

INCERTIDUMBRES DE LA PAZ

Entre el incumplimiento del Acuerdo
y las luchas sociales en su defensa

Carolina Jiménez Martín
Jaime Zuluaga Nieto
(Comp.)



 CLACSO

Incertidumbres de la paz

Incertidumbres de la paz: entre el incumplimiento del Acuerdo y las luchas sociales en su defensa / Víctor Manuel Moncayo C. ... [et al.]; compilación de Carolina Jiménez Martín; Jaime Zuluaga Nieto.- 1a ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires :

CLACSO, 2021.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-046-0

1. Colombia. 2. Negociaciones de Paz. I. Moncayo C., Víctor Manuel. II. Jiménez Martín, Carolina, comp. III. Zuluaga Nieto, Jaime, comp.

CDD 303.609861

Arte de tapa: Pablo Amadeo

Diseño interior: Eleonora Silva

Edición: Eugenia Cervio

Incertidumbres de la paz
Entre el incumplimiento del Acuerdo
y las luchas sociales en su defensa

Carolina Jiménez Martín
y Jaime Zuluaga Nieto
(Comps.)



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

CLACSO Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Secretaria Ejecutiva

María Fernanda Pampín - Directora de Publicaciones

Equipo Editorial

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Solange Victory - Gestión Editorial

Nicolás Sticotti - Fondo Editorial



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES

CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana

Incertidumbres de la paz. Entre el incumplimiento del Acuerdo y las luchas sociales en su defensa

(Buenos Aires: CLACSO, noviembre de 2021).

ISBN 978-987-813-046-0



CC BY-NC-ND 4.0

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723. La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | clacso@clacsoinst.edu.ar | www.clacso.org



Este material/producción ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. La responsabilidad del contenido recae enteramente sobre el creador. Asdi no comparte necesariamente las opiniones e interpretaciones expresadas.

Índice

Prólogo.....	11
<i>Carolina Jiménez Martín y Jaime Zuluaga</i>	

Primera parte. Los significados sociales y políticos del Acuerdo Final de Paz

Capítulo 1. Más allá del Acuerdo de Paz. La potencia de la resistencia social	21
<i>Víctor Manuel Moncayo C.</i>	

Capítulo 2. ¿Infraestructuras para la paz? La dimensión organizacional en la construcción de la paz y el Acuerdo Final en Colombia	49
<i>José Francisco Puello-Socarrás y Juan Sebastián Martínez</i>	

Capítulo 3. Esta guerra también es capacitista	73
<i>Alexander Yarza de los Ríos, Paola Balanta-Cobo, Elizabeth Ortega Roldán y Ximena Cardona Ortíz</i>	

Capítulo 4. Lecciones aprendidas del proceso gobierno – FARC	101
<i>Víctor de Currea-Lugo</i>	

Segunda parte. La implementación del Acuerdo de Paz en Colombia a 5 años de su firma

Capítulo 5. Un lustro en el complejo camino de la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia..... 125
Consuelo Corredor Martínez y Jorge Restrepo

Capítulo 6. Pobreza, tierra y territorio. A propósito del punto agrario y de la sustitución de los cultivos ilícitos del Acuerdo de Paz151
Darío Fajardo Montaña

Capítulo 7. Injusticias territoriales y la búsqueda por la construcción de paz. Colombia: entre las geografías del despojo y la esperanza 175
Carolina Jiménez Martín

Capítulo 8. Conflicto armado y construcción de paz territorial en el Gran Urabá. Una aproximación desde los actores locales..... 203
Alejandro Pimienta Betancur, Andrés García Sánchez y Ever Estyl Álvarez Giraldo

Capítulo 9. Colombia: transición a la paz o recomposición de violencias mafiosas y totalitarias 227
Camilo González Posso

Capítulo 10. La centralidad contextual de lo político en la consolidación de la paz en Colombia 265
Sergio de Zubiría Samper

Capítulo 11. Elementos para el análisis del presente y las perspectivas del Acuerdo de Paz con las FARC-EP 289
Jairo Estrada Álvarez

Tercera parte. Entre los órdenes de la dominación y la rebelión social

Capítulo 12. La política exterior de Estados Unidos frente a América Latina y Colombia.....	317
<i>Jaime Zuluaga Nieto</i>	
Capítulo 13. La extrema derecha, el Acuerdo de Paz y la movilización social	341
<i>Consuelo Ahumada</i>	
Capítulo 14. Movilizaciones campesinas en medio del paro nacional. Sus formas, reivindicaciones y alcances.....	365
<i>Pedro José Arenas García</i>	
Capítulo 15. Entre trizas y cenizas: movilización social en el posacuerdo.....	387
<i>Mauricio Archila y Martha Cecilia García</i>	
Capítulo 16. Memorias de la revuelta social en Chile.....	413
<i>Isabel Piper Shafir</i>	
Capítulo 17. Inestabilidad hegemónica y crisis orgánica en América Latina. Lecciones urgentes desde un continente en ebullición.....	429
<i>Mabel Thwaites Rey y Hernán Ouviaña</i>	
Sobre los autores y autoras.....	457

Capítulo 8

Conflicto armado y construcción de paz territorial en el Gran Urabá

Una aproximación desde los actores locales*

Alejandro Pimienta Betancur,

Andrés García Sánchez y Ever Estyl Álvarez Giraldo

Introducción

Las regiones del Urabá (Antioqueño y chocoano), el Darién y el sur de Córdoba han vivido dinámicas bélicas similares desde los años noventa del siglo XX por el tipo de territorialización que ha tenido el Estado y los actores armados, incluso algunos actores privados; también hay similitudes en la territorialización de algunos actores civiles de escala local que en medio del conflicto armado resistieron y encontraron estrategias para conservar la vida quedándose en el

* Las reflexiones presentadas en este texto se derivan de los proyectos: 1) “Fortalecimiento de capacidades locales para la construcción de paz y la coproducción de conocimiento territorial en el Sur de Córdoba y Urabá-Darién” financiado con recursos de la Unión Europea a través de la Cooperación Alemana –Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH– en el marco de la acción de campo ForPaz; 2) “Polifonías para la reconciliación. Educomunicación y arte como aportes para la paz territorial y la convivencia en el bajo Atrato y Urabá” financiado por el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz; y, 3) Programa Territorio Lab: Ciudadanía y Paz del Instituto de Estudios Regionales, ver <https://www.territoriolaburaba.org/>

territorio. Una de las interpretaciones más lúcidas y que mejor analizó esa dinámica territorial y escalar del conflicto armado y la guerra en Urabá es la que plantearon Clara Inés García (2002, 2003) y Clara Inés Aramburo (2003, 2009), que en un trabajo conjunto (García y Aramburo, 2011) denominaron “Geografías de la guerra”.

