

RECONSTRUCCIÓN TERRITORIAL

RECONSTRUCCIÓN TERRITORIAL

**JULIANA DURANGO CLAVIJO
JUAN MANUEL BORRERO SÁNCHEZ
JOSE AUGISTO PASTRANA TRUJILLO**

**Trabajo de grado para optar al título de Especialista en Derecho
Administrativo**

Director: Dr. José Ignacio González Buitrago

**UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO
ESPECIALIZACION DERECHO ADMINISTRATIVO
BOGOTA 2016**

RECONSTRUCCIÓN TERRITORIAL

**UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA
FACULTAD DE POSGRADO DE DERECHO**

Fundador

Dr. JULIO CESAR GARCÍA

Rector

Dr. JOSÉ GALAT NOUMER

VICERRECTORA ACADEMICA

VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

SECRETARIO GENERAL

SECRETARIA ACADEMICA

DECANA FACULTAD

Dra. GLORIA INÉS QUICENO FRANCO

COORDINADOR UNIDAD DE

INVESTIGACIONES

COORDINADOR UNIDAD DE

PROYECCION SOCIAL

DEDICATORIA

A Dios.

Por habernos permitido llegar hasta este punto para lograr nuestros objetivos, además de su infinita bondad y amor.

A la inmaculada y siempre Virgen Maria, siempre devotos a la paloma predilecta de Dios, honor del género humano y quien intercediera por nosotros para la realización de este trabajo, iluminándonos con entendimiento, esfuerzo y dedicación.

A nuestros padres

Por los ejemplos de perseverancia y constancia que los caracterizan y que nos han infundado siempre, por el valor mostrado para salir adelante.

A nuestros maestros.

Dr. José Ignacio González Buitrago, Por su gran apoyo y motivación para la culminación de nuestros estudios profesionales y para la elaboración de esta tesis y por impulsar el desarrollo de nuestra formación profesional.

AGRADECIMIENTOS

Manifestamos nuestros agradecimientos a;

A la Universidad La Gran Colombia, por ser la universidad que nos formó como profesionales.

El Doctor José Ignacio González Buitrago por su compromiso, amable colaboración en el desarrollo de la investigación, por sus aportes, buenos consejos profesionales, y direccionamiento en el contenido jurídico.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCION

CAPITULO I –

ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1.1 Formulación del problema

1.1.2 Pregunta de investigación

1.1.3 Hipótesis

1.2 JUSTIFICACIÓN

1.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

1.3.1 Objetivo General

1.3.2 Objetivos específicos

1.4 ANTECEDENTES DEL TEMA DE INVESTIGACIÓN

1.5 MARCOS REFERENCIALES

1.5.1 Marco teórico

1.5.2 Marco Conceptual

1.5.3 Marco Jurídico

1.5.4 Marco Normativo

1.6 DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA

1.6.1 Método de investigación

1.6.2 Instrumentos de recolección de información

CAPITULO II

POLITICA DE RECONSTRUCCION TERRITORIAL

2.1 HISTORIA

2.1.1 Antecedentes

2.1.2 Antecedentes del Sistema

2.1.3 Focalización

2.1.4 Estrategias

2.1.5 Presupuesto

2.1.6 Participación de la comunidad, del gobierno y de los entes internacionales

CAPITULO III

RESULTADOS DE LA POLITICA FRENTE A LA CONSOLIDACION DEL TERRITORIO, LA SEGURIDAD CIUDADANA Y EL DESARROLLO DE LOS ACUERDOS DE PAZ.

3. Política Nacional de Consolidación Territorial

3.1 Pilar I: Institucionalización del Territorio

3.1.1 Pilar II: Buen Gobierno y Participación Ciudadana

3.1.2 Pilar III: Integración Regional

3.2 SIMCI

3.3 Nuevo decreto 2529 del 30 de diciembre del 2015

3.4 Incidencia de la PNRCT en el actual proceso de paz.

3.5 Conclusiones finales.

BIBLIOGRAFIA

GLOSARIO

ABSTRAC

In Colombia we live in internal armed conflict since the 1960s, the main causes of the conflict focus on poverty, lack of education, state abandonment.

