

Transformaciones socioeconómicas para construir la paz territorial.

Avances y retos de la implementación del Acuerdo de paz en Colombia

Jairo Baquero Melo

- El Acuerdo de paz busca “atender” las causas del conflicto armado en Colombia mediante la reducción de las desigualdades regionales, por medio de la “paz territorial”.
- Conseguir una “paz estable y duradera” pasa por transformar las economías de guerra en economías de paz, macro, micro y mesoeconómicamente, disminuyendo las brechas socioeconómicas entre regiones.
- Las primeras etapas de la implementación del Acuerdo muestran un panorama complejo. Hay avances en el diseño institucional, la aprobación de Conpes para guiar la política de desarrollo a mediano plazo y el avance de procesos territoriales de implementación. Sin embargo, hay desafíos, como la incertidumbre sobre la voluntad política del nuevo gobierno frente a la paz, los incumplimientos y la lentitud del gobierno en la reincorporación de excombatientes, los pobres avances en los planes nacionales para la reforma rural integral, el regreso a políticas conservadoras para luchar contra los cultivos de uso ilícito y la multiplicidad de casos de asesinato de líderes sociales en el país.



Contenido

Introducción	3
Transformación de economías de guerra en economías de paz. Significados y procesos	4
Procesos de transformación socioeconómica a partir de la implementación del Acuerdo de paz en Colombia	8
Reflexiones finales: problemas y desafíos de la transformación de economías de guerra a economías de paz en Colombia.....	24
Referencias	24
Anexo 1.....	26



Introducción¹

Este documento se escribe en medio de la incertidumbre sobre el futuro del “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” suscrito entre el gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2014, 2014-2018) y las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia)² y a su implementación durante el nuevo gobierno del presidente Iván Duque (2014), quien representa a sectores políticos opuestos a dicho Acuerdo. Un elemento preocupante ha sido el de la oposición de esos sectores, que se proponen la reforma de varios puntos. Los principales puntos de oposición han sido el de la reforma rural integral, al igual que los relacionados con participación política de los excombatientes y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), relacionada con los procesos de justicia para juzgar a los desmovilizados.

Este documento enfatiza en que los procesos de implementación del Acuerdo de paz llevan sus tiempos y sus ritmos, dependen de los recursos financieros y humanos de que dispone el gobierno. En nuestro caso, esos procesos están en sus fases iniciales; por tanto, la información presentada y analizada es de estas primeras etapas y en el marco del empalme con el nuevo gobierno. En consecuencia, es necesario tener en cuenta esta variable temporal, debido a que muchos de los indicadores y procesos analizados están en fases de ejecución o, incluso, en procesos de diseño. Reconociendo estas falencias, el texto sirve de guía para entender los avances de los planteamientos del Acuerdo de paz en materia de transformaciones socioeconómicas así como los avances y desafíos de las etapas de su implementación.

Teniendo como trasfondo ese escenario de incertidumbre frente a la paz y su sostenibilidad, se discute un elemento fundamental en las experiencias internacionales de sociedades que han transitado de la guerra a la paz: los procesos socioeconómicos y políticos que buscan transformar economías de guerra en economías de paz, elemento fundamental de otros acuerdos en el mundo. El documento plantea como hipótesis que los actuales procesos de oposición al Acuerdo muestran o reflejan los obstáculos que la sociedad colombiana ha tenido que atravesar para buscar una paz con justicia social y equidad. Sin embargo, paralelo a dichos procesos de oposición, existen dinámicas locales y regionales que caracterizan el cumplimiento de lo pactado. La implementación de cada punto lleva sus propias dinámicas y ritmos, y hay algunos puntos que merecerían mayor diligencia –como la reincorporación y el cierre de brechas sociales–, teniendo en cuenta el objetivo de evitar el resurgimiento de nuevas formas de violencia en el país.

En términos socioeconómicos y de economía política, varios puntos del Acuerdo buscan generar transformaciones estructurales en el ámbito local. Sin embargo, políticamente ha habido obstáculos en el Congreso y en otros ámbitos, que reflejan las dificultades de conseguir una paz positiva en el sentido de Galtung (2002), con mayor equidad de las regiones afectadas por la guerra frente a las zonas urbanas con mejores indicadores socioeconómicos. Al mismo tiempo, en las zonas afectadas con las economías cocaleras hay pocas expectativas de cambio, lo cual incentiva que otros grupos armados e ilegales compitan por su control.

El gobierno de Colombia firmó el Acuerdo de paz con la guerrilla de las Farc-EP y es necesario analizar la potencial transformación de economías de guerra en economías de paz en el país. Esto implica tener en cuenta varios procesos y dinámicas en las zonas de guerra, que han involucrado a los actores del conflicto armado, a las poblaciones locales y a otros actores externos. Es importante entender qué procesos socioeconómicos, políticos y ambientales

1 Agradezco a Fescol (Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia) por facilitar la escritura de este documento y a los asistentes al seminario de presentación del borrador inicial. Tuve en cuenta muchos de sus comentarios, para incorporar mejoras al artículo. La información y los análisis presentados son de mi responsabilidad.

2 República de Colombia. 2016. “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, 24 de noviembre de 2016.



encierra dicha transformación y cuál es el papel de esa transformación en la construcción de paz.

En esta medida, este documento está guiado por varias preguntas: ¿cuáles actividades económicas han estado articuladas a dinámicas de la guerra y a zonas afectadas por la guerra? ¿Cuáles estructuras de las economías de guerra han generado y sostenido incentivos para mantenerla y qué incentivos son necesarios en dichas estructuras para lograr la paz? ¿Cuáles actividades económicas tienen un potencial para construir la paz en las regiones y cuáles obstáculos y problemas deben ser superados para estimular esas actividades, incluyendo la agricultura? El texto se sustenta en información cuantitativa y cualitativa obtenida de diversas instituciones y recolectada en trabajo de campo en los últimos meses.

Y está dividido en dos secciones principales y unas reflexiones finales: la primera incluye elementos analíticos para entender el concepto de transformaciones de economías de guerra en economías de paz. La siguiente incluye el análisis de los procesos de transformación socioeconómica que se han llevado a cabo en Colombia a partir de la implementación del Acuerdo de paz. Esta sección incluye información sobre cuatro procesos: la reintegración socioeconómica de excombatientes, los procesos de desarrollo con enfoque territorial en zonas priorizadas, las políticas de sustitución de cultivos de uso ilícito y las políticas de obras por impuestos.

Transformación de economías de guerra en economías de paz. Significados y procesos

En este documento se considera que esa transformación tiene varios significados y, por tanto, lleva implícitos varios procesos que deben ser tenidos en cuenta en las agendas socioeconómicas de la consecución de la paz (*peace-making*) y la construcción de paz (*peace building*).

Un proceso que tiene mucha importancia en países que transitan de la guerra a la paz ha sido el de la situación de sus estructuras socioeconómicas y en cómo se transforman en esa transición. Un concepto que ayuda a analizar esos procesos es el de la denominada transformación de economías de guerra en economías de paz (Pugh, 2007), transformación que involucra diversos procesos que tienen lugar en varias escalas de análisis, global, nacional y local, interdependientes. Las economías de guerra incluyen diversas características relacionadas con las formas de regulación y los grados de legalidad e ilegalidad de las actividades económicas. La transformación se refiere a las actividades y relaciones que reproducen, resisten y mutan las estructuras políticas y económicas anteriores a la guerra o surgidas durante esta, en el contexto de unos acuerdos de paz. Deben considerarse aquí el tipo de políticas económicas adoptadas por el gobierno, las actividades económicas estimuladas por agencias internacionales, al igual que las propuestas de los grupos desmovilizados y los procesos socioeconómicos regionales y locales.

La tabla 1 resume los principales planteamientos encontrados en la literatura especializada sobre lo que podemos entender como economías de guerra y economías de paz.

En esta literatura, los procesos de “transformación” de economías de guerra en economías de paz se refieren:

no a una transición lineal de la economía de guerra a una economía de paz con un carácter normativo o emancipatorio, sino como un conjunto de actividades y relaciones que reproducen, resisten y mutan las estructuras políticas y económicas anteriores a la guerra o surgidas durante esta, en el contexto de acuerdos de paz (Pugh, 2007: 14).

Por tanto, la transformación se puede interpretar como un conjunto de transformaciones (valga la redundancia) que deben experimentar los países que transitan de la guerra a la paz en diversos procesos


Tabla 1. Principales definiciones de economías de guerra y de paz

Economías de guerra		Economías de paz	
Autor	Definición	Autor	Definición
Naidoo (2000)	Un conflicto armado se vuelve prolongado y con difícil solución, debido a la expropiación y explotación de recursos de un país por las partes en conflicto (gobierno y grupos rebeldes). Los gobiernos benefician actores privados para ejecutar proyectos; y los grupos rebeldes controlan lugares estratégicos para ganar beneficios del comercio de algunos bienes.	Collier et al. (2003).	Las economías de paz son lo inverso a las de guerra. Pero deben utilizar las mismas estructuras de mercado, ser rentables para algunos individuos. Pero deben utilizar las mismas estructuras, por ejemplo en el comercio. Las economías de paz producen un crecimiento más equitativo.
Pugh et al. (2004)	Actividades económicas llevadas a cabo durante los tiempos de guerra.	Mallampally y Sauvart (1999).	Las economías de paz tienden a atraer inversión extranjera directa en lugares donde no era posible que llegara esa inversión debido a la guerra.
Goodhand (2004)	Hay tres categorías: 1) economías de combate; 2) economías en la sombra; 3) economías de supervivencia (<i>co-ping</i>). Hay diferentes actores en cada una, al igual que diferentes actividades, llevadas a cabo durante la guerra.	Collier (1999).	Los beneficios que dejan las economías de paz son usados en proyectos de desarrollo, para aumentar el ingreso de la sociedad y el crecimiento económico.
Fekete (2004)	Conjunto de estructuras que surgen en medio del conflicto armado y que pueden continuar una vez que la violencia ha terminado. La economía de guerra se relaciona con los procesos para obtener recursos gracias a la guerra, pero no gracias a la paz.	Broodryk y Solomon (2010).	Una economía de paz es aquella en la cual los desafíos que se presentaban en una de guerra han sido superados. Una economía de paz representa el resultado de una estrategia de reconstrucción en el posconflicto. Representa una "paz positiva" (en sentido de Galtung (2002), llevando a la seguridad humana.
Berdal (2003)	En el desarrollo de una economía de guerra hay relaciones entre actores. Esto incluye élites, ciudadanos envueltos en el fuego cruzado, y actores externos que buscan ganancias de la guerra y que tienen intereses creados en que siga. Esas economías pueden tener patrones regionales y se pueden asociar a actividades informales.	Richmond (2006).	La "paz liberal" implica la promoción de varias instituciones como la democracia, el gobierno de la ley y el libre mercado. Se propician las reformas neoliberales. Las estrategias de la paz se definen de arriba hacia abajo, desde actores internacionales y gobiernos. Los "ganadores" de la guerra determinan qué tipo de paz quieren construir.
Broodryk y Solomon (2010)	Las economías de guerra generan costos para las sociedades; sin embargo, pueden ser rentables para algunos individuos, grupos dentro de la sociedad y grupos externos. Hay que tener en cuenta el papel de los recursos que están en juego.	Turner y Pugh (2006).	Las economías de paz deben propiciar que en el marco de una paz liberal se beneficie más a los sectores que han sido menos favorecidos en la sociedad afectada por el conflicto armado. Se debe evitar que las políticas de reconstrucción beneficien a los actores más poderosos. Los que participan en la reconstrucción de las sociedades deben evitar dejar en el discurso que los actores locales sean incluidos en las acciones para conseguir la paz y deben propiciar su inclusión efectiva.
Pugh (2007)	Las economías de guerra pueden ser actividades económicas de transición hacia la paz, las cuales pueden superponerse y articularse de forma compleja. Se incluyen tres tipos: 1) economías de coerción y de violencia; 2) de acumulación; y 3) de supervivencia. Esos tres tipos pueden cruzarse con cuatro tipos de formas de regulación y legalidad de las economías: 1) formal: regulado, pago de impuestos; 2) pago en especie; 3) extralegal: reguladas, sin pagar impuestos; 4) ilegal: fuera de la ley, no pago de impuestos. Ejemplo: hay economías agrícolas de acumulación con una regulación formal; y hay agricultura de subsistencia (en especie).	Woodward (2002).	Las economías de paz no se construyen tan solo a partir de pequeños ajustes de emergencia en dichas economías. Se consiguen mediante profundas reformas y transformaciones de instituciones sociales y políticas. Los donantes deben prevenir que los actores poderosos accedan a los recursos de la ayuda de la reconstrucción. Hay que entender cómo se entrelazan la microeconomía local con el estado y con la economía nacional y global.
		Galtung (2002).	Las economías de paz se relacionan con la "paz positiva" y su relación con la seguridad humana y la justicia. La construcción de paz abarca elementos prácticos para generar cambio social de forma pacífica mediante la reconstrucción socioeconómica y el desarrollo. En la posguerra fría hay enfoques de paz de tercera generación que reconocen las raíces del conflicto y su impacto en el desarrollo. Se busca promover justicia social y reconciliación.

Fuente: elaboración propia.



de la economía y la sociedad, los cuales operan en diversas escalas.