Con el inicio del proceso de negociación de paz (2012) entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC-EP, la firma de los Acuerdos de Paz (2016) y su posterior implementación se han venido visibilizando diversas prácticas de construcción de paz en la escala local y subregional del Gran Urabá que han cohabitado con las territorialidades de la reconfiguraciones del conflicto armado y las violencias, lo cual ha permitido problematizar los enfoques que privilegiaron el análisis de la dinámicas bélicas y proponer analíticas que buscan entender las dinámicas de paz desde una perspectiva relacional violencia/paz y territorial/espacial, en la lógica de una geografía de la paz que permita comprender las multiterritorialidades del fenómeno.

Justamente con este texto buscamos aportar elementos para comprender cómo se vive local y regionalmente esa multiterritorialidad a partir del análisis de la noción de paz territorial, evidenciando, por un lado que la aparición de ese significativo en los textos de los Acuerdos de Paz y posteriormente en múltiples políticas públicas no ha logrado superar un carácter retórico y abstracto, cuyo efecto ha sido el contrario al esperado: en lugar de horizontalizar territorialmente los Acuerdos lo que ha demostrado es la verticalidad de la política de paz incapaz de descifrar las realidades regionales y locales. Pero al mismo tiempo esa noción de paz territorial se ha ido incorporando en el discurso de los actores locales, y ha servido para entender el incumplimiento de la promesa de paz por parte del Estado y, en simultáneo, generando identidad entre diversos procesos locales de construcción de paz, aportando a lo que Cairo et al. (2018) plantearon cuando señalaron que la paz en los territorios proviene del derecho de las comunidades locales a influir en las decisiones sobre el uso y cuidado del agua, sobre el uso productivo de la tierra y sobre los modelos de conservación ecológica.

En efecto, el sentido de la paz territorial en el Gran Urabá es un campo de disputa entre un discurso político plasmado en documentos estatales y personificado por agentes y programas en el territorio, y un discurso que identifica acciones, anhelos, formas de estar y producir el territorio.

La paz territorial como retórica política

En noviembre del año 2016 se firmó el “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) en el cual explícitamente se adoptó un enfoque territorial, el cual, “supone reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la sostenibilidad socioambiental; y procurar implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada, con la participación activa de la ciudadanía” (p. 6).

La inclusión del enfoque territorial en los Acuerdos fue catalogado como uno de los aspectos más novedosos respecto a otros acuerdos de paz en otras latitudes, porque le dio un “espíritu” territorial y situado a las acciones que se debían implementar, además de reconocer que la expresión violenta del conflicto se dio de manera diferenciada en los territorios, lo cual, debía traducirse en acciones políticas de revalorización de las experiencias, las dinámicas y los actores de la escala local y regional para que participen, con autonomía y con incidencia, en la construcción de la paz, es decir, el sentido geopolítico del enfoque territorial en los Acuerdos era desarrollar una horizontalidad entre los actores de diferentes escalas (nacional, departamental y municipal) y de la descentralización como criterio para la política de paz que, incluso, tenía el potencial de darle un rostro humano a la construcción de paz.

Por supuesto, esta forma de significar la paz superaba la vieja concepción de paz negativa, pues no se quedó con el hecho de parar las acciones bélicas y se perfila más del lado de la paz positiva en tanto la paz territorial incluye acciones afirmativas que repercuten en la vida de las personas. *Grosso modo*, la paz territorial y la paz positiva comparten los siguientes postulados mínimos: a) la paz es un deber y un derecho, indispensable para que exista la política democrática; b) la paz es un proceso y un fin de la sociedad, que debe ser promovido y garantizado por el Estado; c) la paz es un valor y una práctica (una cultura de paz) en contra de la violencia y a favor de la resolución pacífica de conflictos; y, d) el logro de la paz implica contrarrestar los diferentes factores que causan y reproducen la violencia.

Para el ex Alto Comisionado de Paz Sergio Jaramillo (2014), la paz territorial se asimilaba con el enfoque territorial que debía complementar el enfoque de derechos del Acuerdo, como medio para operacionalizar la presencia institucional en los territorios una vez terminara el conflicto e iniciara la fase de construcción de paz, pues reconocía que el conflicto afectó a unos territorios más que otros, y por lo tanto, tenía que hacerse un esfuerzo por garantizar los derechos y la institucionalidad que permitiera que dicha paz fuera construida desde los territorios, logrando de esta forma una “paz positiva” (Galtung, 1969) y redistributiva a través del reconocimiento de la diversidad sociocultural del país, las particularidades territoriales, económicas y ambientales de cada región, y la participación política de sectores marginalizados históricamente de las decisiones de la nación.

Sin embargo, tanto en la fase de negociación del Acuerdo como en su implementación primó una naturalización del territorio como un escenario o soporte donde se desarrolla la actividad humana, con un excesivo énfasis en la cuestión agraria circunscrita al ámbito rural, y que reproduce de manera acrítica la oposición centro-periferia (Cairo et al., 2018), la cual se ha profundizado cinco años después, a partir del tratamiento del territorio como un dispositivo de focalización zonal e instrumento de intervención, desconociendo la dimensión

escalar y multidimensional del conflicto y la construcción de paz que no se localizan de manera fija en el espacio.

