conpes 3739 de 2013, los datos sobre pobreza en el Catatumbo no son alentadores, lo cual advierte sobre la necesidad de evaluar las causas para que se tomen las decisiones que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

En materia de pobreza el departamento de Norte de Santander presenta una incidencia de pobreza monetaria superior a la media nacional (40.6% Vs 31,4%, datos 2011), esta situación se agudiza en los municipios que conforman la región del Catatumbo.

De otra parte, la incidencia de pobreza multidimensional en el departamento, para el año 2005 alcanza un 58,2% (superior a la del país del 49%) mientras que todos los municipios de la Región del Catatumbo se encuentran por encima del 73% a excepción de Ocaña con el menor nivel de pobreza (52%), en todo caso superior a la incidencia nacional (49%). El Tarra (92%) y Hacarí (93%) son los municipios con el mayor porcentaje de pobres por encima de las cifras presentadas por departamentos como Chocó y Vichada (86% y 84% respectivamente). La incidencia de pobreza multidimensional en todos los municipios es mayor en la zona rural que en la urbana. En la zona urbana todos los municipios superan la cifra nacional a excepción de Convención, La Playa y Ocaña. En la zona rural solo Ocaña cuenta con una cifra menor a la del departamento. (DNP, 2013, pp. 18-19).

En este sentido, al analizar los datos presentados por el DANE (2011), es en la zona rural de los citados municipios, - localización que técnicamente el DANE denomina “*resto*”- donde las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) presenta mayores deficiencias, como se detalla a

continuación : Abrego (58,74%); Convención (62,40%); El Carmen (74,70%); El Tarra (87,10%); Hacarí (85,00%); La Playa (55,56%); Ocaña (57,54%); San Calixto (80,28%); Sardinata (70,67%); Teorama (60,10%) y Tibú (67,62%).

Así las cosas, en el Catatumbo se ha organizado uno de los movimientos sociales más significativos del país, que ha buscado a través de múltiples acciones colectivas poner en el debate público las problemáticas sociales, económicas, ambientales, que padecen sus habitantes y que no han sido resueltas, de tal forma que, desde la base social se vienen generando procesos organizativos, promoviendo principalmente la protesta social para buscar ser escuchados por parte de los diversos agentes que representan al Estado.

Esta participación se evidenció una vez más durante el paro campesino del Catatumbo ocurrido en el año 2013, este tuvo un amplio despliegue mediático y una duración de 53 días, convirtiéndose en un hito que marcó la historia reciente de los paros en la región y en el país, visibilizándose las demandas del movimiento campesino en la zona. Los temas del debate fueron: La suspensión de las erradicaciones forzosas de los cultivos de coca, la ejecución de un programa de sustitución gradual de estos cultivos; la declaración de la Zona de Reserva Campesina (ZRC) del Catatumbo, proyectos de inversión social en la zona, garantías en derechos humanos, entre otros. Dicho paro desencadenó en lo que se denominó el *Paro Nacional Agrario* en el año 2013; de igual forma, se estimularon posteriores movilizaciones en la región.

1. Marco Teórico y Conceptual

1.1 El constructivismo en las Políticas Públicas

Resulta importante hacer referencia a los diferentes paradigmas epistemológicos, en los cuales se establece el tipo de relación entre el saber y el investigador que, de acuerdo con Roth (2007) refiriéndose a Guba (1990), expresa que “se puede considerar cuatro paradigmas válidos que orientan las prácticas en investigación en ciencias sociales. Estos son: el positivismo, el pospositivismo, la teoría crítica y el constructivismo.” (p.32).

Acerca de la postura constructivista, desde el punto de vista epistemológico la realidad es subjetiva, cada persona de acuerdo con sus experiencias realiza su propio proceso de construcción de la realidad, en este sentido, se busca explorar las diferentes realidades de los actores involucrados. Roth citando a Berger & Luckmann (1975) sobre el paradigma constructivista señala que:

Esta considera que la realidad es una construcción social y, por lo tanto, la realidad objetiva no es asequible a los investigadores, incluso que no existe, ya que cada individuo puede ver la realidad de forma diferente. La realidad es relativa. (Roth, 2007, p. 34).

Ahora bien, en relación con el *análisis de las políticas públicas* (APP), este enfoque resulta novedoso, puesto que plantea una disrupción frente a otros enfoques teóricos al incorporar aspectos cualitativos que contribuyen al análisis, según Roth (2007):

Con los aportes de la filosofía pos-estructuralista de FOUCAULT y de la teoría crítica de HABERMAS a esta postura epistemológica, se denotó también la importancia de considerar las políticas desde el análisis del discurso (cfr. p.ej., EDELMAN, 1964,1991). La metodología constructivista privilegia los procesos de identificación, comparación y descripción de las distintas construcciones de la realidad existentes (narraciones, historias de vida, hermenéutica y dialéctica). (p.34).

Del mismo modo, con respecto al enfoque constructivista y el aporte al análisis de políticas públicas, se busca entonces estudiar el contenido de los diferentes relatos de los actores involucrados relacionados con el paro del Catatumbo ocurrido en el año 2013 y posteriores movilizaciones en la región hasta el año 2017; para Cejudo el discurso en el APP tiene unos efectos tanto en la argumentación para persuadir sobre la prioridad de algunas políticas, como la incidencia en el contenido de estas, de igual forma, influye en el ciclo de la política pública:

... las políticas públicas no solo están determinadas por el marco institucional, por las organizaciones que le dan cobijo, las leyes que las sustentan y los valores que las

justifican. Están influidas también por los discursos con los que se definen los problemas, se legitiman las decisiones, se presentan los resultados y se entienden los procesos. Este enfoque, en síntesis, propone ir más allá del estudio de los hechos y datos duros para incluir también la forma en que se construyen discursos alrededor de las políticas públicas y los efectos que tienen en ellas. (Cejudo, 2008, p. 1).

En relación con los enfoques constructivistas y cognitivistas para el APP, las historias, narrativas, discursos, que cada uno de los actores expresa, contribuye a tener una perspectiva más amplia del tema que se está analizando en las distintas fases del ciclo de la política pública, esta investigación se centra en la fase de agendamiento. Al respecto de los aportes de este enfoque hay diversos referentes, que a continuación se enuncian.

Roth, sostiene que, “SABATIER y sus colegas, con su ‘sistema de creencias’, toman en cuenta aspectos cognitivos para explicar las políticas públicas. La idea es que, en el proceso de las políticas públicas, las ideas cuentan”. (Roth, 2007, p. 49).

De otra parte, Cano citando a Fischer & Forester (1993), expresa que “el paradigma constructivista, finalmente sustenta lo que en años recientes se ha denominado ‘el giro argumentativo’, *‘the argumentative turn’*, el cual abarca elementos discursivos, retóricos y narrativos, que introducen nuevos factores explicativos de las políticas públicas...”. (Cano, 2014, p.164).

Cano, haciendo referencia a Fischer (2007,231) expone que, en la corriente del giro argumentativo, se encuentra el enfoque retórico, donde su principal referente es Giandomenico Majone; de igual forma, citando a Van Eeten (2007,251), expresa que:

...hubo que esperar hasta finales de la década del ochenta para que un analista de políticas, irónicamente un experto en estadística demostrara que un buen análisis de políticas no gira entorno a la aplicación de la lógica y de la ciencia sino a la elaboración cuidadosa, casi artesanal de los argumentos de la política. (Cano, 2014, p. 170).

Para Majone (2005,35):

El enfoque retórico sostiene que la argumentación es esencial en cada etapa del ciclo de las políticas públicas, cuestión que se encuentra en la base de los gobiernos democráticos puesto que los partidos políticos, los grupos de interés, los tribunales, el gobierno y demás actores, intervienen en un proceso continuo de mutua persuasión. (Cano, 2014, p. 171).

Por último, a la corriente del giro argumentativo también pertenece el enfoque narrativo, su exponente Emery Roe hace referencia sobre el aporte de las diversas narrativas para el análisis de políticas públicas; según Roe:

Los relatos que describen y analizan los asuntos de políticas públicas son una fuerza en sí mismos que deben ser considerados en la evaluación de las alternativas de políticas públicas. Estos relatos, derivados de escenarios y argumentos, constituyen las narrativas de políticas que son usadas por las partes en la controversia para hacer frente a la incertidumbre y polarización que se presenta en los asuntos públicos. (Cano, 2014, pp. 173-174).

Para profundizar sobre el enfoque narrativo propuesto por Emery Roe, este se sustenta en aspectos cualitativos que se deben tener presentes para el análisis de las políticas públicas tales como los símbolos y el lenguaje a través de los cuales se expresan los múltiples actores involucrados.

...el objetivo central de esta propuesta es permitir que el analista comprenda cómo el poder y la política se configura y se articulan en temas controversiales, para que posteriormente construya una meta-narrativa que posibilite una mirada más amplia de la situación en discusión al tomador de decisión”. (Arrubla, Ballesteros & Martínez, 2010, pp. 317-318).

De acuerdo con Roe, el aspecto clave del análisis narrativo de política:

...es la identificación de la controversia, la cual se alimenta de diferentes argumentos y escenarios en el tiempo. El analista cuenta con dos caminos para identificarla y recrearla: la construcción de la meta – narrativa y el análisis intertextual. Con relación a la primera, esta es la labor del analista, quien identifica la controversia a partir de las diferentes historias y no historias, las cuales emergen al darle voz al más débil...; el segundo camino, por el cual puede optar el analista es el análisis intertextual. Este se desarrolla con base en los conceptos de la propuesta del semiólogo francés Michael Riffaterre. Para dar cuenta del método el autor presenta el caso del Calentamiento Global como eje analítico... (Arrubla, Ballesteros & Martínez, 2010, pp. 319-320).

En el desarrollo de la presente investigación se utiliza la primera alternativa que es la construcción de la meta-narrativa, para ello, Emery Roe propone los siguientes pasos para el análisis narrativo de política pública:

a) definición de la historia, identificación de la narrativa política, de la contra narrativa y construcción de la controversia; b) identificación de las historias que se oponen a la controversia (nueva historia); c) construcción de la meta-narrativa (comparación de historias); y d) análisis de determinantes, es decir de la meta-narrativa. (Arrubla, Ballesteros & Martínez, 2010, p. 320).

Siguiendo la metodología del enfoque narrativo se describe la historia alrededor del paro campesino ocurrido en el Catatumbo en el año 2013 y posteriores movilizaciones en la región hasta el año 2017; a través de estas narrativas se busca identificar las historias, la contra narrativa, los temas en controversia, el problema y las causas de este, tópicos que se expresaron en las protestas de los campesinos en el Catatumbo y que fueron temas de debate público.

Para Roe, la meta-narrativa en la política permite que el analista profundice en siete elementos básicos:

Definición del problema de interés de política; identificación de datos e información necesaria para analizar el problema; selección de criterios para evaluar diferentes alternativas para la orientación del manejo del problema; formulación de dichas alternativas; proyección de consecuencias asociadas con cada alternativa; evaluación de consecuencias entre esas alternativas; y, decisión entre esas alternativas. (Arrubla, Ballesteros & Martínez, 2010, p. 332).

De acuerdo con lo anterior, se considera que, a través del enfoque narrativo se profundiza en el análisis de la problemática, generando en la fase de agendamiento insumos para la toma de decisiones. Su metodología permite analizar las diferentes narrativas de los actores involucrados a partir del paro campesino en la región del Catatumbo ocurrido en el año 2013 y las movilizaciones posteriores, entre esos relatos se encuentran los de diversos campesinos que participaron en las protestas, voceros de los diferentes niveles de gobierno, diversos funcionarios del Estado; líderes sociales, religiosos, políticos, representantes de organizaciones no gubernamentales, voceros de organismos internacionales, entre otros. Con lo anterior, se busca interpretar las historias, los discursos y profundizar en la identificación y el análisis del problema y la controversia, aspectos relevantes en esta fase de análisis.

Se utiliza la técnica de redes de análisis de narrativas planteada por Roe (1994:92): “la cual la define como un análisis integrado de causalidad basado en la interrelación entre las narrativas políticas que tienen los participantes en la controversia.” (Arrubla, Ballesteros & Martínez, 2010, p. 327).

Siguiendo esta técnica, se organiza y clasifica las diferentes narrativas encontradas para identificar la relación entre ellas, así como las inclinaciones de los actores en relación con sus posturas frente al tema de la controversia.

Seguidamente, se construye una meta narrativa que contribuye a tener una visión ampliada del problema desde la perspectiva de los diferentes actores involucrados, donde tienen igual relevancia los relatos hegemónicos, así como aquellos de menor visibilidad.

Ese es el aporte de la meta narrativa al análisis de las políticas públicas, profundizar en el estudio de la problemática desde la mirada de los múltiples actores, donde se espera que sea un insumo para el diseño de las alternativas de solución: “la meta narrativa, por tanto, propone una nueva agenda de política o, por lo menos, una nueva representación de los problemas públicos”. (Cano, 2014, p. 175).

De esta manera, la construcción de la meta narrativa contribuye a interpretar las diferentes asimetrías en relación con el poder entre los actores que participan en la controversia:

La meta-narrativa se conforma a partir de la identificación de la historia y la no historia; la puesta en debate de estos argumentos constituye la controversia en el eje central de la meta narrativa. Es un esfuerzo por mostrar cómo se configuran a través del tiempo las relaciones de poder en el nivel federal / local, en los grupos económicos / gobierno / sociedad civil, así como el papel de la tecnocracia y de los medios de comunicación en la construcción de la controversia... (Arrubla, Ballesteros & Martínez, 2010, p. 324).

Con el presente estudio de caso se pretende demostrar la utilidad de este enfoque para el análisis de políticas públicas en la fase de agendamiento, toda vez que se profundiza en la identificación de la problemática, apoyados en las distintas historias y relatos, así como, de las acciones colectivas de la sociedad civil que logran incidir en el debate público y, por ende, se constituyen en una herramienta para acceder en la agenda pública.

1.2 Políticas Públicas, Acciones Gubernamentales y Acciones Públicas

En este punto es oportuno hacer una revisión teórica sobre el concepto de política pública, así mismo, lograr identificar su diferenciación con las acciones gubernamentales que se enmarcan en la acción pública y sus alcances. Tener claridad sobre estos conceptos permite focalizar el análisis en los problemas públicos que requieren ser atendidos a través de una política pública y otros que pueden ser solucionados con acciones gubernamentales más sencillas en los diferentes niveles de gobierno (nacional, departamental, municipal), teniendo presente que, para solucionar algunos problemas públicos, no necesariamente exige realizar una intervención a través del diseño, formulación e implementación de una política pública.

En las definiciones planteadas por diversos teóricos de las políticas públicas aún se perciben abstractas, así lo plantea Cuervo (2007) en su reflexión.

... son tan vagas e imprecisas que no nos dicen nada de lo que realmente es una política pública. Sobre todo, no permite diferenciar las políticas públicas de otras acciones del gobierno y del Estado que no constituyen una acción lógica de la política pública. (p. 73).

A continuación, se exponen algunas posturas de referentes teóricos, donde se advierte que la definición de política pública se encuentra en constante búsqueda y evolución, sin embargo, se pretende tener una aproximación al concepto. Se presentan desde definiciones sencillas, hasta unas más integrales, lo que demuestra que la definición se encuentra en constante cambio.

Meny & Thoenig (1989) citados por Muller (2010) proponen que para configurar una política pública se deben considerar cinco elementos, ellos son: Medidas concretas que conforman la verdadera *sustancia* de una política pública; decisiones o unas formas de asignación de recursos; inscribirse en un marco general acción, que permite distinguir a la política pública de simples decisiones atomizadas; debe tener un público o públicos, es decir, una población objetivo; concluyen que, una política pública debe plantear claramente los objetivos y sus metas, de esta manera definirlos en normas y valores.

Del mismo modo, Roth (2010) plantea que una política pública son acciones gubernamentales que buscan dar solución a una necesidad o problema:

Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, y por medios y acciones, que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. (p.21).

Otra mirada a la definición la presentan Subirats y Gomá (1998), quienes consideran que una política pública está integrada por aspectos cognitivos, además, plantean la importancia del entramado institucional, que involucra la necesidad de articulación para el desarrollo de esta, así mismo, hacen referencia a la pertinencia de la asignación de recursos:

Las políticas deben considerarse como propuestas de regulación pública de los múltiples problemas y contradicciones que afrontan las sociedades actuales. Toda política pública entraña un mecanismo de asignación pública de recursos y oportunidades entre los diferentes grupos sociales con intereses y preferencias en conflicto. Mecanismo que opera en un plano más o menos autónomo respecto a las lógicas mercantiles, familiares y comunitarias. Las políticas, en consecuencia, implican opciones de fondo enraizadas en valores, paradigmas e ideas. Trasladan, de forma más o menos explícita, concepciones, referentes normativos e intereses a la esfera de la decisión colectiva. Y todo ello en un

marco de entramados institucionales por donde transitan las interacciones concretas entre actores políticos. La estructura de oportunidades y límites que ofrecen las instituciones, así como las estrategias y habilidades de negociación de los actores, serán también variables a tener en cuenta como determinantes de cada resultado decisional. (p.14).

Velázquez (2009) también plantea otra definición, y en ella se advierte que las inacciones también hacen parte del proceso de la política pública:

Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener. (p. 156).

Además, es pertinente tener presente la propuesta de Cuervo (2007), quien le incorpora a la definición que no solo el gobierno, podría realizar acciones orientadas a resolver problemas públicos:

...es preferible hablar de un marco referencial para definir una política pública, *por política pública entenderemos las actuaciones de los gobiernos y de otras agencias del Estado, cuando las competencias constitucionales así lo determinen* – en desarrollo de ese marco y de las demandas ciudadanas – *caracterizadas porque constituyen flujos de decisión* – o una decisión específica - orientadas a resolver un problema que se ha constituido como público, que moviliza recursos institucionales y ciudadanos bajo una forma de representación de la sociedad que potencia o delimita esa intervención. (p. 82).

Para el APP es importante lograr distinguir las diferencias entre una política pública, una acción gubernamental y una acción pública; no obstante, se observa escasez y limitaciones en estas definiciones, de tal forma que, se hace necesario profundizar en el desarrollo de estos conceptos para brindar mayor claridad al respecto.

De acuerdo con lo anterior, teniendo como principal referente el análisis a las peticiones del movimiento campesino del paro campesino del Catatumbo ocurrido en el año 2013, se propone una clasificación de dichas peticiones en, los asuntos que requieren ser atendidos por una política pública y los que se pueden resolver a través de otras acciones gubernamentales, sin que sea necesario el diseño y la implementación de una política pública.

A continuación, se presentan algunas definiciones que pueden dar algunos indicios sobre estas diferencias.

Thoenig se cuestionaba al decir, “cuando se leen las publicaciones de investigación, se observa que el término ‘política pública’ se utiliza al mismo tiempo que el de ‘acción pública’.

¿Se trata simplemente de reemplazar una etiqueta por otra sobre la misma botella? ...” (Thoenig, 1997, p. 22); así las cosas, expone lo que considera es acción pública, donde la sociedad participa para exponer y buscar alternativas de solución a sus problemas:

... se podría caracterizar la acción pública como la manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos. El acento se pone más sobre la sociedad en general, no sólo sobre la esfera institucional del Estado...; en primer lugar, el Estado no actúa solo, sino con interlocutores; en segundo lugar, la sociedad recurre a múltiples formas de tratamiento de sus problemas colectivos, entre las cuales, la esfera pública sólo representa una de las posibilidades... (Thoenig, 1997, p. 28).

Por su parte, Aguilar (2014) insinúa sobre esa distinción de la política pública que la diferencia y la destaca de una simple acción del gobierno:

Un subconjunto específico y sobresaliente de la acción pública de gobierno son las políticas públicas...

Una PP no es una acción de gobierno singular y pasajera, en respuesta a particulares circunstancias políticas o demandas sociales del momento...

La PP es un proceso más que un acto de decisión... (pp.51-55).

Los aportes de Cuervo (2007) en su planteamiento con respecto a lo que no se considera una política pública contribuyen a dilucidar sobre los elementos que la deben integrar para diferenciarla de una básica acción gubernamental; así lo expone:

... una política pública no es toda actuación del Estado o del gobierno, supone una serie de atributos conceptuales y metodológicos que la diferencian de otras actuaciones del Estado...

Por lo general, la política pública tiene los atributos de coherencia, integralidad, legitimidad y sostenibilidad para que pueda tenerse como tal, dado que los problemas públicos que ingresan a la agenda pública – y que deben ser objeto de políticas públicas – no terminan de resolverse y se transforman en otras formas de representación social que deben ser intervenidas por otros gobiernos. (p. 82).

1.3 El Agendamiento de Políticas Públicas

Para profundizar en los aspectos teóricos del agendamiento en el proceso de formación de las políticas públicas, es necesario hacer mención del modelo secuencial de Laswell (1959), así mismo, al ciclo de la política pública planteado por Jones (1970), quien propone “cinco fases en la vida o desarrollo de la política pública: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación”. (Roth, 2002, p.49).

En este sentido, entendiéndose la política pública como un proceso, Aguilar (2014) plantea siete operaciones intelectuales y políticas a saber: “1. *La formación de agenda*; 2. *La definición del problema público*; 3. *La hechura o formulación de la política*, es decir, *la construcción de opciones para resolver para resolver el problema*; 4. *La decisión o la selección entre opciones*; 5. *La comunicación de la política*; 6. *La implementación de la política*; 7. *La evaluación de la política*”. (p. 59).

Adicionalmente, otra propuesta presentada por Ordóñez et al., (2013), plantea ocho etapas en el ciclo de la política pública estas son:

La identificación del problema; la inclusión de este en la agenda política; la identificación de alternativas; la negociación política; la selección de la mejor alternativa; la implementación de la política escogida; la evaluación y la reforma o terminación de la misma. (p.50).

En la primera fase es fundamental el análisis riguroso del problema a resolver, puesto que permitirá tener una mirada más amplia para proponer alternativas de solución; por ello es pertinente identificar las diferencias entre un problema social y cuando este se convierte en un problema público:

...una situación es percibida como problema por los actores políticos y sociales. Idealmente los partidos políticos, los sindicatos y gremios traducen en su lenguaje el problema que perciben a través de sus miembros; se solicita entonces una acción pública y se busca que el problema esté inscrito en la agenda del sistema político (agenda setting). (Roth, 2002, p. 49).

Ahora bien, esta investigación se propone profundizar en la primera fase del ciclo de las políticas públicas que es la del *agendamiento*, por lo tanto, es pertinente tener un acercamiento al concepto de agenda, para ello se presenta la siguiente definición:

...se entiende a la agenda como el conjunto de acciones realizadas por un actor concreto (gobernantes, gobierno, sector público) que se reúnen por lazos de intención en un proceso racional de seleccionar, ordenar, decidir, considerar, actuar, atender, o priorizar, entre las alternativas asumidas como posibles, que se realizan para resolver un problema percibido o una demanda concreta por parte de la comunidad y sus actores. Es decir, que, con independencia de los elementos tangenciales de enriquecimiento conceptual, que aporten los autores o perspectivas analizadas, se puede resumir el proceso en la idea de que la agenda se construye cuando los gobernantes seleccionan, consideran y ordenan los temas u objetos sobre los que habrán de actuar. (Alzate & Romo, 2015, p. 35).

1.3.1 La transformación de un problema social a problema público.

Es pertinente profundizar en la diferenciación entre un problema social y un problema público, y la relevancia para el análisis de políticas públicas, puesto que no todos los problemas sociales se elevan al nivel de problema público, estos solo reciben esta condición cuando se logran incluir en la agenda pública, por ello, es importante determinar si los problemas expuestos en las movilizaciones realizadas en la región del Catatumbo durante el periodo objeto de análisis, con especial énfasis en el paro del año 2013, alcanzaron el nivel de problema público. A continuación, se presentan algunas definiciones al respecto.

De acuerdo con el planteamiento de Roth (2002) “...no todos los problemas terminan en la agenda pública (o política); por lo cual significa que existen condiciones de acceso y mecanismos de exclusión, a la inscripción en la agenda”. (p. 57).

Por otro lado, Cuervo (2007), citando a Roth, considera tres condiciones para que un problema sea tratado como público, “debe tener relevancia social; debe ser de competencia de una autoridad presente o futura; y, debe ser un problema susceptible de ser traducido al lenguaje de política pública”. (p. 155).

Sobre la importancia de profundizar en el estudio de la problemática y cómo un riguroso análisis contribuye a brindar un insumo para explorar alternativas de solución más precisas, Ordóñez comenta que:

En el ejercicio de análisis de política pública la etapa más compleja, más difícil y más importante es la identificación del problema. Si el problema no es bien identificado se corre el riesgo de ser ineficaz a la hora de ofrecer soluciones, pues se pueden ofrecer soluciones a problemas incorrectos. (Ordóñez et al., 2013, p. 95).

Para Cobb & Elder (1993), la relevancia del análisis del problema está relacionado también con la definición de este, aquí se identifica una postura constructivista en los autores, al plantear que estas definiciones pueden ser una interpretación de una realidad que podría llegar a trascender en la vida de las personas:

Los problemas de políticas son construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad. Y como siempre es posible que haya una multiplicidad de definiciones acerca de un problema, lo que está en juego en el proceso de formación de la agenda no es sólo la selección de los problemas, sino también su definición. Las definiciones sirven a la vez para encuadrar las elecciones políticas posteriores y para afirmar una concepción particular de la realidad. Por lo tanto, las decisiones que se adopten durante el proceso de formación de la agenda tienen consecuencias muy

profundas, en el sentido que pueden afectar la vida de las personas e influir en su interpretación de la realidad social. (pp. 77-78).

Por otro lado, para Casar & Maldonado, siguiendo a (Edelman, 1967) y a (Schön, 1979), también presentan un enfoque constructivista frente al análisis de los problemas públicos, al considerar que interviene la simbología y las historias en las narrativas para expresarlos. Se busca entonces en la presente investigación, además de la narrativa, analizar la simbología expuesta alrededor de las problemáticas visibilizadas en las movilizaciones en la región durante el periodo objeto de estudio:

El análisis de la definición de los problemas públicos se ha desarrollado más ampliamente en el terreno de la simbología... En esta literatura se analizan las historias (narrativas) y justificaciones detrás de los problemas públicos como un universo en sí mismo. Por esta razón dichos estudios suelen resaltar la primacía de las ideas (y sus vínculos lógicos y ontológicos) en la definición de asuntos públicos y el subsecuente diseño de los instrumentos de política para atenderlos). (Casar & Maldonado, 2008, p. 5).

Así las cosas, como problema público Ordóñez plantea que es: “toda situación que afecta negativamente los valores materiales e inmateriales de una colectividad, o amenazan afectar el bienestar de la misma en el futuro cercano, y sobre las que se espera que el Estado actúe”. (Ordóñez, et al., 2013, p. 98). Adicionalmente, caracteriza los momentos y etapas críticas del problema de la siguiente manera: Experimentación de la sensación problemática; asciende a situación problemática; continua por la objetivación del problema, y finaliza con la formalización del problema, enfocado a sugerir ideas para el diseño de las soluciones. (Ordóñez et al., 2013).

Cuervo (2007) hace una disertación sobre los momentos analíticos que se dan en la fase de agendamiento; la identificación y visibilización del problema, su definición y caracterización. Así mismo, advierte sobre la necesidad de tener mayor rigurosidad en el análisis de estos momentos en dicha fase:

La identificación del problema y su inclusión en la agenda, anteceden a la definición del problema – y esta es una crítica que hacemos al modelo de JONES-, porque cuando un gobierno decide seleccionar un problema y meterlo en la agenda, aún no ha definido ni caracterizado la naturaleza de ese problema. Para ello se precisa de estudios técnicos y de más interlocución con los distintos actores involucrados en su solución, fase que, por lo general, corresponde en la práctica gubernamental en el momento en que – para el caso colombiano – los planes de desarrollo deben empezar a ser materializados por los distintos ministerios o secretarías por medio de planes de acción institucionales. Es allí cuando se elaboran las líneas de base, los estudios de factibilidad, se pondera la

información existente, se recoge nueva información para caracterizar el problema que ha sido seleccionado y adoptar una decisión que luego tiene que ser implementada. (p. 164).

Es así como se logra identificar que, cuando un problema social se eleva al nivel de problema público, se ingresa a la agenda pública y es susceptible de ingresar a la agenda gubernamental:

De ahí la importante distinción entre agenda pública, entendida como el conjunto de asuntos elevados al status de problema público, y la agenda gubernamental, como aquel subconjunto del primero efectivamente susceptible de atención por parte del Estado a través de políticas públicas. (Casar & Maldonado, 2008, p. 3)

1.3.2 Clases de agendas.

Ahora bien, para contextualizar es pertinente identificar las diferentes clases de agenda que se pueden presentar y cómo los problemas públicos logran llegar a estas. Lo anterior, permite determinar en cuál agenda o agendas lograron incorporarse los problemas expuestos durante las movilizaciones realizadas en la región en el periodo focalizado para dicho análisis.

Para Roth las agendas según las instituciones pueden ser: La agenda gubernamental, -que involucra los temas prioritarios para ser atendidos de acuerdo con los planes del gobierno en sus distintos niveles (nacional, regional y local)-; la agenda legislativa, -que son los asuntos de relevancia para ser discutidos por el parlamento, donde algunos se convierten en leyes-; la agenda administrativa; -enfocada en atender los temas que permiten contribuir con una adecuada administración de las instituciones y entidades públicas-; así mismo, podría darse una agenda formal e informal, -refiriéndose a la agenda formal como aquella que se encuentra establecida públicamente y a la informal como aquella que no es visible, es decir, es una *agenda oculta* -; de otra parte, el autor menciona la importancia de distinguir la agenda coyuntural de la agenda institucional, -reconociendo que hay temas que se incluyen en la agenda en determinadas circunstancias sin que hayan sido previstos y que deben ser atendidos por las autoridades públicas dada la coyuntura presentada; diferenciándose de los asuntos que son reiterativos y previsibles que a través del tiempo se han institucionalizado en la agenda y cita como ejemplo el presupuesto anual del Estado, tema que es debatido anualmente en fechas establecidas. (Roth, 2002).

De otro lado, Cuervo mencionando a Aguilar (2000), se refiere a la agenda sistémica y la agenda institucional:

La agenda sistémica es el conjunto de problemas que aún no han sido seleccionados por parte del sistema político, es decir, todos los problemas de la sociedad. La agenda institucional es cuando ya el sistema político ha hecho una primera selección, pero aún no ha sido transmitida al gobierno. La agenda gubernamental es la agenda que elabora el gobierno con los insumos del sistema político y para el que asigna los recursos orientados a su tratamiento en la lógica de las políticas públicas. (Cuervo, 2007, p. 163).

En línea con las clases de agenda, Casar & Maldonado (2008) proponen tres tipos de agenda centrada en los procesos políticos de agenda *setting*, -relacionada con la influencia de los medios de comunicación para incorporar temas en el debate público-, estas son: La pública, la política y la gubernamental y las definen de la siguiente manera:

La agenda pública está definida por el conjunto de temas que la ciudadanía y distintos grupos de la sociedad buscan posicionar para ser considerados como susceptibles de atención por parte de representantes.

Por su parte, la agenda política está constituida por el conjunto de temas que alcanzan prioridad en el debate y la acción de aquellos actores políticos que por su posición – esto es, por sus recursos, facultades y poder- tienen capacidad para impulsarlas.

Finalmente, la agenda gubernamental es el conjunto de prioridades que un gobierno constituido plantea a manera de proyecto y que busca materializar a lo largo de su mandato.

Como es evidente cada una de éstas tiene objetivos, actores, reglas de procesamiento y temporalidades distintas, aunque la interacción entre ellas siempre está presente. (p.10).

1.3.3 El agendamiento y los enfoques teóricos.

En el proceso de análisis de políticas públicas, es pertinente detenerse a revisar los diversos enfoques teóricos que influyen en la fase de agendamiento; seleccionar un determinado enfoque en esta fase permite centrar el análisis e interpretación no sólo del ingreso de un tema en la agenda pública desde una perspectiva definida, sino también el marco de análisis de la problemática o necesidad identificada, que puede llegar a incidir en otras fases del ciclo de la política pública. “Con respecto a la construcción de agenda: el enfoque teórico con el que se aborde es determinante para su configuración como objeto analítico y, por lo tanto, de los procesos e instrumentos concretos de su formulación”. (Alzate & Romo, 2017, pp.17.18).

A continuación, se presenta la propuesta de los Alzate & Romo (2017) de una clasificación alternativa de enfoques teóricos para ser considerada en la fase de agendamiento, este planteamiento surge al realizar una revisión teórica previa:

Es precisamente a partir de la teoría base identificada junto con los elementos complementarios propuestos: conceptos, referentes teóricos, rutas descriptivas y variables operativas, que pudimos clasificar a los autores analizados en cinco grandes enfoques: 1. Proceso de políticas públicas. 2. Cambio institucional. 3. Fijación de la agenda y movilización de la opinión pública. 4. Constructivista. 5. Cambio Cultural. (p.18).

Se entiende entonces que, en el enfoque del proceso de políticas públicas, el agendamiento es el primer paso en el ciclo de las políticas públicas, en el cual se identifica la problemática y se ingresa en la agenda; el enfoque del cambio institucional centra el análisis en los aspectos institucionales y los procesos de cambio, donde además del entramado del proceso político se analiza el rol de los actores y sus intereses, las creencias, los marcos formales e informales que limitan la acción; el enfoque de fijación de la agenda y movilización de la agenda pública está integrado por perspectivas tales como el agenda setting que resalta el poder de los medios de comunicación para visibilizar ante la opinión pública algunos temas coyunturales, del mismo modo, influir en su movilización; el enfoque constructivista destaca la participación de la ciudadanía y el rol de los diversos actores sociales donde, a través de sus discursos, se expone un problema público desde una perspectiva de construcción social de una realidad; el enfoque del cambio cultural prioriza el análisis en las transformaciones de las dinámicas culturales a través del tiempo, este permite diferenciar las temáticas de una agenda antigua a las de una nueva agenda, donde los problemas públicos van cambiando de acuerdo con los contextos sociales, políticos y económicos. (Alzate & Romo, 2017).

1.3.4 Modos de inscripción en la agenda.

El proceso de inscripción de un problema social en la agenda pública tiene diferentes modos para lograrlo, y pueden darse de diversas formas, una de ellas puede ser externa al Estado y a sus instituciones, donde distintos actores se movilizan para demandar la intervención del Estado para resolver una problemática; otra forma es interna al Estado y a sus instituciones que involucra la oferta institucional para resolver los problemas previamente identificados, (Roth, 2002); en este sentido, se busca analizar el modo de *demanda* utilizado el movimiento campesino de la región del Catatumbo para la inscripción en la agenda de los problemas públicos.

Tal como lo plantea Roth (2002):

...el proceso que permite la institucionalización o inclusión de un problema en la agenda es resultado de controversia entre varias definiciones posibles del problema que corresponden a las ideologías e intereses representados por los distintos actores grupos sociales. Pero, además, el proceso no es siempre idéntico. (p. 61).

De acuerdo con lo anterior, en el proceso de análisis de la controversia para definir el problema, emergen las diferentes ideologías y enfoques por parte de los actores participantes, de tal forma que, la definición del problema podría estar marcada por la ideología de los actores más visibles y hegemónicos, por lo tanto, la importancia de la participación y la concertación para lograr definiciones que abarquen las diversas narrativas expuestas relacionadas con las causas y consecuencias que generan el problema identificado y por ende contribuir a un análisis integral de alternativas de solución.

En relación con los aspectos que se deben tener presente para que un problema se inscriba en la agenda gubernamental, Roth citando a Cobb & Elder (1972) hace referencia a tres condiciones y son las siguientes:

Consideran que existen tres condiciones para que un problema logre su inscripción en la agenda gubernamental. La primera, es que el tema debe ser competencia de las autoridades públicas...La segunda condición, es que la distancia entre el deber ser resulte suficientemente acentuada como para exigir una acción política. La última condición es que el problema tiene que presentarse bajo un lenguaje adecuado. (Roth, 2002, p.61).

1.3.5 Modelos de inscripción en la agenda.

Los modelos de inscripción en la agenda se asocian con los mecanismos que se utilizan para que un problema social logre incorporarse en la agenda pública; a continuación, se presentarán algunos modelos, resaltando que, para el desarrollo de la presente investigación se realiza el análisis bajo el *modelo de movilización* que involucra la participación de los diferentes actores en búsqueda de un propósito común, fue así como el movimiento campesino del Catatumbo logró la movilización y despliegue mediático durante el paro del año 2013 y posteriores movilizaciones hasta el año 2017.

Roth citando a Garraud (1990), presenta los cinco modelos para la inscripción en la agenda política, ellos son: *El modelo de movilización, el modelo de oferta política, el modelo de mediatización, el modelo de anticipación y el modelo de acción corporativista.* (Roth, 2002).

El proceso de inscripción en la agenda basado en la movilización corresponde a la visión clásica de la teoría democrática y consiste en el trabajo de actores sociales en pro de una causa o a favor de la promoción o defensa de unos intereses que buscan movilizar los ciudadanos. Este modelo tiene las siguientes características: “demanda social” fuerte, conflicto entre autoridad y grupos organizados alrededor de la solución a implementar, creación de eventos para atraer la atención de las autoridades y de los medios de comunicación –huelgas, marchas, hechos violentos, etc.– y mediatización para ampliar la audiencia y aumentar la legitimidad de las reivindicaciones. (p. 65).

Adicionalmente, Cobb & Elder (1986) proponen unos enfoques al estudio del manejo del conflicto, expresan que las funciones del gobierno son múltiples, resaltando que la mayoría de estas son sociales y las clasifican en dos categorías a saber, servicio y manejo del conflicto: “la función del manejo del conflicto, por otra parte, se relaciona con el tratamiento autorizado de los asuntos, o demandas en disputas”. (p. 55).

En relación con el manejo del conflicto, hacen un análisis sobre el papel de la violencia en la estructuración de la agenda:

Como medio para alcanzar algún grado de reconocimiento de los que toman las decisiones¹; cuando a un grupo organizado se le ha impedido alcanzar beneficios tangibles del sistema durante largo tiempo, es posible que esté listo para usar medios extra legales para lograr un lugar en la agenda gubernamental. (Cobb & Elder, 1986, p. 73).

Desde la perspectiva de Kingdon (1984, 1993), establece que se deben considerar tres factores en el proceso de construcción de agenda pública, estos son: Los problemas, las respuestas o las alternativas y la política, considera que:

Las dinámicas temporales de estas tres corrientes “streams” son relativamente independientes, pero llega el momento o la oportunidad en la cual, estas “corrientes”, coinciden. Cuando un problema encuentra solución adecuada y la política se interesa en él, se abre una ventana política, (policy window), entonces las corrientes entran en resonancia y así las condiciones están dadas para que la agenda política se haga cargo del problema. (Roth, 2002, p. 68).

La presente investigación, se analiza desde la perspectiva del *modelo de movilización de actores* propuesto por Garraud para la inscripción de problemas en la agenda pública. Con ello se busca demostrar que a través del modelo de movilización se articula el movimiento campesino en la región del Catatumbo, así mismo, cómo se involucran otros actores a esta movilización, que

¹ Cobb & Elder hacen referencia a Gamson quien identifica la violencia como una de las formas en que se pueden transformar los sistemas. (1986, p. 85).

se suman a la defensa de las reivindicaciones y exigencias expresadas en las movilizaciones campesinas realizadas entre el año 2013 y 2017.

De igual forma, se pretende evidenciar con el modelo y con las diversas acciones colectivas diseñadas y ejecutadas por los diferentes actores, la incidencia de la participación de la sociedad civil y su movilización para incorporar problemas en el agendamiento de políticas públicas, al visibilizar y colocar en el debate público los problemas sociales de la región que los afectan.

1.4 Sociedad Civil y Movimientos Sociales

Se hace necesario tener un acercamiento al concepto de sociedad civil y el rol que esta desempeña en el proceso de construcción de democracia, identificándose que el concepto ha estado en constante evolución.

Cohen & Arato (2000) consideran que es un espacio donde se interactúa entre el Estado y la economía, la sociedad civil está integrada por diversidad de espacios, entre ellos, los movimientos sociales, que se organizan de forma voluntaria:

Entendemos la sociedad civil como una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. La sociedad civil moderna se crea por medio de formas de auto constitución y auto movilización. (p.8).

De igual forma, Kaldor (2005), define a la sociedad civil como “...el medio a través del cual se negocian comenta y meditan los contratos o pactos sociales entre los individuos y los centros de poder político y económico”. (Marín, 2006, p.273).

En el proceso de construcción de una democracia, es pertinente conocer los diferentes roles y aportes de las organizaciones de la sociedad civil, se identifican algunos, que a continuación se describen:

En el contexto colombiano, las organizaciones de la sociedad civil también juegan diferentes roles. Algunas complementan más al Estado que otras. Las hay contestatarias y activistas, y también hay aquellas que parecen desempeñar el viejo papel del Estado benefactor. Hay organizaciones que son expertas en conseguir información de primera mano, mientras que otras se dedican exclusivamente a pensar los problemas, buscar y plantear soluciones. Crean escenarios para la toma de decisiones. Algunas interactúan sólo en escenarios nacionales (local, departamental y regionalmente) y otras tienen lazos más largos que les permiten jugar en el contexto internacional. Siempre y, en cualquier caso, son activas. Ésta es quizá su característica común. (Marín, 2006, pp.275-276).

De otra parte, para Archila (2006), la sociedad civil no sólo está integrada por grupos organizados, hacen parte de ella también los individuos que contribuyen a construir esferas públicas; entendiéndose estas como los espacios para la discusión de temas de interés común en una sociedad:

A la sociedad civil se la puede caracterizar como un espacio que históricamente se va diferenciando del Estado, en el que convergen individuos y grupos que desarrollan distintos intereses y diversas formas de interacción que van desde la solidaridad y la cooperación hasta el antagonismo y el conflicto. Por tanto, no hay que ver a la sociedad civil como un terreno pacificado o moralmente superior al estatal. El choque de intereses y la pluralidad le son consustanciales. Ahora bien, conflicto no quiere decir el aniquilamiento del antagonista, como muchas veces se entiende en Colombia. Además, la sociedad civil no remite solo a grupos organizados, allí también se expresan los individuos en dinámicas complejas que entrecruzan la atomización con la colaboración. Por último, la sociedad civil no es el terreno exclusivo de lo privado, en contraposición a lo estatal, ella también construye esferas públicas. (p. 10).

De esta manera, al tener previamente un acercamiento a diversas definiciones de sociedad civil es pertinente revisar el rol de los movimientos sociales, como un agente dentro de ella, y su evolución a través de la historia.

Frente al concepto de *Movimiento Social* (MS), Archila (2001) propone una definición donde se constituye al MS como una de las expresiones de la sociedad civil que a través de acciones colectivas manifiesta sus reivindicaciones:

Por *movimientos sociales* entendemos aquellas acciones sociales o colectivas más o menos permanentes, orientadas a enfrentar injusticias, desigualdades o exclusiones, y que tienden a ser propositivos en contextos históricos específicos..., ...resaltamos dos aspectos que conviene tener presente a la hora de cualquier balance: el terreno en el conflicto en el que se mueven los actores sociales es ilimitado y no se reduce a lo socioeconómico; y segundo, los movimientos sociales responden a asociaciones voluntarias, y en ese sentido, son también comunidades imaginadas. Ambos aspectos denotan un papel proactivo de los movimientos sociales en la construcción de democracia, pues amplían su base y constituyen una expresión organizada de la sociedad civil. (p. 18).

A través de la historia, el concepto de movimiento social también se ha ido transformando, surgieron nuevos enfoques que se clasificarían en el de movilización de recursos y el de los nuevos movimientos sociales, donde se observa el aporte del enfoque constructivista, al considerar que los movimientos sociales construyen sus propias realidades expresadas en simbolismos para generar movilización:

El enfoque de la movilización de recursos respondió a los nuevos problemas, enfatizando el análisis microestructural, la estructura de las oportunidades políticas, los repertorios de acción y los ciclos de protesta...; ...el enfoque constructivista viene a poner la cereza en el pastel del análisis de los MS al definir que la acción colectiva obedece principalmente a las transformaciones internas que experimenta el individuo frente a determinadas condiciones, profundizando entonces en el análisis cultural desde la perspectiva simbólica. Al respecto, Melucci plantea que los MS construyen significados para crear una movilización colectiva, un 'desafío simbólico'. (De la Garza, 2011, pp. 109-110).