A continuación se proponen varios niveles de análisis que deben ser considerados para examinar dichas transformaciones:

- ♦ *La importancia del contexto.* La transformación depende de las características particulares de cada conflicto armado y en función del tipo de negociaciones de paz alcanzadas por los actores involucrados. La transformación depende de “ideas iniciales, políticas e impactos de los actores externos en las sociedades en guerra, de tensiones, conflictos, coaliciones entre ellos, y los modos de resistencia, manipulación y acomodación de actores locales, los cuales moldean los cambios de la economía política” (Pugh, 2007: 14).
- ♦ *El modelo económico y el tipo de paz.* En el contexto de la denominada paz liberal (Richmond, 2006), la transformación de economías de guerra en economías de paz puede requerir una combinación de liberalización y de proteccionismo de las economías. Liberalizar la importación de equipos y maquinaria puede aumentar la productividad. Pero mantener los aranceles altos a algunos productos producidos localmente, en especial los alimentos, puede mejorar la inserción de los actores locales a diversos espacios de la economía (Pugh, 2007: 19). La especulación con alimentos perjudica a esas economías locales. Los gobiernos pueden apoyar la producción, por ejemplo mediante la sustitución de importaciones antes de liberalizar la economía. No solo debe promoverse la inversión extranjera directa (IED), sino que esta debe ir acompañada de políticas sociales y no solo de flexibilidad laboral. Dejar las políticas sociales en manos del mercado puede ser contraproducente para la paz (Pugh, 2007: 20). El estado trabaja para que el mercado funcione, creando dependencia de la economía local, de las conexiones con la economía global.
- ♦ *La importancia de la agricultura.* La agricultura ha desempeñado un papel importante en las transformaciones, al ser una fuente de empleos, y también por los procesos de acumulación, generación de excedentes y para proveer alimentos a las poblaciones locales (Pugh, 2007). A pesar de esa importancia, varios estudios han encontrado que la agricultura y la industria han sido relativamente marginadas por agencias internacionales en políticas de construcción de paz. Se tiende a beneficiar más actividades urbanas, en servicios, sector financiero, transporte, construcción y comercio (Pugh, 2007: 15). Sectores de servicios y comercio son más penetrables por mafias y por corrupción. La construcción genera beneficios solo de corto plazo. El énfasis en la agricultura propicia mejorar el acceso a alimentos como en Sierra Leona (Pugh, 2007: 19). Faltan políticas más fuertes de acceso a la alimentación y la protección del trabajo.
- ♦ *Importancia de garantizar el acceso a la tierra.* Programas de asistencia en posconflicto incluyen programas de desarme, desmovilización, reinserción y reintegración (DDRR), que buscan reducir los incentivos para que los excombatientes vuelvan a ser reclutados o formar milicias. Esos programas incluyen políticas de empleo, que son secundarias y tienen poco apoyo financiero. La capacitación a jóvenes y mujeres debe ir acompañada de programas que mejoren el acceso a recursos como la tierra (Dudwick, 2013: 2).
- ♦ *Enfoque comunitario.* En lugar de fomentar la atomización y el individualismo, se recomienda adoptar políticas con enfoques comunitarios (asociatividad, cooperativismo), relacionados con procesos como la (re)construcción de infraestructura, (re)construcción posdesastres y servicios para empresas locales. Varias experiencias en Asia (Indonesia y Filipinas) muestran que los enfoques comunitarios pueden ser efectivos en reducir la pobreza, construir “resiliencia” (capacidad de reconstrucción), y lograr la capacidad para superar los conflictos.
- ♦ *Hay que crear programas sostenibles.* Muchos programas de construcción de paz incluyen programas públicos de empleo de emergencia orien-



tados a poblaciones en situación de pobreza, para la creación de empleos (por ejemplo, en reconstruir infraestructura), apoyo a economías locales de subsistencia y capacitación para aumentar la empleabilidad. Sin embargo, muchos programas no son sostenibles o faltan estudios que evalúen sus impactos a largo plazo en generar empleo e ingresos (Dudwick, 2013: 2). Esas políticas son aplicadas a pequeña escala y la focalización puede producir formas de exclusión y discriminación que pueden agravar los conflictos, pues las políticas no cambian las relaciones de poder creadas en medio de la guerra.

- ♦ *Fortalecer empresas locales.* La promoción de empresas locales en los primeros meses después de finalizado un conflicto armado puede ser un enfoque útil para generar procesos de reconstrucción y reconciliación. En vez de esperar a que un país se estabilice, la promoción del empleo y el fortalecimiento de empresas locales ayudaría a que la reconciliación sea más pronta. Generar nuevas empresas puede ofrecer alternativas a las economías predatorias de la guerra. Las políticas, fortalecidas por cooperación internacional deben evitar favorecer más a unos sectores sociales para generar estructuras sociales equitativas (Dudwick, 2013).
- ♦ *Promoción de cadenas de valor*³. Las cadenas de valor tienen un papel importante en la globaliza-

3 Los análisis sobre cadenas de mercancías o *commodity chains* emergieron dentro de la teoría del sistema mundo (Hopkins y Wallerstein, 1986), que definieron las *commodity chains* como “una red de procesos laborales y de producción cuyo resultado final es un producto acabado” (1986: 159). El objetivo fue estudiar los procesos ligados a la producción de mercancías en diversas zonas geográficas, vinculadas a la división global del trabajo, para identificar los cambios a largo plazo en la producción y la posible reestructuración de esa división del trabajo. En las últimas décadas el estudio de “cadenas globales de valor” se intensificó, el cual busca analizar los diversos eslabones de las cadenas, su estructura, las instituciones que las regulan o gobiernan, los actores y las relaciones desiguales entre ellas y los procesos de mejoramiento de la situación de esos actores, entre otros. Igualmente se ha pasado de hablar de cadenas de valor a redes de producción, enfatizando en procesos productivos que configuran territorios y espacios en la economía global (Neilson y Pritchard, 2011).

ción por ser estructuras económicas pero también sociales, mediante las cuales muchas personas pueden insertarse en la economía nacional y global, por medio de la creación de empresas, trabajo o la vinculación a redes de producción, transporte y comercio de mercancías y servicios. Especialmente, las cadenas de valor en la agricultura pueden desempeñar un papel importante en la reconstrucción posconflicto. En África, cerca de 70% de la fuerza laboral trabaja en agricultura, y las cadenas de valor pueden ayudar a diversificar la economía rural y generar empleos. Las políticas nacionales e internacionales deben prestar mayor atención y apoyo a la agricultura, la cual puede generar sinergias en situaciones de posconflicto y reducir los conflictos sociales. En Ruanda se han estimulado cadenas de valor en el sector del café, aumentando su exportación. En Uganda se expandió la producción de algodón en medio de la violencia. En Sudán del Sur la exportación de nueces ha beneficiado a muchas familias y mujeres en situación de pobreza. Y en Somalia se han desarrollado las cadenas de ganadería, pesca y resina, aunque con poco apoyo del gobierno. Las cadenas de valor ayudan a reconstruir las redes sociales y los niveles de confianza en sociedades afectadas por conflictos armados (Dudwick, 2013: 3). Las cadenas locales de valor pueden ser apoyadas por donantes internacionales, buscando reconstruir relaciones entre firmas, generar capacidades y brindar apoyo financiero. Sin embargo, hay que reconocer que están expuestas a vaivenes de la economía global y, por tanto, los productores locales deben ser apoyados por el estado y por instituciones que regulen su funcionamiento para reducir las desigualdades sociales y generar mayor inclusión.

- ♦ *Fomentar el tránsito de economías “ilegales” a economías legales.* Los procesos de transformación deben considerar que las guerras han estado relacionadas con actividades económicas “ilegales” tales como el narcotráfico y la explotación de algunos recursos minerales y maderables, entre otros. En el caso del narcotráfico, hay que reco-



nocer que el régimen internacional antidrogas ha fracasado en reducir la producción de cocaína y este es un proceso que amenaza la consecución y consolidación de la paz en muchos territorios en Colombia. Esas economías predatorias han generado sistemas de incentivos para que los habitantes locales se inserten en ellas, teniendo en cuenta las pocas oportunidades y beneficios de integrarse en economías “legales”. Por tanto, un reto fundamental en la transformación es fomentar el tránsito hacia economías legales, lo cual pasa por mejorar condiciones de producción, comercialización y distribución, generando excedentes y beneficios para las comunidades y los campesinos. Esto pasa por dar acceso a tierras y a servicios prestados por el gobierno como carreteras, servicios públicos, entre otros.

Procesos de transformación socioeconómica a partir de la implementación del Acuerdo de paz en Colombia

Esta sección incluye un análisis, con información preliminar, de las transformaciones socioeconómicas que se han venido implementando o que se han intentado implantar en relación con el Acuerdo de paz en Colombia. El análisis se estructura con base en cuatro procesos: 1) la reintegración socioeconómica de los excombatientes de las Farc; 2) el fomento de políticas de desarrollo con enfoque territorial en regiones priorizadas por el gobierno; 3) el Programa nacional integral de sustitución de cultivos de uso ilícito (Penis); y 4) las zonas más afectadas por el conflicto armado (Zomac).

Reintegración socioeconómica de excombatientes

Las experiencias internacionales de acuerdos de paz y su implementación han mostrado que existe un conjunto de procesos que incluyen los denomi-

nados DRRR o procesos de desarme, desmovilización, reinserción y reintegración. Dichos procesos son parte del proceso de construcción de paz y hacen parte de los programas holísticos para la reconstrucción de las sociedades en escenarios de posacuerdos de paz (Colletta et al., 1996; Knight y Özerdem, 2004). Existen dos tipos de desarme, desmovilización, reinserción y reintegración, dependiendo de la forma en que se finalizan los conflictos armados: 1) cuando hay una victoria militar de un bando sobre otro; y 2) cuando no hay victoria sino negociación y se pacta un acuerdo de paz. En este segundo escenario, las partes negocian agendas de política que se proponen para conseguir una paz estable. Esas negociaciones suelen tener en cuenta las posiciones de las partes. Cuando las causas de la guerra se relacionan con causas objetivas como las desigualdades y la pobreza relativa, las negociaciones sobre los acuerdos de paz pueden incluir elementos o políticas para reducir esas desigualdades. Por tanto, las políticas de desarme, desmovilización, reinserción y reintegración dependen del contexto político y de la voluntad política de las partes.

Las políticas de desarme, desmovilización, reinserción y reintegración son importantes para la construcción de paz, pues sin desarme, desmovilización, reinserción y reintegración no hay consolidación de la paz, no hay reconstrucción del tejido social. Las fallas en la reintegración de excombatientes pueden llevar a la perpetuación de formas de inseguridad o a nuevas formas de violencia. La búsqueda de rentas por parte de excombatientes mediante vías armadas puede debilitar la paz.

Políticas de desarme, desmovilización, reinserción y reintegración más efectivas incluyen un sistema legal que apoye el proceso, instituciones a favor de la paz, oportunidades económicas, acceso equitativo a recursos naturales, inclusión política, sistemas de resolución de conflictos y control de armas, entre otros (Knight y Özerdem, 2004). Esos elementos deben funcionar bajo una buena coordinación para que los actores del proceso transiten hacia un horizonte relativamente compartido.



Debe haber una reintegración social que fomente el restablecimiento de excombatientes con sus familias y de sus nexos comunitarios. Las experiencias muestran que la reintegración rural ha sido más fácil que aquellas en escenarios urbanos (Knight y Özerdem, 2004). También se deben considerar las normas culturales y las posibles relaciones de reciprocidad que se estructuran en cada sociedad. Esto teniendo en cuenta que la guerra cambia los roles de las personas (de trabajadores o campesinos a combatientes), y una pregunta crucial en escenarios de posconflicto es sobre cómo se restablecen (o no) dichos roles. Hay asimismo roles de género, en los cuales en ocasiones los hombres y las mujeres han visto alterados sus roles familiares, y las expectativas pueden cambiar en escenarios de posconflicto (por ejemplo, deseos de establecerse para tener una familia). Otro elemento en el que se debe trabajar en escenarios posconflicto es en la reducción de los efectos psicológicos negativos de la guerra sobre las personas, incluyendo a mujeres, hombres, población LGBTI, jóvenes y niños.

AVANCES EN LA REINTEGRACIÓN SOCIOECONÓMICA A PARTIR DEL ACUERDO DE PAZ EN COLOMBIA

El texto de los acuerdos de paz suscritos entre el estado colombiano y los grupos guerrilleros y paramilitares desmovilizados incluye numerosos elementos que se refieren a la reincorporación de excombatientes a la vida civil, los cuales se relacionan con la reincorporación socioeconómica.

Normativa y reformas institucionales

La institución encargada de la política pública de reintegración ha sido la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), que proviene de la antes llamada Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR), creada en 2011, la cual era una Unidad Administrativa Especial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Dapre). Estas instituciones tuvieron origen a su vez en la política de reincorporación de la ley de justicia y paz

del proceso de desmovilización de los paramilitares entre 2003 y 2007, que incluyó el denominado Programa para la reincorporación a la vida civil (PRVC), perteneciente al entonces Ministerio del Interior y de Justicia. Dicho Programa se enfocó en políticas y acciones para fomentar la “atención psicosocial, capacitación académica y acceso al sistema nacional de salud, además del aporte de una mensualidad económica”⁴ para excombatientes, con un enfoque individual y de corto plazo.

En 2006 se creó la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración, buscando pasar del enfoque de reincorporación de corto plazo al de reintegración de largo plazo. Las políticas de reintegración en Colombia han tenido que aplicarse en medio del conflicto armado. Sus acciones se han orientado en dos vías: la desmovilización colectiva producto de acuerdos de paz entre el gobierno nacional y grupos armados; y la individual, basada en la decisión personal de desmovilizarse. La Alta Consejería ha fomentado una Ruta de Reintegración personalizada con servicios psicosociales, educativos y económicos, orientados tanto a excombatientes como a sus familias y comunidades de acogida. En 2011 se transformó en la Agencia Colombiana de Reintegración (decreto 4138 de 2011), una Unidad Administrativa Especial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

A partir del Acuerdo de paz con las Farc, el decreto ley 897 del 29 de mayo de 2017 dispuso que la Agencia Colombiana para la Reintegración pasara a denominarse Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), la cual tiene como objetivo:

gestionar, implementar, coordinar y evaluar, de forma articulada con las instancias competentes, la política, los planes, programas y proyectos de reincorporación y normalización de los integrantes de las Farc-EP, conforme al Acuerdo final, suscrito entre el gobierno nacional y las Farc-EP el 24 de noviembre de 2016 a través de la Unidad Técnica para la Reincorporación de las Farc-EP; y de la política de re-

4 Véase ARN. 2018. Reseña histórica. En <http://www.reintegracion.gov.co/es/agencia/Paginas/resena.aspx>.



integración de personas y grupos alzados en armas con el fin de propender por la paz (*sic*), la seguridad y la convivencia⁵.

El texto del Acuerdo de paz con las Farc incluye varios puntos importantes para orientar la política de reincorporación.