El concepto de “paz territorial” ha sido criticado por las difusas interpretaciones y usos instrumentales que cada actor político (Estado, guerrilla, fuerzas militares, organizaciones sociales y étnicas, empresas) le confiere, por la naturalización de la idea de territorio como contenedor fijo y la reproducción acrítica de interpretaciones que oponen las periferias rurales a los centros urbanos, siendo estas últimas espacialidades no atendidas adecuadamente en las medidas orientadas a la construcción de la paz (Cairo et al., 2018), por la teleología y tecnocracia que encarna la promesa transicional hacia la posviolencia y una nueva nación imaginada (Castillejo 2018), por las modalidades de gobernanza de “arriba hacia abajo” que el estado ha consolidado tras la “pacificación” y para la consolidación de un modelo de desarrollo extractivista que profundiza las desigualdades sociales y prioriza los intereses corporativos que amenazan la posibilidad de una “paz ambiental” (Ulloa y Coronado, 2016), por la criminalización de la movilización social que busca la protección de medios de vida locales y colectivos (Le Billon, Roa y López, 2020), y porque ha sido entendida desde la gramática diferencial de las políticas públicas como una nueva forma de planeación territorial para el desarrollo económico a través de los PDET (Peña, 2019).

Si bien se han implementado acciones afirmativas en los casi 5 años de implementación, estas se han dado desde una lógica geopolítica centralista y vertical en la que el Estado Nacional y ciertos actores de escala nacional e internacional han comandado las agendas, configurándose en los actores protagónicos de la paz, y los actores regionales y locales han sido “invitados” a participar, y con contadas excepciones, más que actores protagónicos han sido los espectadores de la implementación.

Con la inclusión del enfoque territorial se generó en los actores locales la expectativa de que era posible y necesaria su participación, y que podrían resignificar la paz desde sus experiencias situadas; esperaban espacios dialógicos de participación ciudadana en los

que los actores con diferente capacidad sobre la política pudieran ser iguales en lo político. Pero, de acuerdo con Ahumada (2020) el Acuerdo dejó por fuera la discusión frente al modelo de desarrollo del país y las políticas que de él se derivan, y se enfocó en ver en la terminación del conflicto la posibilidad para que el Estado y la sociedad atendieran y resolvieran los problemas del desarrollo económico y social del país, de esta forma se aceptó que su objetivo sería “restablecer las condiciones democráticas mínimas que permitieran resolver los conflictos de manera pacífica, propiciar la movilización política y social amplia y competir por el poder del Estado sin el recurso de las armas, pero sí con las garantías legales”(p. 27). Y justamente la expectativa de los actores locales con la inclusión del enfoque territorial era imaginar un nuevo modelo de desarrollo y las políticas que lo afectan.

En el gobierno del actual presidente, Iván Duque Márquez, la implementación del Acuerdo de Paz, así como el enfoque de la política de paz, se han producido cambios sustanciales tanto en su significación como en sus acciones prácticas. Vale mencionar algunas de estas transformaciones.

En primer lugar, la política de paz ha sido una política de gobierno, más que una política de Estado, pese a que existe una institucionalidad y una infraestructura que le da soporte. Esto se refleja en las profundas diferencias de fondo y de forma en el modo en que los dos últimos gobiernos asumieron el tema de la paz. En el caso del expresidente Juan Manuel Santos (2010-2018), su política estuvo orientada hacia el reconocimiento explícito del conflicto armado,¹³ y la búsqueda de una solución política y negociada a este, que se materializó en el proceso de negociación y firma del Acuerdo Final de Paz con las FARC-EP. Resultado del proceso de negociación, emergió la noción de la paz territorial, a la cual ya se han señalado algunas críticas y límites frente a la perspectiva gubernamental por su enfoque neoliberal

¹³ Así se reconoce en la promulgación de la Ley 1.448 de Víctimas y Restitución de Tierras.

y neoinstitucionalista que ve en la paz una oportunidad para profundizar la economía de mercado.

Por su parte, el gobierno del actual presidente Iván Duque (2018-2022), a través de la política de estabilización denominada “Paz con legalidad” reinterpreta, y en algunos casos desvirtúa el sentido original de algunos aspectos centrales del Acuerdo de Paz, y que se ve reflejado no solo en el nombramiento de opositores del Acuerdo en cargos de dirección importantes en la institucionalidad que da soporte a la implementación, sino en muchos casos la desfinanciación¹⁴ y la reducción del alcance de algunas medidas institucionales, lo cual fragmenta los esfuerzos y reduce la integralidad de las acciones que proponía el Acuerdo. Otra de las estrategias ha sido prestar poca atención a algunas de las acciones o instancias creadas por el Acuerdo de Paz, creando nuevas y dispersando la acción estatal.

A lo anterior se le suma la mirada restrictiva del gobierno sobre la seguridad en los territorios, la cual reduce principalmente a la lucha contra las drogas y el narcotráfico, la erradicación de los cultivos ilícitos y el golpe militar contra las diferentes estructuras de grupos armados ilegales que operan en las diferentes regiones (Garzón, 2021). Si bien es cierto que algunos indicadores relacionados con el narcotráfico han mostrado una aparente mejoría,¹⁵ en algunos territorios

¹⁴ Para el año 2021 el valor designado para la implementación que contemplaba el proyecto de PGN es de \$10,7 billones, que si bien representa un aumento del 9% con respecto al 2020 es menor que el aumento global del presupuesto que fue del 15,5%. Por otro lado, en la ley aprobada no se incluye el anexo del Trazador Presupuestal para la Paz, lo cual hace difícil tener claridad sobre la asignación definitiva y su distribución (CINEP y CERAC, 2021). Otro aspecto para tener en cuenta es la optimización y adecuada ejecución del recurso asignado por parte de instituciones clave en la implementación, pues en el 2020 tanto la Agencia de Desarrollo Rural como la Agencia Nacional de Tierras reportaron tan solo un 43,6% y 65,5% de ejecución (Congreso de la República, 2021). Una forma más de desfinanciación es a través del cambio de las prioridades y focalización de las inversiones, tal como ha ocurrido desde el 2017 con una de las fuentes de financiación del OCAD Paz “Asignación Paz”, donde del total de los recursos de esta fuente de financiación, el 68% se invirtieron por fuera de los municipios priorizados para la implementación del Acuerdo de Paz (ibid.).