Van surgiendo entonces otros referentes teóricos como los de Touraine & Melucci citados por Chihu y López (2007) que buscan interpretar desde unas nuevas realidades y contextos, el comportamiento de los *Movimientos Sociales* (MS) desde un enfoque constructivista.

Los movimientos sociales constituyen construcciones en la medida en que la acción social es construida y activada por actores que recurren a bienes (limitados) ofrecidos por el medio ambiente dentro del cual interactúan. Los actores no se encuentran guiados sólo por un interés objetivo derivado de su posición social. La realidad social que estudia el analista se encuentra formada en alguna medida por la subjetividad de los actores...

El constructivismo que caracteriza el trabajo de Melucci encuentra sus fundamentos en Touraine, quien estudia a los movimientos sociales en el contexto de una sociedad posindustrial caracterizada por la capacidad que tiene para actuar sobre sí misma. (p. 129).

En este sentido, como ya se ha contextualizado sobre algunos referentes del concepto de sociedad civil, así como de los diversos actores que la integran, entre ellos los movimientos sociales; en la presente investigación es el movimiento campesino de la región del Catatumbo el principal protagonista, este se encuentra organizado en diferentes expresiones que participaron en las diferentes movilizaciones realizadas entre el año 2013 y 2017 son ellas: La Asociación Campesina del Catatumbo (Ascamcat), el Comité de Integración Social del Catatumbo (Cisca) y diversas Juntas de Acción Comunal que se integran en estas organizaciones.

De acuerdo con lo anterior, es pertinente hacer referencia al movimiento campesino, como un movimiento social que desde la antigüedad se ha perfilado, así lo menciona Hobsbawn (1968), al considerar que los movimientos campesinos hacen parte de las formas primitivas de agitación, y hace mención al Robín de los Bosques que era un campesino alzado contra los terratenientes usureros y destaca las causas de este tipo de rebeldías, que se asocian a un roce con el Estado, con la clase dominante o de algún tipo de altercado con algún feudal, esa es la versión más primitiva del campesino rebelde.

1.5 Acciones colectivas, repertorios de acción e incidencia en políticas públicas

Como ya se ha expuesto previamente, para que un problema social logre ser inscrito en la agenda pública, requiere de unos modos y modelos, es así como se ha identificado que la movilización de actores y sus diferentes acciones colectivas pueden lograr algunos resultados, no obstante, esto implica múltiples esfuerzos para lograr la movilización alrededor de una causa. En la presente investigación se identifican cuáles fueron las diversas acciones colectivas que el movimiento campesino del Catatumbo priorizó para lograr la movilización de actores y el efecto mediático.

Ahora, es oportuno hacer mención al concepto de acción colectiva, donde Villaveces (2009) citando a Elster (1985, 137) la define como:

“La elección por todos y o por la mayoría de los individuos de la línea de acción que, cuando es elegida por todos o por la mayoría de los individuos, conduce al resultado colectivamente mejor”. Esta acción colectiva puede ser espontánea o coordinada en busca de resolver conflictos de asignación o dificultades en la interacción de los agentes. (p.7).

Además, es pertinente analizar los efectos esperados con las acciones colectivas de los movimientos sociales, es así como surge la necesidad de hacer seguimiento a sus resultados; en el presente estudio de caso se busca identificar los resultados obtenidos por el movimiento campesino del Catatumbo como consecuencia de las movilizaciones realizadas entre el año 2013 y 2017, de tal forma que se pueda evidenciar la incidencia de este movimiento campesino en el agendamiento de políticas públicas agrarias en este periodo.

En relación con el éxito de los movimientos sociales, López Leiva (2012) hace referencia al trabajo realizado por Kriesi (1995) quien profundizó las iniciativas de Gamson (1990 y 2003), y lo plantea desde dos perspectivas según el cambio logrado; por un lado, destaca el *éxito procedimental*, al generar espacios de participación y reconocimiento como un interlocutor para tramitar las demandas; por otro, un *éxito sustancial* que se relaciona con las transformaciones en las políticas públicas como resultado de sus reclamaciones, que a su vez este puede ser *proactivo*, cuando logra incorporar beneficios para el movimiento en el proceso de construcción de políticas públicas, y, *reactivo* cuando evita que se ejecuten políticas en su perjuicio; de esta manera se busca identificar y clasificar los logros obtenidos por el movimiento campesino durante el periodo objeto de análisis.

En relación con los resultados de la acción colectiva en las políticas públicas, se espera entonces que estas se construyan en un proceso democrático teniendo presente la participación de los diferentes actores que buscan lograr un objetivo en común, al respecto Villaveces (2009) hace la siguiente reflexión:

...los resultados de la acción colectiva en *la política pública* en este caso, son fruto de la interacción, negociación y convergencia entre distintos actores, algunos más visibles y explícitos que otros...

... La lógica de la acción colectiva cabe, entonces, desde los enfoques *bottom-up* de la teoría de las políticas públicas hasta los enfoques mixtos. Es decir, la acción colectiva como una congruencia de intereses de distintos actores de la sociedad civil que se movilizan para conseguir un objetivo común, una política pública como acción (es) para enfrentar problemas específicos que han sido considerados asuntos públicos. (pp. 7-8).

De otro lado, es pertinente señalar que, durante las protestas campesinas en la región en el periodo objeto de análisis se utilizaron diversas estrategias, por lo cual en esta investigación se analizan sus efectos. Al respecto, Massal siguiendo a Charles Tilly (2008) y Sidney Tarrow (1994) se refiere a los repertorios de acción y al ciclo de protesta:

El concepto de repertorio de acción empezó a ser usado para describir el abanico de opciones tácticas disponibles en un contexto determinado para los actores sociales, y para evaluar cuáles modos de acción se usan efectivamente...; ...se ve el repertorio de acción como una escogencia táctica muy vinculada a un intercambio estratégico y puntual pero también a lo que es considerado o no “posible de hacer”, en un contexto determinado; ... “el ciclo de protesta” empezó a ser usado para periodos mucho más cortos, décadas o incluso menos.

Se pretende examinar cómo un mismo actor cambia de repertorio, para adaptarse a un nuevo contexto institucional y social, y cómo se suceden ciclos de movilización y desmovilización en función de la estructura de la oportunidad. (Massal, 2014, pp. 296-297).

La sociedad civil puede incidir en la toma de decisiones y contribuir a gestar esas transformaciones que una sociedad necesita de acuerdo con su contexto histórico, político, y socioeconómico:

...se destaca la posibilidad de transformar el *statu quo* a partir de la influencia sobre comportamientos, actitudes y decisiones de aquellos sujetos susceptibles de tomar una decisión en un momento determinado, no exclusivamente en el campo legislativo. Bajo esta perspectiva, según precisan Villar y Bonamusa (1998), la incidencia incorpora la capacidad que pueden llegar a desarrollar las organizaciones de la sociedad civil para

influir en las élites institucionales, no solamente desde el *lobby* (influencia legislativa), sino también por la participación en consejos o comités de consulta, foros públicos y con las formas de presión social contenidas en las manifestaciones, huelgas, etcétera. (Almonacid, 2015, p. 40).

En la presente investigación, el análisis de la incidencia del movimiento campesino del Catatumbo, se focaliza en la fase de agendamiento, por lo tanto, se busca establecer en cuáles aspectos ha logrado incidir el citado movimiento sobre los problemas expuestos en las movilizaciones realizadas en la región durante el periodo de análisis en esta fase del ciclo de políticas públicas.

Para Valencia, apoyándose en: Arellano (1999), Bardach (1998), Feo (2007), Gladkikh (2010), O’Connell y otros (2007) y, Watson (2003), las formas de participación de la sociedad civil en la fase de agenda se pueden presentar en diversos aspectos a considerar:

Ayudar en la identificación de un problema público o susceptible de convertirse en ellos que se quiere cambiar; participar en la discusión y promoción colectivamente del problema público; identificar y promover acuerdos con otros actores interesados en la inclusión del tema en la política; ayudar a establecer prioridades frente a los problemas más urgentes e importantes; realizar estudios que permitan conocer mejor el problema para la defensa (analizar el problema, las causas y consecuencias); analizar los resultados de los estudios a fin de establecer objetivos, metas y resultados deseados; diseñar un plan de promoción del tema, buscando un agendamiento efectivo: mensaje, actores, actividades, herramientas, recursos; difundir entre los actores claves los estudios y conclusiones a fin de lograr la inclusión de la política; presionar a los responsables políticos para que se cree una nueva política o un cambio en ella; proponer soluciones a los problemas sociales identificados coherentes con sus principios e intereses. (Valencia, 2012, p. 482).

1.6 Antecedentes del movimiento campesino en Colombia y en la región del Catatumbo

A través de la historia de la humanidad, se ha identificado que uno de los principales factores asociados a la organización y movilización campesina es el de la reivindicación por la tierra, para el movimiento campesino colombiano no es la excepción, donde las disputas han sido históricas y aún no se resuelven.

Para el gobierno de López Pumajero (1934-1938) fue de interés gestionar ante el Congreso una reforma agraria:

... sólo hasta 1936, con la Ley 200, también denominada “Ley de Tierras”, se abordaron como un tema único y concreto que desarrollar. Esta ley pretendió corregir la

problemática de dominio y concentración de la propiedad rural y estableció la figura de “extinción de dominio” de terrenos baldíos, lo cual llevó a un período de improductividad de diez años. En esta ley, la justificación del título de propiedad fue la función social para el uso económico, y también se reconocieron los derechos de los trabajadores rurales al dominio de las tierras. (Franco & de Los Ríos, 2011, p. 102).

En la historia reciente se conoce que a través de la Ley 160 de 1994 se propuso el Sistema Nacional de Reforma Agraria y de Desarrollo Rural Campesino; posteriormente, en el año 2016 con los Acuerdos de Paz firmados entre el Estado colombiano y el grupo guerrillero FARC, se da origen a una nueva institucionalidad que tendrá los retos de adelantar las reformas planteadas en dichas negociaciones, entre ellas, lo relacionado con la Reforma Rural Integral.

Se identifica que las movilizaciones campesinas se han asociado principalmente a la necesidad de realizar las reformas agrarias que el momento histórico exige, surgiendo así procesos organizativos alrededor de esta reivindicación.

Sobre la conformación de los movimientos sociales alrededor de las reivindicaciones rurales, se tiene como principal referente en el país a la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia, (ANUC); “A principios de los años setenta hubo nuevos fenómenos en la vida nacional que jalonaron la reflexión académica. La irrupción en la escena pública de la mayor organización campesina de la historia, la ANUC...” (Archila, 2001, p. 24).

Uno de los hitos de movilización orientados por la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) fue en 1971, donde se visibiliza este movimiento campesino ante el país.

...ante la negativa o pasividad del gobierno en cabeza del INCORA para hacer verdadera reforma agraria, se realizó una movilización nacional que permitió a los campesinos recuperar 1250 haciendas y latifundios improductivos. Este plan luego se extendió a todo el país. El gobierno nacional bajo la presidencia de Misael Pastrana arremetió con violencia contra los campesinos. (ANUC, 2017, párr. 3).

Surgen más adelante en los años 90 las movilizaciones campesinas cocaleras, principalmente en los departamentos de Guaviare, Putumayo y Caquetá. Ramírez (2001), hace un recuento sobre las marchas cocaleras de 1996 y advierte que estas movilizaciones se encuentran asociadas a manifestaciones previas donde las comunidades en dichas regiones reclamaban atención del Estado.

...no pueden entenderse desligadas de otros paros cívicos anteriores a estas, que desde una perspectiva de larga duración son manifestaciones coyunturales de movimientos sociales centrados alrededor de una demanda central: el reconocimiento de un Estado-nación colombiano tanto de su ciudadanía como de sus derechos adscritos como

ciudadanos y como habitantes con larga permanencia – sino oriundos – en la región amazónica. (p. 127).

Así, en diferentes regiones del país durante la historia de Colombia, ha emergido diversidad de movimientos campesinos, entre ellos en la región del Catatumbo, Norte de Santander, que son de interés para esta investigación, por el *acumulado histórico organizativo* construido a través del tiempo que ha permitido que este movimiento social se mantenga vigente.

La capacidad organizativa de la sociedad civil en el Catatumbo es el resultado de la participación comunitaria manifestada en múltiples propuestas, se destacan las Juntas de Acción Comunal y las Asociaciones de Juntas como las organizaciones de la sociedad civil de mayor tradición en la región. Esta articulación ha sido dinámica, y ha demostrado el interés de las comunidades en visibilizar sus necesidades y problemáticas para buscar alternativas de solución.

La organización social y comunitaria en el Catatumbo ha surgido a partir de la necesidad de la población de expresar y canalizar sus demandas, ante un Estado que es lejano y distante de la realidad en que viven los habitantes de esta vasta y rica región...

La fallida experiencia de canalización de las demandas sociales y de defensa de los derechos de los habitantes del Catatumbo frente al Estado, ha facilitado que las organizaciones sociales y comunitarias se levanten como sus abanderadas, ante una institucionalidad incapaz de garantizar unos derechos fundamentales y resolver asuntos de la cotidianidad ciudadana... (Fundación Ideas para la Paz, 2015, p. 34).

De otra parte, Héctor C. López ofrece un recuento de los antecedentes históricos de la organización y movilización de la sociedad civil en la región del Catatumbo, donde el movimiento campesino ha desempeñado un rol sobresaliente.

En Norte de Santander ya se habían conformado una serie de organizaciones políticas, sindicales y comunitarias que hacían presencia en Cúcuta desde 1970; de igual forma, en la región del Catatumbo existían diversos sindicatos; en Ocaña se encontraba la organización *Hombres Nuevos para un Mundo Nuevo*, conformada por Comunidades Eclesiales de Base, así como grupos cristianos quienes ejercían la doctrina de la teología de la liberación en el trabajo social con las comunidades en la región. Adicionalmente, en la zona estaba presente la Asociación de Usuarios Campesinos (ANUC) y otras expresiones de la sociedad civil, tales como la Pastoral Social y el movimiento comunal que dio origen a las tiendas comunitarias, que luego se transformarían en cooperativas; el pueblo indígena Barí también estaba organizado y representado en Coobarí y Asobarí; otra organización como Asocobobalí se caracterizaba por el

fortalecimiento de las tiendas comunitarias y un sistema de normas de derechos y deberes hacia la naturaleza dada su cercanía con el parque natural y el resguardo Motilón Barí. En 1985 surgen además expresiones políticas tales como: La Unión Patriótica (UP), el Frente Popular y el Movimiento A Luchar. (López, 2016).

En 1987 se visibilizó la agitación social en la zona, identificándose cuatro momentos históricos protagonizados por diversos actores, según lo señala López (2016).

La primera en marzo, hacia el municipio de Convención, donde se mueve una parte de su acumulado.

La segunda en junio, durante el paro del Nororiente, donde mueve todo su acumulado: una parte hacia Valledupar, otra hacia Ocaña y otra parte a Tibú.

La tercera movilización, fue la primera movilización campesina del Catatumbo a Cúcuta, en el mes de septiembre.

La cuarta, el paro de la compañía Wester, empresa de operaciones sísmicas, en el mes de diciembre. (p. 47).

Se presenta como hito de las primeras marchas campesinas en el Catatumbo, la realizada en septiembre de 1987 hacia Cúcuta, esta movilización también estuvo acompañada por diversos sindicatos de la región, entre las principales motivaciones era la solicitud del esclarecimiento del asesinato del dirigente educativo Hernando Sanguino de la Asociación Sindical de Instructores Norte Santandereanos (Asinort), quien fue asesinado después del paro del nororiente que se realizó en junio de 1987. (López, 2016).

La marcha campesina comenzó en el municipio de Ocaña el 5 de septiembre y llegó a Cúcuta el 17, el objetivo, negociar con el gobierno departamental doce puntos del pliego que se resume en los siguientes temas: Respeto por la vida de los dirigentes y manifestantes; justicia relacionada con los asesinatos de líderes sindicales y campesinos; desmilitarización de la región, libre movilización de los pobladores, cumplimiento de acuerdos pactados en anteriores movilizaciones; garantías para la realización de los cabildos denominados “El pueblo habla, el pueblo manda”; respeto por la vida y garantías reales para los activistas de A Luchar, la Unión Patriótica, el Frente Popular, y el resto de organizaciones de izquierda y organizaciones populares; dotación de servicios públicos (acueducto, alcantarillado, luz, teléfono y aseo); pavimentación e iluminación de calles, construcción y dotación completa de centros de salud y escuelas de barrios marginados de Cúcuta; libertad de intercambio de productos en el área fronteriza y respeto a la vida, por parte de la guardia y demás organismos de seguridad venezolanos; reunión con el Gobernador de Norte de Santander y del Estado del Táchira, con el

objetivo de buscar la normalización del comercio fronterizo, el cese de represión a comerciantes, y garantizar la estabilidad laboral de los trabajadores del hospital San Juan de Dios de Cúcuta. (López, 2016).

Es importante resaltar que cuando se hace mención del *acumulado histórico organizativo*, se refiere a todo el proceso de organización de la sociedad civil, que ya se había adelantado en la región donde convergían diversos actores entre ellos: Sindicales, populares, comunales, religiosos, indígenas, campesinos, comerciantes, transportadores, etc. La participación de la sociedad civil manifestada en diferentes movimientos se ve reflejada cuando tienen propósitos en común, logran aunar esfuerzos para generar impacto en la movilización.

Por otro lado, es necesario destacar que, sumado a las problemáticas y necesidades socioeconómicas de la región, a través de la historia el pueblo *catatumbero* ha tenido que lidiar con la presencia de diversos actores armados, entre ellos, los grupos guerrilleros, pues desde mitad de la década de los sesenta, alrededor del tema petrolero llegó a la región el Ejército de Liberación Nacional (ELN); posteriormente, en la década de los ochenta arribó el Ejército Popular de Liberación (EPL), grupo armado que se desmovilizó en 1991, sin embargo, disidencias de este aún hacen presencia en la región; finalmente, a mediados de los ochenta empezó a hacer presencia las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). (PNUD, 2014).

Sumado a lo anterior, a partir de la década de los 80 empiezan a hacer presencia otros grupos armados ilegales, la incursión paramilitar llegó a la región del Catatumbo, marcando la historia del conflicto y la violencia en la zona; Los Pepes y Los Prada conformaron las Autodefensas de Santander y Sur del Cesar y el Frente Resistencia Motilona, y a su vez integraron las Autodefensas Unidas de Córdoba y Urabá, estos grupos organizaron el ingreso a la zona del bloque Catatumbo y del bloque Norte. (PNUD, 2014).

Es así, como a los pobladores de la región del Catatumbo que no solo padecían el abandono estatal, sino también la arremetida de los diferentes actores armados, se le adicionaba tener que soportar el incumplimiento de acuerdos realizados asociados con reclamaciones previas; el tema de la fumigación con glifosato y erradicación de los cultivos de uso ilícito durante la década de los noventa fue el principal motivo de las protestas, puesto que muchos campesinos veían en estos una alternativa de generación de ingresos para subsistir. (PNUD, 2014).

El conflicto armado, la intensificación de la violencia, la estigmatización, entre otras causas, fracturaron ese tejido social que por años la sociedad civil venía construyendo en la región, generando un escenario limitante para el desarrollo de las múltiples propuestas organizativas. En la memoria histórica permanecen las aflicciones que se profundizaron en la época de incursión paramilitar en la zona que debilitó al movimiento campesino.

Esa gran movilización que existía a finales de la década de los noventa quedó prácticamente exterminada, en la región del Catatumbo no quedaron Juntas de Acción Comunal, ninguna persona quería ser presidente de Junta, ni de Comité, ni de nada, nadie quería saber de nada. (Origen Común, 2013, min. 12:17- 12:30).

Posteriormente, empiezan a surgir procesos de cambio y la sociedad civil de la zona toma nuevamente el impulso para reorganizarse, es así como emergen nuevos movimientos y organizaciones de la sociedad civil que han sido los protagonistas y que empiezan a desempeñar un rol importante en la región, visualizándose no solo en el departamento de Norte de Santander sino también a nivel nacional e internacional.

Es pertinente resaltar, que la sociedad civil en la zona del Catatumbo, como sus organizaciones y movimientos se van transformando de acuerdo con los momentos históricos, los contextos socioeconómicos, políticos y los nuevos liderazgos que se van gestando y formando alrededor del territorio y su historia.

En la actualidad, se vienen conformando otras organizaciones, entre ellas, las de mayor presencia en la región se pueden mencionar a Asociación Campesina del Catatumbo (Ascamcat), Comité de Integración Social del Catatumbo (Cisca) y el Movimiento para la Constituyente Popular (MCP).

Inicialmente se creó el Comité de Integración Social del Catatumbo (Cisca) en el corregimiento San Pablo, de Teorama, y el municipio de El Tarra, donde se realizaron sendas reuniones para conformarlo. Por diferencias entre sus dirigentes se fundó, un año después, la Asociación Campesina del Catatumbo (Ascamcat).

Más adelante, se creó un nuevo grupo: el Movimiento por la Constituyente Popular (MCP), cuyo nombre pareciera reflejar una organización política, pero realmente es de índole popular y social. Este movimiento participa actualmente de la Cumbre Agraria a través de la Asociación Nacional Campesina (Asonalcam). (“Las organizaciones sociales que mueven el Catatumbo”, 2016, párr. 9-10).

2. Las movilizaciones campesinas en la región: Antecedentes, las acciones colectivas, los temas del debate, los actores, las narrativas, contra narrativas y la meta narrativa

A continuación, se describen algunos antecedentes, varios hechos, así como relatos e historias, desde la perspectiva de distintos actores alrededor de las movilizaciones realizadas durante el periodo objeto de análisis donde se exponen las problemáticas de la región; estos discursos contribuyen a identificar la narrativa, la contra narrativa, la controversia, la historia visible y la no visible, que permitirán la construcción de una meta narrativa como resultado de la confrontación de dichos relatos, brindándole al analista de políticas públicas mayores elementos para obtener una aproximación a la identificación e interpretación de los problemas visibilizados.

Como se ha señalado, las demandas del campesinado en el Catatumbo no son recientes, al paro del año 2013 lo anteceden diversas movilizaciones, donde varias de las temáticas son recurrentes y hacen parte de acuerdos incumplidos, entre ellos: El acceso a salud, educación, agua potable y saneamiento básico, mejoramiento de vías; acceso a la tierra, asistencia técnica, proyectos productivos, garantías de protección a la vida y un tema candente en los últimos años, la erradicación forzosa de los cultivos declarados como ilícitos, como es el cultivo de coca, donde muchos campesinos de la región han visto en estos una alternativa como medio para sobrevivir, de tal forma que se oponen a una erradicación forzada y proponen procesos de sustitución concertada y voluntaria.

De acuerdo con el informe del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2014), denominado: *Catatumbo: Análisis de conflictividades y construcción de paz*, el conflicto en el Catatumbo está asociado a unas causas estructurales y coyunturales, entre ellas: Socioeconómicas, políticas, incumplimiento de acuerdos y compromisos, aumento de la militarización, cultura de ilegalidad, el boom de la economía cocalera y el narcotráfico, conflictos por el territorio; por la tenencia, uso y propiedad de la tierra, conflictos entre los modelos de desarrollo, extracción de recursos naturales, conflictos por la persecución y estigmatización a las expresiones comunitarias y políticas.

El debate acerca del cultivo de hoja de coca no es reciente en la región, en 1998 cuando inició el Plan Colombia se realizó la gran movilización del nororiente en contra de la erradicación de estos cultivos, ante lo cual los manifestantes proponían por primera vez la sustitución como alternativa. (Spansky, 2017).

Para profundizar en las demandas realizadas en el paro del Catatumbo del año 2013, es pertinente resaltar que esta movilización estuvo liderada por la Asociación Campesina del Catatumbo (Ascamcat), organización que en el año 2009 también se manifestó en la región y desde entonces reivindicó la constitución de la ZRC.

...promovió la creación de la zona de refugio humanitario por la vida, la dignidad, la tenencia de la tierra y la permanencia en el territorio como una forma de protección y prevención al desplazamiento forzado, y de los derechos fundamentales. En el marco de esa zona y de la Mesa de Interlocución y Acuerdo (MIA) surgió la propuesta de creación de la Zona de Reserva Campesina. (PNUD, 2014, p. 23).

De acuerdo con lo expresado por una dirigente de Ascamcat el proceso para la declaratoria de la ZRC en el Catatumbo se dio inicio en el año 2009 y fue en el año 2011 donde el gobierno nacional suscribió un convenio por 350 millones de pesos para financiar los estudios técnicos y hacer la delimitación de la ZRC, así como la consulta a los campesinos y la elaboración del plan de desarrollo alternativo para garantizar su sostenibilidad, en ese proceso se cumplió con lo requerido; de igual forma, en marzo de 2012 en Tibú se realizó una asamblea con el Incoder (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural) que era el último requisito necesario para la declaración de la ZRC, en este evento participaron unas 1.500 personas. En 2013, el gobierno nacional financió un proyecto de 730 millones para el estudio de sustracción de reserva forestal y avanzar en el proceso de la constitución de la ZRC, ante lo cual los campesinos reclamaban coherencia al gobierno nacional que había financiado estos proyectos y ahora no querían reconocer la figura de las ZRC. (León, 2013a).

Según Carrillo Bedoya (1981), se denomina paro cívico a la paralización total o parcial de las actividades que se desarrollan en una ciudad o región para llamar la atención del gobierno y exigir soluciones a sus problemas.

A partir del 11 de junio de 2013 durante 53 días, Colombia fue testigo de una de las más impactantes movilizaciones de campesinos realizada en los últimos años en el departamento de Norte de Santander, conocido como el *paro del Catatumbo del 2013*.

Este paro en la región generó un amplio despliegue mediático en distintos medios de comunicación convencionales y alternativos que cubrían la manifestación y fue así como se logró movilizar a diferentes actores alrededor de sus reivindicaciones, llamando la atención de los colombianos y de la institucionalidad estatal.

Una de las causas que exacerbó los ánimos del campesinado en junio de 2013 en el Catatumbo, fue la erradicación forzosa de los cultivos de coca que el ejército estaba adelantando en la región, los manifestantes bloquearon las vías de acceso a Tibú y Ocaña, como una forma de protestar y de presionar al gobierno nacional para ser escuchados. (“Reportaje: por qué arde el Catatumbo”, 2013).

La narrativa hegemónica por parte del gobierno nacional se expresó a través del Ministro de Defensa quien en su discurso insistió en avanzar con la política de erradicación forzosa de los cultivos de uso ilícito, identificándose que su implementación se estaba realizando desde un *enfoque de lucha contra las drogas*; de igual forma, en su relato hacía señalamientos sobre el perfil de los dirigentes campesinos que participaban en la protesta.

El jefe de la cartera de Defensa aseguró que la Fuerza Pública no detendrá el plan de erradicación y aseguró que los líderes campesinos no son simples labriegos, sino que “vienen de Europa”.

“Hay zonas donde nos quieren montar marchas y los líderes ni son campesinos, vienen de Europa. No vamos a suspender las erradicaciones”, aseguró Pinzón... (“Líderes campesinos vienen de Europa: Mindefensa”, 2013, párr. 1-2).

Al respecto, uno de los voceros de la Asociación Nacional de Reservas Campesinas (Anzorc), expuso en su relato acerca de las motivaciones del campesinado para manifestarse, de esta manera se identificó una contra narrativa al discurso de la política de erradicación forzosa implementada por el gobierno de nacional.

Hace más de tres meses se viene adelantando una fuerte campaña de erradicación violenta y forzada de los cultivos de coca que hay en los municipios del Catatumbo. La coca es la economía campesina de esta región. No hay otra alternativa por el momento. El gobierno, a través del plan de consolidación, llegó a la región a erradicar generando un fuerte impacto en las familias campesinas y los raspadores de hoja. Esto generó entonces una grave crisis en la economía familiar, una crisis social. (Baracaldo, 2013, párr. 4).

Adicionalmente, en relación con la problemática de los cultivos de uso ilícito en la región y las actividades de erradicación forzosa implementadas por el gobierno nacional, se identificó una contra narrativa en el relato del gobernador del departamento de Norte de Santander, en su discurso se observó una postura a favor de la sustitución de cultivos y de respaldo al campesinado que manifestaba:

Yo soy uno de los que he venido diciendo, durante no un mes, ni dos meses, sino hace rato, que la erradicación iba a tener complicaciones sino se da una alternativa a los

campesinos, aquí no hay que desconocer, independiente de que la marcha se haya dado, independiente de que se diga que está filtrada o infiltrada, eso es al margen, pero sí hay que reconocer que el campesino del Catatumbo ha estado abandonado...., durante los últimos cuarenta años, de todos los gobiernos, es una política de Estado que no ha mirado al campesino del Catatumbo; lo que necesitamos es que ahora se le dé una alternativa de proyectos productivos, que mire al campesino del Catatumbo en particular que efectivamente se metió al cultivo de lo ilícito porque no encontró herramientas, porque no encontró ningún cultivo sustituto que le garantizara que por lo menos pueda tener una sostenibilidad económica a futuro. (Contravía TV, 2013, min. 21:14-22:03).

Del mismo modo, la Asociación de Municipios del Catatumbo, Provincia de Ocaña y sur del Cesar, comunicó a la opinión pública su posición frente a las problemáticas de la región y la controversia alrededor de la erradicación forzosa de cultivos de uso ilícito, identificándose otra contra narrativa al relato del gobierno nacional en este tema:

...Los municipios que representamos se caracterizan por poseer las más altas necesidades básicas insatisfechas del país, las cuales son superiores al 83%, por tanto; cualquier acción del Estado debe tener como propósito la estructuración e implementación de programas de inversión social que resuelvan de manera directa las necesidades existentes en especial en cuanto a infraestructura, y la prestación de los servicios tales como educación, salud, entre otros.

... las decisiones en materia de erradicación de cultivos ilícitos no son de nuestra competencia, dichas decisiones son tomadas por el Gobierno Nacional...; ...desde el año anterior en diferentes reuniones de trabajo desarrolladas con funcionarios del gobierno nacional como representantes de las comunidades hemos propuesto que la erradicación debe ser producto de la concertación y la construcción de una propuesta viable de desarrollo agropecuario con participación de la comunidad, Gobernación de Norte de Santander, municipios e institucionalidad del sector que efectivamente permita a las familias campesinas que habitan en el Catatumbo, reciban ingresos que contribuyan a mejorar su calidad de vida...” (“1200 campesinos acaban de bloquear vía...”, 2013, párr. 10-11).

Así las cosas, aunque la principal causa que dio origen a las protestas del campesinado fue la erradicación forzosa de los cultivos de hoja de coca, en el denominado *pliego de exigencias* se plantearon varios problemas por los cuales muchos campesinos de la región se estaban movilizando; para Garraud, *la movilización de actores* es un modelo propuesto para la inscripción de problemas en la agenda política (Roth, 2002), con ello, esta comunidad buscaba ingresar en el debate público los problemas sociales que los afectaban, de esta manera, lograr elevarlos al nivel de problema público al ser incluidos en la agenda pública para ser resueltos por las autoridades gubernamentales.

El pliego de exigencias presentado por los campesinos contempló 10 puntos básicos que integran temas asociados con las problemáticas expuestas, por lo tanto, es importante revisar cada uno de los temas para conocer la complejidad de los problemas y el nivel de gobierno al cual le corresponde resolverlo según sus competencias. (Ver anexo A. Pliego de exigencias para 2013).

El movimiento campesino exigió que las negociaciones fueran realizadas través de la Mesa de Interlocución y Acuerdo (MIA), esta petición se resolvía a través de una acción *sencilla* que requería de la voluntad política para establecer los diálogos; teniendo presente que muchos de los problemas planteados en el paro involucraba la competencia del gobierno nacional, correspondía a este tomar las decisiones para adelantar los diálogos con los manifestantes, sin embargo, en esta mesa se requería la participación de todos los niveles de gobierno, (nacional, departamental y municipal).

Los manifestantes exigían la declaración inmediata de la ZRC del Catatumbo, este es un tema que desde años atrás se venía adelantando con el acompañamiento del Incoder, sin embargo, este trabajo quedó estancado y a la fecha del paro aún no se había declarado esta zona de reserva. Las zonas de reserva campesina es una figura que se encuentra contemplada en la Ley 160 de 1994 que busca garantizar a los campesinos el acceso a la tierra, al territorio y al desarrollo de sus comunidades; en este sentido, el campesinado exigía una ruta para establecer las fuentes de financiación al plan de desarrollo sostenible de la reserva y la ejecución de proyectos, identificándose que estos temas se encuentran asociados con políticas públicas de desarrollo rural que involucran en primera instancia al gobierno nacional.

Por otro lado, reclamaban la suspensión inmediata de la erradicación forzosa de los cultivos de uso ilícito y un programa de sustitución voluntaria y concertada como alternativa económica para los campesinos; de igual forma, se exigían subsidios para las familias a quienes se les había eliminado los cultivos de coca; todos estos temas asociados con la erradicación de cultivos ilícitos era una política antidrogas impartida por el gobierno nacional, de tal forma que las respuestas a este asunto correspondía a este nivel de gobierno.

Así mismo, requerían la suspensión de las políticas minero-energéticas en la zona, así como el derecho de las comunidades a ser consultadas y a tomar decisiones en los temas que pudieran afectarles, dichas políticas eran impulsadas por el gobierno nacional a través del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”, en lo que se había denominado las

“locomotoras minero-energéticas” decisiones que tenían incidencia en los territorios que involucraban no solo a las comunidades, sino también al gobierno departamental y local.

Exigían la suspensión de la política del Plan de Consolidación en el territorio de la ZRC, este plan estaba asociado con la política de consolidación territorial establecida en el Plan Nacional de Desarrollo adoptado en la Ley 1450 de 2011, donde en su artículo 195 se dispuso que el Consejo de Seguridad Nacional, tendría la responsabilidad del direccionamiento estratégico de la Política Nacional de Consolidación Territorial; el Consejo de Seguridad Nacional estableció que serían 7 de los 11 municipios del Catatumbo los que harían parte de las zonas de consolidación, ellos son: Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Teorama y Tibú. (Conpes 3739 de 2013). Así las cosas, este tema estaba asociado con políticas del gobierno nacional, de tal forma que correspondería a este nivel de gobierno atenderlos.

Además, otro tema de preocupación para los manifestantes estaba relacionado con las garantías que debía ofrecer el Estado en relación con los derechos humanos, este asunto involucraba a la política pública de derechos humanos en todos los niveles de gobierno y tenía asociado unos temas tales como: El reconocimiento político del gobierno nacional y la fuerza pública, del carácter civil de los campesinos organizados en Ascamcat; realizar las investigaciones a las denuncias por violaciones de derechos humanos; la conformación de una comisión de verificación para realizar seguimiento a las denuncias de violación de derechos humanos y la persecución política y judicial; revisar el problema de la coca desde una perspectiva política, económica y social y no desde el enfoque penal y criminal. En concordancia, se exigía respeto y garantías a la vida de los pobladores de la región y se evitara la persecución, criminalización y masacres ocurridas en el pasado.

Finalmente, el campesinado movilizaba una serie de inversiones sociales, estos asuntos requerían de *sencillas acciones* gubernamentales en los distintos niveles del gobierno que implicaba disponibilidad presupuestal para la ejecución de los proyectos. (Ascamcat, 2013a).

Como se puede observar, algunos problemas podrían ser resueltos con acciones del gobierno más *sencillas*, de tal forma que plantear las alternativas de solución y su implementación podría evolucionar de manera más ágil si existe la voluntad política y los recursos necesarios para ello, así las cosas, se puede distinguir que no todos los problemas

públicos requieren que sean intervenidos a través del diseño de una política pública para ser resueltos.

Otros problemas exigen acciones y procesos más complejos que involucran al entramado institucional, así como múltiples instrumentos de acción gubernamental donde se materializa una política pública que buscan resolver o mitigarlo, y en este caso específico, se impulsó el debate público de los problemas estructurales, históricos y coyunturales de la región.

Como se ha enunciado, esta investigación propone analizar la incidencia del movimiento campesino de la región en el agendamiento de problemas asociados con políticas públicas agrarias entre el año 2013 y 2017 utilizando los enfoques retórico y narrativo que contribuyen a la construcción de una meta narrativa, y, aunque se puede observar que la diversidad de temas y problemas expuestos en el paro de 2013 son transversales al desarrollo rural, se identificaron unos temas clave que este movimiento campesino regional posicionó en el debate público nacional, entre ellos: El modelo de desarrollo de la región, la dificultad para el acceso a la tierra y al territorio, los cultivos de uso ilícito como fuente de ingreso para muchas familias en la región; necesidad de proyectos alternativos que sustituyan los ingresos derivados del cultivo de hoja de coca, necesidad de asistencia técnica; construcción y mejoramiento de infraestructura.

Un actor predominante fue Ascamcat que asumió el liderazgo de la movilización y realizó una combinación de acciones colectivas, ejerciendo el derecho a la protesta social, realizando concentraciones y manifestaciones de los campesinos en las vías de Tibú y Ocaña que conducen a la ciudad de Cúcuta; reuniones, divulgación de los hechos en tiempo real por medios de comunicación alternativos y redes sociales; así como la convocatoria a distintos actores como mediadores, y al movimiento social en el país a apoyar sus causas; de igual forma, realizó comunicados, oficios a diferentes instituciones, entre otros.

Indignados, varios campesinos bloquearon la vía en el sector de la vereda La Cuatro, muy cerca de Tibú, llantas quemadas, árboles talados, palos atravesados, impedían la movilidad hacia Cúcuta. (“Reportaje: porqué arde el Catatumbo”, 2013).

De acuerdo con Carrillo Bedoya (1981), una de las acciones colectivas utilizadas en las protestas en Colombia es la ocupación de vías y paralización del transporte, se bloquea la movilidad en una vía intermunicipal para llamar la atención en todo el país, con esta acción se busca generar el escenario para expresar las problemáticas y exigir respuestas inmediatas a ellas.

Las narrativas de los campesinos movilizados, dan cuenta de sus preocupaciones por las cuales participaban en las protestas; tener un acercamiento a estos relatos e historias de vida, permite una aproximación para interpretar la realidad de estos actores; por ello, siendo el enfoque retórico y narrativo el propuesto para el análisis de políticas públicas en la fase de agendamiento en el que se concentra la presente investigación, se exponen algunos relatos de los manifestantes.

El siguiente discurso expresó la necesidad de buscar alternativas económicas para resolver el problema de los cultivos de uso ilícito; así mismo, visibiliza un conflicto por el modelo de desarrollo en la región, identificándose el inconformismo por la implementación de políticas direccionadas desde el gobierno nacional en relación con la explotación de recursos naturales y minero energéticos, asociadas con la denominada “*locomotora minera*” y ven en esta una amenaza para el campesinado y su relación con la tierra y el territorio.

...nosotros lo que exigimos al gobierno nacional, al gobierno departamental es que se creen proyectos alternativos para el desarrollo social de la región, proyectos que garanticen la sustitución gradual de cultivos de uso ilícito, nosotros no le estamos apostando a una erradicación porque nos están arrebatando el pan de cada día, tenemos la voluntad política de una sustitución gradual de los cultivos de uso ilícito...

...porque para ellos las propuestas se han generado, tenemos propuesta, y esa propuesta incluso no la quieran aceptar, ¿por qué?, porque lo que quieren es extraer el carbón para el bienestar de las multinacionales, lo que quieren es extraer el petróleo, lo que quieren es extraer todos los recursos naturales y energéticos que tiene el Catatumbo, ello hace que incluso el campesino no quiere dejarse arrancar de la tierra, no quiere ir a volver a sufrir las consecuencias cuando la época del paramilitarismo, que perdieron todo... (Cine Latina, 2013a, min. 2:06- 3:00).

En concordancia con el relato anterior, al respecto del modelo de desarrollo, uno de los voceros de Anzorc quien acompañó la protesta también se pronunció, resaltándose en esta narrativa que el debate de fondo en la región obedece a la confrontación entre las visiones de desarrollo económico:

Aquí mismo el gobierno está proponiendo la creación de un nuevo distrito minero en el Catatumbo, entonces digamos que ahí está la puja fundamental entre dos modelos de economía, que son antagónicos, un modelo extractivo, de enclave, rentista, petrolero, minero energético y de agronegocios, y un modelo de economía campesina que obviamente requiere de tierras y de territorio. (Contravía TV, 2013 min. 24:34 - 24:57).

Adicionalmente, se identificó en el relato de participantes de la protesta, su postura acerca de las dificultades que atraviesa el sector agropecuario, reconociendo que la problemática obedece a políticas económicas implementadas que los afecta.

Porque el gobierno ha venido creando la política neoliberal, el TLC, por ejemplo, que eso ha sido uno de los fracasos enormes para nosotros como campesinos agricultores, que si nosotros sacamos los productos no competimos con esas multinacionales que vienen trayendo a Colombia, como, por ejemplo, el arroz, el maíz, el sorgo, muchos productos que nosotros no somos capaz de competir, son mucho más baratos esos, que lo que nosotros mismos cultivamos acá en la región. (Cine Latina, 2013a, min. 6:37- 7:06).

Del mismo modo, en la siguiente narrativa el campesino cuestiona el concepto de desarrollo y quiénes se benefician de este, denunciando que el campesinado es excluido de políticas públicas que contribuyan a mejorar su calidad de vida, por lo cual, ha visto en el cultivo de la hoja de coca la opción que le ha permitido garantizar unos ingresos para la sostenibilidad de sus familias.

Porque del Catatumbo siempre se está hablando del desarrollo, siempre uno por los medios de comunicación uno escucha el desarrollo, pero cuando uno va a revisar en el fondo ¿el desarrollo para quién?, el desarrollo para las multinacionales, el desarrollo para la extracción de los recursos energéticos, siempre va saliendo de ese espacio el desarrollo del campesino, el campesino siempre sigue hundiéndose en la miseria, por ello incluso decir también que el problema de la coca es un problema que no es de responsabilidad del campesino, al campesino lo mandó a que sembrara coca fue el Estado, el gobierno colombiano lo mandó a que sembraran coca.

Porque lo primero, aplicó la política neoliberal, que es una política que le abrió las puertas al comercio de afuera... y de esa manera el gobierno colombiano al campesino lo abandona, no le da subsidios, no le da asistencia técnica..., ni créditos, ni nada, ni le arregla las vías, ni le abre comercio, ni nada, entonces el campesino lo que hace es que se ahoga, pero incluso para el campesino poder sobrevivir en esa tierra, ¿qué tiene que hacer?, pues busca la otra alternativa, la que le da la comida, la que le da la salud, la que le da la vivienda, la que lo viste, que se llama la mata de coca... (Contravía TV, 2013 min. 20:02 – 21:13).

En este sentido, durante la contienda política alrededor de la problemática de los cultivos de uso ilícito, en su discurso ASCACMAT insistió en posicionar en el debate público la sustitución de cultivos como alternativa de solución, adicionalmente, *un objetivo*, este involucraba el reto de *sustituir las rentas derivadas del cultivo de hoja de coca*.

... lo que se busca es que se sustituyan las fuentes de ingreso ilícitas por fuentes lícitas, lo que demanda tiempo para que los proyectos que se ejecuten, acompañados de las obras

de infraestructura física y social que se requieran, generen los ingresos que, como mínimo, perciben, actualmente, los campesinos. Sólo, de esta manera, el programa de sustitución será exitoso y podrá ser replicado en otras zonas cocaleras del país. (Ascamcat, 2013b, párr. 13).

De igual forma, el campesinado movilizado colocaba en evidencia el abandono estatal y la deficiente inversión social en la región, relatos que complementan lo observado en los datos de necesidades básicas insatisfechas y niveles de pobreza; en sus narrativas exteriorizaron las precarias condiciones en las que sus vidas transcurren.

Los manifestantes expresaron: “Robles asegura que su protesta no es solo por la erradicación de los cultivos ilícitos sin alternativas, sino también por los servicios de salud, energía y agua potable que no tiene su familia”. (Rincón, 2013, párr. 4).

...las vías de acceso a las regiones donde nosotros vivimos desaparecieron, porque el mantenimiento a las zonas donde nosotros vivimos, las carreteras las mantenemos nosotros a pica y pala, con la fuerza de nosotros, porque sinceramente no llega apoyo del Estado para nada. (Cine Latina, 2013b, min. 20:54 - 21:08).

Como se ha identificado, otro de los temas que generó controversia se encuentra alrededor de la constitución de la ZRC, figura de ordenamiento territorial que un sector del campesinado viene promoviendo como alternativa para tener acceso a la tierra, al territorio y al desarrollo de la economía campesina; en la siguiente narrativa se expresó esta necesidad y expectativa.