A continuación se mencionan los principales⁶:

- ♦ El punto 3.1.1.2. habla del objetivo del “Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de las armas” (CFHBD y DA).
- ♦ El 3.1.4. de la adaptación de dispositivos en terreno y de zonas para el cumplimiento del Acuerdo sobre el CFHBD y DA. Se incluyen los preparativos para el proceso de reincorporación económica, política y social de las Farc-EP a la vida civil. Se acuerda establecer veinte zonas veredales transitorias de normalización (ZVTN) y siete puntos transitorios de normalización (PTN).
- ♦ El 3.1.4.1. plantea que las zonas veredales transitorias de normalización (ZVTN) buscan garantizar el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de las armas y preparar la reincorporación a la vida civil de las estructuras de las Farc-EP en lo económico, lo político y lo social de acuerdo con sus intereses. Los integrantes de las Farc-EP que hayan sido beneficiados con la excarcelación pueden hacer parte de dichas zonas para seguir el proceso de reincorporación a la vida civil. Dentro de las zonas veredales transitorias de normalización se desarrollarían actividades de capacitación en labores productivas y de nivelación en educación (primaria, secundaria o técnica). En dichos espacios se ofrecen servicios de atención en salud, cedulação y demás actividades de preparación para la reincorporación.
- ♦ El punto 3.1.7.1. estableció el procedimiento para la dejación de armas, incluyendo el suministro de información, limpieza y descontaminación de los territorios afectados por minas antipersonal (MAP), artefactos explosivos improvisados (AEI) y municiones sin explotar (Muse) o restos explosivos de guerra (REG) en general.
- ♦ El 3.2. habla de la reincorporación de las Farc-EP a la vida civil –en lo económico, lo social y lo político– de acuerdo con sus intereses. Se busca que esa reincorporación sea un proceso integral y sostenible, excepcional y transitorio. Se busca que fortalezca el tejido social en los territorios, la convivencia y la reconciliación. En materia económica se promueve el “despliegue y el desarrollo de la actividad productiva y de la democracia local”. Se tienen en cuenta componentes de enfoque diferencial y de género.
- ♦ El 3.2.2. versa sobre la reincorporación económica y social y el 3.2.2.1. describe la forma de organización para la reincorporación colectiva económica y social, la cual se sustenta en una organización de economía social y solidaria llamada “Economías Sociales del Común (Ecomún)”, que se basa en la normativa vigente sobre ese tipo de asociaciones. El gobierno nacional debe apoyar la formalización jurídica de Ecomún, brindarle asesoría jurídica y técnica y facilitar su constitución. Existe el llamado Consejo Nacional de Reincorporación, que regula el trabajo y funcionamiento de Ecomún.
- ♦ El punto 3.2.2.3. define la organización institucional y el Consejo Nacional de la Reincorporación, integrado por dos miembros del gobierno y dos de las Farc-EP, el cual busca “definir las actividades, establecer el cronograma y adelantar el seguimiento del proceso de reincorporación”, según los elementos del Acuerdo.
- ♦ El 3.2.2.4. habla sobre la acreditación y tránsito a la legalidad. Se establecen los procedimientos desde la llegada a las zonas veredales transitorias de normalización y a los puntos transitorios de normalización; la elaboración del listado de los

5 ARN. 2018. Reseña histórica. En <http://www.reintegracion.gov.co/es/agencia/Paginas/resena.aspx>.

6 Véase ARN. 2018. “La-reincorporación-en-los-Acuerdos”. En <http://www.reintegracion.gov.co/es/reincorporacion/Paginas/La-reincorporaci%C3%B3n-en-los-Acuerdos.aspx>



integrantes de las Farc-EP para dar la acreditación como miembros de ellas en esas zonas.

- ♦ El 3.2.2.5. versa sobre la reincorporación para los menores de edad que han salido de los campamentos de las Farc-EP. Se propende a la reincorporación integral del menor y su acompañamiento psicosocial.
- ♦ El 3.2.2.6. habla sobre la identificación de necesidades del proceso de reincorporación económica y social. Esto incluyó: 1) la realización de un censo socioeconómico; 2) la identificación de programas y proyectos productivos sostenibles, sustentada en el censo, con el objetivo de vincular el mayor número de hombres y mujeres en programas y proyectos de protección ambiental y desminado humanitario; 3) el desarrollo y ejecución de programas y proyectos productivos sostenibles, contando con un apoyo de ocho millones de pesos para emprender un proyecto productivo individual o colectivo.
- ♦ El funcionamiento de Ecomún incluye la constitución por una sola vez de un Fondo para la ejecución de proyectos productivos y de servicios del proceso de reincorporación económica y social por medio de Ecomún (el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), evalúa su viabilidad). El gobierno transferirá los recursos a las personas que decidan pasar un proyecto productivo por Ecomún, a más tardar treinta días después de la viabilización del proyecto. El valor del fondo depende de cuántos sean los integrantes del proyecto.
- ♦ Hay posibilidad de realizar proyectos individuales, cuando lo quiera así un exintegrante de las Farc-EP, buscando emprender proyectos productivos o de vivienda de manera individual. En este caso también, el CNR evalúa su viabilidad.
- ♦ El punto 3.2.2.7. plantea las garantías para una reincorporación económica y social sostenible. Esto incluye: 1) una renta básica por veinticuatro meses de un 90% del salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV), siempre y cuando no ten-

gan un vínculo contractual que genere ingresos. Luego de ese plazo, puede extenderse alguna otra ayuda, según la normativa. Ecomún debe ofrecer a sus integrantes una asesoría y acompañamiento en procesos de capacitación; 2) cuando terminen la zonas veredales transitorias de normalización, cada excombatiente debe recibir una asignación única de normalización de dos millones de pesos; 3) el gobierno debe cubrir la afiliación de excombatientes a la seguridad social en salud y pensiones, si no tienen vínculo contractual aparte, durante veinticuatro meses; 4) el gobierno nacional debe elaborar planes o programas sociales para atender los derechos fundamentales como educación formal (básica y media, técnica y tecnológica, universitaria), capacitación, homologación de saberes, vivienda, cultura, recreación y deporte, protección y recuperación del medio ambiente, acompañamiento psicosocial y reunificación familiar; 5) asimismo, acciones de pedagogía para la paz, por medio de voceros/as de las Farc-EP por cada zona veredal transitoria de normalización y puntos transitorios de normalización; se deben adelantar también labores de pedagogía de paz en los concejos municipales y las asambleas departamentales.

- ♦ El punto 3.2.2.8. define que para los proyectos de reincorporación económica de los miembros de las Farc-EP a la vida civil se pueden utilizar otros recursos para proyectos de reincorporación económica, derivados de la cooperación internacional, el sector privado, fundaciones y organismos multilaterales. También puede haber cooperación técnica para dichos proyectos.

Avances (y retrocesos) de la reincorporación

A continuación se presentan algunos datos sobre los avances que ha tenido la política pública en materia de reincorporación, señalando los obstáculos y problemas que ha presentado.



a) Expectativas personales de los excombatientes frente a su incorporación socioeconómica

Aquí se incluye información relativa a las expectativas de los excombatientes de las Farc-EP frente a las actividades económicas que quieren desarrollar luego (y como eje) de su reincorporación a la vida civil (tabla 2). Se utilizan diversas fuentes, entre ellas el Censo de excombatientes realizado por la Universidad Nacional de Colombia; información de entrevistas semiestructuradas aplicadas en una zona veredal y en un espacio de capacitación; e información de noticias de diversos medios de comunicación.

- Censo de excombatientes

La Universidad Nacional de Colombia realizó en 2017 un censo denominado “Caracterización de la comunidad Farc-EP”, en el cual se incluye información para un total de 10.015 personas, incluyendo a guerrilleros, milicianos y personas privadas de la libertad. En dicho censo se estableció que 66% tenían origen rural, 19% origen urbano y 15% origen urbano-rural.

- Entrevistas semiestructuradas

Por otro lado, se hicieron entrevistas semiestructuradas en dos salidas de campo realizadas en 2017 a la zona veredal Antonio Nariño de Icononzo (departamento del Tolima) y, posteriormente, al espacio territorial de capacitación y reincorporación de la vereda El Oso en Gaitania (Tolima). Se hicieron preguntas a algunos exguerrilleros sobre la reincorporación y el tránsito de una economía de guerra a una de paz. Uno de los líderes entrevistados identificó esta última como aquella economía que se construiría a partir de la aplicación del Acuerdo de paz, con énfasis en el papel de Ecomún como generador de oportunidades económicas para los excombatientes. Ecomún buscaría integrar a excombatientes, sus familias, miembros de partidos políticos afines al partido Farc y comunidades en sus áreas de influencia. Su sustento estaría en la legislación sobre economías solidarias y buscaría fomentar el fortalecimiento de las economías con base social y familiar. Se enfatizó en la utilización de recursos destinados al proceso de paz para crear un fondo de reparación a las víctimas de las Farc. Y en las entrevistas no se descartó la

**Tabla 2. Censo de caracterización de la comunidad Farc-EP (2017).
Información sobre “Proyectos colectivos de interés”**

Actividad	Porcentaje
Actividades agropecuarias en granjas integrales	66
Programas de construcción y mejoramiento de la vivienda	39
Construcción y mantenimiento de vías, escuelas, puestos de salud y acueductos veredales	37
Mercados campesinos	37
Transporte fluvial y terrestre	32
Enseñanza en zonas veredales y apartadas	32
Acuicultura y pesca extractiva	28
Promoción de salud y atención primaria en zonas rurales	28
Servicios de protección y seguridad	28
Guardabosques	27
Guía turística en ecosistemas protegidos y productivos	24
Sustitución concertada y productiva de cultivos de uso ilícito	20
Desminado humanitario	17
Explotación extractiva y apoyo en minería	10

Fuente: elaboración propia con base en Universidad Nacional de Colombia (2017).



posibilidad de hacer negocios con actores externos, incluyendo a cooperativas y asociaciones de productores locales.

b) Estadísticas generales sobre reincorporación

Entre los avances resaltados por el Segundo informe del Instituto Kroc, hacia mediados de 2018 se habían alcanzado varios logros, incluyendo la aprobación del Conpes 3931 de 2018, “Política nacional para la reincorporación social y económica de exintegrantes de las Farc-EP”. Hasta mediados de 2018, el Consejo Nacional de Reincorporación había sesionado setenta y tres veces y había diseñado el programa “Un camino diferencial de vida” para la reincorporación de menores. Se crearon veinticinco Consejos Territoriales de Reincorporación los cuales alcanzaron a tener cerca de ciento treinta y ocho sesiones (Instituto Kroc, 2018: 109).

El Primer informe Kroc (Instituto Kroc, 2017: 35-36) había planteado que en materia de reincorporación económica y social de excombatientes de las Farc-EP se había avanzado cerca de 40% en el cumplimiento de las disposiciones de los objetivos del Acuerdo de paz. Según el informe, hubo retrasos en la realización del censo socioeconómico, lo que afectó la puesta en marcha de las otras acciones incluidas en la reincorporación.

En el punto sobre Ecomún, se avanzó en la constitución legal de esa institución y 5.358 personas habían sido capacitadas en economía solidaria a la fecha del primer Informe Kroc (Instituto Kroc, 2017: 36). El informe planteó que la elaboración de los proyectos estaba siendo apoyada por el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) mediante veinte técnicos definidos para ello. Sin embargo, en diálogo con varias personas involucradas en estos procesos se hallaron versiones encontradas sobre los problemas presentados por el avance de Ecomún: por un lado, un técnico de los financiados por el PNUD planteaba que no había recursos para contratarlos y pagarles por más meses de los inicialmente definidos, y que por este factor no habían podido avanzar en

la formulación de los proyectos. Por otro, un técnico del gobierno planteó en una conversación que el problema había sido que los técnicos carecían de mayor conocimiento para apoyar la formulación de proyectos productivos.

El Segundo informe Kroc resaltó que Ecomún había sido creada pero que no era funcional, al carecer de una gerencia clara, falta de recursos y de un plan estratégico. Hasta mediados de 2018 se habían aprobado seis proyectos productivos que involucraban los ocho millones de pesos de apoyo por excombatiente definidos por el Acuerdo. Se había desembolsado el dinero para el desarrollo de solo dos proyectos (Instituto Kroc, 2018: 110).

Otro problema identificado para el avance del diseño de proyectos productivos fue la ausencia de tierras para cultivar. Dado el alto porcentaje de excombatientes que quieren dedicarse a actividades agropecuarias, es necesario que cuenten con acceso a tierras para desarrollar los proyectos. Sin embargo, en la visita al Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación (ETCR) de Planadas (departamento del Tolima), se detectó que los exguerrilleros no cuentan con tierras propias para desarrollar allí sus emprendimientos agrícolas. Varios de ellos hicieron arreglos informales con vecinos para sembrar algunos productos como plátano, a cambio de trabajo por jornales. Y un excombatiente señaló la posibilidad de que el gobierno les adjudicara tierras en otras regiones del país (como el departamento del Huila) para que allí pudieran desarrollar proyectos agrícolas.

El Informe Kroc señaló, por su parte, que los problemas relacionados con el acceso a tierras incluían que algunas antiguas zonas veredales se situaron en terrenos arrendados cuyo contrato estaría por terminar; que no había recursos para comprar predios para facilitarlos a los excombatientes; y que otras zonas veredales estaban en terrenos no aptos para la agricultura (Instituto Kroc, 2017: 36).

A pesar de estos problemas, las Farc han avanzado en establecer el denominado “Consejo de adminis-



tración” de Ecomún, órgano integrado por excombatientes y asesores en cooperativismo y economía solidaria.

Un reto para la reincorporación es que, debido a las demoras del gobierno en adecuar la infraestructura de las zonas veredales y los ETCR (por ejemplo, en servicios básicos), y en apoyar el inicio de los proyectos productivos, muchos excombatientes se fueron de esas zonas para regresar con sus familias o a ciudades cercanas (Instituto Kroc, 2017: 36). Se plantea que aquellos que se fueron siguen en comunicación con los ETCR. Pero el riesgo de deserción de los procesos de reincorporación ha aumentado. El gobierno ha fallado en acelerar los procesos de reincorporación y en otorgar ciudadanía a estas personas. Adicionalmente, en la visita al Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación de Planadas, algunos excombatientes expresaron su preocupación por el incumplimiento del gobierno a lo pactado sobre justicia. Planteaban que ante ese incumplimiento algunos preferirían volver a las armas antes que ir a la cárcel.

Como plantea el Informe Kroc (2017: 37), las demoras e incumplimientos por parte del gobierno han creado desconfianza de los excombatientes de las instituciones. Los excombatientes están en situaciones de vulnerabilidad, lo que genera riesgos de que reincidan en acciones armadas. Y en las regiones donde se han agrupado tampoco se favorece la reconstrucción del tejido social.

Por su parte, el gobierno publicó en 2018 el informe “Garantías de seguridad: un año de implementación”⁷, cuyas estadísticas revelan que, a mayo de 2018, según la Oficina del alto comisionado para la Paz:

- ◆ 12.535 exintegrantes de las Farc habían sido reincorporados. De ellos:

- ◆ 3.418 habían sido beneficiados con algún tipo de formación académica.
- ◆ 269 habían terminado su bachillerato.
- ◆ Se abrieron 12.050 cuentas de ahorro.
- ◆ 11.747 habían recibido la asignación económica o ayuda de dos millones de pesos mensuales.
- ◆ 5.433 recibieron el curso básico de economía solidaria.
- ◆ Se habían formalizado cuarenta y nueve organizaciones de economía solidaria que agrupaban 3.004 personas.
- ◆ 8.239 habían sido afiliados al sistema general de seguridad social.
- ◆ 11.393 al sistema de salud.
- ◆ 552 habían recibido libreta militar.
- ◆ 164 habían recibido un esquema especial de seguridad para cuidar su integridad física.