Given the historical moment facing the country at present directed towards a peace process, and thus which carries the whole process through a post-conflict state it has been preparing the implementation of standards that contribute to the development restoration of rights under the Territorial Consolidation Policy.

We believe it is crucial to determine the legal and social effectiveness of this policy whenever future regulations issued for the regulation and application of it reflected a true scope if you had the role of its objectives.

Policies aimed at the territorial state reconstruction and consolidation in those areas hit by the conflict in our country will be crucial to return achievable peace agreements.

It is therefore vital to determine whether the current policy and regulations if they resolve the needs of the Colombian population affected by the violence. It is transcendental determine what were their strengths or weaknesses.

This paper analyzes the National Consolidation Policy and Territorial Reconstruction, very important issue right now for the Colombian state, which generates both national and international impact, giving way to a post conflict would lead to work articulately to the Community, the Government National Armed Forces and to generate territorial security.

INTRODUCCION

¿Cuál es el problema de investigación?

En Colombia vivimos en conflicto armado interno desde la década de 1960. Los actores armados de este conflicto son el estado colombiano, las guerrillas de extrema izquierda y los grupos paramilitares de extrema derecha. Las principales causas del conflicto se centran en la pobreza, la falta de educación, el abandono estatal, pero más allá de lo evidente para realmente ver las razones primigenias toca entender que paso antes de 1960, para darnos cuenta que la violencia entre colombianos ha existido desde que prácticamente nos independizamos de España, pasando por la violencia bipartidista y el narcotráfico.

Pero el propósito de esta investigación no es determinar los orígenes y causas del conflicto armado en Colombia, pero a causa de esta violencia que padecemos se han generado una serie de efectos como lo son las muertes, el secuestro, desplazamiento, entre otros.

Uno de los efectos de esta guerra en muchos de los municipios de nuestro país, se ve reflejado en décadas de abandono estatal, desde todo punto de vista.

¿De cuál situación se justifica la existencia del problema?

Teniendo en cuenta el momento histórico por el que atraviesa el país en la actualidad encaminado hacia un proceso de paz, y con ello lo que conlleva todo este proceso mediante un postconflicto, el estado se ha venido preparando en la implementación de normas que contribuirán al desarrollo de restablecimiento de derechos, bajo la Política de Consolidación Territorial.

Declarar la pregunta científica y explicar su relevancia jurídica

¿La Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción territorial soluciona las necesidades de los municipios focalizados?

Consideramos que es trascendental determinar la eficacia jurídica y social de esta política toda vez que a futuro la normatividad expedida para la regulación y aplicación de la misma reflejara si tuvo un verdadero alcance en el cometido de sus objetivos. Y más ahora que estamos a portas de concluir una negociación de paz con uno de los grupos armados al margen de la ley. Las políticas encaminadas a la reconstrucción territorial y a la consolidación estatal en aquellos territorios azotados por el conflicto en nuestro país serán determinantes para volver realizables los acuerdos de paz.

Por ello es de vital importancia determinar si la política actual y su normatividad si solucionan las necesidades de la población colombiana afectada por la violencia. Es trascendental determinar cuáles fueron sus fortalezas y/o falencias.

Objetivo general de la investigación

El presente trabajo analiza la reconstrucción territorial desde el punto de vista de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial, tema de gran relevancia en este momento para el Estado Colombiano, que genera tanto impacto Nacional e internacional, dando así paso a una etapa de posconflicto que conllevaría a trabajar de forma articulada a la Comunidad, al Gobierno Nacional y a las Fuerzas Militares para generar seguridad territorial que involucra a la institucionalización del territorio, la integración regional y la participación ciudadana y buen gobierno, brindando así capacidades necesarias para el acceso y la protección de los

derechos fundamentales de la población de los territorios afectados históricamente por el conflicto armado y los cultivos ilícitos.