Una de las propuestas alternativas que nosotros estamos realizando en la región del Catatumbo es la zona de reserva campesina que se encuentra constituida en la ley 160 de 1994..., ... que nosotros estamos entablando y planteándole al gobierno esta propuesta para que los campesinos en verdad tengan su tierra, porque nosotros vemos en la región o en el país que los campesinos somos los únicos que no tenemos un territorio para poder tener una estabilidad o tener nuestras familias en nuestro territorio.

Vivimos en un territorio de tierras baldías, en un territorio de que nosotros no contamos en este momento jurídicamente que puede ser apropiado para los campesinos, vivimos en un territorio que en cualquier momento nos pueden desplazar por x o y razón, por ejemplo, las multinacionales tienen muchos intereses en la región del Catatumbo por la cuestión de que hay muchos recursos naturales... (Contravía TV, 2013, min. 3:05- 4:10).

Entre tanto, el gobernador del departamento y varios alcaldes de la región expidieron un comunicado conjunto a la opinión pública, dichos actores acordaron unificar el discurso frente a algunos temas en controversia y respaldaron varias peticiones de los campesinos.

Solicitaron al gobierno nacional la instalación de una mesa de interlocución para estudiar la declaración de la ZRC del Catatumbo, definir un cronograma, actividades y responsables, con la participación de diversos actores alrededor del tema; así mismo, instaron al gobierno nacional a estudiar la suspensión de la erradicación de cultivos ilícitos mientras se determinara el apoyo a las familias afectadas con alternativas de proyectos productivos que les permitiera generar ingresos para su sostenimiento, así como el otorgamiento de subsidios de ser necesario; adicionalmente, solicitaron al gobierno nacional alternativas para las familias que desarrollaban actividades legales en sus tierras y que se vieron afectadas por las actividades de erradicación. Por otro lado, solicitaban al gobierno nacional que se le reconociera el carácter civil a la Asociación Campesina del Catatumbo Ascamcat, además, se conformara comisiones de verificación de derechos humanos integrada por la OEA, la ONU, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo de Ocaña y de Cúcuta y del señor Obispo del municipio de Tibú; por último, rechazaron los actos violentos que se llevaron a cabo en el municipio de Tibú contra entidades de carácter oficial y contra el alcalde municipal y su familia; del mismo modo, lo ocurrido en el municipio de Ocaña, haciendo un llamado a la cordura, al diálogo para la búsqueda de soluciones que garanticen la prosperidad y el desarrollo de la región, invitaron a los manifestantes a desarrollar las jornadas de protesta de manera pacífica, garantizando el respeto por los derechos humanos y por la institucionalidad. (Gobernación Norte de Santander, 2013).

De otra parte, desde una perspectiva diferente, se identificó una narrativa del gobierno nacional donde se reconocía la deuda social del Estado para con la región y la necesidad de buscar soluciones a las problemáticas expresadas por las comunidades; así mismo, se colocó en el debate público la falta de eficacia de un documento orientador de política como es el Conpes 3739/2013 que se había diseñado previamente para la región; finalmente, se aclaró que los compromisos que se lograran incorporar en la agenda debían condicionarse a su viabilidad.

El consejero **Presidencial para el Diálogo Social, Luis Eduardo Garzón²**, afirmó que **“la situación del Catatumbo es dramática”**...

“Están pidiendo lo mismo que se pedía hace 18 años, yo justifico la protesta desde la mirada social y hay que resolver temas a la gente”, dijo el alto consejero...

² La letra en negrilla es tomada del texto origen de la cita.

...Explicó que existe un **Conpes** que no le llega a la gente, por lo que el presidente **Juan Manuel Santos** le dio la indicación de que “resolvamos cosas que no hagamos de demagogia, ni nuevos de documentos que no podamos cumplir”.

Por lo tanto, el compromiso es “construir una agenda de que podemos ofrecer, que podemos garantizar y que establezca en que tiempo lo podemos hacer”... (“Situación social del Catatumbo es dramática: ...”, 2013, párr. 2-6).

Del mismo modo, el relato del gobierno nacional en la voz del presidente de la República dio un giro, al reconocer que la decisión de la erradicación de los cultivos de uso ilícito se realizó sin implementar procesos de planeación:

“Tenemos que reconocer que se hizo sin la adecuada coordinación con los planes de desarrollo alternativo. Eso no puede ocurrir, y tenemos que revisar nuestra estrategia, no solo para el Catatumbo sino para todas las demás regiones donde estamos erradicando” dijo el Jefe de Estado esta semana. (Peña, 2013, párr. 7).

Por otro lado, como se ha expuesto, otro tema en la controversia se relaciona con la exigencia del movimiento campesino de la declaración de la ZRC del Catatumbo, aunque el gobierno departamental y varios municipios de la región solicitaron al gobierno nacional adelantar las negociaciones asociadas con el tema, en la narrativa expresada a través del ministro del Interior se identificó que este sería uno de los temas más complejos para abordar, puesto que involucraba a otros actores.

No tenemos temas vedados. En particular, sobre la zona de reserva campesina hemos dicho que se debe seguir el trámite correspondiente. Ellos quieren que se declare como parte del acuerdo, pero es la junta directiva del Incoder la que debe decidir. Además, hay un tema por resolver con los indígenas motilonos que están dentro del territorio que piden. (Rincón, 2013, párr. 23).

Al respecto, el presidente de la República también se expresó, afirmando que no se avanzaría en el tema de la ZRC mientras el campesinado continuara con los bloqueos, por lo cual se identificó en esta narrativa la posición del gobierno nacional de presionar al movimiento campesino al condicionar el diálogo social.

... Santos fue categórico en que no habrá decreto para reconocer la legalidad de esa área mientras persistan las vías de hecho.

“A esa decisión (la legalización de la zona de reserva) no se puede llegar por la presión de las vías de hecho. Eso no lo vamos a permitir”, advirtió el presidente.

Para él, acceder a la ZRC en estos momentos equivale a “poner en juego la autoridad del Estado y la seguridad de los colombianos.” (Peña, 2013, párr. 9-10).

Al presentarse los bloqueos de vías, el Escuadrones Móviles Antidisturbios (ESMAD) de la Policía Nacional, hizo presencia en la zona para recuperar la movilidad en las carreteras presentándose confrontaciones entre la fuerza pública y los manifestantes.

Para recuperar las vías tomadas, de Bogotá llegó el Esmad. El sábado 15 de junio, un intento por abrir paso a la vía terminó en un enfrentamiento de siete horas y dio paso a graves denuncias de parte y parte. (“Reportaje: por qué arde el Catatumbo”, 2013, párr. 10).

El 17 de junio en horas de la noche, las vías Ocaña-Aguachica y Ocaña-Convención, en el sector conocido como “La Ye”, también fueron objeto de bloqueos por parte de los manifestantes. (Ascamcat, 2013c).

Durante la fase de agendamiento es posible que se presenten tensiones entre los diferentes actores involucrados, cada uno de ellos preserva unos intereses que representa, de tal forma que, algunas acciones colectivas elegidas por un grupo de personas que buscan visibilizar un problema social pueden tener un alto contenido de presión.

La acción colectiva en escenarios de política pública puede llegar a ser disruptiva, especialmente en el momento de formación de las agendas, donde se está disputando la definición sobre los problemas, las posibles soluciones, los afectados, los responsables, entre otros. (Granada, 2012, p. 84).

De esta manera, Ascamcat comunicó a la opinión pública sobre la línea de acción que se había decidido por parte de los manifestantes para llamar la atención del Estado y hacía énfasis en que dichas acciones colectivas eran utilizadas como mecanismo de presión para ser escuchados por el gobierno nacional.

La Asociación Campesina del Catatumbo -Ascamcat- llama a realizar una acción pacífica de hecho para continuar presionando a la institucionalidad del Estado. Nos vemos obligados a realizar estas acciones contundentes para poder reivindicar nuestras exigencias ante la falta de voluntad del gobierno. (Ascamcat, 2013c, párr.2).

El 19 de junio, el intento de diálogo se frustró ante la presencia de los generales Rodolfo Palomino, director de Seguridad Ciudadana de la Policía, y Marcolino Tamayo, comandante de la fuerza de Tarea Conjunta Vulcano del Ejército, los campesinos manifestaron su desacuerdo y no participaron de la reunión; aducían que desde el año 2009 cuando se conformó la Mesa no hacían presencia militares en estos escenarios de diálogo con el gobierno; mientras tanto, el gobierno insistía en que los uniformados estuvieran presentes, situación que provocó que los

manifestantes se retiraran. Mientras tanto, 4.800 campesinos continuaban con los bloqueos en Tibú y otros 6.000 más seguían en Ocaña. (“Reportaje: por qué arde el Catatumbo”, 2013).

Las protestas continuaron y con ella los señalamientos a los que se enfrentaban los campesinos y organizadores de la movilización en el Catatumbo, en distintos medios de comunicación se empezó a mencionar sobre las posibles infiltraciones de la guerrilla de las FARC en estas manifestaciones.

El presidente de la República Juan Manuel Santos hacía referencia a un mensaje enviado desde La Habana donde se estaba negociando el Acuerdo de Paz con las FARC. “...‘Que le digan al presidente Santos que la Fuerza Pública deje de presionar a los campesinos que protestan en el Catatumbo’. Santos calificó ese hecho como una ‘torpeza’ porque ese mensaje demuestra que **‘esas manifestaciones están infiltradas’** y dijo que la fuerza pública permanecerá en la región y garantizará el orden público.” (“Marchas en el Catatumbo está infiltradas por las FARC...”, 2013, párr. 1-2).

Posteriormente, el 23 de junio la situación se agravó, dos manifestantes fueron asesinados en extrañas circunstancias en medio de los enfrentamientos entre la Fuerza Pública y los campesinos, cuando éstos pretendían tomarse el control del aeropuerto de Ocaña; seguidamente, el 25 de junio, en el sector conocido como “La Ye” se produjeron nuevas confrontaciones, en estos hechos fueron asesinados dos manifestantes más, al parecer hubo ráfaga de disparos; en total, fueron 4 campesinos inmolados en estos días de disturbios. (EFE, 2013).

El director de la Policía Nacional se pronunció sobre los acontecimientos que se presentaron alrededor del aeropuerto de Ocaña.

El uniformado manifestó que las autoridades tuvieron que intervenir “con el uso adecuado de la fuerza” para impedir que en dicho municipio de Norte de Santander invadieran y asumieran el control de la terminal aérea y se incendiaran las instalaciones de otras entidades. (Colprensa, 2013, párr. 9).

Por otro lado, los líderes campesinos salían a desmentir los señalamientos que desde los inicios de las protestas se expresaban sobre las infiltraciones de las FARC en las movilizaciones:

Santos habló de una presunta infiltración de las marchas campesinas por la guerrilla, ¿qué respuesta le dan ustedes?

Esos son señalamientos rancios, señalamientos irresponsables de parte de la institucionalidad de las Fuerzas Armadas. Acá si los campesinos marchan siempre dicen que hay infiltraciones de la guerrilla. Por eso claramente responsabilizamos al

presidente Santos por el asesinato. Hay pruebas, hay videos donde se ve que fueron asesinados.... (Morales, 2013, párr. 12).

Adicionalmente, en la narrativa de un líder campesino que participó de las protestas, se evidenció que las confrontaciones con la Fuerza Pública son unos hechos que dejan efectos negativos en la población, incrementándose la desconfianza y el rechazo hacia dichas instituciones.

...y eso indigna a la comunidad, porque la comunidad en sus ojos, en sus ojos ven como los matan..., eso le crea indignación y más resentimiento contra el ejército, porque el ejército tiene una cruel historia en el Catatumbo sembrada en el cerebro de los catatumbos que es de repudio por todas las complicidades que han tenido incluso con paramilitares, con multinacionales, y con todo lo que se suele decir para incluso el sufrimiento del Catatumbo, del sufrimiento del pueblo del Catatumbo... (Contravía TV, 2013, min. 8:41- 9:13).

El 27 de junio Ascamcat con el objetivo de avanzar en el agendamiento y el diálogo con el gobierno nacional, propuso una metodología para el inicio de las discusiones sobre los temas en controversia, dicha propuesta clasificaba cuatro mesas temáticas así: 1. Declaratoria de la ZRC del Catatumbo, financiación del Plan de Desarrollo Sostenible de la reserva, proyectos de inversión para el área urbana de Tibú y veredas circundantes. 2. Suspensión inmediata e indefinida de las erradicaciones forzosas; subsidios de \$1.500.000 para víctimas de la erradicación, programas de sustitución en el marco de iniciativas del Plan de Desarrollo Sostenible de la zona de reserva, suspensión del Plan de Consolidación en el territorio de la zona de reserva. 3. Suspensión de iniciativas minero-energéticas en el territorio de la zona de reserva, consulta previa a las comunidades campesinas sobre estos temas y 4. Derechos humanos. (Ascamcat, 2013d).

Posteriormente, el ministro del Interior informó acerca de la reunión realizada en Tibú y los planteamientos efectuados por el gobierno nacional en esta fase de agendamiento: “Cinco propuestas de inversión social, infraestructura, sustitución de cultivos, además de un compromiso para ejecutarlas rápido. Los líderes planteaban un problema de metodología. Llegamos con alternativas, pero no vimos voluntad, no vimos ánimos de negociación”. (Rincón, 2013, párr.21).

Ascamcat se pronunció sobre el tema, expresó que la delegación del gobierno se retiró de la mesa sin despedirse, no aceptó la metodología propuesta, desconociendo los temas del pliego de exigencias planteado por los campesinos. De igual forma, manifestaron que el gobierno presentó un plan de inversión por \$120.000 millones, considerando que era un distractor que

buscaba debilitar la movilización social y desconocer el Plan de Desarrollo Sostenible de la ZRC; así mismo, plantearon que sus voceros se han reunido con facilitadores para realizar recomendaciones en relación con el equipo de gobierno y la metodología, para lo cual están dispuestos a continuar con el desarrollo de la agenda. (Ascamcat, 2013e).

Ante el escenario complejo para lograr avances en el agendamiento de los problemas públicos y negociar los puntos del pliego de exigencias, como estrategia para mejorar el diálogo con el gobierno nacional, Ascamcat acudió a otra acción colectiva desde la perspectiva de la movilización de actores y propuso la conformación de una comisión facilitadora integrada por congresistas, entre ellos Iván Cepeda, Ángela María Robledo, Gloria Inés Ramírez y Hernando Hernández, dicha comisión fue autorizada por la mesa directiva de la Cámara de Representantes y la Comisión de Paz. (“Comisión del Congreso visitará Catatumbo para buscar solución...”, 2013).

Dada la dificultad para avanzar en los diálogos, negociadores del gobierno nacional identificaron dos temas de fuerte controversia en la contienda política en esta fase de agendamiento, son ellos: *La Zona de la Reserva Campesina del Catatumbo y la erradicación de cultivos de uso ilícito*. “... la decisión de pararse de la mesa se dio después de una jornada en la que les quedó claro que los líderes de la protesta no tenían realmente la voluntad de negociar nada diferente a la declaratoria de la zona campesina y el fin de la erradicación de la coca...” (León, 2013b, párr. 2).

De igual forma, se percibió en el gobierno nacional cierto nivel de resistencia y recelo para debatir algunos problemas en un espacio de diálogo regional con los campesinos que adelantaban la protesta, puesto que varios de estos tópicos también se estaban discutiendo en otro escenario, como era el Acuerdo de Paz en La Habana.

La estrategia de negociación del Gobierno fue aislar las reivindicaciones sociales -que Santos y su equipo creen justificadas dado el abandono estatal que ha sufrido esta zona durante décadas- de las peticiones políticas que consideran innegociables por tener que ver directamente con temas que son objeto de negociación en la Habana. La más difícil de ellas es la declaratoria de una zona de reserva campesina. (León, 2013b, párr. 6).

Esta posición del gobierno nacional se develó cuando el ministro del Interior en su discurso expresó que se pretendían generar dos escenarios de diálogo frente a los problemas del paro: “Están tratando de crearnos aquí espacios paralelos a La Habana, estimulando falsas

hipótesis de diálogos regionales, cuando el único escenario de debate, de acuerdo con las reglas que se fijaron, es La Habana y no el Catatumbo...” (León, 2013b, párr. 8).

De otra parte, continuando con el desarrollo del enfoque retórico y narrativo también se identificaron actores que representan *la historia no visible*, así lo manifestó en su relato un líder de la zona, donde se identificó que un sector del campesinado aunque no apoyó directamente la protesta, tampoco se opuso a que algunos de sus integrantes participaran en ella, este sector respalda la Zona de Reserva Forestal, mientras que Ascamcat reivindica las Zonas de Reserva Campesina, evidenciándose que en la región hay miradas diversas sobre el acceso a la tierra y la relación con el territorio.

“Aquí no estamos por el paro, tampoco impedimos a nuestra gente que se una a él, y al principio muchos fueron, aunque se volvieron asustados por los disturbios. Pedimos que se quede la Zona de Reserva Forestal como está...”; “...Ascamcat (Asociación Campesina del Catatumbo lucha por la Zona de Reserva Campesina, y Cisca (Comité Intersectorial del Catatumbo), por la forestal.” (Hernández -Mora, 2013, párr.2).

Simultáneamente, se sumaron relatos de otros actores alrededor de las protestas, la iglesia católica también se expresó a través del obispo de Tibú haciendo referencia a los permanentes incumplimientos por parte del Estado que provocan las movilizaciones campesinas.

“El Catatumbo es como el hijo que no fue valorado por su papá, el Estado, y, que ahora crece, se le enfrenta y no cree en sus promesas, pues siente que se le ha engañado con eternas promesas de un reconocimiento que no llegó.” (“Reportaje: porqué arde el Catatumbo”, 2013, párr. 19).

Adicionalmente, en la controversia y contienda política, se identificaron relatos de oposición y estigmatización a la figura de las Zonas de Reserva Campesina, en la narrativa hegemónica del expresidente Álvaro Uribe se refirió a estas como una barrera para el desarrollo.

... “son emporios del terrorismo” con las que las Farc “van a salir con la suya”, tras la situación que vive el Catatumbo...; “El nombre de reservas campesinas son sombras atractivas. La legislación aparentemente es inofensiva pero las pocas zonas de reserva campesina que hay en Colombia, son emporios del terrorismo que frustran las posibilidades de desarrollo de los campesinos.”

Al tiempo, el ex jefe de Estado calificó de “supremamente grave”, la situación que vive la región en el Norte de Santander donde, según él, se afectará la inversión extranjera y el desarrollo del campo en el país. “Está pendiente el Catatumbo de que se instalen extractores de aceite de palma por 100 mil millones de pesos. La sola expectativa de entregarle esa zona a las Farc, que la viene arrebatando de nuevo por el descuido de la

seguridad y la falta de oportuno diálogo popular, puede llevar a frustrar esas posibilidades”. (“Críticas de Uribe a las Zonas de Reserva Campesina”, 2013, párr. 2-3).

De igual forma, el gremio del sector agrícola representados en la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) se expresó a través de su presidente, aunque en su narrativa no manifestó una oposición de manera explícita hacia la figura de las Zonas de Reserva Campesina, argumentó que su constitución debía estar condicionada a un sustento técnico, y este no se identificaba en el caso de la ZRC del Catatumbo, por lo tanto, se infiere estar en desacuerdo con ella: “... el sector privado ‘no está de acuerdo con crear estas zonas porque sí: nunca nos hemos opuesto, pero siempre que estas zonas de reserva campesina tengan un proyecto productivo, que en este caso no lo vemos.’”. (“En el Catatumbo ‘le están midiendo el aceite’...” 2013, párr. 12).

En este sentido, aunque las Zonas de Reserva Campesina es una figura ya establecida en la Ley 160 de 1994, en las negociaciones de paz que se adelantaban en La Habana se discutía su incorporación en el punto 1. Reforma Rural Integral y algunos contradictores criticaban este hecho al considerar que se pretendía equipararlas al nivel de Resguardos o Consejos Comunitarios, identificándose otra narrativa hegemónica alrededor de este tema.

Inclusive, la guerrilla va más allá, pues reclama para esas zonas “autonomía administrativa, política, económica, cultural y con un sistema penal independiente”, similar a los resguardos indígenas o los territorios afrodescendientes. Por eso, el ex ministro de agricultura Juan Camilo Restrepo afirmó que la propuesta “es un disparate” y habló con desparpajo de “republiquetas independientes”. (“En el Catatumbo ‘le están midiendo el aceite’...”, 2013, párr. 15-16).

De otra parte, ante los graves acontecimientos presentados en la zona, la oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos presentó un informe expresando que una misión de observación se desplazó a la región del Catatumbo para interactuar con los campesinos, autoridades civiles y militares, de esta forma conocer sus apreciaciones sobre la problemática, identificando que se presentaron actos violentos.

... la Oficina pudo constatar: por un lado, que en las protestas campesinas hubo disparos con fusiles de alta velocidad, usualmente de dotación de la fuerza pública, y, por lo tanto, indicaría uso excesivo de la fuerza en contra de los manifestantes, lo que habría provocado la muerte de cuatro campesinos, los señores: Leonel Jácome, Édinson Franco, Diomar Humberto Angarita y Hermides Palacios. La Oficina exhorta a la Fiscalía a que investigue la presunta violación del derecho a la vida de estas cuatro personas.

Además, la misión observó que hubo agresiones por parte de los manifestantes contra la fuerza pública. En los hechos violentos quedaron heridos tanto manifestantes como

miembros de la fuerza pública, y hubo daños a la propiedad pública y privada, confinamiento a varias comunidades y cierre de vías, lo que generó una grave situación de crisis humanitaria... (ONUDHDH, 2013, párr.5-6).

Mientras tanto, desarrollando otras acciones colectivas y con el propósito de continuar movilizándolo a diversos actores alrededor de sus reivindicaciones y presionar para lograr el agendamiento de las problemáticas expuestas, en un comunicado Ascamcat exhortó a la movilización nacional de organizaciones campesinas, indígenas, afrocolombianas y populares. (Ascamcat, 2013f).

La protesta de los campesinos en el Catatumbo generó reacción en el campesinado colombiano, motivando una gran movilización en diversas regiones del país; es así como se observó que una manifestación local logró suscitar una gran movilización nacional alrededor de problemas agrarios germinando así lo que se denominó el *Paro Nacional Agrario del año 2013*.

Habrán paro nacional agrario en solidaridad con los campesinos del Catatumbo y su lucha por la zona de reserva campesina. Se darán movilizaciones en Guaviare, Meta, Putumayo, Caquetá, Nariño, Antioquia y Sucre.

... hay nuevos elementos en el proceso de movilización de los campesinos del Catatumbo, que han protagonizado una vibrante acción colectiva como movimiento social organizado y consciente en la búsqueda de sus derechos sociales, económicos, políticos, culturales y ambientales. (Duque, 2013, párr. 1-2).

Al mismo tiempo, los transportadores y cultivadores de palma manifestaron su preocupación por las pérdidas económicas; la Federación Colombiana de Carga por Carretera (Colfecar) seccional Norte de Santander se refirió al impacto de la protesta en la facturación del servicio, así mismo, el desabastecimiento de diversos productos en la región, adicionalmente, el incremento en el valor de los fletes y la parálisis del transporte hacia la zona del Catatumbo. De igual forma, la Federación Nacional de Cultivadores de Palma, (Fedepalma) expresaba que el paro impedía cosechar y movilizar toneladas del fruto ocasionando inconvenientes sanitarios en los cultivos, los cuales no había sido posible atender oportunamente, generando consecuencias económicas en las familias donde sus ingresos dependen de la palma. (Colprensa, 2013b).

De otro lado, el gremio de los arroceros informó sobre las pérdidas presentadas en este sector como consecuencia del paro, reportando 150 hectáreas para recoger y transportar a los molinos de Cúcuta puesto que en Tibú no se cuenta con molinos, fueron 1.750 toneladas

perdidas en el primer mes, afectando la economía de los campesinos, así como sus obligaciones bancarias. (Colprensa, 2013c).

Entre tanto, voces de apoyo a la movilización campesina llegaban de diferentes sectores, entre ellos, el pronunciamiento de las FARC, grupo guerrillero que se encontraba en negociaciones de los Acuerdos de Paz con el gobierno nacional.

A través de un comunicado de prensa, firmado por el Estado Mayor del bloque del Magdalena Medio, las Farc les dijo a los campesinos que “pueden contar con nuestras filas, con nuestras armas, con nuestros combatientes. Dispuestos a recibirlos, a apoyarlos, a conducirlos a la victoria final”.

Las Farc manifestaron que “en el Catatumbo los campesinos y pobladores llevan varias décadas movilizándose también. Y recibiendo el trato violento de los gobiernos. Por eso decimos a la gente: si no los escuchan y vuelven a agredirlos, aquí estamos nosotros”. (Colprensa, 2013d, párr. 2-3).

Las reacciones del gobierno al comunicado fueron instantáneas, algunos ministros expresaron que este apoyo era una evidencia de las infiltraciones de este grupo en las movilizaciones campesinas del Catatumbo convirtiéndose en una barrera para lograr acuerdos y abandonar las vías de hecho que afectaban a toda la población. (Acosta, 2013).

La crisis se agudizaba en la zona y el gobierno nacional insistía en la narrativa de condicionar las negociaciones del paro si los campesinos desbloqueaban las vías, así lo expresó el presidente de la República.

“No tengo ningún problema en sentarme a hablar con ellos. Este es un Gobierno al que le gusta discutir, pero sin vías de hecho. Hay toda la disposición de dialogar siempre que levanten los bloqueos. Sin ello no hay negociación posible.” (Colprensa, 2013e, párr. 2).

El 28 de julio, ante la falta de voluntad política del gobierno nacional para avanzar en el diálogo social, líderes de la protesta ejecutaron otra acción colectiva, acudiendo a la movilización de actores contactaron al padre Francisco de Roux para solicitar su mediación, este lidera la conformación de una Comisión de Garantes que fue integrada por el vicepresidente Angelino Garzón, el expresidente Ernesto Samper, el presidente del Congreso Juan Fernando Cristo, el representante de la Oficina de Derechos Humanos de la ONU para Colombia Todd Howland, el congresista Iván Cepeda y el Obispo de Tibú Omar Alberto Sánchez; es así como a través de esta comisión los campesinos enviaron una propuesta al gobierno nacional, esta consistió en levantar los bloqueos de las vías con el propósito de que, a más tardar el 5 de agosto, el gobierno nacional retomara el diálogo con el movimiento campesino. De igual forma, las

inquietudes de los manifestantes sobre los señalamientos fueron tramitadas por esta comisión ante la fiscalía, ante lo cual el fiscal expresó que no se criminalizaría la protesta y que las investigaciones que se llevarían a cabo serían aquellas donde se presentaron actos de violencia. Fue así como el presidente Santos aceptó la propuesta para reanudar los diálogos. (“El acuerdo para poner fin al bloqueo...”, 2013).

Así las cosas, se convocó a diferentes actores al denominado *Acuerdo Social por el Catatumbo* encuentro que se realizó el 2 de agosto en La Aduana, jurisdicción de Tibú, teniendo como testigos al equipo de garantes, los campesinos presentaron un acta que permitiera dar continuidad a los diálogos con el gobierno nacional, en ella se contempló una propuesta para retomar las conversaciones en la ciudad de Cúcuta. (Ascamcat, 2013g).

El 3 de agosto, el representante de la Oficina para los Derechos Humanos en Colombia de la ONU, designado por los manifestantes para verificar el desbloqueo de las vías, confirmó que las vías se encontraban despejadas, que los labriegos retornaban hacia sus viviendas y estos se encontraban a la expectativa de la fecha establecida por el presidente Santos para reanudar los diálogos con el gobierno nacional. (“ONU confirma que campesinos desbloquearon...” 2013).

La agitación que se vivió en el Catatumbo y que el país observó durante los 53 días del paro, fue un primer momento en *el ciclo de la protesta y la fase de agendamiento* donde se visibilizaron las problemáticas que padecen muchos habitantes de la región, aunque el movimiento campesino que participó en la protesta logró impulsar *los problemas sociales* que los aquejan *al nivel de problema público* y por ende inscribirlos en la *agenda pública*, en esta primera contienda no se obtuvieron acuerdos concretos que logran incorporarse en *la agenda gubernamental*; aunque sí se logró que finalmente se instalara una mesa de diálogo social donde se continuaría con las negociaciones.

La movilización campesina había logrado posicionar los problemas visibilizados durante la protesta al nivel de problemas públicos; ahora bien, no es suficiente con que la institucionalidad estatal reconozca que dichos problemas son incorporados en la agenda pública, se requiere incluirlos en la agenda gubernamental y avanzar en la toma las decisiones que busca mitigarlos o resolverlos; por lo tanto, además de la conformación de *un espacio político de diálogo social*, es imprescindible la conformación de *un escenario para el debate técnico*; para ambos casos es pertinente concertar una hoja de ruta, metodología, cronograma, agenda y responsables.

La conformación de mesas técnicas con la participación de diversos actores involucrados contribuye a la elaboración de un diagnóstico construido colectivamente, es en este espacio que nace en la fase de agendamiento donde se profundiza en el análisis del problema público en los siguientes aspectos: Se debate y se define el enfoque de análisis desde donde este será observado, que posteriormente, incidirá en el diseño de las alternativas de solución y su implementación; se profundiza en el análisis de las causas y sus consecuencias para lograr una identificación acertada; se acuerda su definición; se identifica la localización y caracterización de la población afectada; adicionalmente, en este escenario durante la fase de agendamiento se avanza en el análisis para identificar si el problema público puede resolverse con *sencillas acciones gubernamentales* o se requiere de una *intervención más compleja* que podría involucrar el diseño, implementación, evaluación y/o tal vez la reformulación de una política pública; el resultado de este proceso es un insumo que contribuirá al análisis y toma de decisiones en las siguientes fases.

Para el movimiento campesino surgen múltiples retos, entre ellos, el primero: Sostener los problemas en la agenda pública y lograr incorporarlos en la agenda gubernamental; segundo, que las alternativas de solución planteadas guarden consistencia con sus expectativas y con el enfoque desde donde se analiza el problema; tercero, la ejecución o implementación de estas, y, por último, el seguimiento y la evaluación permanente.

Continuando con el proceso en la fase de agendamiento, se retomaron las negociaciones el día 8 de agosto en la ciudad de Cúcuta; las principales conclusiones de esta reunión fueron expresadas por el director del departamento para la Prosperidad Social, quien informó que se abordarían todos los temas contemplados en los *10 puntos del pliego de exigencias*; adicionalmente, por iniciativa del gobierno nacional se incluirían otros temas buscando un *plan de desarrollo especial para la región*, con ello se buscaba convertir al Catatumbo en un *laboratorio de paz*, esta intención la había manifestado previamente el Presidente de la República, de tal forma que se generaron unas expectativas para la construcción de políticas públicas que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores de la región. (Colprensa, 2013f).

Luego de tres semanas de conversaciones, el 28 de agosto *se logró un primer acuerdo* asociado con uno de los principales temas de la controversia, *la erradicación forzosa de los cultivos de uso ilícito*, se identificó en este acuerdo un logro del movimiento campesino en la

fase de agendamiento al incorporar el problema en la agenda gubernamental y persuadir al gobierno nacional de analizar la problemática y buscar alternativas de solución desde una perspectiva política y socioeconómica encaminada hacia procesos de sustitución; se observó que se avanzó en el diseño de una estrategia como alternativa de solución para mitigar los efectos causados por la erradicación forzosa, este acuerdo se denominó *estrategia para la post erradicación y fase inicial de la intervención para la estabilización socio económica como parte del proceso de sustitución y desarrollo alternativo*, su implementación se proyectó realizarse en el marco del *Plan Piloto de Construcción de Paz para el Catatumbo* y contempló cinco componentes: 1. Base para el sostenimiento económico; 2. Asistencia Alimentaria; 3. Empleo de transición; 4. Seguridad alimentaria nutricional y 5. Formulación e implementación del proyecto productivo. (Ascamcat, 2013h).

No obstante, aunque se lograron avances en el diseño de la citada estrategia que se convertiría en un piloto, se observó que la problemática de los cultivos de uso ilícito en la región es compleja y requiere de un análisis profundo de sus causas y consecuencias que brinden los insumos para el diseño de alternativas de solución enfocadas a resolver la problemática de manera estructural. Este primer acuerdo beneficiaría a 400 familias que se dedicaban a los cultivos de uso ilícito, las familias recibirían un apoyo económico durante tres meses, este sería entregado a través de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito; la asistencia alimentaría consistía en el suministro de mercados para seis meses, estos serían entregados por Departamento para la Prosperidad Social acorde con el número de personas por núcleo familiar según censo; el empleo de transición buscaría vincular por 8 meses a un miembro de cada familia beneficiada; la seguridad alimentaria y nutricional sería concertada con las familias desde la firma del acta de compromiso, implementándose de manera inmediata. Posteriormente, las negociaciones se centrarán la ZRC para el Catatumbo. (Colprensa, 2013g).

Posteriormente, en el mes de noviembre se reunieron representantes de Ascamcat, el gobernador de Norte de Santander y delegados del gobierno nacional con el acompañamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), donde se logró un segundo acuerdo denominado *Acuerdo de Confianza*, incorporándose en la *agenda gubernamental* compromisos que asumirían principalmente el gobierno nacional y departamental para realizar inversiones en diversos sectores, entre ellos, la ejecución de proyectos agropecuarios,

infraestructura vial; acueductos y alcantarillados; salud, así como la conformación de un comité de seguimiento y control. (Ascamcat, 2013i).

Este nuevo acuerdo contempló ingresar en la agenda gubernamental la decisión de realizar una inversión de aproximadamente 20.000 millones de pesos, recursos tanto del gobierno nacional como departamental que corresponderían a las vigencias 2013-2014; por otro lado, el vicepresidente Garzón instaló la mesa de garantías y de Derechos Humanos. No obstante, voceros de los campesinos expresaron su preocupación ante el incumplimiento del primer acuerdo realizado, puesto que no se había hecho efectivo. (“Catatumbo tendrá obras por 20.000 millones...”, 2013).

Otra de las problemáticas que preocupaba al campesinado, se encontraba conexas con la crisis alrededor del tema de derechos humanos y garantías en la región, de tal forma que se logró firmar una declaración conjunta que hacía énfasis en incorporar en la agenda gubernamental los siguientes puntos: En el marco de la Política Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, impulsar un Movimiento Social por la Paz que promueva el respeto por los Derechos Humanos, la justicia y del desarrollo social; respetar y promover la protesta social, avanzar en el diálogo para la construcción de confianza y entendimiento entre los actores involucrados; resaltar el rol de los defensores de derechos humanos, evitando su estigmatización; respaldar a la Fiscalía General de la Nación en los esfuerzos para avanzar en las investigaciones de las denuncias que garanticen el respeto por los derechos humanos; instar a una audiencia pública nacional con diversos actores para promover el diálogo alrededor de las denuncias presentadas por la MIA en el marco de la Mesa de Garantías y DDHH; finalmente, resaltar los compromisos logrados entre el Gobierno Nacional, departamental y Ascamcat se encuentran en el Acuerdo de Confianza. (Ascamcat, 2013j).

De esta manera, al realizar un balance de las negociaciones, en el relato del gobernador de Norte de Santander persistía una preocupación alrededor de varias problemáticas expresadas por el campesinado.

... en este momento se está analizando el tema importante que es el de Zona Reserva campesina..., ya incluso hay un cronograma..., este cronograma lo que nos lleva es hacia el mes de marzo el Consejo Directivo de Incofer autorice o no autorice lo que es la Zona de Reserva Campesina, la posición de nosotros es que independiente de que haya o no haya Zona Reserva Campesina sí se requiere urgentemente que se le dé tierra a nuestros campesinos del Catatumbo, que aparte de que se le de tierras, se le dé proyectos productivos, que se le ayude con subsidios, para que no volvamos a tener los

mismos inconvenientes que tenemos en el Catatumbo... (La W Radio, 2013, min. 1:58-2:34).

Finalizando el año 2013 se había logrado inscribir en la agenda gubernamental lo pactado en el acuerdo denominado *estrategia post erradicación*; así mismo, compromisos de inversión social a través de la ejecución de proyectos planteados en el *Acuerdo de Confianza*; se había realizado una declaración conjunta en materia de derechos humanos entre el gobierno nacional, departamental, voceros de Ascamcat y la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia; de igual forma, se había logrado que la presentación ante el Incoder de la solicitud para definir la viabilidad de la ZRC sería definida en el mes de marzo del año 2014.

Hasta este momento en la fase de agendamiento se podría hablar del logro del movimiento campesino de inscribir en la *agenda pública* los problemas expuestos, así mismo, de inscribir en la *agenda gubernamental* algunas acciones del gobierno departamental y nacional que buscaban *mitigar* varios problemas planteados; no obstante, aún quedaban temas del pliego de exigencias por tratar y profundizar en el debate que condujera a resolver las problemáticas; adicionalmente, quedaba pendiente por cumplir la promesa del gobierno nacional de elaborar un *plan de desarrollo para el Catatumbo*, anuncio que generó expectativas para la región de construir políticas públicas alrededor del denominado *laboratorio para la paz*, de tal forma que la contienda política continuaba.

Por último, es importante señalar algunos aspectos relevantes sobre el análisis que realizó Cruz (2017) sobre el paro del Catatumbo del año 2013, que brinda algunos elementos para profundizar en el debate político y en la investigación académica:

Frente a los altos niveles de represión y criminalización, el campesinado respondió con un proceso organizativo que le permitió capitalizar ciertas oportunidades políticas, construir un marco de acción colectiva basado en la reivindicación de una Zona de Reserva Campesina y establecer alianzas con diversos actores sociales y políticos. Sin embargo, esto no fue suficiente para cambiar la política del Estado central frente a la región, pues los compromisos que éste adquirió siguen sin materializarse. (p.1)

Posteriormente, el 19 de marzo de 2014 se presentó un hecho que afectaría el derrotero en la agenda gubernamental alrededor del tema de la Reserva Campesina del Catatumbo; la Asociación de Autoridades Tradicionales del Pueblo Barí Ñatubaiyibari del departamento Norte de Santander, presentó acción de tutela contra el Consejo Directivo del Incoder, los Ministerios

de Agricultura y del Interior, Incoder, la Agencia Nacional de Minería y la Alcaldía de Tibú (Norte de Santander), invocando la protección de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas al territorio, a la consulta previa, el debido proceso y a la integridad y diversidad cultural del pueblo Barí; entre los hechos narrados se hacía referencia a que la comunidad indígena tenía conocimiento de que ante el Incoder se estaba adelantando una solicitud de la constitución de una ZRC sobre áreas parcialmente coincidentes con las tierras de resguardo o en adyacentes a ellas, ante lo cual la comunidad Barí consideró que este trámite y la decisión involucraría un proceso de consulta previa con esta comunidad indígena, actividad que no se había adelantado. (Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión, Sentencia T-052-2017).

Así las cosas, con una acción de tutela en proceso el panorama para lograr acuerdos en relación con la ZRC se complicó, y es que este también es uno de los principales asuntos en la controversia, pues desde el año 2009 la Asociación Campesina del Catatumbo venía realizando gestiones para su constitución, de tal forma que las acciones gubernamentales alrededor de este tema ahora dependían de las decisiones de otras instituciones del Estado, continuando este tema en la agenda pública.

Se tenía previsto que el Consejo Directivo del Incoder sesionaría en marzo para adelantar el trámite relacionado con la declaratoria de la ZRC, sin embargo, esta discusión se aplazó con el argumento de dar espera a que se resuelva la acción de tutela y una demanda de inconstitucionalidad de esta figura que se encontraba en proceso. (“Zona de reserva en veremos”, 2014).

Ante la dificultad para avanzar en el proceso de constitución de la ZRC, Ascamcat se pronunció a través de un comunicado sobre la decisión del Incoder de suspender el proceso de aprobación de la ZRC, expresando que se estaba gestando un complot desde la Procuraduría en contra de esta figura, buscando dividir y generar conflictos inexistentes con la comunidad Barí, generando confusiones para la conformación de la zona de reserva en el polígono de Tibú, aducían que los polígonos propuestos para la ZRC siempre habían sido concertados con la comunidad Barí y señalaron acuerdos al respecto firmados el 4 y 5 de diciembre de 2012, así mismo, hacían referencia al acuerdo ratificado en Concejo de Caciques del pueblo Barí realizado el 13 de octubre de 2013 donde se acordó con Ascamcat que no existían conflictos de orden ancestral ni de aspiración territorial. (Ascamcat, 2014).

De otra parte, alrededor de la contienda política generada en la fase de agendamiento, una buena noticia animaba a los promotores y defensores de las ZRC, puesto que, la Corte Constitucional se pronunció ante una demanda de inconstitucionalidad de varios artículos de la Ley 160 de 1994 por medio del cual son creadas y reguladas las ZRC, declarándolos exequibles mediante la Sentencia C-371/14; con este pronunciamiento se legitimaba esta figura y se enviaba un mensaje a aquellos contradictores políticos que las estigmatizaban al pretender asociarlas con iniciativas recientes de las FARC.

Por su parte, la Asociación Campesina del Valle del río Cimitarra (ACVC) señaló que hay un interés en mantener el desconocimiento de la figura y que, si bien hay pocos avances para sanear una deuda histórica con el campesinado, sí se trata de un paso para el reconocimiento del derecho a la tierra y el territorio. (Colprensa, 2014h, párr. 11.)

En el proceso de continuar con el diálogo acerca de los problemas incorporados en la agenda pública y que se requería evolucionar hacia la agenda gubernamental, se identificó que el gobierno nacional empezó a faltar a las reuniones de la MIA y después de siete meses hicieron presencia el 6 y 7 de noviembre, en esta reunión se anunció inversión por 8.800 millones de pesos para el mejoramiento de vías terciarias de la región, esta inversión estaba asociada con el tema de infraestructura de la agenda de negociación e involucraba la gestión de varias alcaldías ante el Ministerio de Transporte e Invías. Así mismo, ante el deficiente avance en las negociaciones, Ascamcat se pronunció enviándole una carta al presidente de la República donde se hacía referencia al incumplimiento y a la negligencia por parte del gobierno; de igual forma, cuestionaban la intención de pretender unificar las negociaciones en la Mesa Única Nacional de la Cumbre Agraria instalada en el mes de octubre. (“Gobierno incumple’ en el Catatumbo...”, 2014.)

En el año 2015 varios de los problemas contemplados en el pliego continuaban en la agenda pública y se esperaba que se incorporaran en la agenda gubernamental y avanzar en el ciclo; a finales del mes de marzo se retomaron las negociaciones en la MIA Catatumbo, en ella los representantes de los campesinos esperaban que se dieran respuestas a tres temas específicos: El primero, que el gobierno informara sobre los avances de las investigaciones acerca de los responsables del asesinato de los campesinos durante el paro en el 2013; el segundo, sobre la forma cómo se realizaría la sustitución gradual de cultivos de uso ilícito y el tercero sobre declaración de la ZRC. (“Catatumbo vuelve a la mesa”, 2015).

Por otro lado, un acontecimiento nacional avanzaba, en La Habana las negociaciones de los Acuerdos de Paz entre el Estado colombiano y la guerrilla de las FARC-EP se llevaban a cabo, donde es pertinente resaltar que Ascamcat participó en este escenario con una ponencia en la subcomisión de género en esta mesa de diálogos, entre los temas expuestos se plantearon las problemáticas estructurales que afectan a las mujeres campesinas del Catatumbo; el desconocimiento e invisibilización de las mujeres campesinas como sujetas políticas de derechos; la violencia contra las mujeres a causa del conflicto armado; ausencia de garantías para la participación política de las mujeres de base campesina y la negación al derecho a la tierra. (Ascamcat, 2015a).

Mientras tanto, se identificaron esfuerzos de Ascamcat por sostener los problemas visibilizados en la agenda pública e incorporarlos en la agenda gubernamental, continuaban denunciando incumplimientos por parte del gobierno; a través de una carta dirigida al Presidente de la República, al gobernador de Norte de Santander, a la Corte Constitucional y al Congreso de la República, expresaron su preocupación por la falta de asistencia a las reuniones de la MIA-Catatumbo, el deficiente avance de ejecución de los compromisos ya pactados, no lograr nuevos acuerdos, ni propuestas concretas, ante lo cual consideraban que se pretendía engañar al campesinado con maniobras dilatorias; denunciaban falta de voluntad del gobierno. (Ascamcat, 2015b).