En la reincorporación existen elementos analíticos complejos que deben ser considerados en estudios futuros sobre estos procesos y su éxito o alcance:

- ◆ Es necesario considerar que en el conjunto de personas desmovilizadas y en proceso de reincorporación existe heterogeneidad frente a sus formas de ver el proceso, sus expectativas, decisiones y planes de vida. Hay un número significativo de excombatientes que han seguido la línea del Acuerdo de paz en los procesos que ha marcado la política pública. Sin embargo, es posible que haya muchas personas que deciden hacer su vida por su lado, por fuera de los programas del gobierno. Excombatientes que no siempre deben ser clasificados como “disidentes”, pues en ocasiones es posible que decidan salirse de los programas y hacer su vida con sus familias, lo cual no implica necesariamente que hayan tomado las armas de nuevo.
- ◆ Otros elementos señalados por los expertos incluyen el que dentro de la estructura del par-

7 *El Espectador*. 2018. “Así va la reincorporación de las Farc en cifras, según el Gobierno”. 24 de mayo. En <https://colombia2020.elespectador.com/pais/asi-va-la-reincorporacion-de-las-farc-en-cifras-segun-el-gobierno>



tido Farc, una vez desmovilizada la guerrilla, han surgido tensiones entre sus miembros; incluso se señala que ha habido nuevos liderazgos que riñen con los de la estructura militar, y han surgido conflictos internos. Igualmente, en entrevistas en una zona veredal se resaltaba la diferencia generacional entre muchos excombatientes. Había los más “curtidos”, con una formación y experiencia más amplia y una actitud diferente frente a su reclutamiento previo y a los procesos que se venían dando con el Acuerdo. Y había también personas más jóvenes, reclutadas más recientemente, y se reflexionaba si vivían los procesos de reincorporación de forma diferenciada. Otro factor a tener en cuenta son las diferencias que pueden darse en los procesos en cada región y en cada lugar de reincorporación, pues lo más seguro es que en cada región donde se ha dado la desmovilización la experiencia se viva de manera diferente. Todos estos factores han afectado el devenir de los procesos de agrupamiento, al igual que el desarrollo de las políticas públicas.

Procesos de desarrollo territorial en zonas priorizadas para la implementación del Acuerdo de paz

La transformación de economías de guerra en economías de paz tiene que ver también con los modelos de desarrollo presentes en regiones en donde la guerra ha tenido su escenario y en donde han tenido influencia histórica y reciente los grupos que desafían al estado y otros grupos armados. Los “grandes” procesos de la paz, incluyendo los procesos de desarme, desmovilización, reinserción y reintegración explicados atrás, deben complementarse con procesos locales de desarrollo en las zonas donde se construye la reconciliación. Teniendo en cuenta que las causas de los conflictos armados se relacionan con factores como las desigualdades, la pobreza y la falta de oportunidades para la población local en situación de pobreza, la construcción de paz pasa por procesos que generen desarrollo, reduciendo las

brechas de desigualdad y la pobreza. A continuación se explican algunas de las políticas derivadas del Acuerdo de paz en materia de desarrollo con enfoque territorial.

PROCESOS DE DESARROLLO EN ZONAS PRIORIZADAS

Es necesario tener en cuenta que el primer punto del Acuerdo entre el gobierno nacional y las Farc, sobre reforma rural integral, incluye una serie de elementos relativos a la necesidad de adoptar políticas de desarrollo rural en diversos lugares del país, y sobre todo en aquellas zonas con poca presencia del estado y en donde el conflicto armado ha tenido mayores impactos en sus territorios y comunidades. Estos aspectos también se encuentran en el punto 4, Sustitución de cultivos de uso ilícito.

En cuanto al fomento de políticas de desarrollo en los territorios golpeados por el conflicto armado, el texto del Acuerdo incluyó varias reformas institucionales y propuestas. Principalmente, están los siguientes puntos:

- ♦ En el punto “1.2. Programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET)” se entiende que estos tienen el objetivo de lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y una relación equitativa entre el campo y la ciudad, de manera que se asegure: “El desarrollo de la economía campesina y familiar (cooperativa, mutual, comunal, microempresarial y asociativa solidaria) y de formas propias de producción de las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, mediante el acceso integral a la tierra y a bienes y servicios productivos y sociales. Los PDET intervendrán con igual énfasis en los espacios interétnicos e interculturales para que avancen efectivamente hacia el desarrollo y la convivencia armónica; (...)”.
- ♦ Según la Agencia para la Renovación del Territorio, el programa de desarrollo con enfoque territorial “es un proceso de construcción y par-



ticipación a 10 años, que va a reflejar la visión colectiva de los actores del territorio. Es por esto que la participación activa de las comunidades es fundamental, ya que el PDET busca reivindicar su valor protagónico en la promoción de su propio desarrollo” (en http://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_PDET/).

Estos programas están orientados a responder a ocho problemáticas principales para estructurar los programas de desarrollo con enfoque territorial.

Estas son:

1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo.
2. Reactivación económica y producción agropecuaria.
3. Educación rural.
4. Vivienda, agua potable y saneamiento.
5. Salud rural.
6. Derecho a la alimentación.
7. Reconciliación, convivencia y paz.
8. Infraestructura y adecuación de tierras.

Ubicación de las regiones con programas de desarrollo con enfoque territorial

Las subregiones tenidas en cuenta fueron priorizadas de con criterios como los niveles de pobreza (pobreza extrema y necesidades básicas insatisfechas, NBI), nivel de afectación por el conflicto armado, la debilidad institucional, presencia de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegítimas.

Se identificaron entonces dieciséis regiones que contienen ciento setenta municipios en diecinueve departamentos (véase el mapa 1): alto Patía y norte del Cauca, Arauca, bajo Cauca y nordeste antioqueño, Catatumbo, cuenca del Caguán y piedemonte caqueteño, Macarena-Guaviare, Montes de María,

Pacífico medio, Pacífico y frontera nariñense, Putumayo, Sierra Nevada-Perijá-Zona Bananera, sur de Bolívar, sur de Córdoba, sur del Tolima, Urabá antioqueño y Chocó.

Funcionamiento del proceso a septiembre de 2018

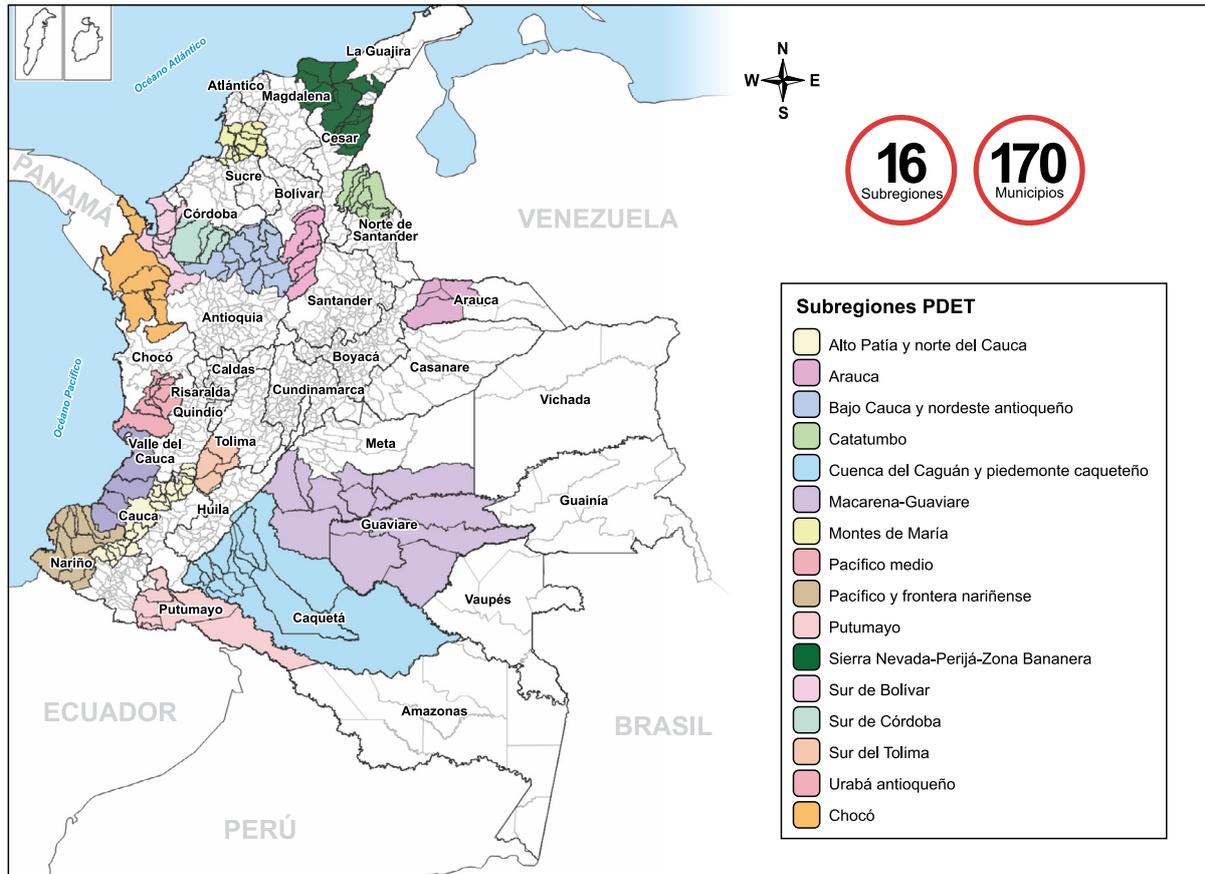
Varios analistas y algunos estudios han señalado algunos elementos que han tenido lugar en medio de la implementación de los programas de desarrollo con enfoque territorial.

A continuación se mencionan algunos de los puntos principales:

- ♦ A partir del Acuerdo de paz, para el punto 1., Reforma rural integral, se crearon tres agencias nuevas, la Agencia de Desarrollo Rural, la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia de Renovación del Territorio. Esta institucionalidad va a ser la que permita estructurar, armar y coordinar lo relacionado con la implementación de ese punto.
- ♦ Para que esas agencias funcionen deben expedirse unos decretos-ley. La Agencia de Renovación del Territorio está respaldada por el decreto ley 893 de 2017, que dio vida a los programas de desarrollo con enfoque territorial.
- ♦ La Agencia de Renovación del Territorio empezó en enero de 2017 con la etapa de alistamiento y relaciones, informándole a los actores comunitarios, privados y a la academia, cuál iba a ser su papel y cómo se iban a elaborar los programas de desarrollo con enfoque territorial.
- ♦ Para la primera etapa, en los municipios con dichos programas se definieron unos núcleos conocidos técnicamente como unidades básicas de planeación, conjuntos de veredas que comparten características geográficas y culturales similares, desde las cuales se va a aplicar el enfoque territorial. Los núcleos incluyen numerosas veredas, y a partir de ahí se ha hecho el trabajo de plani-



Mapa 1. Subregiones de los programas de desarrollo con enfoque territorial



Fuente: http://www.renovacionterritorio.gov.co/UAECT/librerias/media/pdf/ABC_ART.pdf

ficación y de enfoque territorial. Se organizaron asambleas con miles de personas en diversos departamentos, en las que los asistentes identificaron las iniciativas, los problemas de su región y las oportunidades. Se ha buscado tener una visión del territorio a diez años.

- ♦ La segunda etapa ha sido la fase municipal, que en algunas regiones se desarrolló durante el primer semestre de 2018. Esta fase ha tenido lugar en los cascos urbanos y de ella han resultado unos documentos llamados los Actos municipales para la transformación regional⁸. El proceso ha contado con la participación de la comunidad e instituciones académicas. Se busca que la academia brinde asesoría a las comunidades en las iniciativas para que sean realizables a mediano

plazo. Se incluyeron, por ejemplo, iniciativas en lo agropecuario, y las comunidades han planteado la importación de alimentos como un problema, elemento identificado como complejo, pues debe analizarse la viabilidad política de propuestas en el sentido de cerrar las importaciones.

- ♦ La tercera etapa del proceso es la etapa subregional, que se llevó a cabo hacia agosto de 2018. Esta instancia implicó la participación y los compromisos de las autoridades del departamento asesoradas por técnicos de ese orden subnacional, buscando identificar diferentes iniciativas de impacto subregional realizables también en un periodo de diez años.
- ♦ Los diálogos en torno a los programas de desarrollo con enfoque territorial tienen una estructura funcional dividida en los ocho asuntos

8 Esto en el caso del Tolima.



mencionados: 1) el ordenamiento social de la propiedad, donde los participantes dialogan en lo referente al acceso a la tierra, formalización de la tenencia y uso del fondo de tierras; 2) la reactivación económica y productiva, en los que la población ha tratado aspectos como la comercialización, los subsidios y las líneas de crédito especial para las mujeres, entre otros; 3) la infraestructura y adecuación de tierras, el mejoramiento vial, vías terciarias y distritos de riego; 4) la educación rural y primera infancia, en los que participaron las universidades y programas como Educapaz en el Sur (en el Tolima); allí se ha dialogado sobre la cobertura educativa, calidad de servicio, primera infancia, entre otros; 5) vivienda, agua potable y saneamiento básico, relacionado con mejoramiento y vivienda nueva, construcción de vivienda y biodigestores; 6) el derecho a la alimentación, muy transversal, y en los cuales la comunidad ha dialogado en torno a seguridad alimentaria, soberanía alimentaria y huertas caseras; 7) la salud, incluyendo su promoción y prevención, la calidad, la dotación y el mejoramiento en infraestructura; y 8) la reconciliación, convivencia y paz.

- ♦ Para la Agencia de Renovación del Territorio estos diálogos sentaron las bases para la implementación de los proyectos. Primero fue la construcción participativa y luego la municipal y departamental. Para el entonces presidente Santos, este proceso ha sido “el diálogo social más grande del mundo”. Una vez finalizado el proceso de los programas de desarrollo con enfoque territorial, viene la etapa posterior de implementación de estas iniciativas definidas por la comunidad.

Más allá de la descripción con ejemplos de lo que se ha llegado a discutir en una de las regiones con estos programas, analistas y expertos han manifestado algunas preocupaciones en torno al programa. Entre ellas se destaca que en ocasiones el carácter participativo de esos programas de desarrollo no ha sido tan claro en algunas regiones, llegando los fun-

cionarios de centros de poder político a imponer sus visiones desde el centro. Por otro lado, se ha planteado que en casos como en el Chocó, algunos procesos han partido de cero, ignorando el trabajo de los procesos organizativos en las últimas décadas en torno a caracterizar sus territorios y sus necesidades; por tanto, allí ya existiría una línea de base para el trabajo futuro de los programas de desarrollo con enfoque territorial que el gobierno no debe ignorar.