En primer lugar, se explica la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial la cual está en cabeza de la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial – UACT -, adscrita al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS -.

Posteriormente observaremos la intervención que ha tenido dicha Política con sus programas en especial el de Erradicación Manual y Desarrollo Alternativo, los cuales generan el mayor impacto en los municipios focalizados, y que nos permitirá examinar si se ha cumplido con los compromisos allí pactados.

Línea institucional de la universidad a la que se adscribe

Nuestra investigación se adscribe a la línea institucional de “Derecho Constitucional, administración de justicia y bloque de constitucionalidad”

Creemos firmemente que como estudiantes de posgrado de la universidad La Gran Colombia debemos ser ciudadanos emprendedores, líderes, pero por encima de todo, gestores del cambio social que necesita nuestro país, y como ciudadanos con valores cristianos y solidarios debemos aportar en el deseo unánime de todos los colombianos de conseguir la tan anhelada paz.

Nuestra investigación tiene una perspectiva Jurídica, pero también la hacemos por nuestro compromiso social, por nuestra formación humanística y nuestra responsabilidad social.

El método utilizado para cumplir el objetivo y dar respuesta a la pregunta

Para el desarrollo de la presente investigación vamos a tomar fuentes de información tanto oficiales como no oficiales; utilizaremos los resultados proporcionados por el gobierno a través de la entidad que ejecuta la política y también de organizaciones no gubernamentales, veedurías y agentes externos que dan un reporte sobre los resultados en los municipios focalizados.

Analizaremos la normatividad vigente de la política y su aplicación práctica en los territorios, y como ha repercutido en la población que vive en ella.

Confrontaremos posturas de diferentes autores con el propósito de determinar que falencias y/o fortalezas tiene la PNRCT.

Y de acuerdo al análisis de la información recopilada expondremos las razones y causas del éxito o fracaso de la política, y en ambos casos ahondaremos en opciones alternativas para que la PNRCT potencialice sus fortalezas y corrija sus debilidades.

Valor social de la investigación

El impacto social de nuestra investigación es enorme, tiene muchas implicaciones sociales, humanas y jurídicas.

Determinar a través del estudio, la comparación y el análisis, la verificación de una Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial en un contexto actual en el que se está llevando a cabo un proceso de paz es muy poco decir, que “trascendental”.

Porque este tipo de políticas son y serán las que determinen el éxito o fracaso de la consolidación de la paz en nuestro país. Un proceso de paz más allá de una serie de compromisos estipulados en un acta, tienen de

fondo todo un proceso para garantizar los derechos fundamentales de quienes más han padecido el conflicto.

Valor jurídico de la investigación

El valor jurídico de esta investigación radica en que dará las herramientas para identificar, conocer y evaluar la normatividad que regula la política de consolidación y reconstrucción territorial actual, pero que podrán ser usadas como marco general y referencial para este tipo de políticas, sobre todo que en nuestro contexto actual y a futuro serán necesarias políticas no solo de consolidación y reconstrucción, si no también políticas tanto de índole económico y social para asegurar una paz duradera y para todos.

Descripción del contenido del segundo capítulo

Dentro de nuestra investigación, en el segundo capítulo abordaremos la historia de la PNCRT, cuales políticas dieron origen a la actual, y cómo fue su proceso de estructuración y puesta en marcha.

Analizaremos los antecedentes del sistema y sus predecesores para dar un marco general sobre sus inicios y que institución se formaron anteriormente para dar lugar a lo que ahora es la entidad de consolidación y reconstrucción territorial adscrita al departamento de prosperidad social.

Expondremos qué criterios se tomaron para hacer la focalización de los municipios intervenidos y las estrategias puestas en marcha.

Abordaremos el aspecto presupuestal indicando los rubros destinados para la consecución de los objetivos propuestos, así como también la participación de la comunidad, el gobierno y los entes internacionales.

Todo lo anterior en un dialogo constante con los diferentes autores que han planteado diferentes posturas con respecto a este tipo de políticas.