¹⁵ “En 2020 las hectáreas erradicadas de coca aumentaron en un 38%, las toneladas de cocaína incautada en un 18% y las inmovilizaciones e incauciones de insumos

del país la situación de seguridad ha desmejorado, tal como lo revela el incremento en las masacres, los asesinatos a líderes sociales y ex-combatientes, los confinamientos, entre otros aspectos, lo cual lleva a cuestionar seriamente la tesis del gobierno de que atacar el narcotráfico solucionará los problemas de los territorios (Johnson y Vélez, 2021).

Evidentemente en la implementación de los Acuerdos la acción no ha cumplido con la expectativa local, tal como lo han señalado los actores que convergen en espacios de participación ciudadana como los Consejos Municipales de Paz, Reconciliación y Convivencia CMPRC del Gran Urabá, y su implementación se ha desarrollado desde la lógica vertical en la que la paz no se resignifica localmente sino que se aplica según los parámetros establecidos por los actores hegemónicos, en particular, desde lo que dictan discursos ordenadores como la ley y la normatividad, que se ha traducido en muchos casos como “llevar la institucionalidad a los territorios”, lo cual es una paz territorial vertical; para la mayoría de los actores locales no se ha dado la posibilidad de dinamizar una paz territorial horizontal desde lo local.

El Gran Urabá como macrorregión

Siguiendo a García (2007, 2) cuando plantea que “*no solo tratamos con realidades móviles, dinámicas y cambiantes, sino que trabajamos con conceptos contruidos* para viabilizar la comprensión de los procesos, y como tales, los conceptos están referidos siempre a una determinada selección de supuestos y criterios”, aquí se plantea al Gran Urabá como una macrorregión que expresa una heterogeneidad socioespacial, un sistema abierto y complejo, caracterizado por una amplia red de conexiones entre formaciones espaciales, relaciones escalares, así como procesos sociales y temporales.

sólidos en un 8%”. Según el Observatorio de Drogas de Colombia, 130.147 hectáreas de coca se erradicaron de manera forzosa en 2020, que equivale a un 39% más que en 2019 (Congreso de la República, 2021, pp. 6, 21).

Este espacio incluye a la subregión funcional de la división político-administrativa departamento de Antioquia (once municipios del Urabá antioqueño),¹⁶ que se integra territorialmente con el espacio en el que se configuran y disputan relaciones de poder entre el Estado, guerrillas, paramilitares, narcotraficantes, empresarios, y el que apropian y defienden las comunidades negras, indígenas y campesinas que habitan desde el bajo Atrato y del Darién chocoano, hasta los límites con Córdoba entre los municipios de Tierralta y Valencia, configurando una macrorregión –Gran Urabá (García y Aramburo, 2011), tal como se observa en el mapa.

El Gran Urabá vincula una amplia espacialidad ecológica-histórica-geográfica que conecta las jurisdicciones administrativas de los departamentos de Córdoba, Antioquia y Chocó, caracterizada por su heterogeneidad cultural, étnica y biodiversidad ecosistémica. Dada su ubicación geoestratégica que permite la comunicación entre el Caribe colombiano –atravesando el Nudo de Paramillo y la Serranía del Abibe–, con el río Atrato para llegar al océano Pacífico, ha sido históricamente lugar de múltiples “territorialidades bélicas” por la confrontación entre guerrillas como el Ejército Popular de Liberación (EPL) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC-EP, las estructuras paramilitares de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá y el narcotráfico que le han disputado la soberanía a las fuerzas militares e instituciones del Estado, configurándose en una amplia “geografía de la guerra” (Aramburo, 2011) que profundizó las inequidades territoriales y sociales a causa de la victimización multidimensional que han experimentado miles de familias, grupos étnicos, comunidades campesinas y no humanos como el territorio y la naturaleza durante las últimas décadas (Negrete y Bechara 2009; Villa 2013; Ruiz 2017; Quintero et al., 2020).

¹⁶ Para el ordenamiento departamental la subregión de Urabá se compone de 11 municipios: Apartadó, Arboletes, Carepa, Chigorodó, Murindó, Mutatá, Necoclí, San Juan de Urabá, San Pedro de Urabá, Turbo y Vigía del Fuerte. Se suman los municipios chococanos de Riosucio, Carmen del Darién, Unguía y Acandí (Chocó) y los municipios del Sur de Córdoba Tierralta, Valencia, Montelíbano, Puerto Libertador y San José de Uré.

Mapa 1. Espacialidades del Gran Urabá



Urabá más allá del límite departamental

- Darién-Norte Chocó: Acandí, Unguía
- Norte Urabá: Arboletes, San Juan de Urabá, San Pedro de Urabá, Necoclí
- Centro Urabá-Eje Bananero: Turbo, Apartadó, Carepa, Chigorodó
- Sur-Occidente: Mutatá, Dabeiba
- Sur Córdoba: Tierralta, Valencia
- Atrato: Riosucio, Carmen del Darién, Murindó, Vigía del Fuerte

Fuente: Álvarez (2021).