Por su parte, el informe del Centro de Investigación y Educación Popular, Cinep/Programa por la paz (2018: 4) resalta el incumplimiento de la meta según la cual todos los planes municipales debían estar terminados a julio de 2018. Esto mientras a comienzos de este año el alto consejero para el Posconflicto y la directora de la Agencia de Renovación del Territorio habían planeado que en julio estaría listo el Plan de acción para la transformación regional (PATR), que incluiría los principales proyectos que requieren los ciento setenta municipios priorizados por el posconflicto, en los ocho ítems explicados. Para el Cinep:

“se habría avanzado por lo menos con la consolidación de 6 de los 16 PATR” (a agosto de 2018); habría “Pactos municipales aprobados en 33 de los 170 municipios y se han aprobado dos PATR (en sur de Bolívar y Arauca) de los 16 previstos” (Cinep, 2018: 4).

Igualmente, valora la aprobación del documento Conpes 3932 de 2018, el cual:

identifica las metas, costos y fuentes de financiamiento de las medidas básicas para la implementación del punto 1 del Acuerdo. Establece también la obligación de incorporar las prioridades de los PDET en los siguientes cuatro planes nacionales de desarrollo y recomienda al gobierno mantener el proceso de planificación de los PATR y garantizar su conclusión (Cinep, 2018: 4).

El informe del Cinep considera que el punto más atrasado en el punto 1 del Acuerdo ha sido “el diseño e implementación de los planes nacionales para la reforma rural integral –PNRRI”, los cuales buscan



cerrar brechas entre regiones más y menos favorecidas mediante infraestructura económica y social. Se espera que a quince años se erradique la pobreza extrema y la pobreza rural se reduzca en 50%. Según el informe:

A agosto 7 de 2018, a pesar de más de un año de trabajo institucional (...), no se había adoptado ninguno, aunque todos los planes tenían ya una versión ajustada a lo planeado en el Acuerdo de paz, con priorización de las intervenciones en los 170 municipios PDET (Cinep, 2018: 5).

Potencialidad productiva (agrícola) en las regiones con programas

A continuación se presenta un ejercicio de diagnóstico panorámico y general para las regiones con programas de desarrollo con enfoque territorial, identificando los principales productos agrícolas de los municipios determinados como los principales lugares de implementación del Acuerdo de paz. Este ejercicio se presenta a manera de ejemplo del tipo de análisis que puede servir a los tomadores de decisiones y analistas para guiar el diseño de política pública, en diálogo con las comunidades locales. Los datos de la tabla 3 presentan información sobre algunos sectores, productos y cadenas de valor que han ido ganando importancia en dichos territorios. Algunas de ellas están conectadas con mercados nacionales y globales, y otras parecen orientadas también al mercado local.

- ♦ Caso de estudio: la cadena del café y los territorios de la implementación

Como se ve en la tabla 3, en varias de las regiones priorizadas para los programas de desarrollo con enfoque territorial el café ha ganado protagonismo como actividad económica que puede ofrecer oportunidades a las comunidades locales y a los excombatientes.

Sin embargo, los procesos políticos y socioeconómicos en zonas donde confluyó (o sigue confluendo)

el conflicto armado y el cultivo del café han sido complejos. En las salidas de campo hechas a Tolima y Huila, campesinos y miembros de asociaciones productivas plantearon posiciones contradictorias y complejas frente al papel de las Farc en sus territorios.

Por un lado, varios campesinos describieron situaciones difíciles y complicadas en las cuales el accionar de las Farc afectó la vida cotidiana de las familias, por ejemplo en casos de combates entre esa guerrilla y el Ejército. En esta medida, se destaca que en ocasiones la gente convivía con la guerrilla, con sus controles y regulaciones. Así, por ejemplo, en ocasiones esta castigaba a una mujer infiel haciéndola barrer la plaza de un pueblo o a unos hombres con trabajos forzados de limpieza de cunetas o construcción de carreteras. A pesar de reconocer los impactos negativos de la guerra, algunos miembros de las poblaciones locales describen esas cuestiones como algo que, al final, “beneficiaba a la comunidad”.

Por otro lado plantean que en los últimos tiempos se ha sentido que la guerrilla “hace falta”, en la medida que ejercía control social en sus zonas de influencia. Destacan que sin su presencia se han elevado el “ladronismo”, la delincuencia y el consumo de drogas, cuestiones que antes eran controladas por la guerrilla, por lo cual a la gente le daba miedo llevarlas a cabo. Algunos líderes guerrilleros en la zona veredal de Icononzo decían que miembros de algunas comunidades aún iban a consultarles sobre qué hacer en sus veredas. Es decir que después de la desmovilización en algunas zonas la guerrilla seguía siendo vista como autoridad con voz en el territorio.

En cuanto al café y la comercialización del grano, miembros de las comercializadoras de café en Tolima destacaron que ellas pagaban extorsiones a la guerrilla. Ahora la preocupación está en la incertidumbre sobre cuánto va a durar esa tranquilidad y en saber “quién los va a extorsionar”.

Otro impacto de la implementación de los acuerdos es que a la región (Planadas) están llegando más co-



Tabla 3. Principales productos agrícolas de las subregiones PDET

Subregión	Principales productos agrícolas
Alto Patía y norte del Cauca	Caña de azúcar; café; yuca; plátano; maíz amarillo; frijol forrajero.
Arauca	Cacao; plátano; yuca; maíz blanco.
	Café; maíz blanco; yuca; malanga; palma africana; caña panelera; tomate; cacao.
Bajo Cauca y nordeste Antioqueño	Café; plátano; maíz blanco; arroz verde; caucho; ñame.
	Maíz amarillo; plátano; palma africana; yuca; chontaduro; café; arroz verde; piña; ahuyama; caña forrajera.
Catatumbo	Café; maíz blanco; yuca; malanga; palma africana; caña panelera; tomate; cacao.
	Plátano; yuca; cedro; coco; chontaduro; piña.
Cuenca del Caguán y piedemonte caqueteño	Lulo; caña panelera; palma africana; yuca; maíz amarillo; plátano; maíz blanco; chontaduro; papa china; arazá; bore; mamoncillo; caucho.
	Plátano; yuca; banano; bore; maíz amarillo; caña panelera; cacao; maíz blanco.
Macarena-Guaviare	Maíz amarillo; plátano; palma africana; yuca; chontaduro; café; arroz verde; piña; ahuyama; caña forrajera.
	Palma africana; maíz amarillo; yuca; plátano; cacao.
Montes de María	Yuca; maíz amarillo; palma africana; maíz blanco; maíz amarillo; ceiba tolua; ñame; teca.
	Plátano; Café; arroz verde.
Pací-fico medio	Plátano; yuca; cedro; coco; chontaduro; piña.
	Plátano; yuca; arroz verde; caña panelero; maíz amarillo; cedro; maíz blanco; ñame; guatila; banano; caña panelera; borrojó; maíz blanco; pimentón.
Pací-fico y frontera nariñense	Banano; coco; mafafa; caña panelera; yuca; plátano; aguacate; avena forrajera; malanga; caña panelera.
Putumayo	Plátano; yuca; banano; bore; maíz amarillo; caña panelera; cacao; maíz blanco.
Sierra Nevada-Perijá-Zona Bananera	Plátano; palma africana; arroz verde; maíz blanco; café; maíz amarillo; arroz verde; yuca; marañón; avena forrajera; malanga; coco; aguacate.
Sur de Bolívar	Palma africana; maíz amarillo; yuca; plátano; cacao.
Sur de Córdoba	Maíz blanco; arroz verde; caucho; maíz amarillo; plátano; yuca.
Sur del Tolima	Plátano; café; arroz verde.
Urabá antioqueño	Banano; plátano; teca; yuca; maíz blanco; piña; maíz amarillo; café; cedro; cacao.
Chocó	Plátano; yuca; arroz verde; caña panelera; maíz amarillo; cedro; maíz blanco; ñame; guatila; banano; borrojó; pimentón.

Fuente: elaboración propia con base en Agencia de Renovación Territorial. Información-de-fichas-municipales-de-pdet. En <https://datos.umaic.org/dataset/informacion-de-fichas-municipales-de-pdet/resource/eb0f6ae3-995e-4b99-a901-f8884000da46> (véanse las tablas del Anexo 1).

merciantes y actores externos, a comercializar con café, a conocer las fincas y a desarrollar negocios. Se mencionó que antes los extranjeros llegaban a escondidas a las fincas, por temor a ser secuestrados o extorsionados.

Por otro lado, las asociaciones de café se plantean como una alternativa interesante para los procesos de implementación del Acuerdo de paz y de reincorporación de excombatientes, teniendo en cuenta los problemas del sector:

- ◆ La cadena del café ha crecido globalmente. Sin embargo, esta economía ha sido afectada recurrentemente por ciclos de crecimientos y crisis que tienen impactos negativos en muchos campesinos y familias caficultoras.
- ◆ Existen asociaciones que promueven prácticas sostenibles de producción, en articulación a elementos del primer punto del Acuerdo.
- ◆ Varias asociaciones ofrecen oportunidades a jóvenes y niños para aprender sobre el mundo del



café, su economía y sobre nuevas actividades como el trabajo en bares y la cata.

- ♦ La cadena del café presenta grandes retos que deben enfrentar los productores y pueden limitar el impacto de la cadena para la construcción de paz:
 - ♦ Hay zonas donde hay pequeños productores y se multiplica el microfundio, con pocas oportunidades para que los jóvenes tengan tierras y puedan tener nuevos cultivos.
 - ♦ Hay productores que ven ganancias limitadas debido a factores que dificultan la cantidad y calidad de su café, por ejemplo, los efectos del clima y del mercado, como sucediera en 2016 y 2017.
 - ♦ Hay pocas ganancias, a veces por efectos de los intermediarios que se quedan con gran parte de las ganancias de la cadena; los pequeños productores las ven reducidas, o al menos determinadas por la calidad que puedan ofrecer. Lograr esa calidad es costoso y depende de factores relacionados con los suelos, el clima, el acceso a créditos para maquinaria y tecnologías y a las posibilidades de conseguir certificaciones.

Por tanto, transitar de una economía de guerra a una de paz depende en gran medida de la posibilidad de sortear los vaivenes y obstáculos que deben enfrentar los productores campesinos.

El Programa nacional de sustitución integral de cultivos de uso ilícito (Penis)

En la parte referente a sustitución de cultivos de uso ilícito, el texto del Acuerdo de paz plantea lo siguiente:

4.1. Programas de sustitución de cultivos de uso ilícito. Planes integrales de desarrollo con participación de las comunidades –hombres y mujeres– en el diseño, ejecución y evaluación de los

programas de sustitución y recuperación ambiental de las áreas afectadas por dichos cultivos.

El punto 4.1.2. señaló los Objetivos del Programa nacional integral de sustitución de cultivos de uso ilícito, que se implementará en el marco y como parte de la reforma rural integral (RRI). Este debe cumplir, entre otros, con los siguientes objetivos:

Generar políticas y oportunidades productivas para los cultivadores y cultivadoras, mediante la promoción de la asociatividad y la economía solidarias; y generar políticas y oportunidades laborales para las personas recolectoras y amedieras [Amediero: colono que cultiva tierra a medias, es decir, repartiendo los productos con el propietario de ellas. Esta definición figura como una Nota en el texto del acuerdo] vinculadas a los cultivos de uso ilícito, en el marco la RRI y con la posibilidad de optar por ser beneficiarios y beneficiarias en los términos del subpunto 1.1.3. de ésta.

El punto 4 del Acuerdo de paz planteó la necesidad de buscar soluciones al problema de las drogas de uso ilícito (en el texto se habla de “drogas ilícitas”) reconociendo su papel en obstaculizar la consecución de una paz estable y duradera. En el texto del Acuerdo se plantea la búsqueda de:

un tratamiento diferenciado a este problema promoviendo la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito y la transformación de los territorios afectados, dando la prioridad que requiere el consumo bajo un enfoque de salud pública e intensificando la lucha contra el narcotráfico⁹.

Para lograr ese objetivo se propuso crear el “Programa nacional integral de sustitución y desarrollo alternativo” en articulación a las comunidades y las autoridades locales, departamentales y nacionales. Se planteó que funcione con participación de las co-

⁹ Alto Comisionado para la Paz. 2016. Cartilla. “Acuerdo final para la terminación del conflicto. Estos son los 6 puntos temáticos del Acuerdo final”. En <http://www.altocomisionado-paralapaz.gov.co/herramientas/Documents/Lo-que-hemos-acordado-el-acuerdo-final-de-paz.pdf>



comunidades tanto en el diseño como en la ejecución y el seguimiento a las acciones que se implementen. Este programa hace parte de la reforma rural integral, buscando ampliar la inclusión social en el campo, al generar nuevas dinámicas de desarrollo.

Por otro lado, se propuso una estrategia orientada al ataque a las redes criminales del narcotráfico, buscando desarticularlas y judicializarlas, al igual que combatir el lavado de activos, la oferta de insumos para la producción de narcóticos y luchar contra la corrupción asociada al narcotráfico. Igualmente, se estipulan elementos para luchar contra el consumo, desde un enfoque de salud pública y derechos humanos.

En relación con los avances de este punto, el gobierno creó el Programa nacional integral de sustitución de cultivos de uso ilícito (Penis), el cual representa en cierta medida la continuación de al menos trece programas previos propuestos y diseñados en los gobiernos predecesores para combatir el problema del narcotráfico.

Algunas de las discusiones recientes sobre la efectividad del Penis se enfocan en discutir sobre la gradualidad de la sustitución frente a propuestas de inmediatez en la sustitución. Por ejemplo, en trabajo de campo en Pitalito, en 2017, la Federación Nacional de Cafeteros planteaba cómo algunos cultivadores en Putumayo estaban buscando sustituir coca por café. Sin embargo, dichos cultivadores se dividen entre reemplazar todo el cultivo de tajo o hacerlo gradualmente, “por si acaso”, o para ver cómo les va con el café, teniendo en cuenta que este cultivo empieza a dar beneficios después de al menos dos años, y considerando los vaivenes de la economía cafetera.

Por otro lado, otra discusión se ha enfocado a ver a dónde llegan los recursos para los programas de sustitución y cómo se han gastado. Algunos analistas plantean que los recursos están mal focalizados por llegar a zonas donde no hay cultivos de coca, llegando a zonas cercanas a cascos urbanos; otra

tendencia es que algunos poderes locales se queden con dichos recursos y no lleguen adonde deben ir para cumplir con la política¹⁰.