Posteriormente, como resultado de actividades de seguimiento, la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de Naciones Unidas en Colombia ejerciendo como uno de los actores garantes de la MIA-Catatumbo, informó a la opinión pública sobre el avance de los acuerdos realizados entre el gobierno y campesinos organizados en Ascamcat, expresó que ambas partes estaban cooperando para lograr los objetivos propuestos y detallaba el estado de los acuerdos y su implementación según los ejes temáticos: Desarrollo rural; infraestructura vial; salud; acueducto y alcantarillado; ZRC del Catatumbo y garantías; finalmente, en este informe se concluye que si bien se han logrado avances en algunos compromisos, en otros no había progresos. (ONU DHDH, 2015).

Continuando con el debate en la fase de agendamiento, se retomaron las negociaciones en la ciudad de Cúcuta, donde se esperaba avanzar en los acuerdos establecidos, en esta sesión se discutió sobre los aspectos técnicos asociados con el desarrollo de proyectos productivos, reparación de víctimas afectadas por la erradicación de los cultivos de coca, garantía de derechos

humanos, salud, saneamiento básico y ordenamiento territorial. (“Se reactivó la mesa de acuerdo...”, 2015).

En el escenario de debate alrededor de las problemáticas en el sector salud, uno de los temas en discusión se encontraba asociado con la propuesta de Ascamcat de contar con un Hospital de tercer nivel en Tibú con equipos modernos; adicionalmente, la dotación de transporte medicalizado, entre ellos, pluviales y aéreos; el gobierno departamental insistió en una alternativa de solución, subir el nivel de complejidad del hospital de primero a segundo nivel, argumentando dos razones: La primera, se requería evaluar las necesidades reales de salud en la región del Catatumbo y la segunda, el gobierno departamental no brindaba las garantías para la sostenibilidad de un hospital de tercer nivel, donde una limitación identificada estaba relacionada con la dificultad para que el talento humano se estableciera en la región; inicialmente, la propuesta era realizar mejoramiento a la infraestructura de la ESE de Tibú. (“Idea de un hospital de tercer nivel...” 2015).

Terminaba el año 2015 y temas controvertidos como la declaración de la ZRC del Catatumbo y la sustitución de cultivos de uso ilícito continuaban en el debate para ingresar la agenda gubernamental; por otro lado, a media marcha se ejecutaban algunos proyectos contemplados en el acuerdo de post erradicación y acuerdos de confianza.

El año 2016 estuvo marcado por un acontecimiento trascendental para el país al visualizarse la firma de un Acuerdo de Paz y la necesidad de crear una nueva institucionalidad para afrontar los retos del post conflicto, de tal forma que se realizaron una serie de reformas a nivel de organizaciones del Estado, entre ellas la creación de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) establecidas en los Decretos 2363 y 2364 de diciembre 2015, entidades que desarrollarían actividades que venía desempeñando el Incoder del cual se había promulgado su supresión y liquidación según Decreto 2365 de 2015; así mismo, con el Decreto 2366 de 2015 se creó la Agencia de Renovación del Territorio que se encargaría de coordinar las intervenciones de entidades nacionales y territoriales en zonas rurales afectadas por el conflicto. De otra parte, se avanzaba en las negociaciones de los Acuerdos de Paz con las FARC-EP en La Habana, donde varios temas en discusión guardaban relación con los expuestos en el paro campesino del Catatumbo, entre ellos, el desarrollo rural, que involucraba a las zonas de reserva campesina; así mismo, el tema asociado con la sustitución de cultivos de uso ilícito.

Mientras tanto, Ascamcat continuaba realizando las gestiones correspondientes para mantener en la agenda pública e incorporar en la agenda gubernamental los problemas expuestos en el pliego que venían aplazados, así mismo, hacían seguimiento a la ejecución de los proyectos establecidos previamente en los diferentes acuerdos; hasta este momento no se vislumbraba ningún interés por parte del gobierno nacional de cumplir con la promesa de elaborar un plan de desarrollo para el Catatumbo generándose incertidumbre ante la posibilidad de la construcción de políticas públicas que contribuyeran a la transformación de la región.

El debate de la agenda que se estaba perpetuando, en la primera semana de marzo se reactivaron las sesiones de la mesa en la ciudad de Cúcuta, aunque el campesinado en su balance de seguimiento reconoció las gestiones del gobierno para adelantar los proyectos de infraestructura, especialmente en lo relacionado con las vías, consideraban que en otros temas tales como la sustitución concertada de cultivos de uso ilícito y la ZRC no se había logrado avanzar. (“Avance en la mesa del Catatumbo es del 30%”, 2016).

Después de varios años, se logró avances establecidos en la agenda gubernamental relacionados con el Acuerdo de Confianza que buscaba materializar dichos compromisos asumidos, la gobernación de Norte de Santander anunció inversiones por más de 13.000 millones de pesos que serían destinados para el mejoramiento del Hospital de Tibú y para continuar con los estudios y diseños del anillo vial para la paz, así mismo, se informaba sobre la ampliación del plazo del banco de maquinaria para continuar con las actividades de mejoramiento vial en el Catatumbo. (“Destinan millonarios recursos...”, 2016.).

Dando continuidad con la discusión y el seguimiento a los problemas incorporados en la agenda, en mayo se volvió a reunir la MIA-Catatumbo, en ella se trataron asuntos sobre salud, asistencia técnica, derechos humanos y sustitución de cultivos; en los aspectos a cargo del Ministerio de Agricultura se analizó el acompañamiento a 500 familias en asistencia técnica agropecuaria, así mismo, se informó sobre el avance en estudios de vocación de suelo, aplicación y uso de tecnologías, mercadeo para las líneas productivas, resaltándose a los cultivos de cebolla y café. (“Avanza diálogos de gobierno y campesinos...” 2016).

Por otro lado, a finales de mayo nuevamente se estimuló al debate en la región, atendiendo a la convocatoria nacional de la Cumbre Agraria, otra expresión de la sociedad civil, el Comité de Integración Social del Catatumbo (Cisca) lideró las manifestaciones en la zona; no bloquearon las vías, como acción colectiva decidieron armar campamentos alrededor de estas,

protestaban por varios asuntos entre ellos: Incumplimientos del gobierno, así como por el problema de los cultivos de coca, consideraban que lo que se estaba negociando en La Habana con las FARC-EP no solucionaría el problema del crecimiento de dichos cultivos en la región, puesto que eran el medio de supervivencia de muchos campesinos, además, alrededor del negocio de la coca se encontraban otros actores que se lucraban y estos eran los que iban a generar la resistencia; se buscaba que se brindara alternativas reales de solución a esta problemática; resaltaban que para desarrollar programas de sustitución había que garantizar productos competitivos, vías de acceso y eliminación de intermediarios.

Otro tema en debate se relacionaba con las ZRC, pues argumentaban que las negociaciones con las FARC en la Habana en el punto relacionado con la Reforma Rural Integral promovían la creación de las ZRC, sin embargo, señalaban que el problema no es que se haya escogido dicha figura, sino que en los acuerdos no se contemplaron otras propuestas; aunque reconocían en las ZRC la reivindicación del campesinado, el Cisca destacaba que venía trabajando en la región con otras propuestas como son los territorios campesinos agroalimentarios, también llamadas zonas agroalimentarias, donde además se buscaba el reconocimiento del campesino como un sujeto político de derechos; destacaban que en el territorio se podían aplicar todas estas propuestas.

Otra preocupación para esta organización era sobre el rol de las grandes empresas en el territorio, en el Congreso de la República se acababa de aprobar la Ley 1776/2016 (Zidres), que permite la creación de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, donde según el gobierno, con ella se busca mejorar la productividad en las regiones al promover la asociación entre empresarios y campesinos para ejecutar proyectos agroindustriales; sin embargo, esta ley tiene contradictores, quienes consideran que es un método para legalizar la acumulación de tierras, al entregar los baldíos de la nación a los empresarios y no a los campesinos que llevan años intentando que les titulen los baldíos, el gobierno ha venido argumentando que gran parte del territorio integra la Zona de Reserva Forestal, por ello no puede ser adjudicada.

Así mismo, expresaron sus inquietudes sobre la vocería de las Juntas de Acción Comunal (JAC) en el territorio si se llegara a constituir la ZRC, pues las JAC son organizaciones comunitarias que por décadas han hecho presencia en la región y no están dispuestos a ceder esta

vocería ante una nueva organización del territorio en las ZRC, para el Cisca en los territorios agroalimentarios, las JAC no perderían esta vocería.

Finalmente, inquietaba al campesinado lo que ocurriría con el EPL, señalado por el gobierno nacional como grupo disidente de la guerrilla EPL (Ejército Popular de Liberación), el ministerio de defensa los había calificado como Grupo Armado Organizado denominado “Los Pelusos”; expresaban que ante la negativa del gobierno de reconocerlos como insurgencia, no se podía desconocer que son un actor armado en la región, de tal forma que la implementación de los acuerdos de paz se complicaría, pues este grupo ha intentado ganar espacios en la región. (“En La Habana se negocia la agenda de las FARC...”, 2016).

Después de varios días de movilización en distintas regiones del país, se identificó en la narrativa del gobierno nacional que la deuda social con el campo colombiano está vigente.

Así lo reconoció el presidente Juan Manuel Santos: ‘Yo sé que, hace falta mucho, que hay necesidades en el campo y gente inconforme’. Por su parte, la Cumbre Agraria, cabeza de la movilización, sigue firme en que la deuda no se reduce a los acuerdos incumplidos de la movilización de 2013, sino que es histórica. (Flórez, 2016, párr. 28).

Al tratarse de una movilización nacional, que buscaba colocar nuevamente en la agenda pública y gubernamental las problemáticas del campo colombiano y los acuerdos incumplidos, las negociaciones se centralizaron en la Cumbre Agraria, esta efectuó un balance de lo pactado durante la movilización realizada años atrás, llegando a la conclusión de que los compromisos del gobierno nacional ascendían aproximadamente a un billón de pesos para inversión en el desarrollo del agro e infraestructura en las zonas rurales; adicionalmente, denunciaban que no se había logrado avances en soluciones a temas estructurales tales como: Tierra, territorio y soberanía, el modelo minero energético y la sustitución de cultivos de uso ilícito. (Flórez, 2016).

Así las cosas, el 12 de junio la Cumbre Agraria llegó a acuerdos con el gobierno nacional, voceros de diversas organizaciones, entre ellas, del Congreso de los Pueblos, expresaron que el principal logro fue que se reconociera la legítima protesta por parte del gobierno nacional; al respecto de las peticiones, expresaron que se lograron acuerdos en temas como tierras, medio ambiente y minería y se continuaría debatiendo asuntos como la paz, derechos humanos y garantías para la protesta, de igual forma, una ruta para la discusión de la relación campo ciudad y acuerdos incumplidos. (“Fin del paro: La Cumbre Agraria sale fortalecida, 2016”).

Mientras tanto, se buscaba dar continuidad en el debate a los problemas incorporados en la agenda de la MIA-Catatumbo, en julio se tenía previsto una nueva sesión, sin embargo, este

encuentro se vio frustrado puesto que se había convocado a otra reunión en Tibú en la cual participarían el Ministro del Interior, de Agricultura, el Alto Consejero para el Posconflicto, comunidad y productores, esta situación generó rechazo por parte de Ascamcat quienes manifestaron que no habían sido invitados a dicho evento, por lo tanto, consideraban era una estrategia para dividir a la población; por otro lado, el gobierno nacional argumentaba que la intervención en relación con la sustitución de cultivos se realizaría de manera integral en el territorio, de manera que, era necesario explicar lo que acontecería en los próximos años, de esta forma, surge una nueva crisis en el diálogo para lograr avances alrededor de los temas del debate. (“Gobierno y Ascamcat nuevamente en crisis”, 2016).

Por otro lado, la Asociación Campesina del Catatumbo, con expectativas en los avances del Acuerdo de Paz que se estaba adelantando en La Habana, y ante los acontecimientos que se presentaban en la región, haciendo uso de diferentes estrategias de acción colectiva y apoyándose en la movilización de actores, remitió a través de la comisión de garantes de la MIA-Catatumbo una carta a la mesa de negociaciones en La Habana, con ello se demuestra su interés para trascender en el debate a otros escenarios.

Saludamos, aplaudimos y nos alegramos con los anuncios de paz del pasado 23 de junio, donde el cese bilateral al fuego entre las partes genera esperanza de éxito del proceso en La Habana y que tiene que iniciar con la implementación en los territorios, de los acuerdos ya alcanzados.

Quisiéramos que esta misiva tuviera otro objetivo más esperanzador, pero no, escribimos a ustedes con la profunda preocupación por dos situaciones que nos aquejan, la primera es la agudización de la violencia en nuestra región, producto de la reaparición de las estructuras del paramilitarismo que avanza en todo el territorio nacional y en especial en el Catatumbo...

La segunda preocupación que tenemos radica en que para nosotros la paz con justicia social pasa por eliminar los problemas sociales que aquejan nuestra región, dentro de las cuales se encuentran los cultivos de coca y marihuana. Por esto, vemos con alegría los acuerdos anunciados en el punto 4 en La Habana, el cual busca dar soluciones integrales a esta problemática... (“Carta de Ascamcat a la mesa de La Habana...”, 2016, párr. 2-5).

A su vez, se identificó otro actor en un escenario distinto con el interés de impulsar políticas públicas alrededor de temas en el debate, en el Congreso de la República el senador Alberto Castilla, de origen campesino de la región del Catatumbo, gestionaba un proyecto de acto legislativo para lograr el reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos, el

derecho a la tierra y la territorialidad campesina, con ello se buscaba que el Estado promoviera políticas alrededor de la cultura y la economía campesina, sin embargo, esta iniciativa no prosperó. (“Plenaria del Senado hundió proyecto...”, 2016).

Finalmente, el año 2016 le entregó al país los Acuerdos de Paz firmados entre el Estado colombiano y la guerrilla de las FARC-EP; Ascamcat fue una de las organizaciones de la sociedad civil en el Catatumbo que estuvo abanderando la socialización de estos acuerdos.

La difusión de los acuerdos de La Habana y los avances de las conversaciones entre las Farc y el Gobierno Nacional, en Norte de Santander **no es liderada por la institucionalidad sino por grupos sociales y de izquierda, en su mayoría**. Así lo revelan las constantes apariciones de organizaciones como la Asociación Campesina del Catatumbo (Ascamcat), Marcha Patriótica, o Juventud Rebelde que durante este año **han liderado diversos espacios para hablar del proceso de paz**. (“Grupos sociales y de izquierda lideran pedagogía de paz”, 2016, párr.1-2).

De acuerdo con la Presidencia de la República de Colombia (2016), con el Acuerdo Final de Paz, uno de los puntos que brinda expectativas de reivindicación al campesino no solo para el Catatumbo sino para las diversas regiones de Colombia es el punto No. 1, *Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral*, en este se abordan temas relacionados con el desarrollo rural y la democratización del acceso a la tierra, en el numeral 1.1., se plantea el tema del *acceso y uso, tierras improductivas, formalización de la propiedad, frontera agrícola y protección de zonas de reserva*, se promueve de manera explícita las Zonas de Reserva Campesina; en el numeral 1.2. se expone acerca de los *Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)*, con ellos se busca la transformación estructural del campo y el ámbito rural, de igual forma, una relación equitativa entre el campo y la ciudad, lo anterior, teniendo presente las características propias del territorio; en el numeral 1.3. se esbozan los *Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral*, que involucra *infraestructura y adecuación de tierras*, entre ellas, infraestructura vial, infraestructura de riego, infraestructura eléctrica y de conectividad; por otro lado, el desarrollo social a través de la intervención en salud, educación, vivienda y agua potable; además, ofrecer estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa; asistencia técnica, subsidios, crédito, generación de ingresos, mercadeo y formalización laboral.

Otro de los temas establecidos en el Acuerdo de Paz está relacionado con los cultivos de uso ilícito, en el punto No. 4. *Solución al problema de las drogas ilícitas*, se reconoce que en muchas regiones del país, principalmente las más abandonadas han sido afectadas por el cultivo,

producción y comercialización de drogas ilícitas, se busca entonces construir una solución conjunta e integral al problema, por lo que se requiere diseñar una visión que resuelva las causas y consecuencias de este fenómeno; para ello se establecen los *programas de sustitución de uso ilícito, planes integrales de desarrollo* con participación de las comunidades, en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de sustitución y recuperación ambiental de las áreas afectadas por dichos cultivos, la creación de un *Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)* que busca llevar a cabo este proceso en coordinación con diversas entidades del Estado, este programa se ejecutará en el marco de la *Reforma Rural Integral*; adicionalmente, se busca fortalecer los programas de prevención del consumo y salud pública, se reconoce que el consumo de drogas es un fenómeno multicausal y se requiere el compromiso y trabajo conjunto entre autoridades, comunidad y la familia alrededor de una política de promoción en salud, prevención y atención integral; se resalta que, la política frente al consumo de drogas ilícitas debe ser una prioridad y *una política de Estado*; por otro lado, se busca la solución al fenómeno de la producción y comercialización de narcóticos, comprendiendo que el asunto del consumo de drogas ilícitas es un problema transnacional, de tal forma que es indispensable el trabajo articulado con la comunidad internacional.

De este modo, teniendo presente una nueva realidad nacional, con un Acuerdo de Paz que se convirtió en un documento orientador de políticas públicas, se generaron expectativas acerca del diseño e implementación de estas, es así como a través de este proceso se logró ingresar en la agenda gubernamental diversos puntos del acuerdo, entre ellos: El punto No. 1, Reforma Rural Integral y el punto 4, Solución al problema de las drogas ilícitas.

En concordancia con lo anterior, el 28 de enero de 2017, *comunidades campesinas de las veredas Caño Indio, El Progreso 2, Chiquinquirá y Palmeras Mirador, zona rural del municipio Tibú en Norte de Santander*, firmaron un acuerdo con el gobierno nacional y las FARC-EP frente a la constitución de la Zona Veredal Transitoria de Normalización (ZVTN) *en la vereda Caño Indio*, en el marco de la implementación inmediata del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso ilícito (PNIS), contemplado en el punto 4 del Acuerdo Final, este era el primer acuerdo de sustitución que se protocolizaba después de la firma del Acuerdo de Paz, de tal manera que se convertiría en un piloto de la implementación. (PNIS, 2017a).

De otra parte, después de estar varios años en la agenda pública el debate alrededor de la ZRC del Catatumbo, se daban las condiciones para que ingresara a la agenda gubernamental, la

Corte Constitucional se pronunció con la sentencia T-052/17, donde se resolvían varios aspectos, entre ellos, se ordenaba a la Agencia Nacional de Tierras, antiguo Incoder y demás entidades que la hubieran sustituido en su función, emprender de forma inmediata las acciones necesarias para la resolución de las solicitudes de ampliación, saneamiento y delimitación de los resguardos indígenas Motilón Barí y Catalaura La Gabarra; así mismo, se autorizaba adelantar acciones preparatorias para tomar decisiones con respecto a la solicitud de constitución de una ZRC presentada por Ascamcat ante el Incoder que a la fecha se encontraran pendientes de realización, advirtiendo que no se procedería de fondo hasta que se concluyera de manera definitiva la actuación sobre ampliación, saneamiento y delimitación de resguardos; posteriormente, determinar la necesidad de adelantar proceso de consulta previa; finalmente ordenó la creación de una mesa consultiva entre comunidad indígena Barí y Ascamcat, con el acompañamiento de la ONIC y Anzorc, así como del Ministerio de Agricultura, entidad encargada de la coordinación de esta mesa. (Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión, Sentencia T-052-2017).

Consecuentemente con la implementación del Acuerdo Paz, teniendo presente que uno de los problemas incorporados en la agenda gubernamental se encuentra alrededor de los cultivos de uso ilícito, campesinos del Catatumbo firmaron un pacto de sustitución de cultivos y se alistaron para participar del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), para ello se organizaron en la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Marihuana y Amapola (Coccam), donde buscaban aportar a la construcción de una paz estable y duradera, de manera que exigían que se implementara el Acuerdo Final. (Ascamcat, 2017a).

Avanzando en el proceso de implementación del Acuerdo de Paz, en mayo se inició el plan piloto de sustitución en la zona veredal Caño Indio (vereda Palmeras Mirador, Chiquinquirá y Progreso II, municipio de Tibú); adicionalmente, a principios de septiembre, comunidades campesinas de Tibú firmaban acuerdos colectivos para la sustitución, acogiéndose a lo planteado en el Acuerdo Final de Paz. (“Acuerdo colectivo en Tibú para sustitución de cultivos” 2017).

Sin embargo, a mediados de septiembre nuevamente se provocó el debate en el Catatumbo, continuando en la agenda el problema alrededor de los cultivos de hoja de coca, puesto que se pretendía adelantar actividades de erradicación forzosa de cultivos de uso ilícito, ante lo cual los campesinos denunciaban falta de coherencia en las políticas del gobierno nacional, por un lado, se intentaba dar inicio a la implementación del Acuerdo Final de Paz en lo relacionado con el Punto No. 4, donde ya se habían realizado pactos de sustitución de cultivos de

uso ilícito y por otro, se anunciaban planes de erradicación forzosa, generando confusión en el campesinado y desconfianza en el proceder del gobierno nacional al evidenciarse una doble narrativa en su discurso.

Luego de que el pasado 13 de septiembre el presidente de los Estados Unidos, Donald Trump, amenazara con desertificar e incluir a Colombia en la lista negra de países que no cooperan con la lucha contra el narcotráfico, si no logra frenar la producción de cocaína, el Ministerio de Defensa de Colombia anunció la erradicación forzosa de coca en los 11 municipios del Catatumbo, Norte de Santander. (“El Catatumbo protesta y se organiza ante medidas de erradicación...”, 2017, párr. 1).

De esta manera, se identificó la narrativa hegemónica en el gobierno nacional, a través del Ministerio de Defensa, con el objetivo de impedir el crecimiento de cultivos de uso ilícito en la región con el anuncio de un plan de erradicación forzosa de aproximadamente 24.000 hectáreas de cultivos de hoja de coca en el Catatumbo, situación que generó el rechazo del campesinado. (“Campesinos del Catatumbo piden frenar...”, 2017).

Adicional a la narrativa anterior, el gobierno nacional, a través del relato del coordinador regional de la Dirección de Sustitución para el Catatumbo, develó que las dos opciones estaban en la agenda gubernamental: “... queremos precisar que el Gobierno nacional no ha renunciado a la vía de la erradicación forzosa, porque esto irá unido a la sustitución voluntaria...” (“Suspenden erradicación forzosa en El Catatumbo...”, 2017, párr. 3).

Posteriormente, la Cumbre Agraria nuevamente convocó a movilizaciones en el país, el 12 de octubre el Cisca que también agrupa diversas Juntas de Acción Comunal lideró las protestas en la región del Catatumbo; los incumplimientos del gobierno en relación con lo pactado en la Cumbre Agraria Étnica y Popular en la movilización anterior era una de las principales causas para que el campesinado se manifestara. (Julio, 2017).

En esta ocasión la protesta se concentró en colocar en el debate público los problemas que desde el paro del Nororiente ocurrido en el año 1987 se habían expuesto, resaltando los acuerdos incumplidos por el gobierno a los compromisos de esa época, concluyendo que las problemáticas seguían vigentes. Luego de tres días de paro, se logró con la gobernación de Norte de Santander el compromiso de iniciar negociaciones frente a cuatro problemas principales inscritos en la agenda pública y con las expectativas de continuar con el debate en la agenda gubernamental estos fueron: Salud, educación, vías y cultivos de uso ilícito.

Finalmente, el 15 de octubre se levantó el paro y el 20 del mismo mes se instaló un nuevo escenario de diálogo social en la región, denominado la Mesa Social y Comunitaria por la vida digna del Catatumbo, integrado por el movimiento campesino que participó en la protesta y la gobernación de Norte de Santander, este espacio conformaría en su interior unas sub mesas en concordancia con las problemáticas objeto de la movilización. (“Así va la Mesa Social y comunitaria del Catatumbo...”, 2017).

Por lo tanto, ya constituida la *Mesa Social y Comunitaria por la vida Digna del Catatumbo* donde se discutirían las exigencias del campesinado en cuatro sub mesas de carácter técnico: Salud, educación, vías y cultivos de uso ilícito, se logró no sólo incluir en la agenda pública los problemas planteados, sino que también se inició el proceso para ser incorporados en la agenda gubernamental, la siguiente reunión donde se continuaría con las discusiones técnicas fue convocada para el 20 de noviembre de 2017, donde se iniciaría el proceso de diagnósticos de las problemáticas. (Gobernación Norte de Santander, 2017a).

No obstante, aunque se había logrado avanzar en negociaciones con un sector del movimiento campesino de la región, el debate continuaba, Ascamcat, la Coccam y el Movimiento Político y Social Marcha Patriótica Norte de Santander, presentaron ante la opinión pública un comunicado con la exposición de motivos para salir nuevamente a las calles a protestar, entre las razones argumentaron: El incumplimiento a la implementación del Acuerdo Final, principalmente en lo referente al punto No. 1. Reforma Rural Integral y el punto No. 4. Solución al Problema de las drogas Ilícitas; falta de garantías a los líderes sociales, evidenciándose asesinatos sistemáticos; incumplimiento para otorgar la amnistía e indulto a prisioneros políticos según lo estipulado en el Acuerdo Final; alto grado de incumplimiento a los acuerdos suscritos en el paro del Catatumbo del 2013; la corrupción en la institucionalidad y funcionarios del Estado; la invisibilización y exclusión de las organizaciones sociales y sus propuestas alternativas en escenarios de participación y construcción de paz; la insistente militarización de la vida y falta de soluciones estructurales a las problemáticas de las comunidades; profundización del modelo minero-energético en el Catatumbo en detrimento de la economía campesina y familiar; exigían la reactivación e instalación de la Mesa Nacional Agropecuaria y Popular de Interlocución y Acuerdo-MIA Nacional, así como, la MIA Catatumbo; se anunciaba una movilización nacional e invitaban a las organizaciones y movimientos sociales a participar de la protesta a partir del 25 de octubre. (Ascamcat, 2017b).

Como estaba anunciado, el 25 de octubre nuevamente el campesinado de la región representado en Ascamcat se movilizó para incorporar en la agenda pública y gubernamental los diversos problemas expresados previamente en el comunicado, se vislumbraba un paro indefinido.

Ante los acontecimientos, teniendo presente que uno de los temas del debate estaba relacionado con el incumplimiento a los acuerdos pactados, el 26 de octubre se realizó en Cúcuta una reunión para adelantar rendición de cuentas sobre los compromisos adquiridos por el gobierno nacional y departamental en el marco del paro del Catatumbo del 2013; esta reunión fue gestionada por los garantes de la MIA-Catatumbo; en este evento se reconoció por parte del gobierno que Ascamcat no manejó ni recibió ningún recurso relacionado con los proyectos de los acuerdos de la MIA, se aclaró que el rol de esta asociación ha sido de veeduría y seguimiento a las inversiones; por otro lado, se evidenció un nivel de incumplimiento del 70% del pliego del 2013; en dicha reunión se intentó avanzar en negociaciones del pliego de exigencias con el gobierno nacional, sin embargo, varios ministros no asistieron, adicionalmente, funcionarios del gobierno manifestaron no tener la capacidad para tomar decisiones, de tal forma que no se logró llegar a ningún acuerdo; los garantes de la MIA expresaron su compromiso para lograr acercamiento con el gobierno y plantear acuerdos mínimos de tal manera que se lograra superar el actual paro que se vivía en la región. (Ascamcat, 2017c).

Adicionalmente, en la narrativa del ex presidente Ernesto Samper uno de los integrantes del equipo de garantes de la MIA- Catatumbo, manifestó que, para el gobierno nacional debía ser una prioridad en la agenda avanzar en la política de sustitución de cultivos de uso ilícito, y como última opción, implementar la política de erradicación forzosa; así mismo, hizo énfasis en la importancia de articular inversión social alrededor de la ZRC.

“La política de erradicación forzosa siendo complementaria, no puede desarrollarse en la región de manera simultánea, primero hay que darle la oportunidad a la gente para cambie el cultivo, ya si se encuentran resistencias y hay, la necesidad de ir a una operación mayor que entre la erradicación, pero no pueden operar las dos políticas al mismo tiempo en el mismo lugar, pues se pueden originar conflictos sociales como el de Tumaco...

A pesar de la sentencia de la corte constitucional, el proceso de crear una Zona de Reserva Campesina en el Catatumbo está demorado, y creemos que el concepto de la ZRC donde se tiene que vincular a la tierra, con las vías, escuelas y proyectos productivos, es el futuro que le espera a la región que construye paz; por ello le hacemos

el llamado al Gobierno Nacional para que estos aspectos sean tenidos en cuenta.” (“Ernesto Samper hace llamado al Gobierno Nacional...”, 2017, párr. 4-6).

Por otro lado, se identificó una *historia no visible* alrededor de esta movilización, algunos líderes de Asojuntas de Tibú manifestaron no sentirse representados en Ascamcat, de tal manera que se observó a otro actor que exigía participar en las conversaciones que se estaban adelantando.

...los líderes de las Juntas de Acción Comunal de Tibú hicieron un llamado para que sean tenidos en cuenta porque no se sienten representados por las asociaciones campesinas...

“Dejamos claro que Ascamcat no nos representa a nosotros, yo creo que acá todos debemos participar en esa mesa, debemos tener conocimiento de qué es lo que está pasando allá”... (“No nos sentimos representados...”, 2017, párr. 2-4).

Mientras tanto, como resultado de acciones colectivas ejecutadas por el campesinado, continuaban bloqueadas varias vías entre Cúcuta, Tibú y Ocaña, un vocero de los manifestantes expresó:

... “los campesinos tomaron la decisión de reactivar el paro, en la vía hacia Aguachica, en el sector dos de la Ruta del Sol, también se generó bloqueos en la vía Cúcuta-Ocaña en sectores como La Curva, La Ye de Sardinata, La Ye de Astilleros y en el campo petrolero en Tibú.” (“Bloqueo total se registra en vías de Norte de Santander...”, 2017, párr. 2).

Al mismo tiempo, se conoció el relato de los alcaldes pertenecientes a la Asociación de Municipios del Catatumbo, Provincia de Ocaña y Sur del Cesar, expidieron un comunicado a la opinión pública, donde se informó que dicha organización ha venido construyendo documentos técnicos y presentando proyectos ante el gobierno nacional para buscar alternativas de solución a las problemáticas de la región; solicitaban al gobierno nacional un diálogo directo con los municipios con el propósito de lograr consensos con las comunidades; se solidarizaban con la justa protesta social que se adelantaba de manera pacífica, señalando que las peticiones realizadas estaban consignadas en la agenda regional de desarrollo 2032 y proyectos estratégicos 2016-2019; finalmente, solicitaban al gobierno nacional se conformara de forma inmediata una mesa de diálogo integrada por los alcaldes, sociedad civil, gobierno departamental y garantes para iniciar el proceso de búsqueda de las alternativas de solución a los problemas estructurales de la región. (Asociación de Municipios del Catatumbo, Provincia de Ocaña y sur del Cesar, 2017).

De esta manera, se inicia la contienda política, varios de los problemas inscritos en la agenda pública se encontraban a cargo del gobierno nacional, se esperaba que este hiciera presencia con sus delegados en la región para iniciar el proceso de diálogo social con el campesinado movilizad, sin embargo, su ausencia al principio fue notable, evidenciándose falta de interés para resolver este conflicto. “Se siente que no hay mucha voluntad’, explicó una fuente de la administración departamental.” (Prieto y León, 2017, párr. 60).

Posteriormente, el 30 de octubre delegados de la gobernación de Norte de Santander hacían presencia en el sector de la “Ye”, Astilleros del municipio de El Zulia, donde se conoció la narrativa de este Ente Territorial a través del secretario de gobierno, quien insistió en la importancia de avanzar en los diálogos, así mismo, informó que por parte del departamento se venía cumpliendo con los compromisos establecidos en el acuerdo de confianza del paro del 2013 y advertía que las nuevas peticiones requerían de la intervención del gobierno nacional.

... “y es de nuestro interés cumplir la totalidad de lo pactado. Con inversiones alrededor de los \$24 mil millones, se ha cumplido con los estudios y diseños del Anillo Vial de la Paz, se asignaron importantes recursos de regalías para las obras civiles de este corredor, se tiene el financiamiento de la operación del combo de maquinaria para vías terciarias, los estudios, diseños y próxima construcción de un acueducto veredal en Hacarí y la construcción del hospital de Tibú...”

...Frente a los nuevos requerimientos, Pallares Díaz aseveró que las nuevas solicitudes “involucran obras de infraestructura que requieren unas cuantías supremamente altas, que escapan a la capacidad del departamento. Por lo tanto, creemos que debemos escalarlos al orden nacional.” (Gobernación Norte de Santander, 2017b, párr. 3-6).

En este sentido, el relato del secretario de gobierno del departamento se enfocó en persistir en el diálogo y evitar las confrontaciones; no obstante, hizo la aclaración de que la mayoría de problemas inscritos en la agenda pública eran de competencia del gobierno nacional, por lo tanto, se esperaba la presencia de delegados del nivel central para atender las exigencias del campesinado.

“Hay solicitudes para el departamento, pero **el grueso es con el Gobierno Nacional que haga presencia en el territorio**, básicamente como gobernación estamos abiertos al diálogo, **tenemos pendiente seguirnos viendo y planear reuniones**; obviamente hemos hecho todo el requerimiento para que la fuerza pública no genere enfrentamientos contra los campesinos.” (“Campesinos de Catatumbo piden presencia del gobierno nacional...” 2017, párr. 4).

Simultáneamente, en la narrativa de un vocero de los campesinos se identificó que, si bien se reconocía el compromiso de la administración departamental por cumplir con los compromisos adquiridos como resultado del paro del año 2013, el campesinado consideraba que el cumplimiento había sido parcial, puesto que todavía hacía falta la ejecución de obras; de otra parte, también se reclamaban nuevas inversiones en vías para el municipio de Abrego y Sardinata, de igual forma, cobertura en electrificación rural para municipios del Catatumbo, proyectos que se habían anunciado, pero sin concretarse. (Gobernación Norte de Santander, 2017b).

Posteriormente, dando continuidad con el proceso de diálogo social, se llevó a cabo un nuevo encuentro el 2 de noviembre, a este tampoco asistió el gobierno nacional, se contó con la presencia de diversos actores, liderada por el gobernador del departamento de Norte de Santander, en la que participaron funcionarios del departamento, algunos alcaldes, entre ellos del municipio de Tibú, San Calixto y El Zulia, voceros de los campesinos, delegados de Naciones Unidas, el Defensor Regional del Pueblo, delegado de la Diócesis de Tibú y facilitadores del partido político FARC, entre otros; los acuerdos tienen un carácter departamental y municipal y se ingresan en la agenda gubernamental los siguientes asuntos: *Compromisos de alcaldes locales con la MIA; Componente vial de los acuerdos de confianza (2013)*, anillo vial, banco de maquinarias; *infraestructura vial*, mejoramientos viales, mejoramiento de puentes del municipio de Tibú, comité de seguimiento y control; *acueductos; electrificación, salud; comité de seguimiento y obra al hospital de Tibú; inversión social* en el polideportivo de Filogringo; trámite especial para discutir inversión social para Tibú en la MIA; *piloto de sustitución en Caño Indio; implementación del Acuerdo Paz*, inclusión de municipios La Playa, El Zulia y zona rural de Cúcuta en los PDET; *plan regional de Implementación de los Acuerdos de Paz; ruta para la distensión del paro campesino*, en donde el gobierno departamental se compromete a realizar las gestiones para lograr la presencia del gobierno nacional con el propósito de negociar las peticiones a este nivel de gobierno. (Gobernación Norte de Santander, 2017c).

En un nuevo intento para avanzar en acuerdos y lograr incorporar los problemas del debate en la agenda gubernamental, el 4 de noviembre se realizó una reunión, a ella asistió en representación del gobierno nacional el Vice Ministro de Desarrollo Rural; por el departamento, el Secretario de Gobierno; los alcaldes de los municipios de Tibú, Sardinata y El Zulia; voceros de los campesinos de la MIA, como garantes, la delegada de la Oficina del Alto Comisionado

para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, el delegado de la Diócesis de Tibú, como facilitador del coordinador regional del PNUD y acompañantes el Defensor Regional del Pueblo y el personero de Tibú, hicieron presencia otras organizaciones políticas y sociales.

En esta reunión se acordó ingresar a la agenda gubernamental los siguientes puntos: i. *Reactivación de la MIA Catatumbo* donde se retomaron los compromisos del establecidos en el año 2013 con un derrotero que incluyó: Metodología, agenda, instituciones responsables, segundo encuentro por el Catatumbo, inversión social para el Catatumbo, anillo vial para la paz, IPDR; ii. *Reforma Rural Integral a través de los PDET y PATR*, participación comunitaria, formalización de la propiedad, cierre de frontera agrícola; iii. *Solución al problema de las drogas ilícitas, sustitución voluntaria de cultivos de coca, PNIS y PISDA*, implementación PNIS y PISDA, firma de acuerdo de voluntades, piloto en Caño Indio, sesión del Consejo Asesor Territorial para concretar reglamento de funcionamiento y cronograma; iv. *Derechos Humanos*, devolución de bienes de los manifestantes, seguridad y garantías, reunión con la Unidad Nacional de Protección, retorno de los manifestantes. (Gobernación de Norte de Santander, 2017d).

Finalmente, los días 4, 5 y 6 de diciembre de 2017 sesionó el espacio de diálogo social de la MIA Catatumbo, en ella participaron delegados del gobierno nacional, liderada por el Viceministerio de Desarrollo Rural, delegados de la Agencia de Renovación del Territorio, Agencia Nacional de Tierras, Dirección para la Sustitución de Cultivos de uso ilícito, Agencia de Desarrollo Rural, Ministerio de Ambiente, Fonade, Invías; por el gobierno del departamento, el Secretario de Gobierno, Planeación, Infraestructura, Desarrollo Económico, y Salud; la Fiscalía, Universidad Francisco de Paula Santander, delegados del PNUD y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, así como delegados de organizaciones sociales que participan en la MIA, donde se llegaron a acuerdos en los siguientes asuntos para incorporarse en la agenda gubernamental: *IPDR*: Acompañamiento técnico; *Asistencia técnica*: Acompañamiento técnico, operador de servicio de asistencia técnica, limitaciones de acceso a otros proyectos, levantamiento de línea base, proyecto integral de desarrollo agropecuario rural, equipo de trabajo, plan de trabajo; *formalización de la propiedad*; *Zona de Reserva Campesina del Catatumbo*; *acuerdo de Acueductos de Fonade*; *comunicaciones*; *acuerdo de anillo vial*; *derechos humanos, políticos y garantías*; *intervención de vías para la región plan 50/51*; *implementación del Acuerdo de Paz en el Catatumbo*, articulación con ZRC del Catatumbo, seguimiento y evaluación, discusión de temas pendientes,

segundo encuentro social por el Catatumbo; *acuerdo de sustitución de cultivos de uso ilícito*. (Gobernación Norte de Santander, 2017e).

Por otro lado, para avanzar hacia la ejecución de los proyectos contemplados en el Acuerdo de Confianza, en reunión que se realizó el 20 de diciembre se firmó un acta de acuerdo donde la Gobernación de Norte de Santander se comprometió a presentar en el OCAD Paz - Órgano Colegiado de Administración y Decisión del Sistema General de Regalías- el proyecto de anillo vial para la paz por valor de 20.000 millones, entre los cuales 15.000 millones de pesos son aportados por la gobernación y 5.000 millones por el gobierno nacional para la construcción del puente del río San Miguel; los 10.000 millones adicionales que se requieren, el gobierno nacional se comprometió a garantizarlos para la vigencia 2019. (Gobernación Norte de Santander, 2017f).

De esta manera concluía el año 2017, por un lado, Ascamcat continuaba con el debate público frente a los problemas relacionados con el pliego de exigencias del paro del 2013, donde algunos se habían incorporado en la *agenda gubernamental*, contemplados en el *acuerdo de post erradicación y acuerdo de confianza*; adicionalmente, logró incluir en la *agenda pública y gubernamental* la necesidad de ejecutar otros proyectos de inversión en infraestructura para la región, así mismo, avanzar en el diseño de políticas públicas concertadas con las comunidades que permitieran la implementación del Acuerdo de Paz, debates que se habían adelantado en la *Mesa de Interlocución y Acuerdo MIA Catatumbo*, escenario caracterizado por su incidencia nacional; finalmente, realizaba seguimiento y veeduría tanto a los compromisos establecidos como resultado del paro del año 2013, como en lo relacionado con la implementación del Acuerdo de Paz.

Por otro lado durante este año, el Cisca, también logró incorporar varios problemas en la *agenda pública y gubernamental* focalizados principalmente en: Salud, educación, vías y cultivos ilícitos, problemáticas discutidas en un nuevo escenario de diálogo social denominado la *Mesa Social Comunitaria por la vida digna del Catatumbo*, que a su vez estableció cuatro sub mesas técnicas para avanzar en la agenda gubernamental, iniciando por la etapa de la elaboración de diagnósticos de las problemáticas expuestas, identificándose que este espacio tiene un carácter de incidencia departamental, aunque en algunos aspectos se involucra al gobierno nacional.

Así las cosas, se observa que si bien estas organizaciones campesinas logran visibilizar y colocar en la agenda pública y gubernamental diversas problemáticas que afectan a los habitantes

de la región del Catatumbo, también se evidenció que las acciones colectivas son realizadas de manera dispersa, lo cual indica un nivel de desarticulación al efectuar estas reivindicaciones por separado, de manera que, no sólo se advierte un desgaste para el movimiento campesino al momento de convocar a la movilización para exponer sus problemáticas, sino también, para las comunidades que se movilizan y para aquellas que de alguna u otra forma se afectan con las protestas.

Adicionalmente, se observó que de manera general, las problemáticas de las demandas sociales son recurrentes y varias de ellas coinciden; así mismo, estas se exponen en pliegos diferentes y debatidos en distintos escenarios de diálogo social, lo cual exige de la institucionalidad del Estado, no sólo la voluntad política para reconocer a su interlocutor y legitimar estos escenarios, sino también el personal idóneo y la disponibilidad de estos para asistir en distintos momentos a estas mesas de debate y de toma de decisiones, situación que también podría generar agotamiento tanto para las personas como para las entidades participantes.

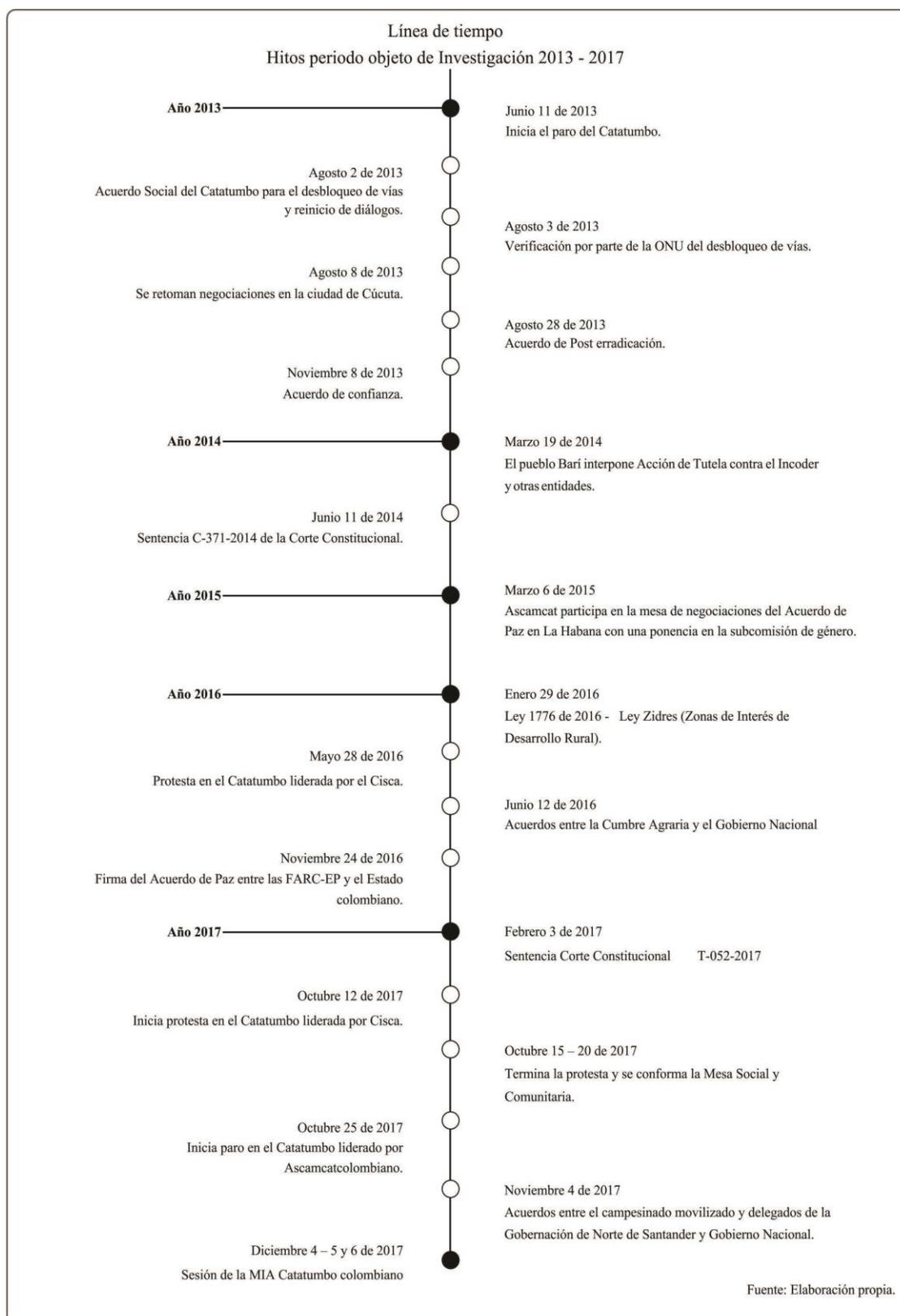


Figura 1. Línea de tiempo. Hitos periodo objeto de investigación 2013-2017. Fuente elaboración propia.