La paz territorial en la persistencia del conflicto en el Gran Urabá

En los municipios del *Gran Urabá*, la promesa transicional hacia la denominada “paz territorial” (Jaramillo, 2013) contenida en el Acuerdo final firmado en diciembre de 2016 entre el gobierno nacional y las FARC-EP se ha postergado, mientras allí se ha asistido a la continuidad histórica de violencias estructurales y a formas renovadas de terror y destierro contra la población civil por la incapacidad de la fuerza pública para garantizar la seguridad ciudadana tras el desarme de las FARC-EP, la recomposición de los actores armados ilegales que resisten a ceder su hegemonía y control socioterritorial, la reterritorialización del narcotráfico y otras economías ilícitas, el asesinato de líderes sociales, incluida la victimización de personas en reincorporación, la presión del modelo económico extractivista y las afectaciones en ecosistemas estratégicos para los modos de vida de comunidades locales, la falta de legitimidad del acuerdo de paz entre amplios sectores de la ciudadanía, la persistencia en las condiciones históricas de exclusión social, racial y étnica de amplios sectores de la sociedad, así como los múltiples obstáculos para el acceso a la tierra y la reincorporación efectiva de los excombatientes (Salazar et al., 2018; FIP, 2019; INER, 2020).

En paralelo con la continuidad del conflicto armado, y más allá de los distintos acuerdos formales de paz alcanzados durante las últimas décadas entre los bandos en disputa, ha coexistido en la región del Gran Urabá una búsqueda incesante de alternativas de convivencia pacífica y construcción de paz promovidas por múltiples agentes sociales y redes de organizaciones comunitarias que convergen, entre otros escenarios de participación política.

La retórica de la paz territorial plasmada en los Acuerdos y en su implementación generó la oportunidad para que actores locales rearticularan sus discursos políticos (ambientales, étnicos, de derechos, etc.) desde una paz territorial vivida y sentida en la escala

local y cotidiana. En efecto, actores locales –*que en un momento se mostraron críticas*– fueron apoyando y defendiendo el Acuerdo y su perspectiva de paz territorial, pues como bien mostró Peña (2019) instrumentos como los PDET o la reforma rural en general, no reñían necesariamente con la imaginación moral y geográfica de estas organizaciones, es decir, lentamente los actores locales se fueron identificando con un sentido de la paz territorial: el que les permitía reclamar su inclusión y el que reivindicaba sus formas de ver y estar en el mundo.

A modo de ejemplo se esbozan a continuación algunos elementos propiciados por dos dispositivos transicionales diferentes: los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia (CTPRC)¹⁷ y los antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) y las Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR).

Consejos de Paz: en medio de las negociaciones de paz entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) se reactivaron y reestructuraron los consejos de paz mediante el Decreto Ley 885 de 2017 que modificó la Ley 434 de 1998, en la que el CNP pasó a denominarse Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (CNPRC) y habilitó la creación en los departamentos y municipios de Colombia los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia (CTPRC), cuya misión a nivel nacional y territorial es “propender por el logro y mantenimiento de la paz; generar una cultura de reconciliación, tolerancia, convivencia, y no estigmatización y facilitar la colaboración armónica de las entidades y órganos del Estado, otorgando prioridad a las alternativas políticas de negociación del conflicto armado

¹⁷ El Decreto Ley 885 de 2017, en cumplimiento del segundo punto del acuerdo final “Participación Política: Apertura democrática para construir la paz”, ordenó la reestructuración de los CTPRC para que acompañen y asesoren a los gobiernos locales en la definición e implementación de iniciativas que contribuyan a la reconciliación, la convivencia y la no estigmatización como aportes a la realización de la paz territorial.

interno, en orden a alcanzar relaciones sociales que aseguren una paz integral permanente” (Decreto Ley 885 de 2017).

En la región, los CTPRC¹⁸ lograron conformarse, en algunos casos, a finales de 2017, mientras que los demás alcanzaron su formalización a través de decretos y resoluciones municipales durante el primer semestre de 2018, con el acompañamiento de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), y el liderazgo social de las mesas de víctimas y organizaciones defensoras de derechos humanos. En los Consejos de Paz convergen además múltiples formas organizativas de base comunitaria campesina, indígenas, afrodescendientes, mujeres, sindicatos, jóvenes, juntas de acción comunal, comunidad LGTBI, ambientalistas, representantes de diferentes credos religiosos, excombatientes, funcionarios municipales y representantes de órganos de control que, con el apoyo de la Iglesia católica, distintas ONG e instituciones de cooperación internacional, han consolidado plataformas de articulación regional y planes de acción prestos a orientar y apoyar distintas iniciativas de paz y para la reconciliación, en medio de las situaciones de riesgo personal y colectivas que supone la presencia de distintos grupos armados en los territorios, y paradójicamente, la estigmatización social que sufren líderes sociales y sus formas organizativas.

A pesar del potencial que los consejos de paz suponen para reconfigurar la vida política en el ámbito local, y para la participación efectiva en la toma de decisiones en materia de convivencia por parte de múltiples organizaciones sociales que para nada son homogéneas en sus demandas y agendas programáticas, los mecanismos para su conformación y funcionamiento regular han reproducido lógicas tecnocráticas del Estado central que no permiten una adecuada contextualización a las dinámicas locales, y mucho menos, el fortalecimiento de la autonomía de las organizaciones de la denominada

¹⁸ Este apartado se refiere a los CTPRC de Apartadó, Mutatá, Carmen del Darién, Tierralta y Valencia.

sociedad civil, ni de la capacidad técnica de la institucionalidad a nivel local para acompañar los procesos de reconciliación.

En los municipios analizados, se identifica que de manera formal y jurídica coexisten múltiples escenarios de participación denominados Consejos (sean territoriales y de planeación, de juventud, de cultura y de paz) que funcionan bajo esquemas similares de convocatoria y representación comunitaria, integrados usualmente por las mismas personas que ejercen liderazgo en determinados sectores sociales, implicando una suerte de polimembresía o monopolio burocrático que dificulta la renovación de liderazgos, así como déficit de legitimidad entre las comunidades que representan. En todos los casos, las administraciones municipales no han priorizado la destinación de recursos para su funcionamiento operativo, como tampoco para la ejecución de un conjunto de estrategias consignadas en los planes de acción que cada consejo ha diseñado. Hasta ahora, los consejos territoriales de paz no han logrado desarrollar todo su potencial político como instancia asesora en materia de convivencia y reconciliación, mientras su limitada incidencia se restringe a los cascos urbanos, sin alcanzar mayor repercusión en veredas y corregimientos rurales.