Otro asunto controversial se relaciona con los actores que llevan a cabo la ejecución de los recursos del Penis. Algunas posiciones plantean que deben eliminarse los intermediarios, que vienen sobre todo de organizaciones locales como la Coccam (Coordinadora de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana) y de las Farc¹¹; sin embargo, otros analistas plantean que esa mirada es limitada, pues no es posible ejecutar la política pública de sustitución sin participación de las comunidades y de sus organizaciones¹².

Otra discusión al respecto es sobre la posibilidad o no de reemplazar la cadena de la coca por otras cadenas productivas “más legales”. En este caso los análisis destacan que la coca ha sido “exitosa” debido a que tiene un mercado “maduro”; se puede sacar fácilmente, sin necesidad de carreteras, contrario a otros cultivos que requieren vías de buena calidad para sacar los productos¹³; y no es claro el beneficio económico que obtendrían los campesinos en zonas de cultivo de coca, al reemplazar su cultivo por otros como café, cacao y aguacate. Allí influyen elementos como el clima, el suelo y el acceso a mercados, entre otros. Hay que evitar caer en el error de entregar solo semillas y dejar “tirados” a los cultivadores. La promoción de actividades económicas para acceder a nuevas cadenas debe partir de planes bien estructurados, garantizando desde el inicio el acceso a recursos, créditos blandos, la comercialización y el acceso sostenido a mercados para esos nuevos productos. Otra discusión que debe darse es sobre la viabilidad

10 Intervención de experto en narcotráfico, Taller sobre “Cadenas de valor, territorios Farc, Acuerdos de paz y su implementación”, Neiva, julio de 2018.

11 Intervención de experto en materias territoriales y paz, taller sobre “Cadenas de valor, territorios Farc, Acuerdos de paz y su implementación”, Neiva, julio de 2018.

12 Intervención de experto en narcotráfico, Neiva, julio de 2018.

13 Intervención de experto en narcotráfico, Neiva, julio de 2018.



de apoyar y fomentar el fortalecimiento de cadenas de valor asociadas a producir derivados de la coca y la marihuana en productos “lícitos o legales”.

En la actual coyuntura, es necesario discutir y mirar críticamente las políticas del gobierno del presidente Duque en relación con la adopción de políticas de erradicación obligatoria (no voluntaria) y el retorno a la fumigación con glifosato utilizando nuevas tecnologías como los drones. Otro asunto relevante es el reconocimiento de la responsabilidad de actores y procesos internacionales en relación con las drogas en Colombia. El fracaso o alcance limitado del actual régimen internacional antidrogas es una realidad. Igualmente, que “El éxito de la política antidrogas no puede medirse por hectáreas sembradas y erradicadas, sino (también) por indicadores como la reducción en el número de muertos”¹⁴.

Zonas más afectadas por el conflicto armado (Zomac): obras por impuestos

El decreto 1650 del 9 de octubre de 2017 definió las herramientas orientadas a apoyar la inversión de empresas en zonas muy afectadas por el conflicto armado. Mediante este decreto,

se adiciona un artículo a la Parte 1 del libro 1; la Sección 1 al Capítulo 23 del Título 1 de la Parte 2 del libro 1 y los Anexos No. 2 y 3, al Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, para reglamentar los artículos 236 y 237 de la ley 1819 de 2016.

El artículo 1.1.4. del decreto 1625 de 2016, define “las zonas más afectadas por el conflicto armado (Zomac)”, como:

el conjunto de municipios que sean considerados como más afectados por el conflicto armado (Zomac) definidos conforme con lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 236 de la ley 1819 del 29 de di-

ciembre de 2016 y en cuya jurisdicción aplicarán las disposiciones establecidas en los artículos 235 al 237 de la misma ley y los reglamentos que se expidan¹⁵.

Los decretos establecen las reglas para las sociedades que opten por los beneficios tributarios que se obtienen en las zonas más afectadas por el conflicto armado, y los porcentajes de retención en la fuente y autorretención a título de impuesto sobre la renta por pagos o abonos en cuenta.

El decreto 1650 de 2017 definió trescientos cuarenta y cuatro municipios (que representan el 53,4% del territorio nacional), buscando “facilitar el desarrollo”, entendido en términos de reducir la vulnerabilidad, la pobreza y la desconexión de esas regiones, y teniendo en cuenta la incidencia del conflicto armado.

El objetivo es fomentar la llegada de empresas, las cuales obtienen beneficios tributarios (con un régimen especial). Se busca fomentar las inversiones y generar empleo. Esto no solo en el sector agrícola, sino también en comercio, servicios de transporte, construcción, actividades inmobiliarias, turismo, educación, salud, talleres, concesionarios y telecomunicaciones. Es decir, en cualquier sector, menos en la actividad minero-energética y de puertos.

Hasta agosto de 2018 se habían aprobado veintisiete proyectos como viabilizados y registrados, “relacionados con la construcción, mejoramiento, optimización o ampliación de los servicios de agua potable, alcantarillado, energía, educación e infraestructura vial en veintiocho municipios Zomac en catorce departamentos” (Instituto Kroc, 2018). Esas “veintisiete empresas (...) tienen una solicitud válida de vinculación de impuestos en uno de estos proyectos” (Instituto Kroc, 2018).

14 Intervención de experto en narcotráfico, Neiva, julio de 2018.

15 Véase el decreto 1625 de 2016.



Reflexiones finales: problemas y desafíos de la transformación de economías de guerra a economías de paz en Colombia

El documento analizó los principales procesos que a la fecha han tenido lugar en los territorios colombianos en relación con dinámicas socioeconómica de construcción de paz.

En esa medida se resaltan los siguientes puntos:

- ◆ Hubo avances institucionales en crear la legislación y los organismos encargados de implementar algunos puntos del Acuerdo, aunque con retrasos del gobierno en su cumplimiento. En las zonas priorizadas han avanzado iniciativas y proyectos de desarrollo (PDET, Ecomún, etcétera), a la espera de las decisiones del nuevo gobierno con pocos avances hasta ahora. En el ámbito, legislativo, varios sectores de las élites han bloqueado las reformas que se inspiran en el Acuerdo de paz: tierras, desarrollo rural, catastro. Por ejemplo, ha habido oposición a dar títulos de tierra a excombatientes para desarrollar proyectos productivos por medio de Ecomún.
- ◆ Sumado a los bloqueos a las reformas que buscarían dar acceso a recursos como la tierra y cerrar las brechas entre regiones, el panorama se agrava en la medida en que, localmente, muchas economías ilegales se han mantenido como economías de supervivencia y en ocasiones como economías de guerra. Al hacer esta diferenciación, se busca resaltar la hipótesis de que no todos los cultivadores de hoja de coca lo hacen por estar interesados en reproducir la guerra y muchos lo hacen como estrategia de su supervivencia y la de sus familias. Sin embargo, en algunas regiones sí es posible que la economía de la coca sirva para que determinados actores reproduzcan las dinámicas de la guerra. Esto muestra la resistencia de muchos actores a transitar a economías legales y economías pacíficas. Existen incongruencias entre los puntos 1. y 2. con el 3. del Acuerdo, pues

la falta de un panorama de desarrollo rural efectivo genera pocos incentivos para abandonar actividades relacionadas con la cadena de las drogas.

- ◆ Otro de los retos es la orientación territorial hacia el extractivismo. En muchas regiones de Colombia se ha dado prioridad a un modelo de desarrollo enfocado en la extracción de minerales, deteriorando economías como la agrícola familiar. A lo que se agrega el incremento en el asesinato de líderes sociales, muchos de ellos ambientalistas que se oponían a proyectos extractivos de minería.
- ◆ Todos estos puntos muestran la existencia de obstáculos a alcanzar una paz “positiva” en el sentido de Galtung, asociada a procesos de inclusión social y reducción de brechas sociales entre ricos y pobres y entre regiones ricas y pobres. Conseguir esa paz positiva debería ser el horizonte hacia el cual transiten los actores locales, nacionales e internacionales involucrados en el proceso de implementación del “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”.

Referencias

- Agencia de Reintegración Nacional. 2018. “Reseña histórica”. En <http://www.reintegracion.gov.co/es/agencia/Paginas/resena.aspx>.
- 2018. “La-reincorporación-en-los-Acuerdos”. En <http://www.reintegracion.gov.co/es/reincorporacion/Paginas/La-reincorporacion%C3%B3n-en-los-Acuerdos.aspx>
- Berdal, M. 2003. “How new’ are new wars’?”. *Global Governance*. 9.
- Broodryk, A. y H. Solomon. 2010. “From war economies to peace economies in Africa”. *Scientia Militaria: South African Journal of Military Studies*. 38 (1).
- Cinep-PPP. 2018. “Tercer informe de verificación de la implementación del Acuerdo final de paz en Colombia para los verificadores internacionales



- Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2)". Secretaría técnica del Componente Internacional de Verificación Cinep/PPP-Cerac.
- Colletta, N. J., M. Kostner e I. Wiederhofer. 1996. *Case studies in war-to-peace transition: The demobilization and reintegration of ex-combatants in Ethiopia, Namibia, and Uganda*. The World Bank.
- Collier, P. 1999. "Doing well out of war". En <http://www.worldbank.org/programs/conflict/topic/13188/library/doc?>
- Collier, P., V. L. Elliott, H. Hegre, A. Hoeffler, M. Reynal-Querol y N. Sambanis. 2003. *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. World Bank y Oxford University Press. Washington.
- Dudwick, N. y R. Srinivasan. 2013. *Creating Jobs in Africa's Fragile States: Are Value Chains an Answer?* World Bank Publications.
- El Espectador*. 2018. "Así va la reincorporación de las Farc en cifras, según el Gobierno". 24 de mayo. En <https://colombia2020.elespectador.com/pais/asi-va-la-reincorporacion-de-las-farc-en-cifras-segun-el-gobierno>
- Fekete, K. 2004. "Experts consider how to transform war economies". En <http://www.swissinfo.org/sen/swissinfo.html>.
- Galtung, J. 2002. *Searching for Peace. The Road to Transcend*. Pluto Press. Londres.
- Goodhand, J. 2004. "From war economy to peace economy? Reconstruction and state building in Afghanistan". *Journal of International Affairs*. 58 (1).
- Hopkins, T. K. e I. Wallerstein. 1986. "Commodity chains in the world-economy prior to 1800". *Review (Fernand Braudel Center)*. 10 (1).
- Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. 2018. "Segundo informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de paz en Colombia, diciembre 2016 – mayo 2018". Universidad de Notre Dame.
- . 2017. "Informe sobre el estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en Colombia". Universidad de Notre Dame.
- Knight, M. y A. Özerdem. 2004. "Guns, camps and cash: Disarmament, demobilization and reinsertion of former combatants in transitions from war to peace". *Journal of Peace Research*. 41 (4).
- Mallampally, P. y K. P. Sauvant. 1999. "Foreign direct investment in developing countries". *Finance and Development*. 36 (1).
- Naidoo, S. 2000. "The role of war economies in understanding contemporary conflicts". *Global Dialogue*. 5.
- Neilson, J. y B. Pritchard. 2011. *Value chain struggles: Institutions and governance in the plantation districts of South India*. John Wiley & Sons.
- Pugh, M. C. 2007. "Transformation of War Economies After Conflict: Full Research Report". *ESRC End of Award Report*, RES-223-25-0071.
- Pugh, M., N. Cooper y J. Goodhand (eds.). 2004. *War Economies in a Regional Context*. Lynne Rienner. Boulder.
- República de Colombia. 2016. "Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera". 24 de noviembre.
- Richmond, O. 2006. "The problem of peace: Understanding the 'liberal peace'". *Conflict, Security & Development*. 6 (3).
- Turner, M. y M. Pugh. 2006. "Towards a new agenda for transforming war economies". *Conflict, Security & Development*. 6 (3).
- Universidad Nacional de Colombia. 2017. "Censo socioeconómico de las Farc-EP".
- Woodward, S. 2002. "Economic Priorities for Successful Peace Implementation". En S. Stedman, D. Rothchild y E. Cousens (eds.). *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*. Lynne Rienner Publishers. Boulder.

Anexo 1

Principales productos agrícolas, área sembrada y número de unidades de producción agrícola (UPA) con cada producto. Colombia - Regiones y municipios (170) de aplicación de programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET)

Alto Patía-Norte del Cauca

Departamento	Municipio	Producto 1	Área sembrada	UPA (N°)	Producto 2	Área sembrada	UPA (N°)	Producto 3	Área sembrada	UPA (N°)
Cauca	Argelia	Otro permanente	2.930,0	565	Arracacha	989,6	52	Café Castilla	864,3	845
	Balboa	Otro permanente	2.587,4	1.028	Café Castilla	1.318,8	1.621	Plátano	961,8	727
	Buenos Aires	Malanga	2.341,1	163	Yuca	1.423,1	1.264	Plátano	1.284,4	2.374
	Cajibío	Ciprés	4.803,7	490	Café Caturra	2.835,0	500	Café Castilla	2.147,7	1.559
	Caldono	Café Castilla	2.398,4	2.003	Otro permanente	2.192,8	56	Café Caturra	1.579,3	165
	Caloto	Caña de azúcar	4.055,1	925	Café Típica - Pajarito - Nacional - Arábigo	1.096,9	1.339	Arroz verde	1.078,9	110
	Corinto	Caña de azúcar	6.405,2	915	Café Castilla	892,7	701	Café Típica - Pajarito - Nacional - Arábigo	573,5	285
	El Tambo	Otro permanente	24.633,1	1	Chontaduro	5.378,3	1.963	Café Castilla	5.150,3	4.645
	Jambaló	Plátano	1.000,8	1.833	Otro permanente	973,8	765	Café Típica - Pajarito - Nacional - Arábigo	720,1	2.074
	Mercaderes	Maíz amarillo	2.311,0	270	Café Castilla	1.038,8	614	Maíz blanco	644,5	159
	Miranda	Caña de azúcar	7.447,8	310	Otro permanente	1.327,8	1	Café Típica - Pajarito - Nacional - Arábigo	485,3	337
	Morales	Café Castilla	3.404,2	2.899	Frijol forrajero	2.170,9	52	Caña panelera	1911,8	2.120
	Patía	Yuca	1.862,9	480	Maíz amarillo	1.575,8	185	Plátano	1.082,5	408
	Piendamó	Café Castilla	4.601,4	2.598	Café Caturra	1.871,0	1.078	Café variedad Colombia	1.198,8	608
	Santander de Quilichao	Caña de azúcar	6.994,9	3.173	Piña	4.813,3	662	Plátano	1.663,1	2.187
	Suárez	Plátano	2.781,9	1.558	Café Típica - Pajarito - Nacional - Arábigo	1.785,0	954	Caña panelera	1.109,7	896
	Torbío	Plátano	2.382,7	2.397	Yuca	1.683,9	1.359	Maíz blanco	1.273,7	1.061
Cumbitara	Yuca	1.850,9	353	Otro permanente	1.287,7	560	Plátano	1.265,4	732	
El Rosario	Frijol forrajero	49,8	8	Avena forrajera	28,6	1	Café Castilla	27,5	264	
Leiva	Yuca	2.851,2	343	Plátano	2.545,0	686	Frijol forrajero	1.703,8	363	
Los Andes	Plátano	13.613,0	981	Café Típica - Pajarito - Nacional - Arábigo	945,5	193	Café Castilla	490,3	331	
Policarpa	Otro permanente	1.686,9	1	Maíz blanco	672,1	328	Caña panelera	655,6	406	
Florida	Caña de azúcar	6.681,6	273	Plátano	1.865,6	553	Banano	1.795,9	346	
Pradera	Caña de azúcar	9.254,9	208	Plátano	2421,7	392	Banano	1.477,1	152	

Fuente: elaboración propia con base en Agencia de Renovación Territorial. Información de fichas-municipales-de-pdet. En [https://datos.umaic.org/dataset/informacion-de-fichas-municipales-de-pdet](https://datos.umaic.org/dataset/informacion-de-fichas-municipales-de-pdet/resource/eb0f6ae3-995e-4b99-a901-f8884000da46).