2.1 La construcción de la meta narrativa como insumo para identificar e interpretar el problema público en la fase de agendamiento

Luego de tener un acercamiento a la descripción de los hechos y posturas de varios actores involucrados con las problemáticas expuestas en el paro del Catatumbo del 2013 y siguientes movilizaciones hasta el año 2017 reseñadas previamente, y con el propósito de analizar con mayor profundidad los discursos expresados alrededor de los problemas que fueron objeto de debate, se identificaron los temas en controversia, la narrativa, la contra narrativa, las historias visibles, la historias no visibles; con ello, se contribuye a la construcción de una meta narrativa que se convierte en un insumo para tener una aproximación a la identificación e interpretación de las problemáticas visibilizadas desde una perspectiva diversa, convirtiéndose en una herramienta pertinente en la fase de agendamiento que incide en la toma de decisiones durante el ciclo de las políticas públicas.

Y es que lograr interpretar y comprender los intereses que hay detrás de las narrativas de los distintos actores involucrados en la controversia, contribuye a clarificar aspectos relevantes que se deben tener presente en el análisis riguroso de los problemas públicos para identificarlos y posteriormente explorar las posibles alternativas de solución; soslayar la narrativa de un actor en el análisis de la problemática podría afectar el diseño e implementación de una política pública u otra acción gubernamental, más aún, cuando se busca que la intervención impacte de manera positiva en una población focalizada, ya sea resolviendo la problemática o al menos mitigándola.

La movilización de actores que generó el paro del Catatumbo en el año 2013 y posteriores movilizaciones en la región fue diversa, unos participaron directamente en la contienda política alrededor de las problemáticas expuestas; otros, prestaron sus oficios como mediadores y garantes, varios que respaldaron las protestas, algunos las criticaron y otros que se encargaron de visibilizar la problemática.

De acuerdo con los diferentes relatos se logró identificar que uno de los actores visibles por parte del movimiento campesino fue la Ascamcat, esta organización lideró el paro del Catatumbo en el año 2013 y también una de las manifestaciones en el 2017; en este sentido, también figuró la Anzorc, organización campesina que acompañó a Ascamcat en las citadas movilizaciones, estos actores logran posicionar en la controversia varias historias visibles y contra narrativas a la narrativa hegemónica del gobierno nacional y otros actores.

En los relatos de algunos campesinos que participaron de dichas protestas se observó la zozobra que existe en ellos al identificar intereses de otros actores por los recursos minero energéticos y naturales de la región y con una visión de desarrollo socio económico que difiere de las propuestas planteadas por dicha organización, ubicando nuevamente en el debate público el tema de las Zonas de Reserva Campesina como figura para reivindicar el derecho del campesinado al acceso a la tierra y la permanencia en el territorio.

Otro tema que se identificó en la controversia está asociado con los denominados cultivos de uso ilícito y su erradicación forzosa; de manera general, en varios discursos se observó que estos cultivos se han convertido en una alternativa para generar los ingresos económicos que permite el sostenimiento a muchas familias en la región del Catatumbo; se identificó en los relatos de algunos campesinos que están dispuestos a acogerse a la sustitución voluntaria y concertada de estos cultivos y exigen del Estado alternativas de solución viables para dejar de cultivar la hoja de coca; varios campesinos ven en la conformación de la ZRC del Catatumbo una alternativa a través de su plan de desarrollo sostenible; sin embargo, el cultivo de la hoja de coca involucra a muchos campesinos de la región, no solo a aquellos que hacen parte de Ascamcat quienes han venido liderando las protestas en la zona y reivindican la constitución de la ZRC, de tal forma que para abordar el problema y su magnitud, es necesario identificar y caracterizar al total de población que se beneficiaría de los programas de sustitución, alrededor de este tema el campesinado ha conformado la COCCAM que viene agrupando a cultivadores de coca, amapola y marihuana; no obstante, es posible que muchos cultivadores no se sientan representados con alguna organización, se encuentren dispersos y sean difíciles de identificar, inclusive que, algunos no se encuentren interesados en participar en los procesos de sustitución voluntaria y concertada.

Ascamcat viene proponiendo que el tratamiento a este problema debe ser planteado desde una perspectiva política y socioeconómica y no con un enfoque penal y criminal, puesto que la problemática tiene unas causas estructurales no solo en el Catatumbo sino en otras regiones del país, de esta manera dicha organización campesina ha venido colocando en el debate público la problemática asociada a los cultivos de uso ilícito que requiere de una intervención de política pública integral.

Con el Acuerdo Final de Paz se han generado expectativas que buscan resolver el problema de las drogas ilícitas, por ende, de los cultivos de uso ilícito; entre las estrategias para

avanzar con alternativas de solución, se encuentra relacionado con la implementación del punto 4. *Solución al problema de las drogas ilícitas* y el punto 1. *Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral*, he aquí uno de los retos que enfrenta el Estado colombiano para el diseño e implementación de políticas públicas concertadas con las comunidades.

Otro problema complejo se relaciona con la deficiencia del Estado para garantizar los derechos humanos a la población de la región, entre ellos el derecho a la vida; por décadas el campesinado ha denunciado la persecución, estigmatización y asesinatos a líderes sociales, situación que continuaba presentándose sin que se conocieran resultados de las investigaciones; uno de los asuntos que se encuentra pendiente por esclarecerse está relacionado con el asesinato de los cuatro campesinos que protestaban durante el paro del año 2013; todos estos antecedentes han inducido a resquebrajar el tejido social en la zona. Además, con la profundización de las políticas asociadas con el plan de consolidación enfocada en incrementar la presencia de la Fuerza Pública en la región, se percibió un acrecentamiento en la desconfianza hacia dichas instituciones.

Así las cosas, corresponde al Estado garantizar los derechos humanos a la población de la región, especialmente en lo relacionado con proteger el derecho a la vida de sus habitantes, que involucra la articulación institucional de las políticas asociadas con el tema; no obstante, el problema de los asesinatos de líderes sociales requiere de unas investigaciones rigurosas que permita establecer no solo los autores materiales e intelectuales, sino también cuales son las causas e intereses detrás de estos crímenes.

Adicionalmente, se identificó una *historia no visible* que son aquellas narrativas poco visibles alrededor de la controversia; en el año 2013 el Comité de Integración Social del Catatumbo (Cisca), otra de las organizaciones sociales con presencia en la región, no se vinculó a la movilización del paro del Catatumbo, aunque tampoco se opuso a ella y algunos de sus integrantes a título personal participaron, pero ante los disturbios retornaron. Además, se observó que Cisca respalda las Zonas de Reserva Forestal y lo que han denominado las zonas agro alimentarias, a diferencia de Ascamcat que reivindica la figura de la ZRC del Catatumbo.

Durante los años 2016 y 2017 el Cisca también se movilizó ante el llamado de la Cumbre Agraria, las principales motivaciones se encontraban alrededor de los compromisos incumplidos por parte del gobierno nacional.

En los relatos del Cisca se observó que, estos también se ubican en la contra narrativa; aunque con algunas diferencias en el discurso, si bien están de acuerdo con las luchas campesinas que reivindican los derechos sobre el acceso a la tierra y permanencia en el territorio, como es el caso de las Zonas de Reserva Campesina, consideran que no es la única alternativa para promover la economía campesina y el desarrollo rural en la región, ellos plantean el plan de vida y su propio modelo de desarrollo, esta organización ve en las zonas agroalimentarias esa alternativa; así mismo, respaldan las Zonas de Reserva Forestal, consideran que las diversas propuestas planteadas por las organizaciones campesinas y el pueblo Barí pueden converger en el territorio, han manifestado que deben ser escuchadas las otras propuestas. De igual forma, plantearon que el problema de los cultivos de uso ilícito es muy complejo y va más allá del Acuerdo de Paz con las FARC, al considerar que hay otros actores con intereses en el crecimiento de los cultivos de coca en la región; así mismo veían con preocupación la presencia de actores armados en la zona que se disputarían el territorio donde había tenido influencia las FARC.

En relación con las problemáticas de la región señalaron que continúan vigentes desde el paro del Nororiente que se llevó a cabo en 1987, acuerdos que fueron incumplidos; en la movilización del 2017 se identificó que los problemas inscritos en la agenda pública por esta organización se focalizaron en: Salud, educación, vías y cultivos de uso ilícito, demandas que son reiterativas.

Finalmente, en relación con las narrativas de organizaciones sociales y campesinas se identificó otra historia no visible, algunas Juntas de Acción Comunal pertenecientes a Asojuntas de Tibú manifestaron no sentirse representadas en Ascamcat, por lo tanto, exigían participación en las mesas de diálogo, para conocer acerca de las discusiones y decisiones que se tomaban en estos espacios, observándose de esta manera a otros actores que buscaban ser incluidos en estos escenarios de diálogo social.

En el campesinado que participó de las movilizaciones se percibió una profundización en la desconfianza frente a las decisiones del gobierno nacional, puesto que a pesar de las negociaciones que se habían logrado avanzar sobre el problema de las erradicaciones forzosas a raíz del paro del 2013 y que además la problemática de los cultivos de uso ilícito se aborda en el punto No. 4. *Solución al problema de las drogas ilícitas* del Acuerdo Final de Paz firmado en el 2016, donde se exhortó al Estado al diseño de nuevas políticas con un enfoque de derechos

humanos y salud pública, buscando nuevas opciones en procesos de sustitución de cultivos y en donde, en uno de sus principios se estableció la construcción, conjunta participativa y concertada así como la sustitución voluntaria, en el año 2017 se agitó de nuevo el Catatumbo cuando se retomaron las erradicaciones forzosas en la región, ante lo cual el campesinado volvió a las carreteras a protestar, ahora el problema en el debate no sólo seguía vigente en la agenda pública y gubernamental, sino que además exigía compromisos en su diseño e implementación.

De otra parte, el Cisca tiene un aliado en el Congreso de la República, el senador Alberto Castilla, campesino oriundo de la región del Catatumbo, quien viene promoviendo un proyecto de acto legislativo para que se le otorgue al campesinado el reconocimiento como sujeto de derechos, iniciativa que busca abrir los espacios para la construcción de políticas públicas agrarias focalizando en el campesino como un actor alrededor del desarrollo rural, no obstante, esta propuesta en ese momento no logró ser aprobada en el Congreso.

Al analizar las narrativas de campesinos que participaron en las protestas, se identificó en sus relatos que las temáticas expuestas son reclamaciones sobre problemáticas planteadas en movilizaciones anteriores y se encuentran relacionadas con incumplimientos del Estado a los compromisos adquiridos, es decir, no era una novedad que los campesinos se movilizaran otra vez para exigir del Estado su atención y soluciones concretas en relación con la deficiente inversión social en educación, salud, agua potable y saneamiento básico, mejoramiento de vías, electrificación rural, asistencia técnica, proyectos productivos, garantías a los derechos humanos y los temas más controvertidos, la declaración de la ZRC del Catatumbo, la sustitución concertada y voluntaria de los cultivos de uso ilícito e implementación del Acuerdo de Paz.

Otro actor que se observó en la controversia es la comunidad indígena Barí que se encuentra ubicada en la región del Catatumbo, quienes vienen adelantando ante las autoridades competentes la ampliación, saneamiento y delimitación de su territorio, esta solicitud se confronta con la petición de la Ascamcat de la declaración de la ZRC del Catatumbo, han señalado mediante una Acción de Tutela, que se enteraron del trámite de la solicitud de la ZRC ante el Incoder sin que se surtiera el proceso de consulta previa; es así donde finalmente la Corte Constitucional a través de la Sentencia T-052/2017, se pronunció, ordenó adelantar algunas acciones y exhortó a la conformación de una mesa consultiva para dirimir este conflicto territorial.

De otra parte, se identificó la institucionalidad estatal, ente ellos, el poder ejecutivo en los diferentes niveles de gobierno; el gobierno local representado en los alcaldes de la región del Catatumbo que a su vez también se expresaron a través de la Asociación de Municipios del Catatumbo, Provincia de Ocaña y sur del Cesar; el gobierno regional representado en el gobernador de Norte de Santander y su gabinete; y el gobierno nacional, representado en el Presidente de la República, vicepresidente, ministros, consejeros, viceministros, Incoder, Departamento para la Prosperidad Social, Agencia Nacional de Tierras, Agencia de Desarrollo Rural, Agencia para la Renovación del Territorio, entre otras; de igual forma, se involucró el poder legislativo, con la intervención del Congreso de la República, donde participaron varios integrantes de la Comisión de Paz como mediadores y de alguna forma se ve involucrado el poder judicial, entre ellos jueces y la Corte Constitucional; por último, se vio representado el poder del Estado a través de la Fuerza Pública.

En relación con los gobiernos municipales de la región, se observó que durante el paro del año 2013 se pronunciaron a través de un comunicado de la Asociación de Municipios del Catatumbo, Provincia de Ocaña y sur del Cesar, identificándose una contra narrativa al relato del gobierno nacional; expresaron que no tenían competencia sobre las decisiones alrededor de la erradicación de cultivos ilícitos y que estas le correspondían al gobierno nacional, con ello se desprendían de la responsabilidad frente a los acontecimientos presentados en la zona; sin embargo, resaltaron que en reuniones previas con el gobierno nacional plantearon que la erradicación debía obedecer a la construcción concertada de una propuesta viable de desarrollo agropecuario construida conjuntamente con las comunidades, los municipios, el departamento y la institucionalidad. Por otro lado, al respecto de las movilizaciones campesinas ocurridas en el año 2017, también se pronunciaron, exigiendo al gobierno nacional un diálogo directo con los gobiernos municipales, enviando un mensaje de querer participar en la toma de decisiones para buscar soluciones a las problemáticas expuestas por los manifestantes; se observó que a través de un comunicado conjunto con el gobernador del departamento de Norte de Santander se unificó el discurso a favor de buscar soluciones a las peticiones del campesinado en relación con varios temas álgidos de la controversia como son: La erradicación forzosa de cultivos de uso ilícito y la salida a través de la sustitución y el diálogo alrededor de la constitución de la ZRC. Por otro lado, se identificó que tanto la participación de estos actores en los espacios de diálogo social, así como los compromisos adquiridos en los diversos pliegos durante el periodo objeto de análisis es precario.

De otra parte, se observó que en el relato del gobierno departamental que afrontó el paro del año 2013 estuvo respaldando al campesinado en varias demandas, identificándose una contra narrativa al discurso del gobierno nacional; se destacó la necesidad de que el Estado reconociera el olvido en que se ha sumergido la región durante varias décadas, así como la importancia de brindarles a los campesinos cultivadores de la hoja de coca, alternativas económicas viables que le permitan mejorar su calidad de vida; una de las preocupaciones que se resaltó fue la necesidad de formalizar la propiedad rural y brindarle al campesinado las garantías para el acceso a la tierra; al mismo tiempo se comprometió con inversiones contempladas en el Acuerdo de Confianza.

En la siguiente administración departamental el relato se concentró en informar sobre los avances al cumplimiento de los compromisos a cargo del departamento y ratificar la voluntad política para cumplir con los compromisos adquiridos en el Acuerdo de Confianza resultado del paro del año 2013, así mismo, hacía énfasis en señalar que gran parte de los compromisos y problemas incorporados en la agenda pública le correspondía al gobierno nacional resolverlos, así mismo, que las nuevas inversiones exigidas desbordaban la capacidad del departamento. De otra parte, en el discurso se insistió en dar prioridad a los diálogos para evitar confrontaciones entre la Fuerza Pública y el campesinado.

En los dos periodos de gobierno se observó que el rol de la administración departamental de Norte de Santander desempeñó un papel mediador ante el gobierno nacional, así mismo, fue receptivo y contribuyó a que se instalaran los diferentes escenarios de diálogo social.

Se logró identificar que, aunque este nivel de gobierno tiene unas responsabilidades en el territorio asociadas con sus competencias, las problemáticas son muy complejas que, para abordarlas, analizarlas, buscar las alternativas de solución y los recursos para su implementación, requiere también de la intervención del gobierno nacional.

En el discurso del gobierno nacional se identificó la narrativa hegemónica, aunque se observaron diversos relatos en los distintos momentos de las movilizaciones realizadas en la región; durante el paro del año 2013 se observó un relato predominante, este fue la negativa para negociar con los manifestantes mientras las vías estuvieran bloqueadas; confrontando la posición de los campesinos movilizados que no estaban dispuestos a ceder hasta tanto se logaran acuerdos concretos en relación con sus peticiones, la contienda política en esta primera etapa se

prolongó por los 53 días que duró el paro, que ante la intervención del equipo de garantes se logró terminar con los bloqueos y se inició una segunda etapa para avanzar en las negociaciones.

Acercarse a realizar una interpretación de la narrativa del gobierno nacional para abordar las problemáticas expuestas en la región, exige lecturas diversas, por un lado, el enfoque y el tratamiento con el que se abordó el conflicto expresado en el paro del año 2013, donde se priorizó el uso de la fuerza del poder estatal, ante la posibilidad de insistir en la conformación de escenarios de diálogo social para tramitar las demandas del campesinado, evidenciándose una asimetría en la relación de poder.

Otro discurso reiterativo por parte de varios funcionarios del gobierno nacional liderados por el presidente de la República de la época, estaba relacionado con la narrativa de infiltraciones de la guerrilla de las FARC en las movilizaciones campesinas, situación que exacerbó los ánimos del campesinado al sentirse estigmatizados e intentar deslegitimar la protesta social, por lo cual los líderes de la movilización se pronunciaron ante dichos señalamientos.

En relación con las posturas alrededor de los temas en controversia, se identificó que, durante el paro del año 2013 la narrativa hegemónica del gobierno nacional estaba direccionada a avanzar con los procesos de erradicación forzosa de los cultivos de uso ilícito, posteriormente, el discurso se transformó reconociendo que se debía realizar una adecuada planeación y coordinación sobre el tema; así mismo, se reconoció que las problemáticas de la región corresponden a décadas de abandono por parte del Estado.

Por otro lado, alrededor de la ZRC, el gobierno nacional insistió en que la decisión de su constitución estaba a cargo del Incoder y que se debía surtir el proceso en esta instancia, al mismo tiempo, hacía referencia a las pretensiones del pueblo indígena Barí de ampliar sus resguardos, por lo cual veían con dificultad que se tomaran decisiones en este aspecto, identificándose que, la negociación sobre la ZRC estaría dilatada.

En relación con los temas asociados al modelo de desarrollo económico, desde el Plan Nacional de Desarrollo el enfoque estaba direccionado a profundizar en las políticas minero energéticas; así mismo, se había contemplado un Plan de Consolidación Territorial desde un enfoque de seguridad.

Para el inicio de la segunda etapa de negociaciones luego de los desbloques de las vías, el gobierno nacional se comprometió a abordar todos los problemas planteados en el pliego de exigencias, adicionando otros asuntos que involucraba el diseño de un plan de desarrollo para el

Catatumbo denominado *laboratorio de paz*, que brindaría la posibilidad de construir políticas públicas y se convertiría en un piloto en la región, sin embargo, la evolución del debate de los problemas inscritos en la agenda fue lento; se lograron algunos avances en la agenda gubernamental en aspectos tales como: El proceso de post erradicación, acuerdo que se denominó *estrategia para la post erradicación y fase inicial de la intervención para la estabilización socio económica como parte del proceso de sustitución y desarrollo alternativo*, un éxito del discurso del movimiento campesino apoyado por diversos actores, al centrarse el análisis de la problemática desde una perspectiva política y socioeconómica enfocada en buscar soluciones hacia el desarrollo de programas de sustitución de cultivos y proyectos alternativos, convirtiéndose este proceso en un piloto focalizado en las familias afectadas por la erradicación de los cultivos de uso ilícito; además, se firmó el Acuerdo de Confianza que incorporó en la agenda gubernamental la necesidad de realizar inversiones en proyectos agropecuarios, infraestructura vial, acueductos y alcantarillados y salud, así como constituir un comité de seguimiento y control y, finalmente, se logró una declaración conjunta entre diversos actores para promover los derechos humanos y brindar garantías al campesinado de la región.

Así las cosas, aunque gradualmente se avanzó en algunos compromisos, en esta etapa se identificó poca voluntad política del gobierno nacional para profundizar en el análisis a las problemáticas y la búsqueda de soluciones que fueran más allá de ser *sencillas* acciones del gobierno (pero que implican inversión de recursos) para mitigar algunas necesidades, compromisos asumidos en un desgastador proceso de negociación en la fase de agendamiento, limitando la posibilidad de la construcción democrática de políticas públicas que surgieran desde las iniciativas planteadas por la sociedad civil en el territorio y para el territorio, incumpliendo la promesa de elaborar un plan de desarrollo para el Catatumbo.

En relación con la movilización realizada durante el año 2016, esta estuvo estrechamente relacionada con la Cumbre Agraria, escenario de diálogo de carácter nacional, de tal manera que los acercamientos y negociaciones se realizaron directamente en este escenario, donde el gobierno nacional en su discurso insistió en que se venían adelantando los esfuerzos para cumplir con los compromisos adquiridos en movilizaciones anteriores.

Del mismo modo, se identificó una doble narrativa por parte del gobierno nacional, por un lado, una institucionalidad creada para atender el post conflicto e implementar el Acuerdo de Paz, de tal manera que se intentaba avanzar en el tema de sustitución de cultivos de uso ilícito de

manera voluntaria y concertada con las comunidades, así como desarrollar políticas relativas a la reforma rural integral; por otro lado, se escuchaba al ministro de defensa informar sobre las erradicaciones forzosas que se adelantarían en la zona, lo cual generó indignación en el campesinado provocando nuevas movilizaciones.

Aunque una de las principales causas en las distintas protestas en la región durante el año 2017 fue el asunto relacionado con la erradicación forzosa de cultivos de uso ilícito que se adelantaban en la zona, asuntos que son competencia de políticas públicas del orden nacional, se identificó poco interés del gobierno central para abordar estos problemas en la región, este no lideró el inicio de las negociaciones con los manifestantes, dicha labor fue adelantada por el gobierno departamental con el acompañamiento de algunos alcaldes municipales y otros actores de la región, destacándose el rol mediador del departamento ante el gobierno nacional.

De otra parte, se identificaron narrativas hegemónicas en oposición a la figura de las Zonas de Reserva Campesina, quienes consideraban que con estas se frustraba la inversión extranjera y el desarrollo en el campo, en este discurso se observó la defensa de los intereses de los empresarios agroindustriales de la región, específicamente asociados con los cultivos de palma. De igual forma, se identificó otro relato expresando que con esta figura se pretendía darles poder territorial a las FARC, estigmatizando las ZRC y refiriéndose a ellas como “*republiquetas independientes*”.

En este sentido la SAC (Sociedad de Agricultores de Colombia) a través de su vocero expresó que, aunque no se oponían a esta figura de las Zonas de Reserva Campesina, su creación debía estar sustentada técnicamente con un proyecto productivo, consideraban que para el caso de la ZRC del Catatumbo no se cumplía con esta condición; así las cosas, se percibe en dicha narrativa de forma implícita su oposición a esta ZRC.

Ante la demanda de inconstitucionalidad de algunos artículos de la Ley 160 de 1994, la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-371/2014 también se expresó acerca de las Zonas de Reserva Campesina, respaldando jurídicamente esta figura de ordenamiento territorial, con este fallo se despejaba el panorama para aquellos que veían en las ZRC la posibilidad de democratizar el acceso a la tierra y mejorar las condiciones de vida de los campesinos; al mismo tiempo, para los opositores de esta figura se brindaba claridad sobre la legalidad y legitimidad de esta.

En la controversia también participaron las FARC-EP, por un lado, se las señalaba de infiltrarse en la protesta social alterando el orden público en la región, ante lo cual expresaron que las manifestaciones de los campesinos eran legítimas por causa del abandono estatal, reivindicaciones con las cuales se solidarizaban, e insistían en que esto no significaba que estuvieran infiltradas; finalmente, este grupo armado logró incorporar en los Acuerdos de Paz, algunos temas relacionados con las reivindicaciones que por décadas el movimiento campesino en general había estado movilizándose.

En la elaboración de la meta narrativa para identificar e interpretar la problemática no solo se identificaron los temas en controversia, los diversos actores que participaron, las narrativas y contra narrativas, las historias no visibles, sino que también se evidenciaron las relaciones de poder que existen entre ellos; así mismo, se logró identificar la capacidad de movilización de actores alrededor de las problemáticas expuestas y el rol de los distintos medios de comunicación.

De manera general, se percibe que la mayoría de los actores coinciden en sus relatos al identificar que la región del Catatumbo ha estado sumergida en el abandono estatal y justifican las reclamaciones sobre las problemáticas que vienen realizando los campesinos desde tiempo atrás y que el Estado no ha tenido la capacidad y voluntad para resolver.

Si bien, se identificó que existe un consenso ante la realidad de la región que requiere de inversión social para mejorar la calidad de vida de sus habitantes, esta problemática le corresponde resolver a los tres niveles de gobierno de acuerdo con las competencias establecidas en la ley; se observó que los compromisos en los acuerdos son asumidos principalmente por el gobierno nacional y el departamental; en este aspecto, la participación de los gobiernos municipales de la región es precaria, por lo cual se infiere una baja capacidad de inversión de estos municipios, ellos en su mayoría para el año 2013 se encontraban ubicados en categoría sexta, que de acuerdo con la Ley 617 de 2000 son los que menos ingresos corrientes de libre destinación reciben; de igual forma, estos dependen de las transferencias de la Nación.

En la construcción de la meta narrativa se identificaron varios temas en controversia, entre ellos, problemas considerados históricos y estructurales, así como unos coyunturales. Se observó que una de las problemáticas coyunturales que se exponen en las movilizaciones está asociada con el cultivo de la hoja de coca y la erradicación forzosa de dichos cultivos, no obstante, es preciso resaltar que dicha problemática tiene unos antecedentes en la región que se

encuentran relacionados con unas causas estructurales, por lo cual muchas familias campesinas han visto en el cultivo de la hoja de coca una alternativa económica que les garantiza el ingreso económico para su sustento.

El problema de los cultivos de uso ilícito es complejo y está asociado a unas causas estructurales; así mismo, involucra a diversos actores en la cadena de producción y comercialización de drogas ilícitas, de tal forma que se requiere de un análisis integral riguroso, tanto en sus múltiples causas como en sus consecuencias, para plantear alternativas a los campesinos que les permita sustituir, *no sólo los cultivos de hoja de coca, sino también las rentas derivadas de estos*, como lo han venido exigiendo en su discurso.

Del mismo modo, otro de los problemas coyunturales que se visibilizó se encuentra asociado con la constitución de la ZRC del Catatumbo, figura de ordenamiento territorial que reivindica la Ascamcat, proceso que se venía adelantando con el entonces Incoder y que se encontraba suspendido, donde esperan que a través de ella muchos campesinos puedan tener acceso a la tierra y al desarrollo de la economía campesina que contribuya al mejoramiento de su calidad de vida.

En este sentido, se identificó un problema estructural asociado con la deficiente formalización de la propiedad rural que impide a los campesinos tener garantías en relación con el acceso a la tierra y al territorio; observándose que, por un lado, están los intereses de los campesinos que tienen diversos enfoques frente a las figuras para exigir la democratización de la tierra y el desarrollo rural de la región con base en las economías campesinas; adicionalmente, se identificaron los intereses de la comunidad indígena Barí por ampliar su territorio; por otro lado, se observaron los intereses de algunos sectores por profundizar el desarrollo de agro negocios; sumado a lo anterior, el interés del gobierno nacional expresado en el Plan Nacional de Desarrollo de avanzar en la implementación de políticas minero energéticas; finalmente, la disputa por el territorio que desde hace décadas vienen adelantando diversos grupos armados que también tienen intereses en el desarrollo de actividades ilícitas, profundizando una economía de la ilegalidad en la región.

La exigencia de proyectos productivos y asistencia técnica planteados como alternativa para dar solución a la problemática del cultivo de la hoja de coca es pertinente estudiarlo de manera integral, puesto que se requiere analizar la problemática desde una perspectiva más

amplia del desarrollo rural en la región y este tema involucra a diversos actores y sus múltiples perspectivas de desarrollo.

De igual forma, el desarrollo rural exige la formulación de unas políticas agrarias que correspondan con las necesidades del territorio, lo que implica un debate profundo de las causas estructurales de las problemáticas que afectan al campesinado y que no le ha permitido superar la pobreza y disminuir las necesidades básicas insatisfechas.

El debate integra diversos temas, entre ellos, el enfoque del modelo de desarrollo, que no se circunscribe únicamente a la región sino también al país, por lo cual están inmersos también asuntos macroeconómicos, donde entran en el debate la focalización de los sectores de la economía para potencializarlos, y discutir entre otros temas conexos como por ejemplo: Sobre los impactos de los tratados de libre comercio en el agro colombiano; los retos alrededor de la producción y comercialización de alimentos, así como en la productividad y competitividad; el acceso a una adecuada y oportuna asistencia técnica; acceso a créditos blandos; construcción y mejoramiento de infraestructura; incentivos para continuar en el campo, entre otros. Todo lo anterior, involucra avanzar en los temas de formalización de la propiedad rural que beneficie al campesinado, acompañarlo y brindarle las condiciones, garantías y alternativas económicas viables para la permanencia en el territorio.

Se comprueba de este modo que las movilizaciones campesinas realizadas en la región del Catatumbo durante los años 2013 al 2017 logran visibilizar múltiples problemáticas incorporándolas en la agenda pública nacional y algunos en la agenda gubernamental, varios, son problemas transversales al desarrollo rural y que, para resolverlos, se requiere de una articulación de acciones gubernamentales que trascienden al nivel de política pública; entre ellos se identificaron los siguientes: *a) cultivos de uso ilícito, economía subterránea; erradicaciones forzadas de cultivos de uso ilícitos; b) disputa por la tierra y el territorio; deficiencias en la formalización de la propiedad rural; controversia por el ordenamiento territorial. c) confrontación por el modelo de desarrollo económico. d) abandono del Estado: violación a derechos humanos y falta de garantías, conflicto armado, precaria inversión social. Ver Anexo B. (Resumen de actores, narrativas y contra narrativas).*

De esta manera se comprueba que, para el análisis de políticas públicas en la fase de agendamiento, la meta narrativa es una herramienta que contribuye a tener una aproximación a la identificación e interpretación de las problemáticas, donde su análisis se profundiza en

escenarios técnicos y posteriormente sus resultados se convierten en un insumo para la toma de decisiones en las siguientes fases.

Finalmente, observando que uno de los principales temas de controversia está relacionado con la problemática de los cultivos de uso ilícito y su erradicación forzosa, se identificó que, el discurso del campesinado respaldado por los Entes Territoriales y otros actores, logró inscribir en la agenda pública y gubernamental el problema; en su momento se consiguió que se suspendiera la implementación de la política de erradicación forzosa impuesta por el gobierno nacional, y de esta manera tener un acercamiento para debatir el problema desde un enfoque político y socioeconómico y buscar avanzar hacia procesos de sustitución de los cultivos de uso ilícito; no obstante se advierte que, tanto el proceso del piloto resultado del acuerdo de post erradicación en el año 2013 y los procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito asociados con la implementación del Acuerdo de Paz han tenido dificultades para su desarrollo.

3. Logros y resultados obtenidos de las movilizaciones en la zona y la incidencia del movimiento campesino de la región en la fase de agendamiento

Continuando con el desarrollo de la propuesta metodológica, y con el objetivo de profundizar en la observación y en el análisis de la información, se efectuó además del estudio de fuentes secundarias, el de las fuentes primarias, entre ellas, las entrevistas semiestructuradas realizadas a diversos actores involucrados. Como resultado de este proceso se evidenciaron algunos efectos del movimiento campesino durante el período objeto de análisis que a continuación se exponen. (Ver anexo C. Testimonios logros y resultados).

Recapitulando, el éxito de los movimientos sociales se puede ver reflejado en varios aspectos; como lo ha expuesto López (2012) haciendo referencia al trabajo de Kriesi (1995), este puede ser *procedimental* entendiéndose como la capacidad para producir escenarios de participación y el reconocimiento como un interlocutor para tramitar las demandas realizadas; también puede obtener un éxito *sustancial* que se relaciona con cambios en las políticas públicas; este éxito puede ser *proactivo* cuando logra que estas brinden beneficios al movimiento social, o *reactivo* para evitar políticas públicas en detrimento de sus intereses.

3.1 Visibilización de la región del Catatumbo, reconocimiento del movimiento campesino como interlocutor ante el Estado y generadores de escenarios de diálogo social

Uno de los logros que sobresale como consecuencia del paro de 2013 y posteriores movilizaciones, se encuentra asociado con la capacidad de las organizaciones campesinas para movilizar actores y generar el despliegue mediático donde se le anunció al país que existe en el departamento de Norte de Santander una región denominada *El Catatumbo*, que hace parte de la Colombia olvidada que reclama la atención del Estado; adicionalmente, se destaca el reconocimiento político que adquiere el campesinado movilizadado como un interlocutor con la capacidad para tramitar las demandas expresadas en las diferentes protestas, promoviendo escenarios de diálogo social.

Se resalta que no sólo se exterioriza la región a nivel nacional e internacional, también se visibilizó el renacimiento del movimiento campesino que incide en la toma decisiones, ya sea para se escuchen sus demandas y se busquen alternativas de solución o para manifestar que las

políticas que se implementan son equivocadas porque no contribuyen a mejorar su calidad de vida.

Como ya se ha expuesto, el paro del Catatumbo en el año 2013 liderado por Ascamcat suscitó la reactivación de la *MIA Catatumbo*, escenario creado desde el año 2009 y que se encontraba suspendido. Del mismo modo, se destaca la influencia de este movimiento campesino no solo en la región, sino también como un referente para otras regiones del país que durante el paro del año 2013 estimuló otras movilizaciones a nivel nacional, conduciendo al *Paro Nacional Agrario*, donde se logró la conformación de una plataforma denominada la *Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular*, la participación del movimiento campesino de la región en dicha cumbre contribuyó a la expedición del Decreto 870 de 2014 que reconoce este escenario de interlocución con incidencia en los territorios. Así mismo, las movilizaciones lideradas por el CISCA en la región, logró la conformación de la *Mesa Social Comunitaria por la vida digna del Catatumbo*.

Estos escenarios de diálogo social son un *éxito procedimental* en la medida en que se construyen espacios políticos para la interlocución entre el Estado y la sociedad civil, en donde se discuten las demandas sociales; así mismo, se generan unas *mesas técnicas* en las cuales se analiza el problema y se avanza en la búsqueda de alternativas de solución; en este sentido, el movimiento campesino logra también la conformación de estos escenarios.

Es pertinente resaltar que se identificó que el escenario de diálogo social generado desde la movilización campesina, la MIA-Catatumbo es la que más trayectoria tiene en la región y con incidencia nacional, destacándose este espacio como un referente donde convergen diversos actores, entre ellos, voceros del campesinado representado en Ascamcat y delegados de los diferentes niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal).

No obstante, se identificaron algunas deficiencias alrededor de este escenario, entre ellas: intermitencia en las reuniones; alta dependencia del gobierno nacional para la programación de las sesiones y la toma decisiones; de otra parte, aunque se resalta que el gobierno departamental viene desempeñando un rol de mediador entre el movimiento campesino y el gobierno central, se observó una moderada participación en la toma de decisiones; finalmente, se evidenció una baja participación de los gobiernos locales de la región, tanto en la asistencia a las reuniones, como en la toma decisiones; evidenciándose una asimetría del poder que se concentra en el nivel central del gobierno. Sin embargo, con ocasión de la movilización realizada en octubre de 2017, ante la

ausencia del gobierno nacional en la etapa inicial de los diálogos, el liderazgo del gobierno departamental y de varios alcaldes de la región fue trascendental en las negociaciones realizadas con los manifestantes.

Adicionalmente, se resalta que, como resultado del paro de 2013 esta *Mesa* cuenta con una *Comisión de Garantes*, el rol de los actores que integran este equipo es verificar y hacer seguimiento al cumplimiento de los acuerdos en la MIA-Catatumbo, entre los participantes se encuentra la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas en Colombia, que ha venido realizando una labor de monitoreo a los compromisos pactados; sin embargo, se advierte una dificultad para la sostenibilidad de dicha comisión, teniendo presente que muchos de ellos participan en este escenario como figuras de opinión pública y que cada actor tiene otros roles en la sociedad, limitando el accionar permanente de esta comisión.

3.2 La incidencia del movimiento campesino de la región en el agendamiento de políticas públicas agrarias

Ahora bien, es pertinente señalar que se analiza la fase de *agendamiento* como un *proceso*, que al mismo tiempo es *iterativo* y cada caso tiene su propia dinámica para evolucionar hacia las siguientes fases; en este sentido, los logros que se presentan durante el agendamiento están asociados a ese proceso y a sus diferentes momentos a través del tiempo.

En la etapa inicial de la fase de agendamiento se puede identificar como un primer logro cuando el movimiento campesino genera intenso debate en la esfera pública que el problema social obtiene la potencia para transformarse en problema público y se inscribe en la *agenda pública*.

En este primer momento se identificó un *éxito sustancial reactivo*, teniendo presente que uno de los problemas principales de las movilizaciones realizadas estaba relacionado con la erradicación forzosa de cultivos de uso ilícito en la región, el movimiento campesino logró con las protestas y la movilización de actores evitar que se continuara con la política de erradicación forzosa y tramitar por la vía del diálogo e inscribir en la agenda gubernamental un acuerdo post erradicación con sus estrategias, propuesta que se abordó y se acordó inicialmente en estas movilizaciones campesinas y que posteriormente se aportaron en el marco de las negociaciones del Acuerdo de Paz.

Un segundo reto en el proceso, es lograr que estos problemas ya incorporados en la *agenda pública*, logren ingresar en la *agenda gubernamental*, que involucra la voluntad política para tomar decisiones, así como la articulación del entramado institucional, la participación de diversos actores y la intención de asignar recursos para materializar las alternativas de solución que se diseñan luego de un riguroso diagnóstico de la problemática.

Al lograr, el movimiento campesino movilizar actores alrededor de sus reivindicaciones y visibilizar las problemáticas de la región asociadas con el desarrollo rural, entre ellas: a) *cultivos de uso ilícito, economía subterránea; erradicaciones forzosas de cultivos de uso ilícitos; b) disputa por la tierra y el territorio; deficiencias en la formalización de la propiedad rural; controversia por el ordenamiento territorial. c) confrontación por el modelo de desarrollo económico. d) abandono del Estado: violación a derechos humanos y falta de garantías, conflicto armado, precaria inversión social* e incorporarlas en la *agenda pública* se obtuvo la atención del Estado y de la sociedad, y con ello avanzar en el proceso de la fase de *agendamiento*; sin embargo, se advierte que, en esta fase es imprescindible realizar el análisis del problema de manera integral, que, como ya se ha expuesto, se requiere a la conformación de mesas técnicas con la participación de diversos actores involucrados que contribuye a la elaboración de un diagnóstico construido colectivamente, actividad que exige recursos de todo tipo tales como: Recursos humanos, técnicos, tecnológicos, económicos, entre otros.

Durante este proceso es indispensable contar con el acompañamiento de un equipo multidisciplinario liderado por personas que no solamente tengan conocimiento técnico de los temas conexos al debate, sino también, conocimiento de las realidades y complejidades del territorio, además, de otras cualidades a considerar como sensibilidad social y vocación del servicio público.

Se insiste en que, la elaboración de un adecuado diagnóstico es un insumo importante que contribuye a la toma decisiones, que permite avanzar en el análisis si los problemas públicos se pueden resolver con *sencillas acciones de gobierno* o se requiere de una *intervención más profunda* que podría conllevar a la formulación, implementación, evaluación y/o, tal vez, a la reformulación de una política pública ya existente, resultado de un estudio que involucra un análisis político, administrativo, financiero, técnico, legal, ambiental, etc.

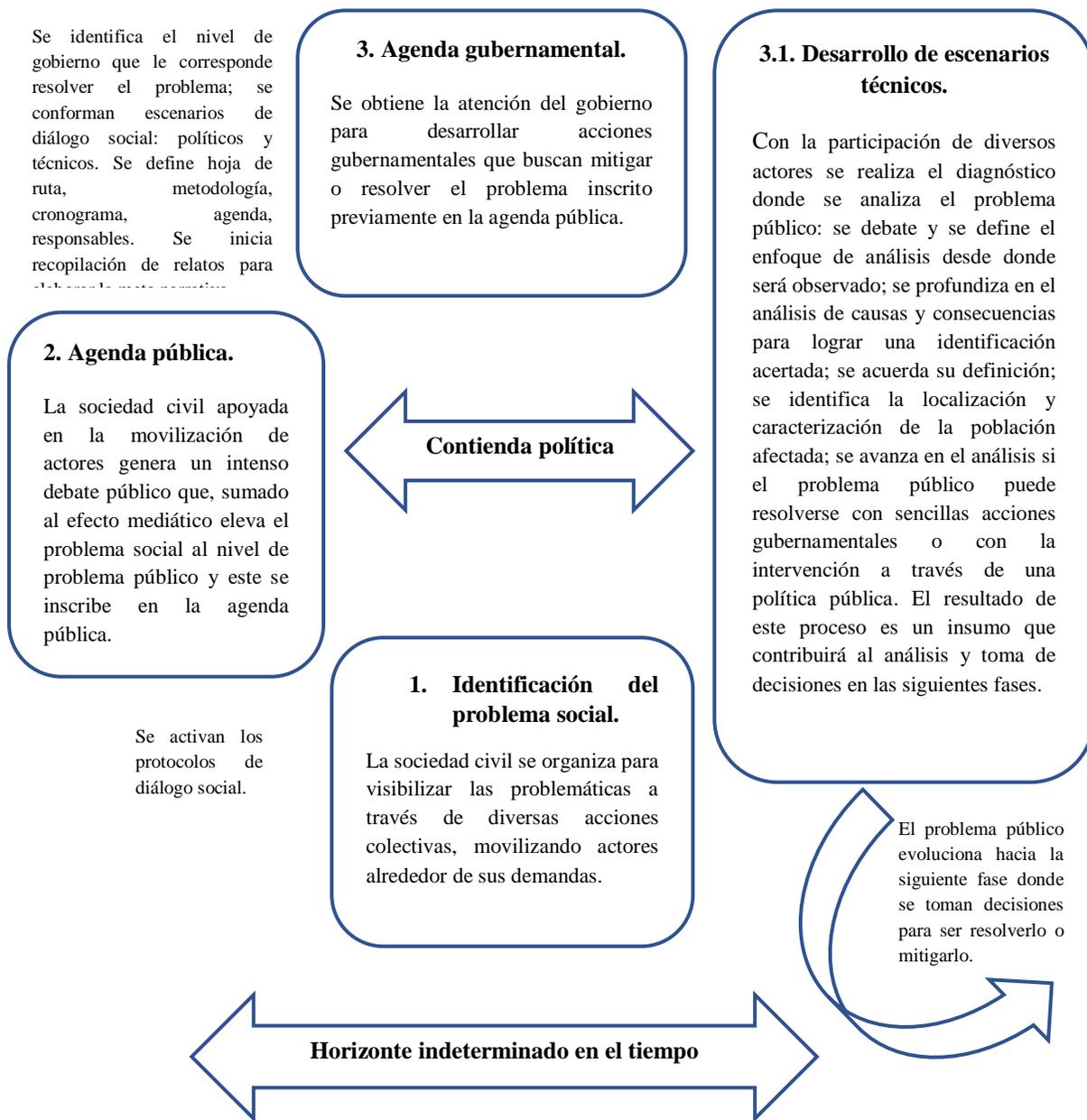


Figura 2. La fase de agendamiento: El proceso dentro del ciclo de la política pública desde la perspectiva de la movilización de actores, aplicando el enfoque retórico y narrativo para el análisis de políticas públicas. Fuente elaboración propia.