Descripción del contenido del tercer capítulo

En el capítulo tercero aportaremos los diferentes informes y resultados desarrollados tanto por fuentes de gobierno, como por parte de organismos no gubernamentales y de la misma población civil con respecto a lo logrado por la PNCRT. Confrontada la información y con base al material probatorio conseguido emitiremos conclusiones imparciales y objetivas determinando si los objetivos planteados por la política se lograron o no, o si sus resultados fueron parciales. Indicando que debilidades, falencias existieron en su desarrollo, y que fortalezas y oportunidades si fueron correctamente desarrolladas y aprovechadas.

Por supuesto teniendo en cuenta que estamos en desarrollo de un proceso de paz y que son este tipo de políticas las que definen el éxito o fracaso de dichos procesos.

Tanto para esta política como las que vengan a futuro en cualquier entidad que las ejecute le serán aplicables esta investigación para conseguir los logros planteados.

CAPITULO I

ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1.1. Formulación del Problema.

Estableciendo como parámetro la Política Nacional de Reconstrucción y Consolidación Territorial y el desarrollo de sus programas enfrentados a una posible etapa de posconflicto que llegaría en definitiva luego de la firma de los acuerdos de paz, pero que el Gobierno Nacional ha comenzado a planear, diseñar, implementar y ejecutar durante el conflicto, y que presume una recomposición de la sociedad que incluye asuntos como la consolidación del territorio, la seguridad ciudadana y el desarrollo de los acuerdos de paz.

1.1.2 Pregunta de investigación

En virtud a las normas jurídicas vigentes del Estado Colombiano encaminadas a la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial, como apoyo a garantizar los Derechos Fundamentales de la población focalizada, entre ellos, la institucionalización del territorio, la integración regional y la participación ciudadana y buen gobierno; en concordancia a lo anterior se hace análisis sobre el tema, por lo que nos lleva a reflexionar en el siguiente interrogante:

¿La Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción territorial soluciona las necesidades de los municipios focalizados?

1.1.3 Hipótesis

La aplicación de la política de consolidación territorial, abarca teóricamente una variedad de programas en pro de los municipios focalizados, iniciando con programas contra cultivos ilícitos en la cual

incluyen la estrategia de Desarrollo Alternativo que busca fortalecer territorios libres de cultivos ilícitos mediante la ejecución de programas socioeconómicos lícitos y sostenibles para las comunidades que de una u otra forma han acudido a los cultivos ilícitos como medio de estabilidad económica, dicha estrategia contiene dos modelos 1. Modelo de Pos erradicación y Contención - Familias Guardabosques Modelo orientado a la atención de familias ubicadas en los territorios focalizados y priorizados por la UACT, que busca generar condiciones para el desarrollo de economías rurales lícitas sostenibles y aportar a la consolidación de los territorios; vinculando y comprometiendo a las familias en el desarrollo de buenas prácticas productivas, ambientales y socio organizacionales. 2. Modelo de Graduación orientado a trabajar con las organizaciones creadas y/o apoyadas en el marco del Desarrollo Alternativo, a través de acciones que pueden estar articuladas con otras entidades del Estado colombiano, la Cooperación Internacional y el sector privado, contribuyendo a la generación de condiciones que les permitan promover el encadenamiento productivo y consolidarse en el marco de la legalidad y su capacidad de auto gestión; además la política de consolidación territorial cuenta con la estrategia de erradicación manual forzosa, trabajo conjunto con la fuerza pública donde se erradica manualmente con el fin de medir el impacto real de las drogas que se evitaron procesar y su consecuente afectación a la salud pública por el consumo de drogas.

La Política de Consolidación Territorial cuenta con programas que permite llevar la oferta institucional a dichos territorios que logren el fin de consolidar territorios.

1.2 JUSTIFICACION

Inicialmente el presente trabajo investigativo, pretende indagar si la Política Nacional de Consolidación Territorial fue planeada correctamente en los municipios focalizados para así lograr una consolidación del territorio, garantizando los derechos fundamentales de dicha población.