Arauca

Departamento	Municipio	Producto 1	Área sembrada	UPA (Nº)	Producto 2	Área sembrada	UPA (Nº)	Producto 3	Área sembrada	UPA (Nº)
Arauca	Arauquita	Cacao grano	6.426,9	1.681	Mafafa	3.909,3	1.300	Plátano	3.402,7	1.135
	Fortul	Plátano	3.022,1	503	Yuca	1.776,7	358	Cacao grano	1.139,1	305
	Saravena	Cacao grano	3.217,1	455	Maíz blanco	1.368,6	68	Plátano	469,7	339
	Tame	Plátano	4.292,7	1.412	Cacao grano	2.606,7	788	Maíz amarillo	1.528,7	62

Fuente: elaboración propia con base en Agencia de Renovación Territorial. Información-de-fichas-municipales-de-pdet. En [https://datos.umaic.org/dataset/informacion-de-fichas-municipales-de-pdet](https://datos.umaic.org/dataset/informacion-de-fichas-municipales-de-pdet/resource/eb0f6ae3-995e-4b99-a901-f8884000da46).

Bajo Cauca y nordeste antioqueño

Departamento	Municipio	Producto 1	Área sembrada	UPA (Nº)	Producto 2	Área sembrada	UPA (Nº)	Producto 3	Área sembrada	UPA (Nº)
Antioquia	Amalfi	Café variedad Colombia	522,4	39	Café Castilla	488,9	90	Café Caturra	410,9	11
	Anorí	Otro permanente	3700,1	172	Plátano	1.004,1	176	Caña panelera	334,3	220
	Briceno	Café Castilla	387,1	161	Plátano	328,2	189	Maíz blanco	270,0	2
	Cáceres	Plátano	6.172,4	771	Maíz blanco	3.926,6	362	Ñame	3.367,2	546
	Caucasia	Acacio	2.104,5	81	Plátano	1.567,4	234	Arroz verde	803,4	163
	El Bagre	Otro permanente	8.341,2	68	Maíz blanco	2.520,1	156	Ñame	2.063,1	77
	Ituango	Plátano	1.878,5	864	Café Castilla	1.871,4	1.469	Maíz blanco	803,2	264
	Nechí	Otro permanente	6.065,4	318	Arroz verde	1.971,9	484	Maíz blanco	1.769,1	137
	Remedios	Otro permanente	348,7	5	Cacao grano	330,7	85	Plátano	319,3	71
	Segovia	Caña forrajera	573,1	2	Plátano	365,5	62	Otro permanente	205,1	20
	Tarazá	Otro permanente	3.020,6	1	Caucho-Hevea	1.859,1	253	Plátano	1.551,0	235
	Valdivia	Otro permanente	1.090,6	42	Plátano	776,0	26	Cacao grano	269,1	38
	Zaragoza	Plátano	2.043,3	223	Ñame	1.618,2	53	Caña forrajera	1.610,1	10

Fuente: elaboración propia con base en Agencia de Renovación Territorial. Información-de-fichas-municipales-de-pdet. En [https://datos.umaic.org/dataset/informacion-de-fichas-municipales-de-pdet](https://datos.umaic.org/dataset/informacion-de-fichas-municipales-de-pdet/resource/eb0f6ae3-995e-4b99-a901-f8884000da46).



Catatumbo

Departamento	Municipio	Producto 1	Área sembrada	UPA (Nº)	Producto 2	Área sembrada	UPA (Nº)	Producto 3	Área sembrada	UPA (Nº)
Norte de Santander	Convención	Otro permanente	361,9	44	Caña panelera	341,2	70	Cacao grano	288,9	107
	El Carmen	Café Típica - Pajarito - Nacional	686,7	108	Café Castilla	564,2	322	Ñame	532,7	140
	El Tarra	Maíz blanco	29,4	5	Otro permanente	14,1	5	Maíz amarillo	12,9	2
	Hacarí	Yuca	2.798,0	611	Plátano	2.000,4	735	Cacao grano	1.248,5	499
	San Calixto	Maíz blanco	15,3	5	Tomate	5,6	2	Maíz amarillo	4,8	2
	Sardinata	Yuca	3.667,8	699	Cacao grano	3.307,5	1.001	Otro permanente	3.106,3	1
	Teorama	Malanga	166,0	109	Plátano	142,8	116	Café variedad Colombia	105,1	109
	Tibú	Palma africana	6.630,5	300	Yuca	1.721,9	187	Cacao grano	1.063,0	290

Fuente: elaboración propia con base en Agencia de Renovación Territorial. Información-de-fichas-municipales-de-pdet. En <https://datos.umaic.org/dataset/informacion-de-fichas-municipales-de-pdet/resource/eb0f6ae3-995e-4b99-a901-f8884000da46>

Chocó

Departamento	Municipio	Producto 1	Área sembrada	UPA (Nº)	Producto 2	Área sembrada	UPA (Nº)	Producto 3	Área sembrada	UPA (Nº)
Antioquia	Murindó	Plátano	1.877,6	358	Maíz amarillo	130,5	55	Maíz blanco	125,0	83
	Vigía del Fuerte	Plátano	3.701,3	920	Cedro	564,9	144	Caña panelera	160,7	223
	Acandí	Yuca	1.573,8	521	Maíz blanco	1.201,4	226	Maíz amarillo	1.046,4	523
	Bojayá	Yuca	3.557,9	627	Plátano	1.417,6	1.207	Borojó	917,3	323
	Carmen del Darién	Plátano	1.486,5	819	Maíz amarillo	1.359,3	185	Yuca	704,4	233
	Condoto	Plátano	966,2	300	Ñame	483,5	309	Yuca	452,4	235
	El Litoral de San Juan	Yuca	5.227,9	913	Guatila	4.285,6	849	Ñame	2.153,8	386
	Istmina	Yuca	3.417,8	788	Otro permanente	1.806,6	534	Maíz blanco	1.666,2	312
	Medio Atrato	Yuca	1.787,5	492	Banano	821,6	644	Ñame	805,9	626
	Medio San Juan	Yuca	1.507,9	801	Otro permanente	974,5	866	Caña panelera	954,2	345
Chocó	Nóvita	Yuca	1.220,4	754	Maíz blanco	792,4	245	Pimentón	641,0	277
	Río Sucio	Arroz verde	5.640,0	1.168	Plátano	4.429,6	2.712	Yuca	4.152,9	689
	Sipí	Caña panelera	1.128,3	403	Guatila	1.000,4	178	Banano	628,1	349
	Unguía	Plátano	2.991,2	595	Yuca	1.869,5	290	Arroz verde	1.597,1	382

Fuente: elaboración propia con base en Agencia de Renovación Territorial. Información-de-fichas-municipales-de-pdet. En <https://datos.umaic.org/dataset/informacion-de-fichas-municipales-de-pdet/resource/eb0f6ae3-995e-4b99-a901-f8884000da46>



Cuenca del Caguán y piedemonte caqueteño

Departamento	Municipio	Producto 1	Área sembrada	UPA (Nº)	Producto 2	Área sembrada	UPA (Nº)	Producto 3	Área sembrada	UPA (Nº)
Caquetá	Florencia	Lulo	3.661,4	14	Chontaduro	3.536,9	208	Plátano	3.072,2	441
	Albania	Caña panelera	178,1	41	Maíz amarillo	177,2	51	Yuca	89,9	48
	Belén de Andaquiles	Palma africana	705,5	7	Maíz amarillo	584,2	80	Plátano	430,1	281
	Cartagena del Chairá	Yuca	6.789,4	2.030	Plátano	4.818,7	2.040	Maíz amarillo	3.237,4	797
	Curillo	Maíz amarillo	415,9	103	Yuca	373,1	234	Mamoncillo	283,3	161
	El Doncello	Plátano	436,6	190	Caucho-Hevea	292,1	104	Cacao grano	250,2	84
	El Paujil	Árbol del pan	490,5	337	Plátano	411,4	300	Caucho-Hevea	368,1	155
	La Montañita	Plátano	1.528,3	977	Yuca	1.452,1	826	Arazá	812,3	570
	Milán	Plátano	879,3	557	Yuca	728,0	495	Chontaduro	550,4	349
	Morelia	Plátano	426,0	117	Maíz amarillo	193,9	22	Yuca	175,4	96
	Puerto Rico	Plátano	2.691,5	623	Yuca	2.187,3	567	Maíz amarillo	840,9	50
	San José del Fragua	Plátano	211,2	606	Bore	156,5	489	Yuca	150,7	399
	San Vicente del Caguán	Maíz blanco	201,7	94	Maíz amarillo	199,9	90	Yuca	79,7	45
	Solano	Yuca	6.247,5	1.538	Plátano	3.814,9	1.572	Maíz amarillo	3.459,3	494
	Solita	Yuca	730,4	235	Papa china	472,0	282	Chontaduro	433,3	236
	Valparaiso	Plátano	575,6	318	Arazá	500,6	284	Yuca	483,9	250
	Huila	Algeciras	Otro permanente	5.029,2	1.390	Café Castilla	2.271,0	851	Café Caturra	1.793,8

Fuente: elaboración propia con base en: Agencia de Renovación Territorial. Información-de-fichas-municipales-de-pdet. En <https://datos.umaic.org/dataset/informacion-de-fichas-municipales-de-pdet/>

Macarena-Guaviare

Departamento	Municipio	Producto 1	Área sembrada	UPA (Nº)	Producto 2	Área sembrada	UPA (Nº)	Producto 3	Área sembrada	UPA (Nº)
Meta	Mapiripán	Maíz amarillo	9.014,5	42	Plátano	6.519,0	385	Palma africana	4.385,7	3
	Mesetas	Plátano	1.956,3	284	Café Típica - Pajarito - Nacional - Arábigo	374,9	120	Maíz amarillo	333,5	28
	La Macarena	Plátano	16.422,8	1.109	Yuca	3.863,3	929	Maíz amarillo	3.837,6	234
	Uribe	Plátano	11.631,4	909	Maíz amarillo	3.133,0	183	Piña	1.052,2	106
	Puerto Concordia	Plátano	4.693,5	657	Palma africana	3.768,8	567	Ahuyama	1.635,4	34
	Puerto Lleras	Palma africana	4.296,7	12	Plátano	3.282,6	176	Maíz amarillo	2.132,2	87
	Puerto Rico	Otro permanente	3.695,8	1	Palma africana	2.921,3	8	Caña forrajera	392,8	15
	Vistahermosa	Arroz verde	3.474,5	45	Otro permanente	2.763,3	77	Plátano	1.671,6	211
	San José del Guaviare	Yuca	3.349,2	1.860	Plátano	1.871,3	1.867	Chontaduro	1.476,1	631
	Calamar	Maíz amarillo	1.352,7	438	Arroz verde	831,9	69	Yuca	787,5	420
Guaviare	El Retorno	Chontaduro	1.554,0	125	Maíz amarillo	1.291,3	656	Yuca	1.128,5	714
	Miraflores	Chontaduro	1.932,6	86	Maíz amarillo	1.783,7	323	Plátano	1.380,9	738

Fuente: elaboración propia con base en Agencia de Renovación Territorial. Información-de-fichas-municipales-de-pdet. En <https://datos.umaic.org/dataset/informacion-de-fichas-municipales-de-pdet/>

Montes de María

Departamento	Municipio	Producto 1	Área sembrada	UPA (N°)	Producto 2	Área sembrada	UPA (N°)	Producto 3	Área sembrada	UPA (N°)
Bolívar	Córdoba	Yuca	2.022,1	239	Ceiba Toluá	1.921,6	146	Otro permanente	1.315,2	217
	Carmen de Bolívar	Yuca	6.172,7	1.319	Maíz amarillo	5.320,0	443	Maíz blanco	4.842,8	650
	El Guamo	Maíz amarillo	1.936,7	432	Yuca	919,1	407	Maíz blanco	877,7	189
	María La Baja	Palma africana	9.819,1	1.361	Yuca	5.148,9	926	Maíz blanco	4.079,1	655
	San Jacinto	Maíz blanco	2.089,1	260	Yuca	1.789,0	460	Maíz amarillo	1.482,4	137
	San Juan Nepomuceno	Maíz amarillo	3.147,2	201	Maíz blanco	1.028,9	84	Yuca	648,0	146
	Zambrano	Ceiba Toluá	256,4	1	Maíz amarillo	229,8	23	Maíz blanco	192,1	28
	Colosó	Maíz amarillo	1.478,0	162	Yuca	758,8	172	Maíz blanco	455,9	81
	Chalán	Maíz blanco	815,7	142	Maíz amarillo	404,4	44	Yuca	265,5	87
	Los Palmitos	Yuca	892,8	327	Maíz amarillo	513,6	170	Ñame	501,1	296
Sucre	Morroa	Maíz amarillo	678,0	179	Ñame	602,8	249	Yuca	535,0	212
	Ovejas	Yuca	4.451,9	781	Maíz amarillo	2.075,1	265	Ñame	1.655,7	489
	Palmito	Yuca	681,8	240	Maíz amarillo	464,7	57	Maíz blanco	406,9	120
	San Onofre	Yuca	6.231,8	1.037	Maíz amarillo	2.189,4	381	Teca	2.057,1	67
	Tolú Viejo	Yuca	1.507,8	565	Maíz amarillo	532,3	150	Ñame	382,9	327