No obstante, para muchos de los consejeros y consejeras los CM-PRC han sido espacios de diálogo pluralista entre diversos actores locales en los que la paz territorial se ha resignificado localmente en demandas muy específicas relacionadas con procesos identitarios y de bienestar, en los que han puesto sus expectativas y ha jugado un papel importante en la configuración de las subjetividades de la paz. Lo que podría ser una paradoja, en tanto los CM-PRC no han sido efectivos en cumplir el rol asignado por la ley ni han sido incidentes en las políticas municipales de paz, pero es un espacio apreciado por los mismos consejeros, en realidad revela que la paz territorial no se limita a la dimensión tecnocrática que imaginó el burócrata cuando revivió por decreto este espacio incorporado, sino que fluye por los intersticios de la subjetividad y se pinta de rostros humanos que buscan tener voz para dialogar.

ETCR en Carmen del Darién: para posibilitar la dejación de armas y dar pie al proceso de reincorporación individual y colectiva por parte de los miembros de la guerrilla FARC –punto 3 del acuerdo–, se crearon las espacialidades que inicialmente se denominaron Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y Puntos Transitorios de Normalización (PTN). En el *Gran Urabá* se instaló formalmente un espacio para la reincorporación después de la firma del acuerdo (ZVTN Vidrí en Vigía del Fuerte), sin embargo, actualmente existen en Mutatá dos Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR) en la vereda San José de León y Becuarandó¹⁹ y en el Carmen del Darién-Chocó²⁰ (vereda Brisas, La Florida) inicialmente llamado ETCR Silver Vidal Mora. El marco jurídico de los ETCR estuvo vigente hasta el 15 de agosto de 2019 y después de esto inició un momento de transformación de estos espacios como centros poblados o extensiones de corregimientos y veredas, los cuales debían ingresar al ordenamiento jurídico y territorial de los municipios. La culminación del marco jurídico inicialmente establecido no implicó que estos espacios dejaron de existir, pues aún hay cerca de 2.608 excombatientes habitándolos, y por medio del Decreto Presidencial 1.629 de 2019 se adicionaron funciones a la Agencia de Reincorporación y Normalización (ARN) para que garantice la administración y abastecimiento de estos espacios, así como los requerimientos de la Fuerza Pública para proporcionar la seguridad.

Este ha operado como un dispositivo a través del cual se ha garantizado algún tipo de presencia e inversión estatal y de cooperación en las comunidades aledañas, ha sido también el medio para complejizar viejos conflictos territoriales que en el escenario transicional del posacuerdo adquieren nueva envergadura y demandan nuevos desafíos en su tratamiento. Este conflicto territorial, “constituido por

¹⁹ Además de estos espacios grupales de mayor tamaño, a lo largo del cañón de la Llorona entre Mutatá y Dabeiba, y hacia la Serranía de Abibe en San José de Apartadó, se han ubicado varios excombatientes que adelantan su proceso de reincorporación y desarrollo de proyectos productivos.

²⁰ Es nombrado por los excombatientes, como Silver Vidal Mora.

las contradicciones que surgen del continuo proceso de territorialización y desterritorialización que encarnan las diversas actividades sociales” (Peña, 2008, p. 91), se ha expresado en la dificultad para garantizar el acceso a un predio donde se puedan asentar definitivamente las personas en proceso de reincorporación a largo plazo.

Lo anterior se debe a varios factores. En primer lugar, porque el predio donde se encuentra ubicado actualmente el Antiguo ETCR es reclamado por el Consejo Comunitario del río Curbaradó como parte del territorio colectivo, y al parecer hace parte de las cerca de 48.000 hectáreas incluidas dentro de un proceso de restitución de tierras. Si bien desde instancias como el Ministerio del Interior, la ART, la ARN y la ANT se reconoce la titularidad del predio a una particular (Claudia Argote)²¹ –a la cual se le viene pagando arriendo por la permanencia del espacio–, esta tiene varias propiedades en el área de influencia del ETCR que se encuentran en proceso de restitución de tierra, y en el caso de algunos predios se le ha señalado como ocupante de mala fe.

Esta situación tiene como antecedente el contexto de desplazamiento y despojo que vivió la región de Urabá y el bajo Atrato a finales de los años noventa con la arremetida paramilitar que afectó gravemente a la población étnica y mestiza que habita este territorio, y que ha ocasionado que de las 4.782 familias (14.783 personas) que integran el censo del Consejo Comunitario del río Curbaradó, en la actualidad se encuentren por fuera del territorio el 70,4% de sus integrantes (10.407 personas y 3.485 familias) (Consejo Comunitario del Territorio Colectivo de Curbaradó, 2017), quienes aún hoy reclaman la restitución de su territorio, y tienen la esperanza puesta en que la implementación del Acuerdo de Paz ayude a materializar definitivamente este objetivo.

El desconocimiento u omisión de las implicaciones del predominio étnico –y su forma de organización territorial– de los territorios donde se instalaron los ETCR y se adelanta el proceso de

²¹ Ha sido acusada como ocupante de mala fe, además de supuestamente financiar los grupos paramilitares en la región. Al respecto ver Sánchez (2021).

reincorporación, constituye una de las causas de origen que está poniendo cierto límite a la implementación del punto 3 del Acuerdo de Paz en regiones como el bajo Atrato. Tanto el Gobierno Nacional como las FARC subestimaron o ignoraron las lógicas/dimensiones étnicas de determinados territorios, pues hay restricciones de tipo jurídico que limitan el acceso a la tierra y el establecimiento definitivo de las personas en reincorporación en los territorios colectivos de las comunidades negras. Estas restricciones se derivan de la Ley 70 de 1993 y sus decretos reglamentarios, así como de los mismos reglamentos internos de los Consejos que dificultan este proceso.