Los municipios focalizados son territorios que históricamente ha sido azotada por la violencia, sus pobladores han tenido que padecer años de guerra y sufrimiento, y en estos momentos que Colombia se prepara para un posible post-conflicto el gobierno intenta con la Directiva Presidencial 01 de marzo 20 de 2009, lograr un "un proceso coordinado, progresivo e irreversible, por medio del cual se busca afianzar la articulación de los esfuerzos estatales para garantizar de manera sostenible un ambiente de seguridad y paz que permita el fortalecimiento de las instituciones democráticas, en beneficio del libre ejercicio de los derechos ciudadanos y de la generación de condiciones para su desarrollo humano".

Las condiciones sociales, culturales, históricas de cada región a intervenir son muy disimiles, y no se puede tratar de implementar una política para toda la población en iguales condiciones. Y es por esta razón que consideramos que la presente investigación es de vital importancia para determinar la efectividad en la implementación de una política de consolidación y reconstrucción territorial enfocada en las necesidades particulares de las regiones que han padecido los rigores de la guerra.

1.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION

1.3.1 OBJETIVO GENERAL

Determinar si el desarrollo de la política de reconstrucción territorial cumple con las necesidades de la población de los municipios focalizados.

1.3.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Analizar si la PNCRT consolida territorios
- Aportar a la intervención que se da desde la administración.
- Proponer un análisis que enfoque la diferencia que existe de un municipio a otro en cuanto a sus necesidades y así aplicar la PNCRT con mayor efectividad.

1.3 ANTECEDENTES DEL TEMA DE INVESTIGACIÓN

Para entender el propósito de estas políticas se debe conceptualizar lo que políticas como el PNCRT buscan lograr, que es en general aliviar o eliminar aquellas situaciones sociales que afectan el bienestar social de la población de un país, en especial de aquellos grupos menos favorecidos por situaciones de cualquier tipo, sean económicas, sociales, psicológicas, de género, etc.

Teóricamente una política social es una propuesta pública para una aplicación práctica tendiente a generar el bienestar social y económico de las personas o grupos humanos objeto de la política. Es decir que las políticas sociales son una expresión de la solidaridad institucional, que permiten el crecimiento económico y generan estabilidad para los ciudadanos.

La política de consolidación y reconstrucción territorial tiene diferentes objetivos, ya descritos en párrafos anteriores, pero como política social va a generar el bienestar social desde su campo de acción para la población de los municipios focalizados e intervenidos.

1.5 MARCOS REFERENCIALES

1.5.1 MARCO TEORICO

La Reconstrucción Territorial tomada como apertura a la búsqueda de una consolidación armonizada en los Municipios focalizados, da sus primeros pasos en la Ley 1151 de 2007 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010” con el objetivo “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos” y en la Ley 1450 de 2011 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 prosperidad para todos” llamado “Plan Nacional de Consolidación”.

Luego Bajo el Decreto 2332 del 2013 por medio del cual “se reglamenta el artículo 195 de la Ley 1450 de 2011 y se establecen las zonas y municipios de intervención de la PNCRT” Actualmente la PNCRT comprende 9 regiones en 13 departamentos y 58 municipios, los cuales son intervenidos bajo la dirección del Consejo Nacional de Seguridad.

El Plan esbozado por el Gobierno Nacional, tiene como marco político que fundamenta el accionar de la UACT, la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT), creada sobre la base de la recuperación de la seguridad territorial[6] y parte de una lectura amañada del conflicto desde el año 1998, en el que considera que las guerrillas de las FARC pasan de una estrategia de guerra de posiciones a la de guerra de guerrillas, por la imposibilidad de moverse en grandes grupos, ante la derrota integral propinada por la acción del Estado. En cuanto al ELN, establece el retroceso que esa guerrilla tuvo en el 2005. Frente a los grupos surgidos luego del proceso de desmovilización paramilitar, el documento que contiene el PCSD, les da el tratamiento de bandas criminales al servicio del narcotráfico o simplemente bandas criminales, hoy denominadas eufemísticamente “BACRIM”.