Fuente: elaboración propia con base en Agencia de Renovación Territorial. Información de fichas-municipales-de-pdet. En <https://datos.umaic.org/dataset/informacion-de-fichas-municipales-de-pdet/>

Pacífico medio

Departamento	Municipio	Producto 1	Área sembrada	UPA (N°)	Producto 2	Área sembrada	UPA (N°)	Producto 3	Área sembrada	UPA (N°)
Cauca	Guapi	Plátano	7.492,9	2.806	Yuca	4.656,0	1.051	Ñame	3.331,2	667
	López de Micay	Plátano	6.368,6	2.838	Cedro	4.932,1	793	Chontaduro	4.174,2	732
	Timbiquí	Plátano	4.133,1	3.206	Coco	3.614,8	1.368	Chontaduro	3.478,7	897
Valle del Cauca	Buenaventura	Otro permanente	9.482,3	2.282	Chontaduro	7.655,4	4.706	Piña	2.650,6	2.119

Fuente: elaboración propia con base en Agencia de Renovación Territorial. Información de fichas-municipales-de-pdet. En <https://datos.umaic.org/dataset/informacion-de-fichas-municipales-de-pdet/>



Pacífico y frontera nariñense

Departamento	Municipio	Producto 1	Área sembrada	UPA (Nº)	Producto 2	Área sembrada	UPA (Nº)	Producto 3	Área sembrada	UPA (Nº)
Nariño	Barbacoas	Otro permanente	5.756,9	1	Banano	4.543,0	1.823	Yuca	4.367,0	1.436
	El Charco	Mafafa	7.300,1	523	Yuca	7.120,0	1.476	Plátano	6.977,7	2.867
	La Tola	Banano	3.025,9	667	Plátano	2.555,2	922	Coco	1.570,6	446
	Magüí Payán	Banano	5.862,0	592	Yuca	3.899,2	728	Plátano	3.290,8	1.530
	Mosquera	Coco	1.583,4	396	Aguacate	1.144,4	165	Otro permanente	603,8	90
	Olaya Herrera	Plátano	4.009,6	1.923	Otro permanente	3.213,5	1	Malanga	3.154,0	664
	Francisco Pizarro	Plátano	5.818,9	1.435	Coco	2.376,4	1.029	Caña panelera	1.140,5	328
	Ricaurte	Caña panelera	162,3	660	Avena forrajera	19,3	1	Plátano	18,4	329
	Roberto Payán	Otro permanente	3.560,7	562	Yuca	3.342,7	1.046	Plátano	2.991,6	2.453
	Santa Bárbara	Yuca	3.039,3	646	Plátano	2.936,9	1.174	Banano	2.463,8	432
	San Andrés de Tumaco	Otro permanente	36.262,9	4.007	Plátano	30.195,8	8.506	Palma africana	21.808,8	4.063

Fuente: elaboración propia con base en Agencia de Renovación Territorial. Información-de-fichas-municipales-de-pdet. En [https://datos.umaic.org/dataset/informacion-de-fichas-municipales-de-pdet](https://datos.umaic.org/dataset/informacion-de-fichas-municipales-de-pdet/resource/eb0f6ae3-995e-4b99-a901-f8884000da46).

Putumayo

Departamento	Municipio	Producto 1	Área sembrada	UPA (Nº)	Producto 2	Área sembrada	UPA (Nº)	Producto 3	Área sembrada	UPA (Nº)
Putumayo	Mocoa	Plátano	2.100,0	2.150	Bore	605,5	336	Maíz amarillo	574,2	2066
	Orito	Otro permanente	1.411,0	334	Plátano	1.409,0	861	Caña panelera	1.090,7	543
	Puerto Asís	Yuca	4.078,3	1.142	Otro permanente	3.502,6	1.560	Plátano	2.660,4	1.576
	Puerto Caicedo	Yuca	1.446,0	567	Plátano	1.101,0	599	Maíz amarillo	875,3	123
	Puerto Guzmán	Plátano	686,7	356	Yuca	567,0	209	Maíz blanco	423,3	94
	Puerto Leguizamo	Plátano	2.552,8	1.097	Yuca	2.519,3	652	Maíz amarillo	1.410,7	227
	San Miguel	Plátano	1.753,0	941	Otro permanente	1.030,2	1.009	Cacao grano	980,0	919
	Valle del Guamuez	Otro permanente	5.302,3	1	Plátano	2.194,9	1.197	Cacao grano	1.117,5	876
	Villagarzón	Banano	2.561,4	105	Otro permanente	1.170,5	611	Plátano	1.557,7	694

Fuente: elaboración propia con base en Agencia de Renovación Territorial. Información-de-fichas-municipales-de-pdet. En [https://datos.umaic.org/dataset/informacion-de-fichas-municipales-de-pdet](https://datos.umaic.org/dataset/informacion-de-fichas-municipales-de-pdet/resource/eb0f6ae3-995e-4b99-a901-f8884000da46).



Sierra Nevada-Perijá-Zona Bananera

Departamento	Municipio	Producto 1	Área sembrada	UPA (Nº)	Producto 2	Área sembrada	UPA (Nº)	Producto 3	Área sembrada	UPA (Nº)
Cesar	Valledupar	Plátano	4.235,1	1.757	Yuca	4.185,8	1.091	Arroz verde	3.785,1	97
	Agustín Codazzi	Palma africana	6.122,9	22	Plátano	4.843,7	748	Maíz blanco	3.704,6	124
	Becerril	Arroz verde	2.795,4	27	Maíz blanco	2.772,9	178	Palma africana	2.050,7	143
	La Laguna de Ibirico	Plátano	4.213,3	684	Marañón-Merey-Cajú	2.055,4	253	Maíz blanco	2.054,7	95
	Manauare Balcón del Cesar	Maíz blanco	857,8	161	Plátano	557,9	206	Café Castilla	373,5	98
	Pueblo Bello	Café Tipica - Pajarito - Nacional - Arábigo	1.499,6	1.502	Café variedad Colombia	1.374,5	1.296	Café Castilla	1.303,1	905
	La Paz	Plátano	2.537,7	580	Maíz amarillo	1.927,0	122	Maíz blanco	1.655,2	86
	San Diego	Maíz amarillo	2.278,5	12	Avena forrajera	662,6	1	Palma africana	557,0	10
	Dibulla	Plátano	3.009,3	1.648	Yuca	2.160,4	1.146	Coco	1.531,1	1.066
	Fonseca	Arroz verde	769,6	69	Palma africana	106,0	5	Aguacate	46,6	67
La Guajira	San Juan del Cesar	Plátano	492,7	496	Café Castilla	473,6	285	Café Borbón	363,3	28
	Santa Marta	Plátano	3.682,9	631	Malanga	2.782,7	326	Café Castilla	2.116,4	498
	Aracataca	Palma africana	6.446,4	215	Plátano	1.468,9	893	Malanga	880,7	611
Magdalena	Ciénaga	Plátano	4.673,2	1.432	Café Caturra	3.615,1	1.269	Malanga	3.597,6	1.129
	Fundación	Plátano	3.401,4	1.264	Malanga	2.128,5	597	Caña panelera	1.108,2	586

Fuente: elaboración propia con base en Agencia de Renovación Territorial. Información-de-fichas-municipales-de-pdet. En [https://datos.umaic.org/dataset/informacion-de-fichas-municipales-de-pdet](https://datos.umaic.org/dataset/informacion-de-fichas-municipales-de-pdet/resource/eb0f6ae3-995e-4b99-a901-f8884000da46). En [https://datos.umaic.org/dataset/informacion-de-fichas-municipales-de-pdet](https://datos.umaic.org/dataset/informacion-de-fichas-municipales-de-pdet/resource/eb0f6ae3-995e-4b99-a901-f8884000da46).

Sur de Bolívar

Departamento	Municipio	Producto 1	Área sembrada	UPA (Nº)	Producto 2	Área sembrada	UPA (Nº)	Producto 3	Área sembrada	UPA (Nº)
Antioquia	Yondó	Palma africana	801,2	135	Plátano	737,3	95	Maíz blanco	470,7	44
	Arenal	Maíz amarillo	1.757,9	106	Yuca	775,0	157	Maíz blanco	515,1	122
Bolívar	Cantagallo	Yuca	1.428,5	226	Palma africana	1.054,9	90	Plátano	720,3	263
	Morales	Maíz amarillo	2.995,8	170	Yuca	1.747,9	223	Maíz blanco	1.188,7	108
	San Pablo	Palma africana	4.549,5	101	Yuca	1.273,8	178	Cacao grano	993,8	294
	Santa Rosa del Sur	Yuca	3.427,8	768	Plátano	1.732,2	708	Cacao grano	1.377,2	799
	Simití	Palma africana	3.229,5	54	Maíz blanco	997,0	204	Maíz amarillo	928,7	203

Fuente: elaboración propia con base en Agencia de Renovación Territorial. Información-de-fichas-municipales-de-pdet. En [https://datos.umaic.org/dataset/informacion-de-fichas-municipales-de-pdet](https://datos.umaic.org/dataset/informacion-de-fichas-municipales-de-pdet/resource/eb0f6ae3-995e-4b99-a901-f8884000da46). En [https://datos.umaic.org/dataset/informacion-de-fichas-municipales-de-pdet](https://datos.umaic.org/dataset/informacion-de-fichas-municipales-de-pdet/resource/eb0f6ae3-995e-4b99-a901-f8884000da46).



Sur de Córdoba

Departamento	Municipio	Producto 1	Área sembrada	UPA (Nº)	Producto 2	Área sembrada	UPA (Nº)	Producto 3	Área sembrada	UPA (Nº)
Córdoba	Montelíbano	Maíz blanco	1.771,5	185	Arroz verde	1.511,3	477	Otro permanente	985,0	278
	Puerto Libertador	Arroz verde	2.072,8	374	Maíz blanco	1.419,7	172	Yuca	1.340,7	342
	San José de Uré	Caucho - Hevea	699,1	102	Arroz verde	276,7	44	Yuca	248,6	136
	Tierralta	Arroz verde	10.414,6	790	Plátano	6.185,9	1.228	Maíz blanco	4.216,8	250
	Valencia	Maíz amarillo	4.227,2	30	Maíz blanco	4.130,5	171	Arroz verde	946,2	246

Fuente: elaboración propia con base en Agencia de Renovación Territorial. Información-de-fichas-municipales-de-pdet. En [https://datos.umaic.org/dataset/informacion-de-fichas-municipales-de-pdet](https://datos.umaic.org/dataset/informacion-de-fichas-municipales-de-pdet/resource/eb0f6ae3-995e-4b99-a901-f8884000da46).

Sur del Tolima

Departamento	Municipio	Producto 1	Área sembrada	UPA (Nº)	Producto 2	Área sembrada	UPA (Nº)	Producto 3	Área sembrada	UPA (Nº)
Tolima	Ataco	Plátano	6.007,7	1.085	Café Castilla	5.536,6	3.074	Café Caturra	2.573,6	1.076
	Chaparral	Plátano	7.272,3	2.404	Café Castilla	3.720,5	2.372	Arroz verde	2.922,5	1.048
	Planadas	Plátano	7.215,9	1.624	Café Castilla	6.604,0	1.819	Café Caturra	3.284,7	725
	Rioblanco	Plátano	6.128,9	2.999	Café Castilla	2.704,7	2.422	Café Caturra	2.387,5	1.408

Fuente: elaboración propia con base en Agencia de Renovación Territorial. Información-de-fichas-municipales-de-pdet. En [https://datos.umaic.org/dataset/informacion-de-fichas-municipales-de-pdet](https://datos.umaic.org/dataset/informacion-de-fichas-municipales-de-pdet/resource/eb0f6ae3-995e-4b99-a901-f8884000da46).

Urabá antioqueño

Departamento	Municipio	Producto 1	Área sembrada	UPA (Nº)	Producto 2	Área sembrada	UPA (Nº)	Producto 3	Área sembrada	UPA (Nº)
Antioquia	Apartadó	Banano tipo exportación	8.991,4	69	Yuca	1.785,6	527	Maíz amarillo	1.705,8	122
	Carepa	Banano tipo exportación	9.524,7	126	Otro permanente	1.991,5	1	Plátano	1.415,4	116
	Chigorodó	Banano tipo exportación	5.346,3	60	Plátano	1.979,1	246	Banano	1.554,6	9
	Dabeiba	Plátano	4.633,3	958	Maíz blanco	1.504,2	229	Café Castilla	1.036,5	311
	Mutatá	Plátano	2.091,8	247	Piña	1.958,9	129	Cedro	1.090,9	25
	Necoclí	Otro permanente	5.191,6	144	Plátano	4.380,5	698	Maíz amarillo	1.723,8	123
	San Pedro de Urabá	Teca	4.086,4	29	Maíz amarillo	3.719,2	140	Maíz blanco	2.898,0	40
	Turbo	Plátano	17.981,4	1.872	Banano tipo exportación	10.148,3	89	Cacao grano	1.570,6	315

Fuente: elaboración propia con base en Agencia de Renovación Territorial. Información-de-fichas-municipales-de-pdet. En [https://datos.umaic.org/dataset/informacion-de-fichas-municipales-de-pdet](https://datos.umaic.org/dataset/informacion-de-fichas-municipales-de-pdet/resource/eb0f6ae3-995e-4b99-a901-f8884000da46).



Acerca del autor

Jairo Baquero Melo. Doctor en sociología, Freie Universität Berlin. Docente de la Escuela de Ciencias Humanas, Universidad del Rosario.

Correo electrónico: jairo.baquero@urosario.edu.co

Pie de imprenta

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia
Teléfono (57 1) 347 30 77
Fax (57 1) 217 31 15
www.fes.org

Para solicitar publicaciones:

saruy.tolosa@fescol.org.co

Bogotá, octubre de 2018

ISSN 2422-0663

Presente en Colombia desde 1979, Fescol trabaja por crear un espacio de reflexión y análisis de la realidad nacional, promoviendo el trabajo en equipo y la creación de alianzas institucionales con universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y políticas progresistas que garanticen la participación de actores locales, nacionales e internacionales con una visión común de la democracia y pluralidad política.

Asimismo, busca dar visibilidad y reconocimiento a los esfuerzos regionales y nacionales en la construcción colectiva de alternativas pacíficas; promueve el análisis y el debate de las políticas públicas y apoya procesos de aprendizaje e intercambio con experiencias internacionales en temas como sostenibilidad y medio ambiente, desarrollo económico, fortalecimiento de los partidos y sistemas políticos, entre otros.

Los resultados de estos esfuerzos se ven materializados en la publicación de documentos de propuesta, análisis temáticos y libros, en los grupos de trabajo con expertos (académicos y técnicos), y en la realización de foros, seminarios y debates públicos.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.