Aun así, esta espacialidad ha permitido el encuentro entre excombatientes, no solo con sus familias –y la conformación de nuevas familias– sino con comunidades aledañas y entre actores con filia-ciones políticas plurales, permitiendo la emergencia de las diferencias y de las concertaciones, en un ejercicio político *sui generis* cuyos efectos aun no son mensurables. Lo que se devela, tal como se ha ido esbozando en este texto, es que la política de la paz territorial fracasó por su implementación vertical, paradójicamente desterritorializada, pero como un efecto inesperado se ha reterritorializado horizontalmente por su conjugación con los elementos que componen el diario vivir, se ha *cotidianizado* la paz territorial y se ha objetivado en pequeños y frágiles actos de reconciliación, verdad, memoria, no estigmatización, convivencia, comprensión, entre otros.

Retos de la paz territorial

Uno de los principales retos que afronta la macrorregión para avanzar en la construcción de la paz territorial es resignificar y transformar profundamente el ordenamiento territorial, tomando en consideración las necesidades y aspiraciones no siempre convergentes de los diferentes grupos poblacionales (Lozano, 2016), lo cual implica dejar de priorizar los intereses empresariales, del mercado

o del capital basados en prácticas extractivas²² destructivas e intervenciones económicas explotadoras y generadoras de desigualdades e inequidades. Una paz territorial es aquella que garantiza el poder local, el de los pobladores rurales y de los territorios colectivos de base étnica y campesina, que durante mucho tiempo han visto ocupados indebidamente sus tierras, así como los pobladores urbanos que, ante la densificación desmedida de los centros urbanos y las ciudades, se enfrentan a graves conflictos y disminución de su calidad de vida.

Lo anterior implica además fortalecer la capacidad institucional para organizar y ordenar el territorio con mayor nivel de equidad y justicia social, es decir, dejar de dar soporte a las lógicas capitalistas de acumulación y de desarrollo neoliberal, pues el problema del conflicto armado interno no puede reducirse a la presencia de determinados actores armados en territorios específicos, sino que están directamente relacionado –*aunque no exclusivamente*– con las desigualdades y desequilibrios socioespaciales que se han derivado de la forma inequitativa en que ha sido organizado y gestionado el ordenamiento territorial en el país.

Otro reto que enfrenta la macrorregión de Urabá para construir territorialmente la paz, es revertir la reconfiguración violenta que experimentó como resultado de la estrategia de pacificación impuesta desde los años noventa. Si bien un paso importante en este sentido es la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, el ritmo al que avanza, y la falta de garantías de seguridad para quienes son beneficiados, hacen más complejo este propósito, pues al 2020, de las 10.455 solicitudes de restitución interpuestas en los municipios del Gran Urabá, correspondientes a 9.688 predios, solo

²² La situación de municipios como Dabeiba, Vigía del Fuerte, Murindó y Mutatá es particularmente crítica, ya que allí es donde se concentran la mayor cantidad títulos mineros vigentes que tienen incidencia sobre territorios de comunidades negras e indígenas que, sumado a la disputa territorial entre las AGC y el ELN por el control territorial del medio y bajo Atrato, genera mayores retos para la materialización de las iniciativas de paz.

habían sido resueltas mediante sentencias de restitución 340 correspondientes a 20.906 hectáreas, es decir, solo el 3,25% de las solicitudes radicadas (Álvarez, 2021).

Un reto adicional a destacar, es el necesario tránsito de una concepción tradicional de la seguridad reducida a la lógica militar heredera de la lucha contrainsurgente y la doctrina del enemigo interno, hacia una perspectiva de la seguridad humana integral (Navia, 2019) que permita hacer frente a las reconfiguraciones del conflicto armado y la violencia contemporánea que vive no solo Urabá, sino el país en general, pues desde la firma del Acuerdo Final de Paz en 2016 –*y un breve periodo de aparente disminución de la intensidad de la violencia y el conflicto armado en los territorios*– el país ha sido testigo de la persistente amenaza y activación de otras formas de ejercer las violencias que atentan contra los esfuerzos de construcción de paz, en particular de los líderes sociales, excombatientes, defensores de derechos humanos, promotores de la restitución de tierras, ambientalistas, que se materializa no solo en los asesinatos selectivos, sino en el aumento considerable de las masacres –*que el actual gobierno nombra eufemísticamente como homicidios colectivos*– y que entre 2020 y 2021 se hizo visible en la agenda nacional.

Construir territorialmente la paz implica no solo pensar el ordenamiento del espacio en función de los excombatientes y sus procesos de reincorporación, o de las víctimas humanas que ha dejado el conflicto armado, sino además reconocer la devastación que ha sufrido el territorio, no solo desde su dimensión física o medioambiental –a causa del extractivismo, la minería legal e ilegal, la deforestación, la contaminación, entre otros– sino de los vínculos simbólicos y las prácticas afectivas que se han visto alteradas –y en algunos casos desaparecido– a raíz de la violencia, produciendo espacios inhabitables, estériles y peligrosos (Lozano, 2016) ante la presencia de minas y otras formas de restricción que atentan contra la vida

Bibliografía

Álvarez Giraldo, Ever E. (2021). *Urabá, de la “pacificación” al encuentro con la “paz territorial”*. Medellín: Instituto de Estudios Regionales; Universidad de Antioquia, Trabajo de investigación para la Maestría en Estudios Socioespaciales.

Aramburo, Clara I. (2003). *Región y orden. El lugar de la política en los órdenes regionales de Urabá*. Medellín: Universidad de Antioquia, Instituto de Estudios Políticos.

Aramburo, Clara I. (2009). La tensa interacción entre las territorialidades y el conflicto armado. Urabá 1960-2004. *Revista Controversia*, 1(192), 81-120.

Cairo, Heriberto; Oslender, Ulrich; Piazzini, Carlo E.; Ríos, Jerónimo; Koopman, Sara; Montoya, Vladimir; Rodríguez, Flavio V.; Zambrano, Lilliana. (2018). “Territorial Peace”: The Emergence of a Concept in Colombia’s Peace Negotiations. *Geopolitics*, 23(2), 464-488.