Bajo este marco, la acción del Estado inicio planteando un despliegue de la siguiente manera: “Con el fin de poner en marcha esta alineación de esfuerzos, el Ministerio de Defensa y la Agencia Presidencial para la Acción Social desarrollarán programas piloto con el fin de promover: (i) la recuperación del control institucional del Estado y de la seguridad en el territorio; (ii) la presencia integral de la institucionalidad estatal, el fortalecimiento de la gobernabilidad local y la participación efectiva de la sociedad civil; (iii) la erradicación de los cultivos ilícitos y el desarrollo de la economía lícita; (iv) la recuperación del medio ambiente; y (v) la administración eficaz y aplicación efectiva de la justicia”.

En la actualidad la PNCRT articula a todos los ministerios y entidades del gobierno central, así como a la Rama Judicial y a los gobiernos departamentales y locales, para trabajar de manera coordinada con el fin de garantizar el ejercicio de derechos civiles (cumplir con el Artículo 2 de la Constitución Política Nacional) a través de tres pilares:

Participación ciudadana y buen gobierno.

Integración regional: La integración económica, social e institucional de las regiones focalizadas.

Institucionalización del Territorio: La Recuperación o establecimiento de manera irreversible y sostenible de las capacidades institucionales públicas y sociales.

El Plan propone se desarrolle en 3 fases:

Control del Área: donde exista presencia activa de Grupos Armados Ilegales GAI, estructuras del narcotráfico y “bandas criminales” o zonas rojas;

Estabilización: En zonas donde existe control territorial por parte del Estado (zonas amarillas); y

Consolidación: en las zonas verdes, el objetivo consistirá en ejercer la plena autoridad del Estado y aumentar el bienestar de la población a través del normal y adecuado funcionamiento de todas sus instituciones y agencias.

Asimismo, el PNCRT en teoría busca “fortalecer la presencia del Estado en regiones afectadas históricamente por organizaciones armadas ilegales y los cultivos ilícitos; con el fin de establecer condiciones para la prosperidad y el efectivo ejercicio ciudadano de los derechos fundamentales” .

Tiene como Objetivos: 1. Reconstruir los territorios que han sido desbastados por décadas de violencia; 2. Consolidar los avances en materia de seguridad y aportar a la construcción de la paz; y 3. Contribuir a establecer las condiciones para la paz y la terminación del conflicto armado y los cultivos ilícitos.

La PNCRT articula a todos los ministerios y entidades del gobierno central, así como a la Rama Judicial y a los gobiernos departamentales y locales, para trabajar de manera coordinada a través de: 1. La Recuperación o establecimiento sostenible de las capacidades institucionales públicas y sociales. 2. La participación y el buen gobierno local, y 3. La integración económica, social e institucional de las regiones focalizadas, tiene como Pilares: 1. Participación ciudadana y buen gobierno, 2. Integración regional. 3. Institucionalización del Territorio y 4. La seguridad territorial: es la base de la consolidación.

Decreto 4161 de 2011 creó la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial y determinó sus objetivos, estructura y funciones. Con un presupuesto de 182.507 millones de pesos, dirigido demagógicamente a “Liderar y coordinar las acciones para la consolidación e integración de los territorios focalizados, para que su población tenga las mismas

oportunidades de desarrollo de las que gozan los ciudadanos de otras regiones, bajo un marco de seguridad e integración económica y social.

Los municipios intervenidos son considerados por el gobierno en la aplicación de la PNCRT como las locomotoras del país por su ubicación geográfica en cuanto a las enormes posibilidades sociales, ambientales y por supuesto económicas.

Demográficamente en los cincuenta y ocho municipios a intervenir son habitados por más de dos millones de personas, es decir que porcentualmente equivalen al 4,6% de la población. En su mayoría son personas jóvenes menores de 25 años, dentro de este rango de edad se encuentra el 70% de la misma.

Los territorios de estos municipios intervenidos son rurales con centros urbanos medianos desde donde se puede activar el desarrollo.