Es pertinente señalar que lograr la materialización de las alternativas de solución asociadas con las demandas que involucran inversión social, podría presentar algún nivel de dificultad, puesto que los gobiernos se encuentran ejecutando planes de desarrollo con presupuestos y metas donde es muy probable que se requiera realizar ajustes, gestionar recursos,

así como promover la articulación institucional, situación que afectaría el proceso de implementación de manera expedita; adicionalmente, una variable que podría afectar la continuidad y sostenibilidad de los procesos adelantados está relacionado con los cambios de gobierno cuando estos plantean otras prioridades en la agenda.

Para identificar la incidencia del movimiento campesino en el agendamiento de políticas públicas agrarias, es necesario revisar las diferentes etapas y las distintas movilizaciones durante el período objeto de análisis. Se estudió una primera etapa asociada con las negociaciones y acuerdos en el marco del paro del año 2013; durante la contienda política se inscribieron en la *agenda gubernamental* los asuntos contemplados en el acuerdo de *post erradicación; la declaración conjunta de garantías y derechos humanos; y el acuerdo de confianza* descritos previamente; se observó que, si bien se logran compromisos para mitigar algunas problemáticas planteadas y que la ejecución de estos acuerdos exige una disponibilidad presupuestal, se identificó falta de voluntad política por parte del gobierno nacional para profundizar en el debate tanto de las causas de los problemas expuestos, como en la búsqueda de las alternativas de solución que involucrara la intervención de forma integral a través de una política pública; como se ha señalado previamente, el gobierno nacional incumplió la promesa de elaborar un plan de desarrollo para el Catatumbo; así las cosas, aunque el campesinado haya logrado inscribir problemáticas complejas en la agenda pública y varias de ellas se incorporaron en la agenda gubernamental, las decisiones para realizar las intervenciones estructurales a través de políticas públicas depende de una serie de factores que afectan el progreso hacia las siguientes fases del ciclo de la política.

Como se ha contextualizado, el paro del 2013 marcó el inicio de otro periodo de contienda política en la región, que desencadenó en diversas movilizaciones entre el año 2016 y 2017 estas son una segunda etapa de análisis, en la cual nuevas realidades hacen parte del proceso de agendamiento que se continuaba debatiendo, donde además de inscribirse en la *agenda pública*, se incluyen en la *agenda gubernamental* algunos problemas contemplados en las negociaciones del Acuerdo de Paz en relación con el punto 1. Reforma Rural Integral y el punto 4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas reseñados previamente; evidenciándose, por un lado, un sector del movimiento campesino con algunas inquietudes y reparos con respecto al Acuerdo de Paz, pero que reivindicaba soluciones a las problemáticas de la región, y otro sector que participó en la promoción y divulgación del Acuerdo de Paz, que exigía no sólo el

cumplimiento de lo pactado alrededor del paro de 2013, sino que también exigía el cumplimiento del Acuerdo de Paz, que involucraba el diseño e implementación de políticas públicas concertadas con las comunidades.

Para profundizar en el tema, teniendo presente que para el año 2013 el Estado colombiano adelantaba negociaciones para la terminación del conflicto armado con el grupo guerrillero FARC- EP, donde se debatían en estos diálogos diversos tópicos, esta investigación se propuso indagar acerca de la relación e incidencia de los problemas visibilizados en el paro del Catatumbo del año 2013 con problemas que finalmente se incorporaron en *la agenda pública y gubernamental* con el Acuerdo Final de Paz, acto protocolizado en noviembre del año 2016.

Como resultado del Acuerdo Final de Paz, se dio origen a un nuevo instrumento orientador de políticas públicas en la historia del país, que exhorta al Estado a la creación de una nueva institucionalidad, así como nuevas entidades que sirven de instrumento de política pública para lograr la implementación del citado acuerdo.

Al analizar los puntos 1. *Reforma Rural Integral* y 4. *Solución al problema de las drogas ilícitas* del Acuerdo Final de Paz, se observó que en estos se abordaron problemáticas que afronta el campo colombiano; así mismo, en relación al problema de los cultivos declarados como ilícitos, en este acuerdo se plantean unos principios y objetivos que son un derrotero para la formulación de políticas públicas que busca contribuir con la solución a estas problemáticas.

Es así como al revisar los problemas expresados en las movilizaciones de la región del Catatumbo, se observó que, primero, en la movilización liderada por Ascamcat en el año 2013 varios temas planteados en el pliego de exigencias tales como: Inversión en infraestructura, proyectos productivos, asistencia técnica, la constitución de la ZRC, entre otros, están relacionados con el punto 1 del Acuerdo Final; de igual forma, el tema de sustitución de cultivos de uso ilícito de manera concertada y voluntaria se ve reflejado en el punto 4 del Acuerdo. Este primer momento de análisis, motivó a indagar si esta movilización en la región, que desencadenó en otras movilizaciones campesinas, incidió en la agenda de las negociaciones del Acuerdo de Paz que se adelantaban en La Habana, evidenciándose que este movimiento campesino que lideró las protestas en el año 2013 participó con una ponencia en la mesa de subgénero en los diálogos de La Habana; así mismo, a través de la Comisión de Garantes de la MIA-Catatumbo Ascamcat envió una carta a la mesa de negociaciones en La Habana, expresando expectativas con los anuncios de paz; al mismo tiempo, manifestaron su preocupación por el incremento de la

violencia en la región, otra inquietud estaba asociada con el tema de los cultivos de uso ilícito que se había convertido en una alternativa económica para muchas familias y veían en el punto 4 del Acuerdo de Paz grandes expectativas para buscar soluciones a esta problemática.

Se resalta la participación de Ascamcat en diferentes escenarios para contribuir con sus propuestas a los Acuerdos de Paz, se identificó su participación en los foros adelantados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Universidad Nacional, del mismo modo, su contribución al debate alrededor de los cultivos de uso ilícito, donde varios elementos que se discutieron en el contexto de las movilizaciones en la región como resultado del paro del 2013, fueron insumos incorporados en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso ilícito (PNIS); así mismo, se reconoce a esta organización por su liderazgo en la promoción y divulgación del Acuerdo de Paz en la región.

Por otro lado, se destaca Ascamcat y Anzorc como organizaciones campesinas que promovieron el debate en relación con la constitución y fortalecimiento de las Zonas de Reserva Campesina como una figura contemplada en el la Ley 160 de 1994 que busca democratizar el acceso a la tierra; de igual forma, se observó que Anzorc presentó una propuesta política y programática para una reforma agraria integral que fue dirigida a la sociedad colombiana y a las partes de la mesa de conversaciones de paz en La Habana; adicionalmente, se evidenció que uno de los voceros de Anzorc asistió a La Habana a una reunión con el equipo negociador, donde expuso en un taller todas las potencialidades de las Zonas de Reserva Campesina.

Aunque las expectativas de Anzorc eran mayores en relación con sus propuestas, la figura de las Zonas de Reserva Campesina fue acogida y finalmente logró incorporarse en el Acuerdo Final de Paz, en el cual se plantea que las ZRC contribuyen a la construcción de paz, con ellas se promueve el acceso a la tierra y la planificación de su uso, identificándose *un éxito sustancial proactivo* que respalda la constitución de las ZRC y promueve políticas alrededor de ella.

De otra parte, en el año 2017 se dio inicio al proceso de implementación del Acuerdo Paz; se observó que el 28 de enero de 2017 las comunidades campesinas de las veredas Caño Indio, el Progreso 2, Chiquinquirá y Palmeras Mirador, zona rural del municipio de Tibú en Norte de Santander, firmaron un acuerdo con el gobierno nacional y las FARC frente a la constitución de la Zona Veredal Transitoria de Normalización (ZVTN) en la vereda Caño Indio, en el marco de la implementación inmediata del Programa Nacional Integral de

Sustitución de Cultivos de uso ilícito (PNIS), contemplado en el punto 4 del Acuerdo Final, numeral 4.1.3.6 que estableció los componentes de los planes integrales sustitución.

Posteriormente, con el Decreto Presidencial 672 del 26 de abril de 2017, se modificó la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, donde en su artículo 5 se estableció la nueva estructura, dando origen a la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto, que a su cargo tiene entre otras, la Dirección para la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.

En concordancia con el Acuerdo de Paz, con el Decreto Ley 896 del 29 de mayo de 2017 se creó oficialmente el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso ilícito (PNIS), que está asociado al punto 4 *Solución al problema de las drogas ilícitas* y que además es un componente del punto 1 que es la *Reforma Rural Integral*.

De esta manera, dicho programa se estructura sobre la base de tres componentes: a) Plan Integral y Comunitario de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA); b) Plan de Atención Inmediata (PAI) componente familiar; c) Plan de Atención Inmediata PAI (componente comunitario), (PNIS, 2017b); en donde se identificó que en el *Plan de Atención Inmediata (PAI) componente familiar* se replica el modelo establecido en el acuerdo de Caño Indio, que a su vez guarda relación con los componentes que se establecieron en la estrategia de post erradicación como resultado del paro del 2013 en la región, identificándose un *éxito sustancial proactivo* al trascender de los acuerdos de post erradicación logrados en el paro de 2013 al PNIS.

Adicionalmente, se evidenció que, como resultado de las movilizaciones del año 2017, se lograron compromisos en algunos temas puntuales relacionados con el Acuerdo de Paz entre ellos: La participación comunitaria a través de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y el Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR); formalización de la propiedad, cierre de frontera agrícola; implementación del Plan Nacional Integral de Sustitución (PNIS) y Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA); así como avanzar en el piloto de Caño Indio.

Finalmente, en relación con el proceso de implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos (PNIS) se identificó que ha sido lento y desarticulado, de tal manera que se evidencian deficiencias en su ejecución; del mismo modo, se observó que al presentarse un nuevo gobierno nacional, gobierno que ha tenido reparos frente a varios aspectos de los Acuerdos de Paz, existe incertidumbre y un riesgo sobre la continuidad y sostenibilidad de los

acuerdos y procesos ya establecidos, profundizando la zozobra ante los anuncios del resurgimiento de las fumigaciones con glifosato a los cultivos de uso ilícito y las erradicaciones forzosas, aclarando que, en esta región se han adelantado los acuerdos de sustitución voluntaria y concertada, donde el campesinado ha depositado confianza y esperanza no solo en el PNIS, sino en la implementación del Acuerdo de Paz, específicamente en lo relacionado con el punto 1. Reforma Rural Integral y el punto 4. Solución al problema de las drogas ilícitas.

De este modo, después de analizar la información recopilada que se ha detallado previamente en la presente investigación, se puede inferir que las movilizaciones campesinas realizadas en la región del Catatumbo han logrado incidir en el agendamiento de políticas públicas agrarias en Colombia durante el periodo observado; se identificó que varios componentes de la estrategia de post erradicación diseñados como resultado del paro del Catatumbo del año 2013 fueron incorporados en el punto 4 del Acuerdo Final de Paz, en lo relacionado con el Programa de Sustitución de Cultivos, punto 4.1.3.6, literal a; así mismo, en dicho documento se identificó que se incluyó en el numeral 4.1.2, que las Zonas de Reserva Campesina contribuirán al cierre de la frontera agrícola en los términos estipulados en el punto 1.1.10 del Acuerdo de Paz, por lo cual, el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de uso ilícito apoyará los Planes de Desarrollo Sostenibles de las Zonas de Reserva Campesina constituidas y las que se constituyan, así como a otras formas de organización y asociación. (Presidencia de la República de Colombia, 2016).

La implementación del Acuerdo de Paz desafía a la institucionalidad estatal la formulación e implementación de políticas públicas construidas concertadamente con las comunidades y diversos actores; que en el caso de la Reforma Rural Integral y la Solución al Problema de las Drogas Ilícitas debe responder a las necesidades del agro colombiano, de los campesinos y campesinas y del territorio en las distintas regiones del país.

Los problemas ya se agendaron, y su formulación e implementación han tenido dificultades, por lo cual, de no cumplirse, se vislumbran nuevas movilizaciones campesinas, no sólo en la región del Catatumbo, sino también en varias regiones del país.

3.3 Jurisprudencia alrededor de la contienda política en el agendamiento

Como ya se ha reseñado, con la movilización del año 2013 se agitó una contienda política alrededor de la conformación de la ZRC del Catatumbo, figura contemplada en la Ley 160 de

1994; por un lado, campesinos reivindicando esta figura, por otro, contradictores estigmatizándola; en el año 2014 a través de la Sentencia C-371/2014 la Corte Constitucional se pronunció ante una demanda de inconstitucionalidad de algunos artículos de la citada ley, en ella declara exequible aquellos artículos que regulan la creación de las ZRC, de esta manera se logra un *éxito sustancial proactivo* al obtener jurisprudencia que blinda jurídicamente esta figura con la cual se pretende democratizar el acceso a la tierra y de alguna forma se convierte en un documento orientador de política pública con respecto a las ZRC.

Por otro lado, como consecuencia del conflicto territorial entre el pueblo Barí y las comunidades campesinas, la Corte Constitucional se pronunció ante una Acción de Tutela interpuesta por la comunidad indígena Barí, generando la *Sentencia T-052/2017*, en esta se ordena a la Agencia Nacional de Tierras y otras entidades, adelantar acciones preparatorias en relación con la constitución de la Zona de la Reserva Campesina que se encontraran pendientes de realizar, advirtiendo que no se podrá proceder de fondo hasta tanto se concluyera de manera definitiva la ampliación, saneamiento y delimitación de resguardos que se encuentren en trámite, así mismo, se ordenó la creación de una Mesa Consultiva entre el pueblo Barí y Ascamcat para dirimir este conflicto territorial, de esta manera también se generó jurisprudencia que contribuye a ir despejando el panorama para avanzar en el proceso de constitución de la ZRC, identificándose un *éxito sustancial proactivo*, que a su vez también se convierte en un documento orientador de política.

3.4 Materialización de los Acuerdos como resultado del paro 2013

Como se ha expuesto previamente, aunque alrededor de los Acuerdos establecidos como resultado del paro del año 2013 no se logró avanzar a la fase de formulación de una política pública que buscara una intervención profunda de los problemas complejos de la región, sí se evidenció que se ha logrado materializar varios compromisos alrededor de estos acuerdos que se encuentran en el nivel de proyectos, entre ellos se pueden mencionar avances en uno de los proyectos más significativos en infraestructura vial en la región que se denomina *Anillo vial para la Paz*, cuyo objetivo es el mejoramiento de la vía que comunica a los municipios de San Calixto, Hacarí y El Tarra; el departamento de Norte de Santander cumplió con el compromiso de elaborar los estudios y diseños con un costo aproximado de 4.000 millones de pesos y adicionalmente gestionó 15.000 millones de pesos de la fuente de financiación de regalías para

aportar como contrapartida a su ejecución, obra pública que estará a cargo del gobierno nacional; adicionalmente, el departamento realizó la construcción de placas huellas en varias veredas y el mantenimiento de algunas vías terciarias.

Con respecto a las problemáticas del sector salud, aunque uno de los objetivos del pliego era lograr que el Hospital de Tibú se elevara al tercer nivel de complejidad de atención, esto no fue posible, sin embargo, sí se logró que se realizara una inversión de aproximadamente 15.000 millones de pesos para el mejoramiento de su infraestructura y ascender al segundo grado de complejidad; adicionalmente, se ha logrado la dotación de ambulancias para varios municipios y se han adelantado estudios para la viabilidad de contratar más personal médico; en relación con las solicitudes de ambulancias medicalizadas pluvial y aérea no se ha logrado avanzar por dificultades de tipo técnico.

Sobre los problemas asociados al sector de agua potable y saneamiento básico, hay algunos avances, el departamento ejecutó la construcción del acueducto de la vereda San José del Tarra en el municipio de Hacarí, mientras tanto, se adelanta la elaboración de estudios para otros acueductos veredales del municipio de Tibú; en cuanto a compromisos del gobierno nacional, se realizaron estudios para 25 acueductos veredales en la región, sin embargo, se ha advertido sobre la dificultad de disponibilidad de presupuesto para su construcción.

Por otro lado, de acuerdo con el informe de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Colombia-ONUDH, (2017), en relación con los acuerdos de post erradicación resultado del paro del 2013, se contempló beneficiar a máximo 400 familias a las que se les erradicó forzosamente los cultivos de uso ilícito, para lo cual se implementó un programa integrado por cinco componentes que son: Base de sostenimiento económico, asistencia alimentaria, empleo de transición, seguridad alimentaria y nutricional, formulación e implementación del proyecto productivo, se encontró que con el programa se beneficiaron 373 familias entre las cuales 254 eran cultivadoras y 119 recolectoras focalizadas en los municipios de Tibú y Sardinata, donde las familias recolectoras recibieron seis meses de salario por \$750.000 a cambio de trabajos comunitarios y cuatro meses de asistencia alimentaria; por otro lado, las familias cultivadoras recibieron seis meses de asistencia alimentaria y ocho meses de empleo de transición más un proyecto productivo; la estrategia tuvo un costo de \$22.000.000 por persona.

En este informe se hace la aclaración que no se logró el objetivo de beneficiar a las 400 familias puesto que no todas las inscritas tenían predio formalizado; así mismo, se resalta que al final de la estrategia se identificó que hubo 23 retiros por incumplimiento, 4 fallecidos, y 11 que se retiraron.

Se ejecutaron los proyectos productivos en las familias focalizadas, sin embargo, se identificaron deficiencias en la asistencia técnica que le correspondía brindar al gobierno nacional, por lo cual se evidenció un riesgo en la sostenibilidad de dichos proyectos.

De acuerdo con lo observado, desde el año 2013 el movimiento campesino ha tenido el empoderamiento no sólo para lograr inscribir unos problemas en la agenda pública y en la agenda gubernamental, sino también para hacer veeduría y seguimiento a la implementación de los proyectos, ejecución que ha presentado dilaciones, que depende de otros actores y variables, advirtiendo que, al generarse incumplimientos por parte de la institucionalidad del Estado, se profundiza en la desconfianza hacia estas.

Conclusiones

De acuerdo con las diferentes fuentes de información consultadas, se evidenció que, cuando se hace referencia a la zona del Catatumbo no hay unanimidad en la definición territorial de los municipios que la conforman, así mismo, no hay claridad si es una región o una subregión; esta ambigüedad incide en la toma de decisiones, puesto que, en la fase de *agendamiento*, cuando se analiza la problemática y se determina realizar una intervención ya sea en políticas públicas u otras acciones gubernamentales, así como de acción pública, son variables importantes conocer la localización y caracterización de la población objetivo que se beneficiará con la intervención.

La inscripción de los problemas sociales en la *agenda pública* por parte del movimiento campesino se realizó a través del *modo de demanda*, exigiéndole al Estado su intervención para solucionar las problemáticas de la región; así mismo, bajo la perspectiva del *modelo de movilización de actores*, y las *diversas acciones colectivas* logró visibilizar las necesidades y complejidades del Catatumbo para captar su atención. Por otro lado, se reconoce el aporte del paradigma *constructivista* que permitió, a través del enfoque narrativo para el análisis de políticas públicas, tener una aproximación a la identificación e interpretación de los problemas al analizar las narrativas, contra narrativas, historias visibles y no visibles, construyendo una meta narrativa que brinda una mayor perspectiva sobre las problemáticas que persisten en la región entre ellas: a) *cultivos de uso ilícito, economía subterránea; erradicaciones forzosas de cultivos de uso ilícitos; b) disputa por la tierra y el territorio; deficiencias en la formalización de la propiedad rural; controversia por el ordenamiento territorial. c) confrontación por el modelo de desarrollo económico. d) abandono del Estado: violación a derechos humanos y falta de garantías, conflicto armado, precaria inversión social*

En este sentido, se observó que, a través de la historia del departamento de Norte de Santander, con especial énfasis en el Catatumbo, presenta antecedentes de movilizaciones campesinas desde hace décadas, donde la mayoría de sus problemáticas continúan vigentes, por lo cual se colige que no se han tomado las decisiones pertinentes y oportunas para saldar la deuda histórica que tiene el Estado con el Catatumbo, agudizándose la situación a través del tiempo y provocando nuevas movilizaciones; las causas del ciclo de protestas campesinas realizadas entre el año 2013 y 2017 están asociadas a las problemáticas estructurales, históricas y coyunturales, identificándose que el incumplimiento del Estado a compromisos adquiridos con

anterioridad es una constante en la historia de las movilizaciones sociales en la región que se ha encargado de nutrir la desconfianza hacia la institucionalidad estatal.

Las diversas movilizaciones en la región entre el año 2013 y 2017 promovidas por distintas organizaciones campesinas tienen similitud en las demandas sociales, evidenciándose deficiencias en la articulación entre ellas a la hora de planificar y ejecutar las acciones colectivas para exigirle al Estado soluciones a sus problemáticas; si bien, estas organizaciones han demostrado la capacidad de movilización de actores, sus acciones han sido dispersas; no obstante, se destaca la resiliencia de la sociedad civil y el renacimiento del movimiento campesino en la región en sus distintas expresiones, marcando una nueva etapa en la historia organizativa de los movimientos sociales en el Catatumbo que exige unos nuevos retos en el proceso de articulación y diseño de acciones colectivas que contribuyan a lograr un mayor impacto en los resultados.

En relación con los roles de los distintos niveles de gobierno, se evidenció que, aunque los problemas se manifestaron en el ámbito local, es decir, en los municipios, el involucramiento de la administración municipal en estos procesos ha sido precario; algunas causas son: Deficiencia en la convocatoria a diversos actores, insuficiente capacidad técnica y financiera para comprometerse a atender las demandas de las movilizaciones relacionadas con sus competencias; falta de voluntad política para participar en los escenarios de interlocución; falta de continuidad en los procesos que se afectan con los cambios de gobierno.

Desde el paro del año 2013 se destaca el rol de mediador del gobierno departamental y aunque se ha comprometido con algunas inversiones relacionadas principalmente con infraestructura, las exigencias de las movilizaciones exceden las capacidades de respuesta por parte del departamento, de igual forma, en algunos problemas desborda las competencias de este ente territorial. No obstante, se resalta la voluntad política, tanto de la administración anterior como del gobierno actual, para avanzar en el cumplimiento a los compromisos adquiridos; del mismo modo, prevalece el apoyo a los espacios de interlocución.

En relación con la participación del gobierno nacional se identificaron deficiencias para abordar las problemáticas expuestas en la región, por un lado, el tratamiento dado al conflicto en el paro del año 2013, donde el uso de la fuerza del poder estatal predominó, ante la posibilidad de insistir en el diálogo social para tramitar las demandas del campesinado, con el argumento de que las protestas estaban infiltradas por la guerrilla y que no negociar hasta tanto se

desbloquearan las vías, estigmatizando la protesta social. El citado paro que duró 53 días se posiciona como uno de los más largos e impactantes en los últimos años en la región y el país, las confrontaciones generadas entre la fuerza pública y el campesinado que participó en las manifestaciones dejó resultados lamentables como el asesinato de cuatro campesinos en medio de las protestas, heridos y detenidos; así mismo, el prolongado tiempo de bloqueo de las vías generó grandes pérdidas económicas en distintos sectores del departamento; estos son impactos negativos y lecciones aprendidas, a su vez, un antecedente para que el gobierno evolucione en el diseño o perfeccionamiento de protocolos para el diálogo social, que requiere también de la conformación de equipos multidisciplinarios con el perfil adecuado para participar en estos escenarios.

De otra parte se identificó que, durante la etapa de negociación asociada al paro del 2013 la evolución de las discusiones alrededor de los problemas inscritos en la agenda fue lento, y aunque se lograron algunos acuerdos tales como: Acuerdo de post erradicación de cultivos de uso ilícito, acuerdo de confianza y declaración conjunta de garantías y derechos humanos, que exige del Estado acciones gubernamentales y el compromiso de inversión social a través de proyectos puntuales, en este periodo se identificó escasa voluntad política para profundizar en la búsqueda de soluciones a las problemáticas estructurales de la región, los compromisos asumidos se realizaron en un dilatado proceso de negociación limitando la posibilidad de la construcción democrática de políticas públicas que surgieran desde las iniciativas planteadas por la sociedad civil en el territorio y para el territorio; *la promesa del gobierno nacional de elaborar un plan de desarrollo especial para el Catatumbo en el marco de lo que se denominaría un laboratorio para la paz fue incumplida, incluso, existiendo un documento orientador de política para la región como es el Conpes 3739 de 2013, situación que conlleva a cuestionar la eficacia de este.*

Adicionalmente, aunque una de las principales causas de las movilizaciones durante el año 2017 se relacionó con la erradicación forzosa de cultivos de uso ilícito, competencia de políticas públicas del orden nacional, se identificó un menguado interés del gobierno central para afrontar las protestas en la región.

Así las cosas, al analizar la actuación de cada nivel de gobierno, se evidenciaron debilidades en la articulación institucional, no sólo en el momento de abordar las problemáticas, sino también a la hora de tomar decisiones para la búsqueda de las alternativas de solución, lo cual incide en los resultados y en los impactos de las intervenciones realizadas.

Por otro lado, en relación con los logros y resultados obtenidos por el movimiento campesino durante el periodo objeto de análisis, sobresale como *éxito procedimental* la capacidad de las organizaciones campesinas, además de movilizar actores y generar el despliegue mediático alrededor de sus reivindicaciones, el de obtener el reconocimiento político como un interlocutor con el potencial para tramitar las demandas sociales ante el Estado, impulsando escenarios de diálogo social en la región como son la MIA-Catatumbo y la Mesa Social y Comunitaria por la vida digna del Catatumbo; identificándose que estos espacios que tienen un origen político, *son escenarios favorables para aplicar desde el paradigma constructivista el desarrollo del enfoque retórico y narrativo para el análisis de políticas públicas, que esta investigación ha propuesto para identificar e interpretar los problemas públicos en la fase de agendamiento*, donde acudan a la convocatoria los diversos actores involucrados para participar en el debate y se reconozcan en la diferencia para dar trámite a los conflictos a través de un diálogo abierto, sincero y constructivo.

Se destaca la conformación de *mesas técnicas* como un escenario que se desprende de los espacios políticos, actividades que se *inician en la fase de agendamiento*, espacio donde se discute además de las problemáticas, el contenido y el proceso asociado con la formulación de las alternativas de solución, así como la viabilidad de las mismas; *es este escenario el propicio para avanzar en el análisis si los problemas inscritos en la agenda pública se pueden resolver con sencillas acciones de gobierno o, por el contrario, se requiere de una intervención más profunda a través de políticas públicas.*

El debate público involucró a diversos actores durante el periodo objeto de análisis, generando jurisprudencia alrededor de uno de los temas en la controversia, las *Zonas de Reserva Campesina*, legitimándose esta figura de ordenamiento territorial a través de la sentencia de la Corte Constitucional C-371/2014 y sentencia T- 052 de 2017, evidenciándose que estas sentencias son un *éxito sustancial proactivo como documentos orientadores de política.*

El avance en el proceso de la fase de agendamiento comprende distintas variables y la contienda política se da en el horizonte del tiempo que es indeterminado, identificándose que *un primer logro es que el problema social evolucione al nivel de problema público al ser inscrito en la agenda pública, este resultado se puede dar en un lapso desconocido*; posteriormente, un segundo reto es lograr incorporar el problema público *en la agenda gubernamental* que se circunscribe a la decisión de resolverlo o mitigarlo y este progreso se da cuando la *cadena de*

voluntades políticas de los diversos actores se conjugan alrededor de este propósito en común, donde la variable tiempo también es desconocida; finalmente, en esta fase es fundamental que se elabore un adecuado diagnóstico del problema, principal insumo que contribuirá a la toma de decisiones para la búsqueda de alternativas de solución, donde su implementación también está sujeta a múltiples variables, entre ellas, voluntad política, articulación, tiempo y recursos diversos.

El paro del año 2013 es un hito en la historia de la región y del país, con el cual se da inicio a un fuerte debate político frente a las problemáticas del Catatumbo y la búsqueda de alternativas de solución durante el periodo objeto de análisis, y aunque en las negociaciones asociadas al pliego de exigencias se lograron algunos acuerdos, el debate en la agenda pública y gubernamental se prolongó por varios años, donde algunos de los problemas debatidos en el paro trascendieron a la agenda de otro escenario, con un mayor nivel político de discusión como fue la negociación de los Acuerdos de Paz en La Habana, *logrando incidir en el agendamiento de políticas públicas agrarias a través de los aportes realizados por este movimiento campesino*, en lo relacionado con el punto 4. Solución al problema de las drogas ilícitas, así mismo, aportes asociados al punto 1. Reforma Rural Integral, observándose un *éxito sustancial proactivo* al contribuir a la construcción del Acuerdo Final de Paz considerado un documento orientador de política pública.

Entre las exigencias y acuerdos de las movilizaciones realizadas en el año 2017 en la región se encuentran problemas asociados con la implementación del Acuerdo de Paz, se evidenció que dicho proceso ha sido lento y desarticulado, de tal manera que se advierte deficiencias en este, donde la institucionalidad estatal tiene el desafío de brindar las condiciones para la formulación e implementación de nuevas políticas públicas construidas concertadamente con las comunidades y diversos actores; que, en el caso de la Reforma Rural Integral y la Solución al Problema de las Drogas Ilícitas, debe responder a las necesidades del agro colombiano, de los campesinos, campesinas y del territorio.

Adicionalmente se identificó que, si bien el movimiento campesino ha tenido la capacidad para movilizar actores y lograr incorporar en la agenda pública las problemáticas de la región, tiene algunas limitaciones para incidir de manera contundente en la agenda gubernamental y en las siguientes fases del ciclo de política pública, lo anterior obedece a varias causas, entre ellas: Falta de voluntad política del gobierno nacional y cambios en la agenda

gubernamental; desarticulación institucional; y, deficiencia en los presupuestos para financiar los planes, programas y proyectos que se requieren para resolver los complejos problemas en la región; sin embargo, se resalta de este movimiento campesino que ante un panorama de incremento de la violencia en la región, donde los líderes sociales son víctimas de persecuciones, estigmatizaciones y amenazas, persiste y, ha logrado que se realicen inversiones importantes y se perfilen nuevos proyectos para el beneficio de los habitantes de la región.

Con la presente investigación se confirman algunas de las premisas de la hipótesis planteada, evidenciándose la incidencia del movimiento campesino de la región del Catatumbo (Norte de Santander) en el agendamiento de políticas públicas agrarias durante el periodo objeto de investigación, en la medida que ha logrado promover espacios para el diálogo social en donde se debaten las problemáticas de la región y se presentan algunas alternativas de solución a través de acciones de la institucionalidad del Estado, incorporando en la agenda pública nacional los problemas públicos visibilizados.

Por último, es pertinente aclarar que la presente investigación se focalizó en analizar la fase de agendamiento en el periodo 2013-2017 y no se encuentra dentro del alcance la identificación de la materialización de los acuerdos de las diferentes movilizaciones realizadas durante el año 2017, donde varios de los problemas visibilizados están asociados con la implementación del Acuerdo de Paz y la necesidad de otras inversiones para la región; estos problemas quedaron en su momento inscritos en la agenda pública y gubernamental.

Referencias

- 1200 campesinos acaban de bloquear vía Ocaña- Aguachica. (17 de junio de 2013). Joanpa Noticias. Recuperado de: <https://joanpa.com/2013/06/1200-campesinos-acaban-de-bloquear-via-ocana-aguachica/>
- Acei-trobi & Rincón, N. (2014). *Catatuu...mbo. Los Barí y su resistencia a las compañías petroleras*. Medellín: La Fogata.
- Acosta, L. (22 de julio de 2013). FARC ofrecen apoyo armado a protesta campesina en Colombia. Reuters. Recuperado de: <https://lta.reuters.com/article/topNews/idLTASIE96M00220130723>
- Acuerdo colectivo en Tibú para sustitución de cultivos. (12 de septiembre de 2017). *La Opinión*. Recuperado de: <https://www.laopinion.com.co/politica/acuerdo-colectivo-en-tibu-para-sustitucion-de-cultivos-140024#OP>
- Aguilar, L.F. (2014). El concepto de política pública. En Cuervo Restrepo J. I. (Ed.), *Ensayos sobre políticas públicas II*, (pp.35-85). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Almonacid, A.M. (2015). *Incidencia de la sociedad civil en espacios institucionalizados de participación en Bogotá. Estudio de casos*. Bogotá: Universidad de Los Andes. Recuperado de: https://cider.uniandes.edu.co/Documents/Publicaciones/36_Incidencia_sociedad_civil.pdf
- Alzate, M L., & Romo, G. (2017). La agenda pública en sus teorías y aproximaciones metodológicas. Una clasificación alternativa. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, XV (26), 13-35. Recuperado de: <http://www.revistaenfoques.cl/index.php/revista-uno/article/view/448>
- Alzate, M.L. & Romo, G. (2015). Agendas, miradas y disparadores de temas. Hacia una reformulación teórica, metodológica del inicio de las políticas. *DAAPGE*, (25), 31-47. Recuperado de: <http://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/DocumentosyAportes/article/view/5005/7626>
- Archila, M. (2001). Vida, pasión y... de los movimientos sociales en Colombia. En Archila, M. & Pardo, M. (Eds.), *Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia*, (pp.16-47). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Archila, M. (2006). Los movimientos sociales y las paradojas de la democracia en Colombia. *Revista Controversia*, (186), 7-32. Recuperado de: <https://www.revistacontroversia.com/index.php?journal=controversia&page=article&op=view&path%5B%5D=175>
- Arrubla, D., Ballesteros, M. & Martínez, A. (2010). La perspectiva narrativa de Emery Roe. En Roth Deubel, A.N. (Ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, (pp.317-346). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Asamblea Departamento Norte de Santander. (1991). Ordenanza 015 de 1991. Cúcuta.
- Ascamcat. (2 de agosto de 2013g). *Acta de las comunidades campesinas. Acuerdo social para el Catatumbo*. La Aduana, Tibú.
- Ascamcat. (1 de julio de 2013f). La Asociación Campesina del Catatumbo hace un llamado a la movilización nacional de las organizaciones campesinas, indígenas, afrocolombianas y populares. *Prensa Rural*. Recuperado de: <https://prensarural.org/spip/spip.php?article11254>
- Ascamcat. (10 de junio de 2015b). Campesinos del Catatumbo dirigen carta a Santos con 12.000 firmas exigiéndole cumplimiento. *Prensa Rural*. Recuperado de: <https://prensarural.org/spip/spip.php?article17060>
- Ascamcat. (17 de mayo de 2015a). Ponencia de Ascamcat en la subcomisión de género de La Habana. *Prensa Rural*. Recuperado de: <https://prensarural.org/spip/spip.php?article16865>
- Ascamcat. (18 de junio de 2013c). 1200 campesinos del Catatumbo bloquean vías Ocaña-Aguachica, Ocaña-Convención. *Prensa Rural*. Recuperado de: <https://prensarural.org/spip/spip.php?article11125>
- Ascamcat. (20 de octubre de 2017b). Declaración política. La paz se construye desde los territorios y desde el Catatumbo la vamos a defender.
- Ascamcat. (24 de septiembre de 2013b). Bases para la formulación de un programa de sustitución de ingresos provenientes del cultivo de la hoja de coca en el Catatumbo. *Prensa Rural*. Recuperado de: <https://www.prensarural.org/spip/spip.php?article12186>
- Ascamcat. (25 junio de 2013a). Pliego de exigencias del campesinado movilizado del Catatumbo. *Prensa Rural*. Recuperado de: <https://prensarural.org/spip/spip.php?article11099>

- Ascamcat. (26 de octubre de 2017c). *Comunicado a la opinión pública. El Catatumbo lucha, el gobierno dilata.* [Comunicado de prensa]. Recuperado de: <https://twitter.com/search?q=catatumbo%20lucha%20el%20gobierno%20dilata&src=typed>
- Ascamcat. (27 de junio de 2013d). Propuesta metodológica consensuada y actualizada por los campesinos movilizados del Catatumbo. Prensa Rural. Recuperado de: <https://prensarural.org/spip/spip.php?article11216>
- Ascamcat. (28 de agosto de 2013h). Estrategia para la post erradicación y fase inicial de la intervención para la estabilización socio económica como parte del proceso de sustitución y de desarrollo alternativo. Cúcuta.
- Ascamcat. (29 de junio de 2013e). La movilización campesina se mantiene hasta que no se solucione la crisis del Catatumbo. Prensa Rural. Recuperado de: <https://prensarural.org/spip/spip.php?article11237>
- Ascamcat. (31 de marzo de 2014). El gobierno debe cumplir la ley 160 y constituir la zona de reserva campesina del Catatumbo. Prensa Rural. Recuperado de: <https://prensarural.org/spip/spip.php?article13789>
- Ascamcat. (5 de abril de 2017a). Campesinos del Catatumbo firman pacto de sustitución de cultivos de uso ilícito. Prensa Rural. Recuperado de: <https://prensarural.org/spip/spip.php?article21282>
- Ascamcat. (8 de noviembre de 2013i). Acuerdos entre los gobiernos nacional y departamental de Norte de Santander y la Ascamcat para la ejecución inmediata de proyectos de confianza en la región del Catatumbo. Cúcuta.
- Ascamcat. (9 de noviembre de 2013j). Firman declaración conjunta en materia de derechos humanos en el Catatumbo. Prensa Rural. Recuperado de: <https://prensarural.org/spip/spip.php?article12570>
- Así va la Mesa Social y Comunitaria del Catatumbo, luego del paro del 12 de octubre. (8 de noviembre de 2017). *Colombia Informa.* Recuperado de: <http://www.colombiainforma.info/asi-va-la-mesa-social-y-comunitaria-del-catatumbo-luego-del-paro-del-12-de-octubre/>
- Asociación de Municipios del Catatumbo, Provincia de Ocaña y sur del Cesar (2017). Comunicado a la opinión pública del 27 de octubre de 2017. [Comunicado de prensa].

- Recuperado de: <https://www.facebook.com/semanario.laprovinciaocana/photos/a.821287651254876/1641577432559223/?type=3&theater>
- Asociación Nacional de Usuarios Campesinos. (ANUC), (2017). Historia. Recuperado de: <http://www.anuc.co/historia.asp>
- Avance en la mesa del Catatumbo es del 30%. (16 de marzo de 2016). El Tiempo. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16538931>
- Avanza diálogo de gobierno y campesinos del Catatumbo. (1 de mayo de 2016). El Nuevo Siglo. Recuperado de: <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/5-2016-avanza-di%C3%A1logo-de-gobierno-y-campesinos-del-catatumbo>
- Baracaldo, D. (25 de junio de 2013). La Coca es lo único rentable en el Catatumbo. Kienyke. Recuperado de: <https://www.kienyke.com/historias/la-coca-es-lo-unico-rentable-en-el-catatumbo>
- Bloqueo total se registra en vías de Norte de Santander, por concentración campesina. (28 de octubre de 2017). *Caracol Radio*. Recuperado de: http://caracol.com.co/emisora/2017/10/28/cucuta/1509210335_257423.html
- Campesinos de Catatumbo piden presencia del gobierno nacional en próximas reuniones. (31 de octubre de 2017). La F. M. Recuperado de: <https://www.lafm.com.co/colombia/campesinos-catatumbo-piden-la-presencia-del-gobierno-nacional-proximas-reuniones>
- Campesinos del Catatumbo piden frenar sustitución forzosa de la coca. (13 de septiembre de 2017). El Tiempo. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/campesinos-del-catatumbo-convocarían-paro-erradicación-de-coca-130304>
- Cano, L. F. (2014). El giro argumentativo del análisis de políticas públicas. ¿El lugar de la política en las políticas públicas? En Cuervo Restrepo, J. I. (Ed.). *Ensayos sobre políticas públicas II*, (pp. 161-183). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Carrillo, J. (1981). *Los Movimientos cívicos en Colombia*. Bogotá: La Oveja Negra Ltda.
- Carta de Ascamcat a la mesa de La Habana: mientras en Colombia suenan vientos de paz, en el Catatumbo reaparece el paramilitarismo. (1 de agosto de 2016). *Cambio Total*. Recuperado de: <http://cambiototalrevista.blogspot.com/2016/08/carta-de-ascamcat-la-mesa-de-la-habana.html>

- Casar, M.A. & Maldonado, C. (2008). Formación de agenda y proceso de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política. Centro de Investigación y Docencia Económicas, (207), 1-20. Recuperado de: <http://www.libreriace.com/librospdf/DTAP-207.pdf>
- Catatumbo tendrá obras por 20.000 millones durante 2014. (10 de noviembre de 2013). La Opinión. Recuperado de: <https://prensarural.org/spip/spip.php?article12581>
- Catatumbo vuelve a la mesa. (25 de marzo de 2015). La Opinión. Recuperado de: <https://www.laopinion.com.co/regi-n/catatumbo-vuelve-la-mesa-90558>
- Cejudo, G. (2008). Discurso y políticas públicas: un enfoque constructivista. Centro de Investigación y Docencia Económicas, (205), 1-22. Recuperado de: <http://libreriace.com/librospdf/DTAP-205.pdf>.
- Chihu, A. & López, A. (2007). La construcción de la identidad colectiva en Alberto Melucci. *Polis*, 3 (1), 125-159. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-23332007000100006
- Cine Latina (20 de julio de 2013b). Los Hijos del Catatumbo. [Archivo de video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=Ku6KZWaZEJI>
- Cine Latina. (20 de junio de 2013a). Paro nororiental por la reserva de reserva campesina del Catatumbo. [Archivo de video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=qCb3tO-aGsM>
- Cobb, R. & Elder, C. (1986). *Participación Política Americana. La dinámica de la estructuración de la agenda*. [Traducido al español de Participation in American politics the dynamics of agenda-building]. México: NOEMA Editores.
- Cobb, R. & Elder, C. (1993). Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos. En Aguilar Villanueva L. F. (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, (pp.77-104). México: Miguel Angel Porrúa grupo editorial.
- Cohen, J. & Arato, A. (2000). *Sociedad civil y teoría política*. [Traducido al español de Civil Society and Political Theory]. México. Fondo de Cultura Económica.
- Colprensa. (17 de julio de 2013b). Cargueros y palmeros anuncian millonarias pérdidas por paro. *El Universal*. Recuperado de: <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/economica/cargueros-y-palmeros-anuncian-millonarias-perdidas-por-el-paro-127078>

- Colprensa. (22 de julio de 2013d). FARC apoyarán a campesinos de ser necesario. *El Universal*. Recuperado de: <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/nacional/farc-apoyaran-campesinos-del-catatumbo-de-ser-necesario-127688>
- Colprensa. (26 de julio de 2013e). Gobierno no dialogará hasta que no se levanten bloqueos. *El Universal*. Recuperado de: <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/nacional/gobierno-no-dialogara-hasta-que-no-se-levanten-bloqueos-santos-128345>
- Colprensa. (26 de junio de 2014h). Zonas de reserva campesina, reclamación legítima. *Vanguardia Liberal*. Recuperado de: <http://www.vanguardia.com/actualidad/colombia/266624-zonas-de-reserva-campesina-reclamacion-legitima>
- Colprensa. (28 de agosto de 2013g). Gobierno y campesinos llegaron a primer acuerdo. *El Universal*. Recuperado de: <http://www.eluniversal.com.co/colombia/gobierno-y-campesinos-del-catatumbo-llegaron-primer-acuerdo-132773>
- Colprensa. (30 de julio de 2013c). Paro campesino en el Catatumbo cumple 50 días. *El Universal*. Recuperado de: <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/nacional/paro-campesino-en-el-catatumbo-cumple-50-dias-128669>
- Colprensa. (7 de julio de 2013a). Líderes del Catatumbo no aceptaron anuncio del gobierno nacional. *Vanguardia Liberal*. Recuperado de: <http://www.vanguardia.com/actualidad/colombia/215389-lideres-del-catatumbo-no-aceptaron-el-anuncio-del-gobierno-nacional>
- Colprensa. (9 de agosto de 2013f). Gobierno y líderes campesinos acordaron agenda en el Catatumbo. *El Universal*. Recuperado de: <http://www.eluniversal.com.co/colombia/gobierno-y-lideres-campesinos-acordaron-agenda-en-el-catatumbo-130680>
- Comisión del Congreso visitará Catatumbo para buscar solución a crisis humanitaria. (29 de junio de 2013). *Semanario Voz*. Recuperado de: <http://semanariovoz.com/comision-del-congreso-visitara-catatumbo-para-buscar-solucion-a-crisis-humanitaria/>
- Contravía TV. (29 de junio de 2013). Capítulo 285. Catatumbo resiste. [Archivo de video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=eluNOYcBYdY>

- Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión. (3 de febrero de 2017). Sentencia_T-052-2017. [MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo]. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-052-17.htm>
- Corte Constitucional, Sala Plena. (11 de junio de 2014) Sentencia C- 371-2014. [MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub]. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-371-14.htm>
- Críticas de Uribe a las zonas de reserva campesina. (15 de julio de 2013). *Caracol Radio*. Recuperado de: http://caracol.com.co/radio/2013/07/15/regional/1373867700_932689.html
- Cruz Rodríguez, E. (2017). La protesta campesina en el Catatumbo Colombia (2013). Un análisis sociopolítico. *Mundo Agrario*, 18 (39), e073. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6279983>
- Cuervo, J. I. (2007). La definición del problema y la elaboración de la agenda. En Cuervo Restrepo, J. I. & Jolly, J.F. (Eds.), *Ensayos sobre políticas públicas*, (pp.149-165). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Cuervo, J. I. (2007). Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión a los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión pública colombiana). En Cuervo Restrepo, J. I. & Jolly, J.F. (Eds.), *Ensayos sobre políticas públicas*, (pp.65-95). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- De la Garza, R. (2011). Las teorías de los movimientos sociales y el enfoque multidimensional. *Estudios políticos (México)*, (22), 107-138. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162011000100007
- Departamento Nacional de Estadística. (DANE). (2011). *Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) por total, cabecera y resto según departamento y nacional a 31 de diciembre de 2011*. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2015). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz, informe detallado de la misión para la transformación del campo*. Recuperado de:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/TOMO%201.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2013. *Documento Conpes 3739. Estrategia de Desarrollo Integral de la región del Catatumbo*. Consejo Nacional de Política Pública y Social. Recuperado de:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3739.pdf>

Destinan millonarios recursos para acuerdos con Ascamcat. (3 de marzo de 2016). La Opinión. Recuperado de: <https://www.laopinion.com.co/region/destinan-millonarios-recursos-para-acuerdos-con-ascamcat-107842#OP>

Duque, H. (13 de julio de 2013). Catatumbo, paro nacional agrario y solidario. Prensa Rural. Recuperado de: <https://prensarural.org/spip/spip.php?article11355>

EFE. (25 de junio de 2013). Dos campesinos mueren por disparos en la protesta del Catatumbo. El Espectador. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/dos-campesinos-mueren-disparos-protesta-del-catatumbo-articulo-430047>

El acuerdo para poner fin al bloqueo del Catatumbo. (31 de julio de 2013). Revista Semana. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/el-acuerdo-para-poner-fin-bloqueo-del-catatumbo/352680-3>

El Catatumbo protesta y se organiza ante medidas de erradicación forzosa de coca. (22 de septiembre de 2017). Colombia Informa. Recuperado de: <http://www.colombiainforma.info/el-catatumbo-protesta-y-se-organiza-ante-medidas-de-erradicacion-forzosa-de-coca/>.