Castillejo, Alejandro. (2018). Del ahogado el sombrero, a manera de manifiesto: esbozos a una crítica al discurso transicional. En *Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology, Gramáticas da [pós] violência: identidades, guerras, corpos e fronteras. Vol. 15*. Rio de Janeiro: UFRJ.

CINEP y CERAC. (2021). *Octavo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. Bogotá: Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP; PPP-CERAC.

Congreso de la República de Colombia. (2021). *¿En qué va la paz? Las cifras de la implementación. Informe 06: actualización a enero 2021*. Bogotá: Congreso de la República de Colombia.

Consejo Comunitario del Territorio Colectivo de Curbaradó. (2017). *Informe de caracterización socioeconómica del territorio colectivo de Curbaradó*. Carmen del Darién: Consejo Comunitario del Territorio Colectivo de Curbaradó

Galtung, Johan. (1969). Violence, Peace and Peace Research. *Journal of Peace Research*, 6(3), 167-191.

García, Clara I. (2002). Urabá. Procesos de guerra y paz en una región de triple frontera, pp. 703-719. En U. N. R., *Territorio, Dimensiones territoriales de la guerra y la paz*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

García, Clara I. (2003). Enfoques y problemas de la investigación sobre territorios de frontera interna en Colombia, pp. 47-60. En C. I. García (Ed.), *Fronteras. Territorios y Metáforas*. Medellín: Hombre Nuevo Editores.

García, Clara I. y Aramburo, Clara I. (2011). *Geografías de la guerra, el poder y la resistencia: Oriente y Urabá antioqueños 1990-2008*. Bogotá: ODECOFI; INER.

Garzón Vergara, Juan C. (2021, 30 de enero). *Las 10 dinámicas que marcarán la violencia organizada en 2021*. En <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-de-la-paz/las-10-dinamicas-marcaran-la-violencia-organizada-2021-77594>

Haesbaert, Rogeiro. (2011). *El mito de la desterritorialización. Del "fin de los territorios" a la multiterritorialidad*. México: Siglo XXI.

INER. (2020). Fortalecimiento de capacidades locales para la construcción de paz y la coproducción de conocimiento territorial en el Sur de Córdoba y Urabá-Darién. Bogotá: INER; UdeA; GIZ. [Contrato N° 81243408].

Jaramillo, Sergio. (2014). La paz territorial. *Equipo de paz del gobierno, presidencia de la República*. En <http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/prensa/declaraciones/Paginas/paz-territorial-sergio-jaramillo-alto-comisionado-paz-proceso-paz.aspx>

Johnson, Kyle y Vélez, Juanita. (2021, 2 de febrero). *2020: un año "récord" contra el narcotráfico, pero un fracaso en seguridad*. En <https://cerose-tenta.uniandes.edu.co/2020-un-ano-record-contra-el-narcotrafico-pero-un-fracaso-en-seguridad/>

Le Billon, Philippe; Roa, María Cecilia y López, Angélica. (2020). Territorial peace and gold mining in Colombia: local peacebuilding, bottom-up development and the defence of territories. *Conflict, Security & Development*, 20(3), 303-333 En <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14678802.2020.1741937>

Lozano-Moreno, David. (2016). Ordenamiento territorial y cultura de paz. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 26(2), 67-69.

Monroy, Silvia. (2013). *El presente permanente. Por una antropografía de la violencia a partir del caso de Urabá*, Colombia. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Navia López, Ángela. (2019). La seguridad después de la guerra: nuevos referentes de seguridad para el post acuerdo de paz en Colombia. *Estudios de Derecho*, 76(167), 93-112.

Negrete, Víctor y Bechara, Elías. (2009). *Dinámica de la violencia en el departamento de Córdoba 1967-2008*. Bogotá: Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. En http://historico.derechos-humanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/documents/2010/Estu_Regionales/DinamicaViolencia_Cordoba.pdf

Peña, Luis B. (2019, noviembre). Paz territorial: conectando imaginación moral e imaginación geográfica. *Documento de Trabajo Instituto CAPAZ*, 1(5), 6-52.

Quintero, Tatiana; Guerrero, Juan P.; García, Julián y Salazar, Julián. (s.f.). *Violencia, racismo y conflictos socioambientales: el despojo de tierras en el Consejo Comunitarios de los ríos La Larga y Tumaradó*. Bogotá: CINEP.

Ruiz, Daniel. (2017). El territorio como víctima. Ontología política y las leyes de víctimas para comunidades indígenas y negras en Colombia. *Revista colombiana de Antropología*, 53(2), 85-113.

Salazar, Alejandro; Sánchez, Andrea; Villegas, Juan C.; Salazar, Juan; Ruiz, Daniel; Sitch, Stephen; Restrepo, Juan; Poveda, Germán; Feeley, Kenneth; Mercado, Lina; Arias, Paola; Sierra, Carlos; Uribe, María; Rendón, Angela; Pérez, Juan; Murray, Guillermo; Mercado-Bettin, Daniel;

Posada, José; Zhuang, Qianlai y Dukes, Jeffrey. (2018). The ecology of peace: preparing Colombia for new political and planetary climates. *Front Ecol Environ*, 16(9), 1-7.

Sánchez, Nicolás. (2021, 7 de marzo). Los Argote, la poderosa familia que está a punto de ir a juicio por presuntas alianzas con paramilitares en Urabá. En <https://pacifista.tv/notas/los-argote-la-poderosa-familia-que-esta-a-punto-de-ir-a-juicio-por-presuntas-alianzas-con-paramilitares-en-uraba/>

Ulloa, Astrid y Coronado, Sergio (Eds.). (2016). *Extractivismos y posconflicto en Colombia: retos para la paz territorial*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Villa, William. (2013). Colonización y conflicto territorial en el Bajo Atrato. El poblamiento de las cuencas de la margen oriental. *Revista de Estudios del Pacífico Colombiano*, 1, pp. 9-56.