El aporte de estos cincuenta y ocho municipios al PIB corresponde en un aproximado al 5% debido a la producción minero energética, así como también a la industria agropecuaria.

Se considera que estos municipios intervenidos tienen un enorme potencial productivo y ambiental debido a varias razones y se espera que los resultados de la consolidación en estos aspectos los disparen.

Las razones para calificar a los municipios intervenidos como fuentes de producción económica y ambientalmente son porque dentro de las zonas de consolidación se encuentra un área de reserva forestal que equivale aproximadamente al 14% del total que tiene el país y de igual manera en gran medida es en estos territorios donde nacen muchas de las fuentes hídricas.

Sobre el tema de hidrocarburos estos municipios aportan con 31 millones de hectáreas de exploración. También es importante resaltar el aporte de estos municipios en el área de producción agropecuaria, como carnes, lácteos, frutas, cacao, entre otros.

Decimos en teoría y demagógicamente, porque pese a que superficialmente se muestra como un plan civil, la Ley 1450 de 2011 del "Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos" en su Artículo 195, indica que: "El direccionamiento estratégico de la Política Nacional de Consolidación Territorial será responsabilidad del Consejo de Seguridad Nacional. (...) aprovechando y fortaleciendo las capacidades del Centro de Coordinación de Acción Integral de la Presidencia de la República (CCAI) y sus Centros de Coordinación Regionales (CCR) Adicionalmente el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1894 del 2013 por el cual "se organiza el Sistema Nacional de Planeación, Coordinación y Seguimiento para la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial" y el Decreto 2332 del 2013 por medio del cual "se reglamenta el artículo 195 de la Ley 1450 de 2011 y se establecen las zonas y municipios de intervención de la PNCRT".

El desarrollo práctico de los "Planes de consolidación y reconstrucción territorial" evidencian:

- Que no existe articulación entre los proyectos sociales del plan de consolidación y los planes de desarrollo.
- Que existe una dependencia de autoridades civiles locales a las militares y policiales.
- Que hay un desconocimiento de las condiciones estructurales de los municipios.
- Se están priorizando las operaciones militares sin importar los efectos en la población civil que de ellas se deriven.

- Agudización de la crisis humanitaria con la implementación de planes cívico-militares.

A razón de que el Plan Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial, es una estrategia para resolver los problemas de posesión de tierras, de narcotráfico y cuyo fin último es crear bases fuertes para un futuro acuerdo de paz, este no lo logra. La situación presente de los municipios intervenidos dista de los que se logró conseguir con esta política en un comienzo. La violencia se ha recrudecido y en las poblaciones hay activa presencia de grupos al margen de la ley.

Han sido más de 5 billones de pesos los empleados en esta política cuyo fin principal es erradicar los cultivos ilícitos, pero en la práctica el PNCRT se convirtió en un apéndice de la guerra contra la guerrilla.

Ejemplos claros de este tipo de situación y de visibles fracasos en los resultados se pueden identificar en el Cauca, puesto que el control militar de la zona, control necesario para el desarrollo de la política como está planteada ha generado barreras en las redes sociales de sus pobladores, fragmentado sus economías.

A su vez los grupos violentos han aumentado las acciones violentas contra la población.

La población joven en muchas de las zonas intervenidas no encuentra más opciones económicas que vincularse con alguno de los grupos al margen de la ley.

Otro componente muy importante que ha generado evidencias negativas en el desarrollo práctico de la política es que la inversión social que ya se encuentra incluida en los respectivos presupuestos municipales,

están ligados a promesas electoreras o políticas de los respectivos alcaldes de turno que a proyectos que deriven efectivamente a la satisfacción de las necesidades de sus pobladores.

1.5.2 MARCO CONCEPTUAL

La política de reconstrucción territorial ya en su práctica ha mostrado falencias en algunos aspectos que los profundizaremos más adelante en este estudio con fuentes tanto oficiales, como de organismos no gubernamentales con el fin de poder analizar y obtener conclusiones objetivas, imparciales y verídicas.