“En La Habana se negocia la agenda de las Farc, no la nuestra”: campesinos del Catatumbo. (6 de junio de 2016). *Verdad Abierta*. Recuperado de: <https://verdadabierta.com/en-la-habana-se-negocia-la-agenda-de-las-farc-no-la-nuestra-campesinos-del-catatumbo/>

En el Catatumbo ‘le están midiendo el aceite al gobierno’. (13 de julio de 2013). El Universal. Recuperado de: <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/nacional/en-el-catatumbo-le-estan-midiendo-el-aceite-al-gobierno-126531>

Ernesto Samper hace llamado al Gobierno Nacional para atender problemáticas en el Catatumbo. (27 de octubre 2017). *RCN Radio*. Recuperado de: <https://www.rcnradio.com/colombia/santanderes/ernesto-samper-llamado-al-gobierno-nacional-atender-problematicas-del-catatumbo>

- Fin del paro: “La Cumbre Agraria sale fortalecida”. (12 de junio de 2016). *Colombia Informa*. Recuperado de: <http://www.colombiainforma.info/fin-del-paro-la-cumbre-agraria-sale-fortalecida/>
- Flórez, J. (4 de junio de 2016). El movimiento campesino del Catatumbo desde adentro. *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/el-movimiento-campesino-del-catatumbo-adentro-articulo-636050>
- Franco, A. M. & De Los Ríos, I. (2011). Reforma Agraria en Colombia: evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual. *Cuad. Desarrollo Rural*, 8 (67), 93-119. Recuperado de: <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/desarrolloRural/article/view/2006>
- Fundación Ideas para la Paz. (2015). *Capacidades Locales para la Paz. Recursos y Retos para el Posconflicto en la Región Norte de Santander*. Recuperado de http://www.ideaspaz.org/especiales/capacidades-locales-para-la-paz/descargas/FIP_CartillasRegiones_06NorteSantander.pdf
- “Gobierno incumple” en el Catatumbo: Ascamcat. (19 de noviembre de 2014). *Semanario Voz*. Recuperado de: <http://semanariovoz.com/gobierno-incumple-en-el-catatumbo-ascamcat/>
- Gobernación Norte de Santander. (2012). Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015. Un Norte pa’ lante. Recuperado de: <http://www.nortedesantander.gov.co/Gobernaci%C3%B3n/Documentos-de-la-Entidad/Plan-Estrat%C3%A9gico-Sectorial>
- Gobernación Norte de Santander. (21 de junio de 2013). Declaraciones gobernador de Norte de Santander Edgar Jesús Díaz, situación zona del Catatumbo. [Archivo de video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=2lkNXNtfymQ>
- Gobernación Norte de Santander. (2016). Plan de Desarrollo Departamental 2016-2019. Un Norte productivo para todos. Recuperado de: <http://www.nortedesantander.gov.co/Gobernaci%C3%B3n/Documentos-de-la-Entidad/Plan-Estrat%C3%A9gico-Sectorial>
- Gobernación Norte de Santander. (20 de diciembre de 2017f). *Acta de acuerdo*, Bogotá. Recuperado de: <https://twitter.com/CesarJerezM/status/943853547149504512>
- Gobernación Norte de Santander. (2 de noviembre, 2017c). Acta MIA Catatumbo, El Zulia.

- Gobernación Norte de Santander. (20 de octubre de 2017a). Mesa Social Comunitaria por la vida digna del Catatumbo. Acta No. 1, Mesa principal, Ocaña.
- Gobernación Norte de Santander. (30 de octubre de 2017b). Insistimos en diálogo con la MIA para el desarrollo del Catatumbo: Gobernación. [Comunicado de prensa]. Recuperado de: <http://www.nortedesantander.gov.co/Noticias-Gobernación-Norte-de-Santander/ArticleID/9979/Paro>
- Gobernación Norte de Santander. (4 de noviembre de 2017d). Acuerdo para la reactivación de la MIA-C, El Zulia.
- Gobernación Norte de Santander. (4,5, y 6 de diciembre de 2017e). Mesa de Interlocución y Acuerdos del Catatumbo. Cúcuta.
- Gobierno y Ascamcat nuevamente en crisis. (29 de julio de 2016). La Opinión. Recuperado de: <https://www.laopinion.com.co/region/gobierno-y-ascamcat-nuevamente-en-crisis-116081>
- Granada, J. (2012). Acción colectiva y oportunidades políticas en escenarios de políticas públicas. El caso del desplazamiento forzado en Medellín. *Estudios Políticos*, (40), 76–97. Recuperado de: <http://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/estudiospoliticos/article/view/13204/20779250>
- Grupos sociales y de izquierda lideran pedagogía de paz. (6 de abril de 2016). La Opinión. Recuperado de: <https://www.laopinion.com.co/region/grupos-sociales-y-de-izquierda-lideran-pedagogia-de-paz-109634>
- Hernández, S. (16 de julio de 2013). Un recorrido por las entrañas de la protesta en el Catatumbo. El Tiempo. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12933468>
- Hobsbawm, E. J. (1968). *Rebeldes primitivos*. Barcelona: Ariel S.A.
- Idea de un hospital de tercer nivel para el Catatumbo está en vilo. (26 de septiembre de 2015). La Opinión. Recuperado de: <https://www.laopinion.com.co/region/idea-de-un-hospital-de-tercer-nivel-para-el-catatumbo-esta-en-vilo-99119#OP>
- Julio, L. (13 de octubre de 2017). Movilizaciones provocan crisis en la región del Catatumbo. Noticias Uno. Recuperado de: <https://canal1.com.co/noticias/nacional/movilizaciones-provocan-crisis-en-el-catatumbo/>

- La W Radio, (12 de diciembre de 2013). El gobernador Edgar Díaz habló sobre negociación que puso fin al paro de Catatumbo. [Archivo de audio]. Recuperado de: http://www.wradio.com.co/escucha/archivo_de_audio/el-gobernador-edgar-diaz-hablo-sobre-negociacion-que-puso-fin-al-paro-de-catatumbo/20131212/oir/2036100.aspx
- Las organizaciones sociales que mueven el Catatumbo. (19 de julio de 2016). Verdad Abierta. Recuperado de: <https://verdadabierta.com/las-organizaciones-sociales-que-mueven-el-catatumbo/>
- León, J. (11 de julio de 2013b). El Fracaso de la negociación en el Catatumbo: un mal augurio para la ola de paros que se viene. *La Silla Vacía*. Recuperado de: <http://lasillavacia.com/historia/el-fracaso-de-la-negociacion-en-el-catatumbo-un-mal-augurio-para-la-ola-de-paros-que-se>
- León, J. (28 de junio de 2013a). La otra versión sobre el Catatumbo. *La Silla Vacía*. Recuperado de: <http://lasillavacia.com/historia/la-otra-version-sobre-el-catatumbo-45125>
- Líderes campesinos vienen de Europa. (3 de julio de 2013) *El Tiempo*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12907865>
- López, H.C. (2016). *Colonización y primeras luchas en el Catatumbo*. Medellín: La Fogata.
- López, M. A. (2012). Los movimientos sociales y su influencia en el ciclo de las políticas públicas. *Revista Región y Sociedad*, XXIV (55), 159-197. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/regsoc/v24n55/v24n55a5.pdf>
- Majone, G. (1997). *Evidencia, Argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México. Fondo de Cultura Económica.
- ‘Marchas en el Catatumbo están infiltradas por las FARC’: Gobierno. (19 de junio de 2013). *El Tiempo*. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12882977>
- Marín, M. (2006). La sociedad civil en el proceso de toma decisiones. Bogotá. *Revista Ópera* (6), 269-293. Recuperado de: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/1445/1378>
- Massal, J. (2014). *Revueles, insurrecciones y protestas. Un panorama de las dinámicas de movilización en el siglo XXI. El regreso de las emociones en el estudio de la movilización social: unas nuevas aproximaciones a la movilización social*. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de:

https://www.academia.edu/14551917/Revueltas_insurrecciones_y_protestas_un_panorama_de_las_dinamicas_de_movilizacion_en_el_siglo_XXI

Morales, F. (24 de junio de 2013). Campesinos del Catatumbo rechazan señalamientos de infiltraciones guerrilleras. *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/campesinos-del-catatumbo-rechazan-senalamientos-de-infi-articulo-429810>

Muller, P. (2010). *Las Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

No nos sentimos representados por Ascamcat: Asojuntas de Tibú. (26 de octubre de 2017). *La Opinión*. Recuperado de: <https://www.laopinion.com.co/region/no-nos-sentimos-representados-por-ascamcat-asojuntas-de-tibu-142606#OP>

ONU confirma que campesinos desbloquearon totalmente vías del Catatumbo. (3 de agosto de 2013). *El País*. Recuperado de: <https://www.elpais.com.co/colombia/onu-confirma-que-campesinos-desbloquearon-totalmente-vias-del-catatumbo.html>

ONUDHDH. (10 de julio de 2013). Oficina de la ONU para los Derechos Humanos espera que se llegue a acuerdos que garanticen los derechos humanos de la población del Catatumbo. [Comunicado de prensa]. Recuperado de: <http://www.hchr.org.co/index.php/informacion-publica/comunicados-de-prensa/ano-2013/3941-oficina-de-la-onu-para-los-derechos-humanos-espera-que-se-llegue-a-acuerdos-que-garanticen-los-derechos-humanos-de-la-poblacion-del-catatumbo->

ONUDHDH. (18 de octubre de 2017). Resumen de estado cumplimiento de los Acuerdos de la MIA Catatumbo. Cúcuta.

ONUDHDH. (24 de julio de 2015). ONU Derechos Humanos verificó que los Campesinos en Catatumbo que tienen acuerdos con el Gobierno cumplieron. [Comunicado de prensa] Recuperado de: <http://www.hchr.org.co/index.php/compilacion-de-noticias/126-onu-derechos-humanos/6959-onu-derechos-humanos-verifico-que-los-campesinos-en-catatumbo-que-tienen-acuerdos-con-el-gobierno-cumplieron>

Ordóñez, G., Tadlaoui, S., Duarte J.A., López, L.H., Martínez, L.P & Calderón G.A. (2013): *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Origen Común. (19 de junio de 2013). Miradas encontradas. [Archivo de video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=tJLIL7oXvTg>

- Peña, E. (13 de julio de 2013). El gobierno reformula su estrategia en el Catatumbo. *El Tiempo*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12928189>
- Plenaria del senado hundió proyecto para reconocer al campesinado como sujeto político. (13 de diciembre de 2016). *Colombia Informa*. Recuperado de: <http://www.colombiainforma.info/plenaria-de-senado-hundio-proyecto-para-reconocer-al-campesinado-como-sujeto-politico/>.
- Presidencia de la República de Colombia. (2016). Acuerdo Final de Paz. Recuperado de: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- Prieto, J. & León, A. (2 de noviembre de 2017). Las siete cosas que revela el paro del Catatumbo. *La Silla Vacía*. Recuperado de: <https://lasillavacia.com/silla-santandereana/las-siete-cosas-que-revela-el-paro-en-el-catatumbo-63278>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2011. *Colombia rural, razones para la esperanza*. Recuperado de: http://www.undp.org/content/dam/colombia/docs/DesarrolloHumano/undp-co-ic_indh2011-parte1-2011.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2014. *Catatumbo. Análisis de conflictividades y construcción de paz*. Recuperado de: <http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/Paz/undp-co-catatumbo-2014.pdf>
- Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), (2017a). Acuerdo entre el gobierno nacional y las comunidades campesinas de las veredas Caño Indio, el Progreso 2, Chichinquirá y Palmeras Mirador del municipio de Tibú. Recuperado de: <http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20170503-sustitucion-cultivos/programa-sustitucion-cultivos-ilicitos.html>
- Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), (2017b). Componentes del PNIS. Recuperado de: <http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20170503-sustitucion-cultivos/programa-sustitucion-cultivos-ilicitos.html>
- Ramírez, M C. (2001). Los movimientos cívicos como movimientos sociales en el Putumayo: El poder visible de la nueva sociedad civil y la construcción de una nueva ciudadanía. En

- Archila, M. & Pardo, M. (Eds.) *Movimientos Sociales, Estado de Democracia en Colombia*, (pp. 127-149). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Reportaje: por qué arde el Catatumbo. (22 de junio 2013). *Revista Semana*. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/reportaje-que-arde-catatumbo/348448-3>
- Rincón, L. (29 de junio de 2013). Lo que se juega en el Catatumbo. *El Tiempo*. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12901160>
- Roth, A.N. (2002). *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Roth, A.N. (2007). Enfoques y teorías para el análisis de las políticas públicas, cambio de la acción pública y transformaciones del Estado. En Cuervo Restrepo, J.I. & Jolly, J.F. (Eds.), *Ensayos sobre políticas públicas*, (pp.27-63). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Roth, A.N. (2010). Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. En Roth Deubel, A.N., (Ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, (pp.17-65). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Se reactivó la mesa de acuerdo del Catatumbo. (24 de septiembre de 2015). *La Opinión*. Recuperado de: <https://www.laopinion.com.co/region/se-reactivo-la-mesa-de-acuerdo-del-catatumbo-98984>
- Situación social del Catatumbo es dramática: Luis Eduardo Garzón. (26 de junio de 2013). Caracol Radio. Recuperado de: http://caracol.com.co/programa/2013/06/26/6am_hoy_por_hoy/1372219980_922258.html
- Spansky, C. (30 de septiembre de 2017). El desacuerdo de los coccaleros del Catatumbo. *El Espectador*. Recuperado de: <https://colombia2020.elespectador.com/territorio/el-desacuerdo-de-los-cocaleros-del-catatumbo>
- Subirats, J. & Gomá, R. (1998): Democratización, dimensiones de conflicto y políticas públicas en España. En Gomá R. y Subirats, J. (Coord.). *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, (pp.13-20). Barcelona: Ariel ciencia política.
- Suspenden erradicación forzosa en el Catatumbo por presión de coccaleros. (21 de septiembre de 2017). *El Tiempo*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/colombia/otras->

[ciudades/suspenden-sustitucion-forzosa-en-el-catatumbo-por-presion-de-cocaleros-133206](#)

- Thoenig, J.C. (1997). Política pública y acción pública. *Gestión y Política Pública*. 6, (1), 19-37. Recuperado de: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VI_No.I_1ersem/TJ_Vol.6_No.I_1sem.pdf
- Valencia, G. (2012). Incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas. *Revista Papel Político*, 17, (2), 469-496. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v17n2/v17n2a04.pdf>
- Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Revista Desafíos*. (20), 149-187. Recuperado de: <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/433/377>
- Villaveces, J. (2009). Acción colectiva y el proceso de la política pública. *Revista Ópera*. (9). 7-22. Recuperado de: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/685/647>
- Zona de reserva en veremos. (28 de marzo de 2014). *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/zona-de-reserva-veremos-articulo-483635>

Anexos

Anexo A. Pliego de exigencias del paro Catatumbo 2013, una alternativa de clasificación de los temas para la intervención de las problemáticas.

Punto	Asunto	Intervención		Competencia del nivel de gobierno
		Sencilla acción gubernamental	Política pública	
1	Interlocución entre el campesinado movilizado y la institucionalidad estatal se realice a través de la Mesa de Interlocución y Acuerdo- MÍA.	X		Nacional, departamental y municipal
2	Declaración inmediata de la Zona de Reserva del Catatumbo, en el marco del cumplimiento de las obligaciones legales que tiene el Incoder, en virtud del artículo 81 de la Ley 160 de 1994 y del Decreto 1777 de 1996.		X	Nacional
3	Definir claramente la ruta de financiación e iniciar la ejecución inmediata de los proyectos priorizados del Plan de Desarrollo Sostenible de la Zona de Reserva Campesina.		X	Nacional
4.	Suspensión inmediata e indefinida de las erradicaciones forzosas de los cultivos de coca y ejecución de un programa de sustitución gradual y concertado de los cultivos de uso ilícito en el marco de la propuesta productiva del Plan de Desarrollo de ZRC.		X	Nacional
5.	Subsidios de \$ 1.500.000 para mitigar la crisis alimentaria producida por las erradicaciones forzadas de los cultivos de coca, para lo cual es necesario elaborar un diagnóstico de las familias afectadas (dueño de finca, recolectores), subsidio que debe mantenerse al menos 2 años o mientras se implemente los proyectos productivos del PDS-ZRC.		X	Nacional

6.	Suspensión de las políticas y planes minero-energéticos que se quieren desarrollar en la región del Catatumbo, los cuales son una amenaza para la permanencia en el territorio de los campesinos y generar desplazamiento forzado, y que sea reconocido el derecho de las comunidades campesinas a ser consultadas y participar en todas las decisiones que puedan afectarles.	X	Nacional, departamental, municipal.
7.	Suspensión de la Política del Plan de Consolidación en el territorio de la ZRC del Catatumbo.	X	Nacional
8.	Respeto, Protección y Promoción de Derechos Humanos.	X	Nacional, departamental, municipal.
9.	Exigimos el respeto y garantías a la vida, la integridad personal, dignidad y libertad para los campesinos y habitantes de la región que han venido participando en estas justas protestas sociales, y que se tomen las medidas adecuadas para evitar que ocurra las masacres, asesinatos, persecución y criminalización como las ocurridas desde 1999.	X	Nacional, departamental, municipal.
10	Para el casco urbano de Tibú y veredas aledaña: suministro de gas natural, suministro de agua potable y planta de tratamiento de agua, suministro de la electrificación, pavimentación de vías Cúcuta-Tibú y de las vías de acceso de los campesinos a las veredas y de las calles del pueblo, creación de la Universidad, Hospital de tercer nivel para Tibú, bienes, servicios y mano de obra para la comunidad tibuyana por parte de Ecopetrol.	X	Nacional, departamental, municipal.

Fuente: “Pliego de exigencia del campesinado movilizad” Ascamcat, 2013, adaptado por la autora para la clasificación de temáticas y su intervención gubernamental. Recuperado de: <https://prensarural.org/spip/spip.php?article11099>

Anexo B. Resumen de actores, narrativas y contra narrativas.

Temas	Actor	Resumen narrativas
Cultivos de uso ilícito, erradicación forzosa; economía subterránea.	Gobierno Nacional. *Ministerio de Defensa (2013) **Presidente de la República (2013) ***Ministerio de Defensa. (2017) ****Coordinador Regional de Sustitución de Cultivos. (2017)	*Inicialmente insistió en que la Fuerza Pública continuaría con el plan de erradicación y no se suspenderían las erradicaciones forzosas. (Narrativa hegemónica). ** Posteriormente, reconoció que la erradicación se realizó sin la adecuada planeación y coordinación; planteó revisar la estrategia no solo para el Catatumbo sino para todas las regiones donde se adelantaba la erradicación de cultivos. (Cambio de narrativa) ***Decidió profundizar en la política de erradicación forzosa como consecuencia del crecimiento de los cultivos de hoja de coca en la región y ante la presión de los Estados Unidos por el tema de la certificación a Colombia en la lucha contra las drogas. (Narrativa hegemónica) **** Insistió en que la política de erradicación forzosa se implementaría de manera simultánea con la sustitución voluntaria. (Narrativa hegemónica)
	Asociación Nacional de Zonas de Reservas Campesinas. (Anzorc). (2013)	Denunciaron que en el Catatumbo se venía implementando una política de erradicación violenta y forzada de los cultivos de coca generando una crisis social; colocaron en el debate público que la hoja de coca hace parte de la economía campesina de la región al no encontrar otras alternativas económicas viables. (Contra narrativa).
	Asociación Campesina del Catatumbo. *(Ascamcat 2013) **(2017)	*Exigieron al gobierno nacional crear proyectos alternativos viables para el desarrollo social de la región que garantice la sustitución gradual de cultivos de uso ilícito y la sustitución de rentas derivadas del cultivo de hoja coca; expresaron estar en contra de la erradicación porque el cultivo de la hoja de coca era la alternativa económica que les garantizaba el sostenimiento de sus familias; manifestaron la voluntad política para una sustitución gradual de los cultivos de uso ilícito. (Contra narrativa) **Exigieron al gobierno nacional cumplir y avanzar con la implementación del Acuerdo de Paz en relación con el Programa Nacional Integral de Sustitución, (PNIS). (Contra narrativa)
	Comité de Integración Social del Catatumbo. *(Cisca-2016) **(2017)	*Plantearon que las negociaciones en la Habana con las FARC no solucionarían el problema del crecimiento de cultivos de uso ilícito en la región, puesto que era el medio de supervivencia de muchos campesinos, además, alrededor del negocio de la coca se encontraban otros actores que se lucraban y estos eran los que iban a generar la resistencia; exigieron que se brindara alternativas reales de solución al problema de los cultivos de coca; resaltaron que para desarrollar programas de sustitución había que garantizar productos competitivos, vías de acceso y eliminación de intermediarios. (Contra narrativa) ** Su narrativa se concentró en el incumplimiento del Estado a los compromisos pactados, la problemática alrededor del tema se adelantaría en una sub mesa técnica de cultivos ilícitos. (Contra narrativa)
	Gobiernos locales. Alcaldes de la región del Catatumbo. *(2013) **(2017)	Aclararon que las decisiones de erradicación forzosa correspondían al gobierno nacional; hicieron énfasis en la importancia de la concertación alrededor del tema y se avanzara en la construcción de una propuesta viable de desarrollo agropecuario con participación de distintos actores. Instaron al gobierno nacional a la suspensión de las erradicaciones mientras se determina el apoyo a las familias afectadas con alternativas de proyectos productivos que les permitiera generar ingresos. (Contra narrativa) ** Solicitaron al gobierno nacional un diálogo directo con el propósito de lograr consensos en la búsqueda de alternativas de solución a las problemáticas de las comunidades; se solidarizaron con la protesta social. (Contra narrativa)

	<p>Gobernación de Norte de Santander. *(2013)</p> <p>** (2017)</p>	<p>*Advirtió que la erradicación forzosa de cultivos de uso ilícito generaba un conflicto socio económico si no se brindaba alternativas viables a los campesinos donde pudieran desarrollar proyectos productivos que le garantizara al campesinado una alternativa económica para sostener a sus familias. Instaba al gobierno nacional a la suspensión de las erradicaciones mientras se determina el apoyo a las familias afectadas con alternativas de proyectos productivos que les permitiera generar ingresos. (Contra narrativa)</p> <p>** Insistió en la vía del diálogo para llegar a acuerdos, resaltando que la mayoría de temas del debate le correspondía atender al gobierno nacional. (Contra narrativa)</p>
	<p>Garante de la MIA-C Expresidente Ernesto Samper. (2017)</p>	<p>Planteó que la política de erradicación forzosa es complementaria y no podía desarrollarse en la región de manera simultánea; insistió en que debía ser una prioridad brindarles a las comunidades oportunidades para el cambio de cultivo; como último recurso implementar la erradicación. (Contra narrativa)</p>
<p>Disputa por la tierra y el territorio; deficiencias en la formalización de la propiedad rural; controversia por el ordenamiento territorial.</p>	<p>Asociación Campesina del Catatumbo (Ascamcat). (2013)</p>	<p>*Insistieron en que la ZRC son una figura de ordenamiento territorial establecida en la Ley 160 de 1994 que permitiría al campesinado tener acceso a la tierra y al territorio con el propósito de mejorar su calidad de vida a través de los Planes de Desarrollo Alternativos; argumentaron que el proceso para la declaratoria de la ZRC se inició en el año 2009 y posteriormente en el año 2011 el gobierno nacional suscribió un convenio para avanzar en su constitución; a inicios de 2013 financió un proyecto para el estudio de sustracción de reserva forestal y se definiera la ZRC, exigieron al gobierno nacional su declaratoria inmediata; identificaron intereses para dilatar este proceso. Expresaron la necesidad de formalización de la propiedad rural puesto que en los terrenos donde habitan son terrenos baldíos, corriendo el riesgo de ser desplazados en cualquier momento. (Contra narrativa)</p>
	<p>Gobiernos locales. Alcaldes de la región del Catatumbo. (2013). Gobernador de Norte de Santander. (2013)</p>	<p>En un comunicado conjunto entre municipios y gobernación apoyaron la petición del campesinado, solicitaron al gobierno nacional que en una mesa de interlocución se estudiara la declaración de la ZRC del Catatumbo, definir un cronograma, actividades y responsables, con la participación de diversos actores alrededor del tema.</p> <p>El gobernador insistió en la importancia de resolver la problemática que tienen los campesinos para tener acceso a la tierra. (Contra narrativa)</p>
	<p>Gobierno Nacional. *Ministro del Interior. (2013) **Presidente de la República (2013). *** Incoder. (2014)</p>	<p>* Insistió en que los avances acerca de la ZRC dependían de otros actores, entre ellos del Incoder y de las pretensiones de las comunidades indígenas de la región. ** Condicionó los avances del tema a los desbloques de las vías. *** Expresó que la declaración de la ZRC se encontraba aplazada ante los procesos que se adelantaban de una Acción de Tutela interpuesta por la comunidad indígena Barí, así como una demanda de inconstitucionalidad de la figura. (Narrativa hegemónica)</p>
	<p>Comunidad indígena Barí (2014)</p>	<p>Interpuso una Acción de Tutela, argumentando que no se había adelantado la consulta previa en su territorio asociada con la ZRC; adicionalmente, esta comunidad tenía pretensiones de ampliación, saneamiento y delimitación de los resguardos indígenas Motilón Barí y Catalaura La Gabarra. (Narrativa hegemónica)</p>

	Corte Constitucional. *(2014) *(2017)	* Se pronunció ante una demanda de inconstitucionalidad de varios artículos de la Ley 160 de 1994 por medio del cual son creadas y reguladas las ZRC, declarándolos exequibles mediante la Sentencia C-371/14 blindando jurídicamente la figura. ** Se pronunció ante una Acción de Tutela interpuesta por la comunidad indígena Barí, mediante la sentencia T-052/17, se ordenó a la Agencia Nacional de Tierras, antiguo Incoder y demás entidades que la hubieran sustituido en su función, emprender de forma inmediata las acciones necesarias para la resolución de las solicitudes de ampliación, saneamiento y delimitación de los resguardos indígenas Motilón Barí y Catalaura La Gabarra; así mismo, se autorizó adelantar acciones preparatorias para tomar decisiones con respecto a la solicitud de constitución de una ZRC presentada por Ascamcat ante el Incoder. (Contra narrativa)
	Asociación del Valle del Rfo Cimitarra, (Integrante de Anzor) *2014 Comité de Integración Social del Catatumbo. *(Cisca 2013) **(2016)	Se pronunció ante la Sentencia de la Corte C371/14, considerando un avance en el reconocimiento del derecho a la tierra y al territorio a través de las Zonas de Reserva Campesina. (Contra narrativa) * Resaltaron que no se vincularon a la movilización de manera directa como organización, aunque no se opusieron a ella y algunos de sus integrantes participaron; respaldan la Zona de Reserva Forestal, y promueven las zonas agro alimentarias; mientras que Ascamcat reivindica la ZRC. (Historia no visible). **Argumentaron que en las negociaciones con las FARC en la Habana en el punto relacionado con la Reforma Rural Integral promovían la creación de las ZRC, sin embargo, señalaron que, en los acuerdos no se contemplaron otras propuestas, aunque reconocían en la figura de las ZRC la reivindicación del campesinado; el CISCA resaltó que venía trabajando en la región con otra propuesta como son los territorios campesinos agroalimentarios, también llamadas zonas agroalimentarias. Por otro lado, expresaron su preocupación por las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, (Ley 1776/2016 Zidres) al considerar que a través de esta figura los beneficiarios de los baldíos de la nación podrían ser los empresarios y no los campesinos que llevan años intentando que les titulen los baldíos. (Contra narrativa)
	Expresidente de la República. (Álvaro Uribe) (2013)	Insistió en que las Zonas de Reserva Campesina "son emporios del terrorismo", y consideraba que las FARC estaban detrás de ese proceso interponiéndose ante las posibilidades de desarrollo del campesino. Señaló que alrededor de las expectativas de constituir la ZRC tendría consecuencias en la inversión extranjera y el desarrollo del campo, entre ellos una inversión en la región de 100.000 millones de pesos en instalación de extractores de aceite de palma. (Narrativa hegemónica)
	Ex Ministro de Agricultura. (Juan Camilo Restrepo) (2013)	Criticó las negociaciones de paz que se adelantaban en La Habana con las FARC en relación con el punto No. 1 Reforma Rural Integral, ante la propuesta que pretendía incorporar a la figura de las Zonas de Reserva Campesina con derechos similares a los de los Resguardos Indígenas y Consejos Comunitarios, considerando "un disparate" y denominándolas "republiquetas independientes". (Narrativa hegemónica)
	Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC)	Expresaron no oponerse a la figura; no obstante, consideraban que la creación de esta debía estar condicionada a un proyecto productivo y en el caso de la ZRC del Catatumbo observaron que no cumplía en este aspecto. (De manera implícita no estaban de acuerdo con la ZRC). (Narrativa hegemónica)
	Garante de la MIA-C Expresidente Ernesto Samper. (2017)	Expresó que, aunque la Corte Constitucional se pronunció sobre la ZRC, el proceso de crear la ZRC estaba demorado; resaltó que en la constitución de la ZRC se tiene que articular el tema de tierras, con las vías, escuelas y proyectos productivos, siendo el futuro que le espera a la región. (Contra narrativa)

Confrontación por el modelo de desarrollo económico.	Gobierno Nacional	Profundización en la implementación de las políticas minero energéticas contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo. (2010-2014 y 2014-2018). Expedición de la Ley 1776 /2016 (Zidres), que permite la creación de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, donde según el gobierno, con ella se busca mejorar la productividad en las regiones al promover la asociación entre empresarios y campesinos para ejecutar proyectos agro industriales. (Narrativa hegemónica)
	Asociación Nacional de Zonas de Reservas Campesinas. (Anzorc). (2013)	Plantearon que el debate de fondo que se da en la región se encuentra alrededor de la confrontación de dos modelos de economía, que son antagónicos; un modelo extractivo, petrolero, minero energético y de agronegocios, y un modelo de economía campesina que requiere de tierras y de territorio. (Contra narrativa)
	Asociación Campesina del Catatumbo. *(Ascarnat) 2013) ** (2017)	Identificaron que existen intereses y negocios para beneficiar a algunos sectores alrededor de los recursos naturales y minero energéticos en la región; criticaron el modelo de desarrollo, generando como consecuencia que el campesinado se encuentre excluido y afectado por las políticas económicas que no contribuyen a mejorar su calidad de vida; expresaron que no cuentan con el apoyo suficiente del Estado para desarrollar sus actividades en el campo que les permita garantizar su sustento. **Señalaron una profundización del modelo minero-energético en el Catatumbo en detrimento de la economía campesina y familiar. (Contra narrativa)
	Comité de Integración Social del Catatumbo. *(Cisca-2016)	Reivindicaron el desarrollo de la economía campesina y advertían una amenaza en las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, (Ley Zidres). (Contra narrativa)
	Senador Alberto Castilla (2016)	Gestionó en el Congreso de la República un proyecto de acto legislativo para lograr el reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos, el derecho a la tierra y la territorialidad campesina, con ello se buscaban que el Estado promoviera políticas alrededor de la cultura y la economía campesina, en ese momento no prosperó la iniciativa. (Contra narrativa)
Abandono del Estado: violación a derechos humanos y falta de garantías, conflicto armado, precaria inversión social.	Gobierno Nacional * Consejero para el Diálogo Social. (2013) **Presidente de la República. (2016)	* Reconoció el abandono del Estado para con la región, señalando que el documento Conpes Catatumbo no había sido eficaz y no había llegado a las comunidades; resaltó que los compromisos que se adquirieran debían ser viables. * Profundización de la Política Nacional de Consolidación Territorial, PND 2010-2014, Ley 1450 de 2011 artículo 195. El Consejo Nacional de Seguridad estableció la intervención de siete municipios del Catatumbo. **Reconoció la deuda social del Estado con el campo colombiano.
	Gobernación de Norte de Santander. *(2013) *(2017)	*Reconocimiento del abandono de la región durante décadas. ** Resaltó que las nuevas solicitudes en infraestructura requerían de inversiones altas que desbordaba la capacidad del departamento, por lo tanto, se debía escalar las peticiones al nivel nacional.

	<p>Gobiernos locales. Alcaldes de la región del Catatambo. *(2013) **(2017)</p>	<p>* Resaltaron que el Estado debe tener como propósito la estructuración e implementación de programas de inversión social que resuelvan de manera directa las necesidades existentes en especial en cuanto a infraestructura, y la prestación de los servicios tales como educación, salud, entre otros. ** Solicitaron al gobierno nacional se conformara de forma inmediata una mesa de diálogo integrada por los alcaldes, sociedad civil, gobierno departamental y garantes para iniciar el proceso de búsqueda de las alternativas de solución a los problemas estructurales de la región.</p>
	<p>Asociación Campesina del Catatambo. *(Ascamcat 2013) **(2015-2016) *** (2017)</p>	<p>*Exigieron el reconocimiento político del carácter civil de los campesinos organizados en Ascamcat; realizar investigaciones a las denuncias por violaciones de derechos humanos; conformación de una comisión de verificación para realizar seguimiento a las denuncias de violación de derechos humanos y la persecución política y judicial; revisar el problema de la coca desde una perspectiva política, económica y social y no desde el enfoque penal y criminal; respeto y garantías a la vida de los pobladores de la región y se evitara la persecución, criminalización y masacres ocurridas en el pasado. * Exigieron inversión social para la región en varios sectores. ** Resaltaron su preocupación por el recrudecimiento de la violencia en la región. ** Expresaron expectativas por los avances en los Acuerdos de Paz entre las FARC-EP y el Estado; realizaron aportes a la mesa de diálogos; lideraron la socialización de dichos acuerdos en la región. *** Exigieron al Estado el cumplimiento a la implementación del Acuerdo de Paz y a los compromisos pactados como resultado del paro del 2013. *** Denunciaron falta de garantías a los líderes sociales, evidenciándose asesinatos sistemáticos; incumplimiento para otorgar la amnistía e indulto a prisioneros políticos según lo estipulado en el Acuerdo Final *** Denunciaron la corrupción en la institucionalidad y funcionarios del Estado; la invisibilización y exclusión de las organizaciones sociales y sus propuestas alternativas en escenarios de participación y construcción de paz; la insistente militarización de la vida y falta de soluciones estructurales a las problemáticas de las comunidades. Reclamaron nuevas inversiones en infraestructura para la región.</p>
	<p>Comité de Integración Social del Catatambo. *(Cisca-2016) **(2017)</p>	<p>* Resaltaron incumplimiento por parte del Estado a los compromisos establecidos en las movilizaciones anteriores. * Señalaron preocupación por la disputa territorial de los grupos armados y profundización de la violencia en el territorio. **Denunciaron incumplimiento parte del Estado a compromisos pactados, centrando el debate en cuatro ejes temáticos: salud, educación, vías y cultivos de uso ilícito.</p>
	<p>Iglesia Católica (Obispo de Tibú 2013)</p>	<p>Manifestó que la población del Catatambo se encuentra abandonada por el Estado y está agotada de las promesas incumplidas, situación que motivó al campesinado a manifestarse.</p>
	<p>FARC- EP (2013)</p>	<p>Declararon que la movilización en el Catatambo es una respuesta del campesinado ante el trato violento por parte del Estado.</p>
	<p>Diversas organizaciones sociales *(2013) Cumbre Agraria *(2016) ****(2017)</p>	<p>*Respaldaron la protesta en el Catatambo, convocando a una movilización nacional, situación que generó el Paro Nacional Agrario, dando como resultado la Cumbre Agraria. ** Denunciaron incumplimiento del Estado a compromisos pactados, pocos avances en compromisos e inversiones en el agro. ***Señalaron incumplimiento del Estado a compromisos pactado.</p>
	<p>Asojuntas Tibú (2017)</p>	<p>Expresaron no sentirse representados en Ascamcat y hacían un llamado que los incluyeran en las mesas de diálogo social para participar. (Historia no visible)</p>

* Elaborado por la autora con base en los diferentes relatos que hacen parte del documento.

Anexo C. Testimonios de entrevistas: Logros y resultados obtenidos de las movilizaciones en la región y la incidencia del movimiento campesino de la región en la fase de agendamiento.

Testimonio 1.

Lo primero que hay que decir es que se logró que el país supiera más allá de Mancuso o de las guerrillas, de que aquí hay una sociedad civil abandonada, que hace unas reclamaciones justas, mucha gente antes del 2013 pensaba que el Catatumbo o no existía o que quedaba en el Amazonas, no en Norte de Santander, nosotros creemos que logramos visibilizar la región, nos visibilizamos nosotros como organización campesina, logramos poner sobre la agenda política del departamento lo que nosotros pensamos frente a este territorio, logramos unas inversiones importantes para el territorio, no suficientes porque todavía sigue manteniéndose la deuda histórica que tiene el Estado con nosotros, *logramos compenetrarnos con la realidad del momento político que vivía el país, era que habían unas negociaciones que iban a resolver el conflicto armado y a través de eso logramos enviar muchos insumos frente a ese escenario*; logramos que el Estado interlocutara con la sociedad civil del Catatumbo, pues llevaba más una década sin hacerlo. (Quintero, J.C., Vocero Ascamcat, entrevista semiestructurada -personal-, Cúcuta septiembre 12 de 2018)

Testimonio 2.

El Catatumbo desde el 2013 resuena en los oídos de cualquier colombiano, es imposible uno encontrarse con alguien en cualquier rincón de Colombia y uno dice yo soy del Catatumbo y no sepa, o inmediatamente no lo relacione con el paro del 2013, entonces creo que esa es una agenda de la necesidad de reconocer al campesinado, también lo logró posicionar el paro del 2013 de la región Catatumbo.

Pero la región del Catatumbo digamos que es un protagonista constante, la construcción de decisiones gubernamentales o por lo menos, *sino logra incidir para que se tenga en cuenta, logra su incidencia para decir que es equivocada la política permanentemente, pero si hay una agenda social y de movilización donde en Norte de Santander y la región del Catatumbo están siempre presentes*. (Castilla, A., Senador de la República; entrevista semiestructurada -personal-, Bogotá, septiembre 26 de 2018).

Testimonio 3.

La movilización social ha logrado poner en el contexto nacional, inclusive internacional El Catatumbo; hoy en día el Catatumbo es un territorio muy reconocido por toda la complejidad, por las desigualdades sociales, por la deuda histórica, el mismo gobierno, los mismos funcionarios del gobierno lo han dicho, la deuda histórica que tiene el gobierno con el territorio, claro que sí, yo digo que el mayor logro de las movilizaciones sociales es poner al Catatumbo en la agenda pública o visibilizarlo, pero la verdad no ha sido útil para decir esto generó como resultado de la construcción de una política pública que va resolver los problemas estructurales del Catatumbo, no, yo creo que en eso no se

ha avanzado en mayor cosa. (Cañizarez, E., Director Ejecutivo Asociación de Municipios del Catatumbo, Provincia de Ocaña y sur del Cesar, entrevista semiestructurada -personal-, Bogotá septiembre 13 de 2018).

Testimonio 4.

Sí, claro, yo me atrevería a decir que uno de los movimientos campesinos más fuertes de todo el país es el Catatumbo, si hay una frase que se populariza en los pasillos del gobierno es, mire *si nosotros dejamos prender el Catatumbo se nos prende todo el país, porque decimos, esa es la chispita que alborota, así coloquialmente, los del Catatumbo nos alborotan al Cauca, alborotan al sur de Bolívar y se nos alborota todo...* (Albarrán, X., Agencia Nacional de Tierras, equipo de Diálogo Social y Atención a Procesos Sociales, entrevista semiestructurada, Bogotá, septiembre 26 de 2018).

Testimonio 5.

...creo que el haber puesto permanentemente en la agenda desde el 2013 el tema de sustitución de los cultivos de coca, y no de mecanismo represivos de erradicación o de aspersión área es importante también ubicarlo.

El campesinado de la región jugó un papel muy importante en la construcción del decreto 870 de 2014, que es el pliego de la Cumbre Agraria Campesina, Étnica, y Popular y esos 8 ejes que estableció ese Decreto hace parte de un logro fundamental, es la normatividad de una reclamación, que sí puede tener incumplimiento, pero estamos hablando de lo que logró posicionar, de lo que la región logró posicionar.

Y el 2013 es básicamente donde el movimiento social se convierte en la partera de mi participación en el Congreso de la República, yo tengo que reconocer eso y el estar aquí nos ha permitido visibilizar los derechos del campesinado y la urgente necesidad de ser reconocidos a nivel constitucional, entonces creo que sí hay unos ejes temáticos muy importantes, unos logros de la región, que hoy se ven de manera distinta como se veían en 2013, también que ha ido cualificando la manera en que las mismas organizaciones comunitarias de la región, entiendan la región misma y entiendan la manera de encontrarle soluciones.

...Si me refería ahora a que desde el Catatumbo se ha contribuido a que se vean unos problemas, a que salieran a la luz pública, esos problemas de destrucción de la producción campesina, de expansión de los cultivos de uso ilícito, de la necesidad de encontrar salidas conversadas, dialogadas a los problemas, eso es muy importante... (Castilla, A., Senador de la República; entrevista semiestructurada -personal-, Bogotá, septiembre 26 de 2018).

Testimonio 6.

... en la agenda sí, todo el tema territorial, el tema de la sustitución, el tema de la participación en un proceso de desarrollo regional, todo eso se discutió y se propuso...; Santos en un momento dado dijo: un laboratorio de paz y lo anunció por televisión para el Catatumbo; nosotros hicimos un diseño, nos sentamos, hicimos un diseño de laboratorio de paz, con participación, con gestión, pero cuando vieron eso, eso fue en una sesión de

negociación, nos dijeron no, como así, ustedes ahí casi están en todo; no pues, de eso se trata, somos aquí los protagonistas entonces tenemos que estar en todo el proceso, no, no puede ser, y lo echaron para atrás. (Jeréz, C., vocero Anzorc, entrevista semiestructurada - personal-, Bogotá, septiembre 14 de 2018)

Testimonio 7.

Eso depende siempre de la correlación de fuerzas, si una movilización es débil a duras penas le prestará atención el alcalde del pueblo, si es mediana el gobernador y si es muy poderosa y potente hasta el propio presidente de la República, esa fue la ventaja de la movilización del 2013, la movilización del 2017, que no fue una movilización de un grupo de personas sino de la sociedad del Catatumbo la que se movilizó y ese tipo de acciones concretas de la ciudadanía del pueblo colombiano, o de la región del Catatumbo son las que permiten las conquistas en las agendas sociales, permiten posicionar agendas... (Quintero, J.C., Vocero Ascamcat, entrevista semiestructurada -personal-, Cúcuta septiembre 12 de 2018)

Testimonio 8.

... nosotros a pesar de que cinco años después, hoy no tenemos reserva campesina y que desde nuestra tesis hubo toda una estrategia de dilación irregular, ilegal, de presión a otros sectores para que sabotearan la constitución de la zona, *hoy vemos como una victoria de que se haya generado jurisprudencia a nivel de la Corte Constitucional en materia de resolución de conflictos con otras culturas...*

...porque a pesar de que a nosotros nos ha tocado esperar cinco años más de lo que hemos esperado históricamente pues la Corte Constitucional lo que dijo fue, oiga, a través de esta jurisprudencia se crea otra mesa de carácter mucho más vinculante que se tiene que cumplir, que es la mesa de la sentencia T-052 que emite que debemos resolver el conflicto territorial que tenemos con el pueblo indígena Motilón Barí, y que por tardar a mediados del otro año por sentencia quien sabe el presidente Duque como vaya a abordar eso, el gobierno nacional tiene que cumplir con la constitución de la zona de reserva campesina...

... precisamente este fin de mes tenemos un evento municipal en Hacarí y otro en San Calixto sobre la actualización del Plan de Desarrollo Sostenible de la zona de reserva campesina como uno de los preparativos que nos da la orden la Corte que debemos tener para que cuando se resuelva el conflicto, ya tener todos los instrumentos técnicos para poder constituir la zona de reserva campesina en el polígono sur de la zona de reserva campesina, ese es un elemento positivo a pesar de la espera.

...Ahora lo positivo que logramos en la mesa..., *es que en la sesión de diciembre del año pasado logramos meterle mucho más puntos a la agenda y es frente a la nueva realidad del país y fue que logramos meter la articulación de la MIA Catatumbo con todos los escenarios de la implementación de los Acuerdo de Paz, que eso el gobierno no lo quería, si estos tipos de cabildeo no se involucran en la realidad política que tiene el país, pues van a quedar marginados, entonces nosotros le dijimos al Estado, nosotros sabemos que ya viene una institucionalidad pero hay unas cosas puntuales en las que nosotros*

queremos participar, y en eso logramos firmar unos acuerdos, ahora falta que este Estado los asuma que lo vemos bastante difícil y complicado que se pueda realizar.

... el mismo acuerdo de la suspensión de las erradicaciones...pero hemos tratado de que el gobierno entre en razón de que esa es un política violenta que hay que resolver por otros medios, que se implemente el Acuerdo de Paz, que lamentablemente no ha sido hasta el momento exitoso en esa materia aquí en el departamento, y el reconocimiento sobre todo político de la organización, un reconocimiento muy importante, a pesar de que hoy estamos pasando unas dificultades tremendas por la violencia que hay ahora en la región estamos muy preocupados porque el movimiento social en su conjunto se está debilitando, hay mucho asesinato de líderes sociales, hay muchos que estamos amenazados, tenemos muchas dificultades en este momento. (Quintero, J.C., Vocero Ascamcat, entrevista semiestructurada -personal-, Cúcuta septiembre 12 de 2018)

Testimonio. 9.

...el movimiento campesino a través de lo que han sido estas movilizaciones ha logrado incidir en la priorización del accionar de la política pública en el tema sobre todo de tierras y de alguna manera de inversión de lo que es el Estado colombiano, aunque no como efectivamente ellos esperan, digamos que la aspiración llega a ser muy alta en algunas ocasiones a lo que el mismo Estado puede llegar a cumplir.

Sí, en regiones como la del Catatumbo han solicitado la formalización de esos predios, la formalización de propiedad, que es un tema de coyuntura de la Agencia Nacional de Tierras, proyectos productivos, mejoramiento de infraestructura, tanto vial, como infraestructura para escuelas, colegios, centros de salud..., como a nivel del desarrollo integral del campesino:

Entonces yo creo que de alguna manera logran que las entidades logren dar una mirada hacia ellos, de pronto como lo digo, no de la manera como ellos lo pretenden, porque creo que las aspiraciones inclusive sobrepasan a veces las mismas prioridades que ya tiene el gobierno, que ya ha diseñado en lo que son sus planes de gobierno, pero sí, en algunos momentos pues hace que se priorice y que ese accionar que ya se había identificado en un plan de gobierno pues llegue a direccionarse o cambiarse, de manera que pueda llegar a cumplir con los compromisos que se adquieren dentro de las movilizaciones sociales. (Vallejo, J., equipo zonas de reserva campesina, Agencia Nacional de Tierras, entrevista semiestructurada - personal-, Bogotá, septiembre 27 de 2018).

Testimonio 10.

Lo que se acordó en el caso del Catatumbo iba más allá del tema de los cultivos..., es decir, buscaba una visión más integral, eso fue positivo, en tanto se partía de la base que el fenómeno del desarrollo, el tema no era simplemente retirar unas matas de coca, siendo ese uno de los problemas más graves, era un problema más integral tenía que ver con vías, con desarrollo, educación, salud, etcétera... (Díaz, E., ex. Director de Sustitución de Cultivos de uso ilícito, entrevista semiestructurada - personal-, Bogotá, octubre 17 de 2018)

Testimonio 11.

...En el año 2013 se convocó una movilización campesina en los municipios de Tibú y Ocaña por 53 días para exigir la detención de la erradicación forzosa en la región y la implementación del PDS-ZRC-C, como solución inmediata de esta manifestación se reactiva la MIA Catatumbo con espacio de diálogo y acuerdo concertado entre las partes con el objetivo de superar la crisis social y económica de la región, en la cual surgieron acuerdos tales como: *Acuerdo post-erradicación: Estrategias de post-erradicación; Acuerdos de confianza: Proyectos productivos y/o agropecuarios, inversión en infraestructura vial, acueductos y alcantarillado y salud; Acuerdos de garantías y DDHH.*

En el transcurso de los años siguientes los temas mencionados con anterioridad han sido los ejes centrales de discusión de las movilizaciones campesinas junto con la exigencia de la constitución de la Zona de Reserva Campesina del Catatumbo, la implementación del Plan de Desarrollo Sostenible y Alternativo, la implementación de la reforma rural integral a través de los PDET y PATR y la Solución al problema de las drogas ilícitas.

...Yo quisiera hacer referencia a dos espacios de interlocución que fueron legitimados por el gobierno nacional, el primero de ellos fue la Cumbre Agraria donde se hizo toda una disposición normativa y financiera en favor de las demandas de los campesinos, comunidades étnicas, afrodescendientes y en el orden departamental se autorizó la conocida MIA Catatumbo que también fue reconocida por el gobierno nacional y departamental y son los espacios donde se han venido articulando las soluciones a estas demandas.

Nosotros tenemos otra mesa muy de Norte de Santander para la región del Catatumbo que se llama Mesa por la vida digna y social del Catatumbo, esa también pues de alguna manera sigue como los mismos derroteros y demandas de la MIA Catatumbo, de tal manera que la incidencia ha sido alta, ha sido significativa y en esa medida los gobiernos departamental y nacional han venido haciendo parte de estos espacios y tratando en lo posible con sus recursos de atender las demandas de los campesinos. (Pallares, E., Secretario de Gobierno departamento de Norte de Santander, entrevista semiestructurada- personal -, Cúcuta, septiembre 12 de 2018).

Testimonio 12.

... les propusimos hacer un escenario de levantamiento del paro que lo llamamos Acuerdo Social para el Catatumbo, ese Acuerdo Social para el Catatumbo comprendía de que se creara una comisión de garantes con un representante del gobierno donde acordáramos una ruta de negociación y de reinstalación de la Mesa de Interlocución y Acuerdo MIA que no nació en el paro del 2013, es una mesa que nace en el 2009, que tenía un carácter municipal y departamental y en el 2013 coge una relevancia mucho más importante y es el tema que ya es de carácter nacional.

... con el paro del Catatumbo se le da un énfasis mucho más nacional, donde la responsabilidad cabe mucho más a un reclamo al gobierno nacional y departamental, podemos hablar que desde el 2013 al 2015 hubo un compromiso importante en términos

de acompañamiento de las administraciones municipales, pero fue un ejercicio más de acompañamiento más no de ejecución ni aplicación de recursos, ya en el último periodo si se ha visto un poco el desinterés sobre todo en las administraciones municipales, porque al parecer a parte de la voluntad tienen una malinterpretación de que solo el deber del Estado en su conjunto es del ejecutivo nacional y no del ejecutivo entendiéndose desde la descentralización que le corresponde al departamentos y a los municipios. (Quintero, J.C., Vocero Ascamcat, entrevista semiestructurada -personal-, Cúcuta septiembre 12 de 2018)

Testimonio 13.

...es reconocida Ascamcat pues porque es una primero, una de las Mesas de Interlocución y Acuerdo MIAs instaladas en el 2013 y además de eso, una de las mesas regionales reconocidas por el Decreto 870 de 2014 que es el decreto que reglamenta la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular que en uno de sus artículos lo que hace es darle vida y articular algunas mesas del orden regional, entre ellas la MIA Catatumbo, está la Comisión de Interlocución del sur de Bolívar, Centro y Sur del César que es otra mesa regional de la cumbre, está la mesa campesina del Cauca, CIMA PUP SOC Y CNA Fensuagro, te hablo estas tres porque son las mesas que creo están activas, habían un par más pero en las que la Agencia Nacional de Tierras ha hecho presencia son en estas mesas articuladas a la Cumbre, creo que también es importante dar el contexto de porqué la relevancia de la MIA Catatumbo de la que hace parte la Asociación de Campesinos del Catatumbo y pues el tema de la Cumbre Agraria.

...realmente es una mesa que a mi consideración es una mesa que ha tenido muchísima fuerza, es una de las mesas que durante el año 2016 y año 2015 sesionó con mayor frecuencia, si bien la Agencia Nacional de Tierras no tiene digámoslo así que la mayor cantidad de los compromisos generados de la mesa, si tiene una parte importante y ha sido muy importante la influencia de la organización campesina en la articulación con la Agencia Nacional de Tierras para el cumplimiento de esos compromisos.

Como te digo, yo te hablo desde lo que la Agencia ha hecho y para nosotros sí ha sido importante la influencia de ellos en la agenda de la agencia y del Ministerio de Agricultura, de hecho también es preciso decir que algunas suspensiones que se han dado de la mesa como en el año 2016 y pues que digamos que estuvo inactiva por varios meses del año 2017 corresponden a incumplimientos del gobierno como ellos lo denominan por falta de gestión en algunos compromisos, tienen mucha incidencia al poner temas, pero hay algunas falencias al materializar los compromisos relacionados con esas propuestas, con las propuestas que ellos hacen para incidir en la política pública. (Albarrán, X., Agencia Nacional de Tierras, equipo de Diálogo Social y Atención a Procesos Sociales, entrevista semiestructurada, Bogotá, septiembre 26 de 2018).

Testimonio 14.

...creo que el haber puesto permanentemente en la agenda desde el 2013 el tema de sustitución de los cultivos de coca, y no de mecanismo represivos de erradicación o de aspersión área es importante también ubicarlo.

El campesinado de la región jugó un papel muy importante en la construcción del decreto 870 de 2014, que es el pliego de la Cumbre Agraria Campesina, Étnica, y Popular y esos 8 ejes que estableció ese Decreto hace parte de un logro fundamental, es la normatividad de una reclamación, que sí puede tener incumplimiento, pero estamos hablando de lo que logró posicionar, de lo que la región logró posicionar.

... desde el Catatumbo se ha contribuido a que se vean unos problemas, a que salieran a la luz pública, esos problemas de destrucción de la producción campesina, de expansión de los cultivos de uso ilícito, de la necesidad de encontrar salidas conversadas, dialogadas a los problemas, eso es muy importante... (Castilla, A., Senador de la República; entrevista semiestructurada -personal-, Bogotá, septiembre 26 de 2018).

Testimonio 15.

... en términos generales podemos decir que la incidencia ha sido alta, ha logrado colocar en la agenda de los gobiernos departamental y del gobierno nacional colocar una serie de inversiones, una serie de demandas sociales que han sido históricas y que de esta manera tanto los presupuestos departamentales como nacionales han sido dispuestos en favor de unas inversiones que se han considerado estratégicas para atender estas demandas...

... Pues básicamente toda la parte productiva de la región es como la demanda más sentida, más estratégica, pero tiene una dificultad y tiene que ver con la formalización de la propiedad, ahí hay una dificultad bastante significativa por cuanto estamos hablando de una región donde existe zona de reserva forestal, donde existe parque natural, donde existen resguardos indígenas, hay mucho terreno baldío que no ha sido formalizado, de tal manera que cuando uno plantea alguna solución en la región, el tema de la formalización de la propiedad es una de las claves estratégicas para lograr avanzar en alguna política agraria significativa y que redunde en superar las dificultades que existen hoy. (Pallares, E., Secretario de Gobierno departamento de Norte de Santander, entrevista semiestructurada- personal -, Cúcuta, septiembre 12 de 2018).

Testimonio 16.

...Yo creo que como región pues ha sido importante, digamos que esas victorias del movimiento social, del movimiento campesino en la región lo mantienen vivo, lo mantiene animado, y el hecho de que haya una agenda en la MIA, una agenda en la Mesa Social, principalmente que son las articulaciones de la región, se dice aquí, por lo menos hay una razón por la que es necesario insistir en un dialogo con el gobierno y hay una agenda que recoge el sentir de la comunidad, eso es muy importante. (Castilla, A., Senador de la República; entrevista semiestructurada -personal-, Bogotá, septiembre 26 de 2018).

Testimonio 17.

...hay uno que siempre es el más significativo, se está proponiendo en infraestructura el mejoramiento de un anillo vial que comunica a los municipios de San Calixto, Hacarí y El Tarra, inicialmente, el departamento asumió la responsabilidad de elaborar los estudios y diseños y eso tuvo un costo aproximado de 4.000 millones de pesos y en un segundo ejercicio de financiamiento para el mejoramiento de este anillo vial destinó 15.000 millones por parte de los recursos de regalías para financiar este corredor vial...

En materia de salud sí, de hecho, en julio se inauguró el Hospital de Tibú, con una inversión aproximadamente de \$15.000 millones que también fueron derivados de estas reclamaciones de las movilizaciones.

Hay unas demandas pendientes que es un transporte fluvial medicalizado y un transporte aéreo también como especie de ambulancia para trasladar enfermos o alguna situación de emergencia de la zona rural del Catatumbo hacia un centro hospitalario de mayor complejidad, allí el Instituto Departamental de Salud está haciendo los estudios en el tema de transporte medicalizado, se ha encontrado con unas dificultades que tiene que ver con la navegabilidad del río, el río Catatumbo se hace navegable sobre la parte norte cercano a la Gabarra pero estos niveles del agua están cambiando, entonces parece que técnicamente no ha sido posible viabilizarla por esa condición del río, en el caso del transporte aéreo que también ha sido una demanda reiterada, pues es un tema que lo hemos intentado escalar a fuerza aérea para que hayan esos apoyos en debidos momentos y hay otra serie de demandas para el mejoramiento de ambulancias, dotaciones y mejoramiento de la infraestructura hospitalaria y centros de salud en dos municipios de la región del Catatumbo, en los últimos días el gobierno departamental ha dispuesto de unas diez ambulancias para la región, para diferentes municipios y se está a la espera de unos estudios que determinen la necesidad de facilitarle más médicos a algunos municipios, a algunas ESE que quedan básicamente en Tibú, El Tarra y Hacarí, son aspectos que sabemos que demandan mucha inversión y son en los temas en los que el gobierno departamental ha venido tratando de hacer gestión con el gobierno nacional.

... hay dos demandas para mejorar los niveles de complejidad, uno es en Ocaña, el Hospital Emiro Quintero Cañizares, no sigue cerrando el tercer nivel de complejidad, tiene alguno servicios pero no es todo y se necesita estar trasladando pacientes a Valledupar, Bucaramanga y a Cúcuta, ese junto con el Hospital de Tibú, y básicamente la dificultad que terminan habiendo siempre es la falta de recursos por parte del departamento y son temas que se deben escalar a nivel nacional y en el cual no se encontró eco para financiar este tipo de iniciativas.

...sigue estando pendiente la mayor parte de la infraestructura, si hoy se han destinado unos recursos, por ejemplo el tema del anillo vial, se han destinado 15.000 millones pero la inversión que se demanda es de aproximadamente 600.000 millones, entonces en esa medida terminar el mejoramiento de ese corredor vial pues implica muchos recursos y en este momento apenas se están haciendo los aportes iniciales; hay la construcción de unos acueductos veredales, se hizo uno por parte de la gobernación en la vereda San José del Tarra del municipio de Hacarí, se están haciendo unos estudios para unas veredas del municipio de Tibú, y por parte del gobierno nacional se hicieron los estudios para 25

acueductos veredales, hoy no hay recursos para la construcción de esos acueductos veredales en toda la región.

Igualmente está planteado el tema de electrificación, la cuarta fase para electrificar a 13.000 familias, sin embargo, hasta hoy lo máximo que se ha hecho es el financiamiento de la estructuración del proyecto por un valor creería que de 4.000 millones de pesos y la construcción de esa cuarta fase vale aproximadamente 200.000 millones, recursos que hasta hoy no están, no existen, porque pues todavía no se ha presentado a ningún fondo ni el gobierno nacional ha dicho la disposición de financiar este tipo de infraestructura; en términos de infraestructura vial, además del anillo vial, la gobernación con su banco de maquinaria ha facilitado el mejoramiento de algunas vías terciarias y las vías secundarias que no han estado dentro de las demandas de los movimientos campesinos pues también el gobierno debe mantenerlas, sin embargo, las demanda de las movilizaciones han sido básicamente las vías terciarias y allí lo máximo que se ha podido hacer son unas intervenciones muy puntuales con apoyo del banco de maquinaria.

En temas de proyectos productivos pues la Secretaría de Desarrollo Económico hace algunos apoyos en la región, pero siguen siendo recursos insuficientes para la demanda de toda la región.

... se tiene ya una solicitud formal ante el Incoder en su momento, hoy ante la Agencia de Desarrollo Rural y Agencia Nacional de Tierras, ha sido Ascamcat con su proyecto de zona de reserva campesina que hoy está paralizado por las demandas de las comunidades indígenas en este caso Motilón Barí, que se traslapa en un territorio bastante significativo unas 200.000 hectáreas entre el territorio ancestral indígena y la propuesta de zona de reserva campesina.

... ha habido peticiones de inversiones significativas para la región y, no obstante, en algún momento haberse dispuesto por el gobierno de Bogotá de políticas, no se han superado las dificultades de la región, entonces ahí hay un acumulado histórico de desconfianza en la medida en que el Estado no ha sido capaz de resolver las dificultades estructurales y la desconfianza también se cimienta de manera actual y presente en que a pesar de haberse generado estas movilizaciones, de haberse destinado unos recursos, pues las soluciones no han sido definitivamente efectivas como se ha querido, empezando por el tema de sustitución de cultivos ilícitos, si bien se ha propuesto un programa para la sustitución y sobre eso se ha venido trabajando pues el avance ha sido muy escaso, la misma implementación de los acuerdos genera unas demoras por todos los trámites administrativos y burocráticos y eso en las comunidades termina generando desconfianza de que las soluciones no van a llegar. (Pallares, E., Secretario de Gobierno departamento de Norte de Santander, entrevista semiestructurada- personal -, Cúcuta, septiembre 12 de 2018).

Testimonio 18.

Hay unos acuerdos de confianza con una inversión en infraestructura, en temas de salud, vías, placas huellas, un equipo de maquinaria, estudios de pre factibilidad del anillo vial y unas obras de acueductos particularmente, no he hecho la cuenta final, pero en momento íbamos como en 120.000 millones de pesos de inversión con unos solos Acuerdos de

Confianza que fue lo que firmó Bruce Mac Master, porque después Santos orientó no firmar más nada.

Entonces los temas estructurales algunos ni se abordaron, por ejemplo, el tema de la coca, firmemos un acuerdo regional, hicimos un consenso con la mayoría de los coccaleros, vamos hacia la sustitución de esta forma, con base en el Plan de Desarrollo Sostenible de la Zona de reserva, no quisieron nunca firmar eso.

En los temas estructurales no se avanzó porque hubo esa orientación, pero yo diría, hay que hacer la cuenta de lo que se logró finalmente en inversiones que uno dirá pues no es mucho, pero para una región donde nunca ha habido nada, entonces hay unas cosas en las cuales cambiamos la vida de personas, por ejemplo, adecuar 200 kilómetros de vías con un kit de maquinaria y un contrato asociado al mantenimiento que es más costoso que la maquinaria, eso también se aprende; por ejemplo, eso también se aprende, en todos los paros uno pedía kit de maquinaria para arreglar las vías, resulta que te lo entregan, le entregan es un problema, hagan rodar esa vaina, aprendimos que sí, kit de maquinaria pero con un contrato asociado que fue del orden de 4.500 millones de pesos para 300 escasos kilómetros de vía, son problemas de tal magnitud que son multimillonarios a la hora de tu querer ir a solucionarlos.

Hay una frase que se acuñó allá, el paro si paga, con esos escasos acuerdos de confianza que se firmaron, que tuvimos la última cesión hace mes y medio, dos meses, antes que se acabara el gobierno, tratando todavía de dejar cumplidas algunas cosas.

... Queda pendiente de lo que se pueda ahoritica presionar el tema del anillo vial, yo creo que puede tener una fase de desarrollo, porque la gobernación quedó comprometida, el anillo vial se financiaron todos los estudios..., están todos los estudios para hacer la obra, eso es importante, y eso ya es una herramienta de negociación para otra movilización, hacer cumplir eso, la adecuación del hospital de Tibú, quedó, sí.

... no se avanzó, - con la zona de reserva campesina -, hay un litigio con los Barí en una mesa consultiva, los Barí no quieren llegar a un acuerdo ahí, entonces estamos parados. (Jeréz, C., vocero Anzorc, entrevista semiestructurada - personal-, Bogotá, septiembre 14 de 2018)

Testimonio 19.

... Hay un avance en estudios y diseños del anillo vial para la paz, en etapa 3 tenemos unas asignaciones de 18.000 millones de pesos por regalías e Invías, esperamos que a finales de este año ya esté la licitación lista para poder inyectar esos recursos...

... logramos unas inversiones importantes, no logramos el hospital del tercer nivel de Tibú, pero si logramos su remodelación, al menos en infraestructura un hospital un poco mucho más digno...;vea yo te lo digo, desde que lo planteamos nos dijeron que nosotros éramos unos locos, que nosotros éramos unos campesinos y que de eso no sabíamos, que eso no era viable para la región, que un hospital de tercer nivel tenía unas exigencias técnicas muy altas y que para el Catatumbo no se cumplían los estándares para hacer ese hospital de tercer nivel, fueron los principales argumentos de los políticos de la región, finalmente logramos que se comprometieran con eso y con el mejoramiento de la red hospitalaria del Catatumbo, entonces logramos la remodelación del Hospital de El Tarra, Convención y el de Tibú que pasó a segundo nivel, desafortunadamente te repito el

tema de discriminación, un proceso que adelantamos en conjunto, creamos un comité de impulso y el día de la inauguración a nosotros no nos invitaron, no nos dejaron entrar...

...al igual que seguimos planeando una red de transporte básico medicalizado de tipo terrestre, fluvial y aéreo y vamos a seguir insistiendo en que nosotros somos ciudadanos de esta nación y que merecemos iguales condiciones de vida digna en todos los aspectos.

...otro elemento que logramos fue la construcción de placas huellas, más o menos en trece vías terciarias en pasos muy críticos, fue un logro bastante importante; el otro escenario fue que nos dieron un combo de maquinaria para arreglar casi 300 kilómetros, logramos arreglar 120 porque luego las sacaron, no nos la volvieron a regresar, no cumplieron con el acuerdo, pero se arreglaron unos tramos de carretera bien importantes.

En este momento se está construyendo el acueducto de un corregimiento que se llama San José del Tarra, está valorado casi en 2.000 millones de pesos, va muy bien, ese es por el departamento ese acueducto, estoy hablando de lo que se ha logrado realizar porque hay otras cosas que están en trámite.

...la corte constitucional lo que dijo fue oiga a través de esta jurisprudencia se crea otra mesa de carácter mucho más vinculante que se tiene cumplir que es la mesa de la sentencia T-052 que emite que debemos resolver el conflicto territorial que tenemos con el pueblo indígena Motilón Barí – al respecto de la Zona de Reserva Campesina-

Logramos entregar casi 1.500 cabezas de ganado a las familias víctimas de la erradicación violenta, beneficiamos a 1.000 familias con proyectos productivos, unos por seis millones de pesos, otros por 12 millones y otros por 16 millones.

... hasta la siembra, pero la asistencia técnica quedó ahí, entonces es donde todo fracasa, porque llevamos cuatro años con 1.000 millones de pesos que el gobierno no ha querido desembolsar para la asistencia técnica.

Ese es el detalle porque la pelea esta hoy en quien opera, entonces se acordó que la Francisco de Paula Santander, pero ha puesto todas las dificultades para poderlo hacer, que ocurre, cuando se vaya a hacer la asistencia técnica, pues muchos cultivos ya van a estar perdidos, no hay comercialización, no hay nada, entonces ese es el problema que siempre hay con el Estado Colombiano, entonces si se logró llegar con ese tipo de cosas a la gente, se beneficiaron ahí 900 estamos hablando familias más o menos 5.000 personas, que se beneficiaron con proyectos productivos, ...

...Acá hay una voluntad, el gobierno ha sido lento en el cumplimiento de la ejecución de ese punto, hemos firmado tres acuerdos colectivos de sustitución, con más o menos 6.000 familias que involucran a los municipios de Tibú y Sardinata, son dos los municipios con más coca en el departamento, Tibú es el segundo de Colombia después de Tumaco, tenemos un piloto de sustitución en el cual la parte campesina ha cumplido, erradicó de manera voluntaria los cultivos, la intervención del Estado en términos de proyectos productivos y asistencia técnica ha sido muy lenta y ha generado un escenario de distanciamiento, de desconfianza, pero a pesar de esas dificultades, la expresión nuestra, incluso hoy acabamos de sacar de un comunicado de apoyo al Programa Nacional Integral de Sustitución a pesar de las dificultades que tienen, tenemos una profunda preocupación por el retroceso que está planteando este nuevo gobierno de volver a las fumigaciones aéreas con glifosato, que no van a permitir primero que la sustitución sea efectiva, segundo van ahondar en las desconfianzas históricas que existen entre los

campesinos coccaleros y el gobierno nacional, y tercero pues va a ser un círculo vicioso que va seguir manteniendo el flagrante y latente y campante al narcotráfico en Colombia. (Quintero, J.C., Vocero Ascamcat, entrevista semiestructurada -personal-, Cúcuta septiembre 12 de 2018)

Testimonio. 20.

Los compromisos de la Agencia Nacional de Tierras con la MIA Catatumbo están en tres aspectos principales, el primero y el principal de todos es la constitución de la zona de reserva campesina del Catatumbo, el segundo está relacionado con temas de, bueno, el segundo y el tercero que realmente son uno solo, son temas de formalización, algunas formalizaciones que la agencia diseña unos programas específicos para realizar la formalización de la propiedad en todo el país, que tienen un objetivo y unos insumos diferentes, pero al final son formalización.

En el Catatumbo estamos haciendo presencia con dos programas principales para el tema de formalización a campesinos y es la formalización de la pequeña propiedad rural, que son formalizaciones que digamos que están el procedimiento ordinario y un programa que se le denominó formalizar para sustituir, y es una de las opciones que se le entregaba al campesino que tenía cultivos de uso ilícito, que iniciara la reconversión y nosotros hacíamos el tema de la formalización en estos predios, que era como una de las formas que teníamos nosotros para apoyar el programa de sustitución de cultivos de cultivos de la Presidencia.

Queda todo pendiente, realmente la mayoría de las cosas que hemos adelantado son gestiones, gestiones porqué, nosotros tenemos uno de los compromisos más difíciles de cumplir para cualquier institución del país, formalizar un predio, realizar una adjudicación, constituir un resguardo, constituir una zona de reserva campesina son procesos bastante demorados.

Nosotros hemos adelantado todas las gestiones en las que hemos podido actuar para poder cumplir esos compromisos, y yo creo que ha sido una de las instituciones a las que la organización campesina le ha reconocido el trabajo...

Para cumplir los compromisos gruesos que tenemos con la MIA Catatumbo que es el tema de la constitución de la Zona de Reserva Campesina y 450 procesos de formalización en la región del Catatumbo, pues esto se llevó a esas mesas, ahí sí quiero hacer una indicación y es que tenemos el tema de la sentencia T 052 entra a jugar un papel muy importante en el cumplimiento de estos compromisos porque entran a jugar un sinfín de variables ahí, básicamente todo lo que nosotros pretendamos adelantar suena muy feo pero es así, con la comunidad campesina está un poco supeditada a lo que se adelante en el cumplimiento de los compromisos que también tenemos con la comunidad Barí.

Nosotros hemos hecho un esfuerzo muy grande para poder articular de cierta manera los compromisos de las mesas independientes que tienen cada una de las organizaciones y el cumplimiento de la sentencia, entonces ahí también se ve condicionado el tema de la constitución de la zona de reserva campesina, porque la sentencia realmente es el fruto de esta confrontación entre las pretensiones tanto del pueblo Barí como de la comunidad campesina y la sentencia recoge todo eso y nos dice vea, primero tiene que adelantar el

proceso de ampliación, delimitación y saneamiento del resguardo indígena, hacer todo el alistamiento técnico para poder constituir la zona de reserva campesina sin decidir de fondo la constitución y establecer unas medidas de desarrollo alternativo en los territorios donde confluyen las dos comunidades.

... Ahorita estamos intentando hacer todo el análisis en Tibú que es en donde hay un compromiso muy particular, también en 150, de las 450, 150 formalizaciones son en Tibú, 300 en Sardinata, las 150 en Tibú estamos adelantando un tema técnico con la organización campesina que fue, hacer unas contrataciones de unos profesionales que se dedicaran a hacer todo el diagnóstico jurídico de qué si se puede formalizar y qué no, porque ya también tenemos una confrontación bien compleja que gira alrededor del tema del complejo veredal de Caño Indio que es donde está ubicado... la zona veredal, la zona de tránsito..., donde también hay como una disputa por una pretensión territorial, entonces lo que decidimos en principio fue decir, venga, contratemos un equipo jurídico y profesionales especializados que se articulen con la agencia y definamos si eso allá es viable o no es viable. (Albarrán, X., Agencia Nacional de Tierras, equipo de Diálogo Social y Atención a Procesos Sociales, entrevista semiestructurada, Bogotá, septiembre 26 de 2018).

Testimonio 21.

Si la logran tener..., eso fue un paralelo, incluso recuerde que esta mesa tuvo tanta relevancia que fue escenario de discordia en La Habana, yo recuerdo que hubo declaraciones de lado y lado por el tema de los asesinatos -de los campesinos- y todo esto, nosotros participamos activamente en los foros que organizó el PNUD y la Universidad Nacional que recogían los insumos, una de nuestras compañeras participó en la subcomisión de género que había en La Habana, es decir Ascamcat tiene un aporte allá en la construcción de lo que fue el enfoque de género en la construcción del acuerdo de La Habana, y su usted lee el Acuerdo de sustitución mucho fue lo que nosotros construimos aquí en el Catatumbo, todo lo del PNIS, pues no podemos decir que nosotros fuimos los arquitectos, pero sí muchos elementos, obviamente hay otros mucho más revolucionarios que nosotros queríamos que quedaran y no quedaron, pero mucho de los elementos sí tiene que ver con lo que nosotros logramos discutir acá con el gobierno nacional como una antesala, porque esos insumos, esos los teníamos ya como una propuesta programática y en eso fue lo que hicimos fue consignarlos para que allá se discutieran, entonces nosotros sí creemos que tenemos y que hay una incidencia muy importante frente a lo que fueron los Acuerdos de Paz. (Quintero, J.C., Vocero Ascamcat, entrevista semiestructurada -personal-, Cúcuta septiembre 12 de 2018)

Testimonio 22.

Se estima que sí. Parte de las exigencias planteadas en el paro del Catatumbo, especialmente el tema de cultivos ilícitos, fueron observadas en el acuerdo, dado que el desarrollo del mismo plantea una política pública en favor de territorios más afectados por el conflicto.

Pues uno no diría que hasta donde Ascamcat y sus demandas fueron tenidas en cuenta en La Habana en el momento de los acuerdos, porque pues entendería uno que las guerrillas y el gobierno al escuchar a la sociedad, a las organizaciones, pues debió haber tomado parte de esas demandas, pero lo que si es cierto es que lo acordado en La Habana de alguna manera apunta a resolver necesidades de la región, especialmente lo que tiene que ver con la Reforma Rural Integral que es como habilitar mejor los territorios para la producción y sobre todo el tema de la lucha contra las drogas, ese es uno de los temas que ha sido de coyuntura de la región y que fueron abordados en La Habana y que sobre eso se está trabajando para su posible solución a través del PNIS que fue como el acuerdo al que se llegó para lograr superar el tema de los cultivos de uso ilícito. (Pallares, E., Secretario de Gobierno departamento de Norte de Santander, entrevista semiestructurada-personal -, Cúcuta, septiembre 12 de 2018).

Testimonio 23.

Yo no separaría el tema del Catatumbo con el resto de país, es lo primero que quiero decir..., lo que pasa en el Catatumbo tiene mucho que ver con lo que pasa a nivel nacional, ¿qué está pasando a nivel nacional?, se está negociando el Acuerdo de Paz en La Habana y el único escenario de discusión de los temas no es La Habana, todo lo que está ocurriendo aquí, la movilización de estos sectores campesinos incide en lo que está ocurriendo en La Habana y lo que está ocurriendo en La Habana va a incidir también en lo que está ocurriendo en el país, ahí hay vasos comunicantes.

... por decirlo de alguna manera, lo que ocurría en las reuniones en el ministerio de Agricultura cuando el Paro Agrario, obviamente que tenía incidencia en las discusiones que se libraban o se estaban librando o se iban a librar en la mesa de negociación en La Habana y viceversa, lo que allá se discutía también tenía incidencia tanto para las organizaciones como para los funcionarios del gobierno en las discusiones que se libraban aquí, o sea, uno no podría separar las cosas, ahí hay una relación simultánea y dialéctica entre procesos que se dan de manera simultánea, entonces, no es que haya habido un paro campesino y sale el proceso de paz, no, ambas cosas están de manera simultánea, el Paro Agrario, pero en medio de unas negociaciones de paz, la Cumbre Agraria... (Díaz, E., ex. Director de Sustitución de Cultivos de uso ilícito, entrevista semiestructurada - personal-, Bogotá, octubre 17 de 2018)

Testimonio 24.

... muchas de las propuestas puestas en la mesa – La Habana - han venido de estas organizaciones y organizaciones que también agremian a los del Catatumbo como lo es la Anzorc, la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina que es una de las organizaciones que abanderó todo el tema de la constitución de las zonas de reserva campesina y la puesta en marcha de los Planes de Desarrollo Sostenibles, esto pues es un punto que está incluido dentro de los Acuerdos de La Habana y yo creo que sí la Asociación Campesina del Catatumbo tuvo mucha influencia para poder incluir eso dentro de los Acuerdos. Adicional a eso, pues todo el tema de la Reforma Rural Integral, como te digo, es una organización muy fuerte que tiene mucha influencia en todo el

territorio del Catatumbo, así como se coordina con otras organizaciones que tienen bastante influencia en el territorio nacional y están agremiadas... o se identifican con una organización política que es la Marcha Patriótica, que tuvo también mucha incidencia en el tema de la formulación o dentro de lo que se incluyó en los Acuerdos de Paz. (Albarrán, X., Agencia Nacional de Tierras, equipo de Diálogo Social y Atención a Procesos Sociales, entrevista semiestructurada, Bogotá, septiembre 26 de 2018).

Testimonio 25.

...sí sé que todo el movimiento recogido en algo que ellos llaman Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina, tengo entendido que ellos sí llevaron a lo que fue la negociación de La Habana la propuesta de incluir dentro de los Acuerdos el tema las *Zonas de Reserva Campesina* como un instrumento de ordenamiento que conllevara al cierre de la frontera agropecuaria y que promoviera el fortalecimiento de esa economía campesina sobre todo de esos pobladores rurales que son digamos que los más pobres y que serían en donde más ha afectado el conflicto, esas zonas donde efectivamente el conflicto ha llegado muy fuerte y que han sido muy desentendidos por los gobiernos, sobre todo el gobierno nacional o por los gobiernos locales o regionales, es así como en el punto 1, punto 10, del Acuerdo de La Habana en lo que tiene que ver con *Reforma Rural Integral* se reconoce las *Zonas de Reserva Campesina* como un instrumento efectivamente que conlleva al desarrollo no solo de derechos políticos, sociales o productivos sino culturales del campesinado en Colombia, y es así como tenemos que en este momento de las siete zonas de reserva campesina que están constituidas en el país, pues tenemos seis que hacen parte de la priorización de los 16 PDTES, de los 170 municipios que hacen parte de los PDTES ahí tenemos a seis zonas de las siete que están constituidas y muchos de los procesos que están en constitución también hacen parte de estos planes de desarrollo con enfoque territorial que son los PDET y que sería la carta de navegación en esto que llamaríamos el post acuerdo o postconflicto.

Entonces creería yo que las *Zonas de Reserva Campesina* tienen que jugar un papel fundamental en lo que tiene que ver la *Reforma Rural Integral*, sobre todo en lo que tiene que ver con zonificación ambiental, con el cierre de la frontera agropecuaria, porque esta figura o este instrumento de ordenamiento territorial busca efectivamente eso y es ponerle un límite a la frontera agropecuaria y poder estabilizar esa economía campesina que por estos años y pues debido efectivamente al conflicto y a otros elementos externos ha sido tan afectado y que vemos sobre esas comunidades rurales están muy desatendidas por las políticas públicas, y que se hace necesario el diseño de unas políticas agrarias que muy seguramente el Acuerdo de Paz en esta Reforma Rural Integral pretende dar líneas para el diseño de esas Políticas Agrarias, de manera que, pues el campesinado pueda verse beneficiado de lo que tiene que ver con el diseño de las políticas, pueda de nuevo, como lo dice el gobierno nacional florecer el campo, pero en realidad tiene que para esto diseñarse una nueva política que pueda influir directamente en estos territorios. (Vallejo, J., equipo zonas de reserva campesina, Agencia Nacional de Tierras, entrevista semiestructurada - personal-, Bogotá, septiembre 27 de 2018).

Testimonio 26.

Digamos sí incidió en qué sentido, en que se estaba discutiendo todo el tema de la coca, el tema territorial, el mismo tema de la participación, creo que hubo allá en La Habana un debate sobre esos temas relacionado con lo que estaba pasando en el Catatumbo, pero finalmente yo diría que no hubo, *¿que quedó de las Zonas de Reserva en el Acuerdo?, se promoverán las Zonas de Reserva.*

En el tema de sustitución yo creo que el acuerdo es bueno, pudo haber influenciado, hay que ver cómo, toca constatar con documentos..., esa agenda del Catatumbo, la propuesta misma pudo haber influenciado el Acuerdo en La Habana, porque ahí hay una cosa de elaboración muy importante, cómo sustituir, el mismo concepto, vamos a sustituir el ingreso derivado de la coca, es sustituir una economía ilegal por una legal, pero eso en ultimas es una renta, es un ingreso, listo, yo no voy a recibir del cultivo de coca, como voy a recibir eso, como es eso, como se puede generar una economía campesina regional que sustituya, tocaría mirarlo, yo no sé, no me atrevo a decir; yo estuve en la Habana, porque nosotros presionamos mucho como Anzorc la participación directa en el tema de reservas, finalmente, el gobierno no quiso, pero yo me reuní con todo el equipo negociador todo un día en un taller, que eso influenció, pues por lo menos ellos quedaron más claros en el potencial de las zonas de reserva, pero en los acuerdos allí no se ve nada, no se avanzó. (Jeréz, C., vocero Anzorc, entrevista semiestructurada - personal-, Bogotá, septiembre 14 de 2018)

Testimonio 27.

...De Ascamcat derivan otras asociaciones u organizaciones de diferente carácter como el tema de la Marcha Patriótica, la Juventud Rebelde y finalmente la Coccam, (Asociación de cultivadores de Coca, Marihuana y Amapola), que obviamente tiene un vestigio muy fuerte en cuanto a todo lo que son cultivos ilícitos. En el paro del 2013 se dice entonces que fue direccionado o coordinado por esa asociación campesina Ascamcat, que en su momento digamos que históricamente era muy fuerte, que tenía una credibilidad, que era contando la historia, después de que matan, después de que hay todo ese proceso de híbrido pues llega una organización que medio se organiza, toma la vocería y liderazgo social campesino de toda la zona, sobre todo de cultivadores de coca y es la que lidera este paro, hay varias dudas o mitos aún que si fue infiltrada o no, que si tuvo presencia de grupos armados, cuando eso las FARC aún no se había desmovilizado, ni había todavía pretensiones de un acuerdo, faltaban todavía tres años para dar la firma de Cartagena y del teatro Colón en Bogotá, entonces eso derivó en una mesa que hoy todavía se está exigiendo en todos los planos que hemos dicho.

Esta mesa tiene un seguimiento, tiene unos garantes como Ernesto Samper, como Piedra Córdoba, que han estado muy comprometidos a hacer el seguimiento, hay unas reformas agrarias de carácter muy fuerte, el tema del ministerio de agricultura que tiene que ver más con políticas de por ejemplo ellos solicitaban bajar los aranceles en todo este tema del ALCA o de los TLC, para que los productos de acá no se dañaran, pero eso no se resuelve regionalmente, eso es un tema de política pública nacional, y que tampoco se resuelve con un ministro porque son acuerdos firmados con otros países, o sea, es un tema

de escala mayor, hay otros como una ambulancia para el río, pero pues no es técnicamente viable porque cuando el río baja que son casi nueve meses del año, la ambulancia no podría moverse por el río Catatumbo, entonces un avión ambulancia sería inoperativamente económicamente mantenible, entonces hay lo que hay que mejorar entonces son las vías, las vías del Catatumbo se podría decir que están como en los años cincuenta aún, y hay dos grandes proyectos que están en la mesa de esa negociación; entonces los dos grandes proyectos que estaban definidos eran el anillo vial para la paz, y el famoso carretera Convención, La Mata, Tibú, que iba a salir más rápido los productos al Magdalena y a la costa, sin embargo estos proyectos son de 200.000 millones, de 120.000 millones de pesos, es una plata que la gobernación no tendría en cuatro años de gobierno, entonces necesitaría de un fuerte empujón...(Niño, L.F., Secretario de Víctimas, Paz, y Postconflicto del departamento de Norte de Santander, entrevista semiestructurada – personal-, Cúcuta, 12 de septiembre de 2018).