Como hemos descrito de manera somera anteriormente, los resultados de esta política han arrojado evidencias desfavorables para los resultados que se pretenden, toda vez que se ha demostrado ineficacia en la desarticulación de grupos guerrilleros, como también en la reducción de cultivos ilícitos y en general de todo el plan antidroga.

Es innegable que las bandas criminales también tienen incidencia en las instituciones de los municipios, en sus estructuras.

Esta situación se sigue presentando por las conexiones políticas, económicas entre los actores políticos y algunos agentes violentos. En la mayoría de casos estas conexiones se dan por temas de tierras, cultivos, minería y por supuesto cultivos ilícitos. Es primordial llevar a la justicia a estos grupos violentos, porque son estas bandas criminales las que minimizan el impacto que puede tener la PNCRT. También es imperativo acabar con los lazos existentes entre las autoridades de cualquier nivel con las BACRIM, tanto para autoridades civiles, como militares.

Es necesario revisar y determinar el criterio de selección usado por el gobierno para la selección de los municipios intervenidos, toda vez que en algunos de ellos, que han sido víctimas de la violencia y los cultivos ilícitos, no fueron incluidos en el PNCRT. Por citar un ejemplo tenemos a Suarez en el norte del Cauca.

La reconstrucción del tejido social y la institucionalidad devastada por décadas de violencia en nuestro país no es tarea fácil, por ello es indispensable determinar qué factores y causas inciden en su éxito o fracaso.

1.5.3 MARCO NORMATIVO

- Directiva Presidencial 01 de marzo 20 de 2009

Coordinación del Gobierno Nacional para llevar a cabo el Plan Nacional de Consolidación Territorial.

Con el propósito de cumplir con los objetivos de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, mantener la confianza inversionista y avanzar en la política social efectiva, el Gobierno Nacional, se ha concentrado en diseñar un mecanismo que permita fortalecer la alineación de los esfuerzos militar, policial y antinarcoóticos y los esfuerzos en el área social, de justicia, desarrollo económico e institucional del Estado en zonas estratégicas del territorio nacional, denominado Salto Estratégico.

Con esta propuesta se pretende reafirmar la generación de condiciones de seguridad, con efectos irreversibles, buscando potenciar las condiciones necesarias para lograr la consolidación sostenible del Estado de acuerdo con las particularidades territoriales.

1. PLAN NACIONAL DE CONSOLIDACIÓN TERRITORIAL

El Plan Nacional de Consolidación Territorial es un proceso coordinado, progresivo e irreversible, por medio del cual se busca afianzar la articulación de los esfuerzos estatales para garantizar de manera sostenible un ambiente de seguridad y paz que permita el fortalecimiento de las instituciones democráticas, en beneficio del libre ejercicio de los derechos ciudadanos y de la generación de condiciones para su desarrollo humano.

Para avanzar en la consolidación sostenible de forma más eficiente, efectiva e integral se propone continuar con la Acción Inter-Agencial como herramienta de actuación rápida y dinámica para producir los resultados esperados, incrementar la confianza y credibilidad de los ciudadanos en el Estado, a través de: planeación conjunta y en paralelo, acciones colectivas y ejercicios de coordinación de las múltiples instituciones que participan en la implementación de la estrategia.ⁱ

- CONPES 3669 del 28 de junio de 2010

Define la Política Nacional de Erradicación Manual de Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo para la Consolidación Territorial.

- DECRETO 4161 DE 2011

"Por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial y se determinan sus objetivos, estructura y funciones"

La Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial tiene como objetivo implementar, ejecutar y hacer seguimiento a la ejecución de la Política Nacional de Consolidación Territorial, y canalizar, articular y

coordinar la intervención institucional diferenciada en las regiones de consolidación focalizadas y en las zonas afectadas por los cultivos ilícitos.

- Decreto 2559 de 2015

“Por el cual se fusiona la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema ANSPE y la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial - UACT en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Prosperidad Social y se modifica su estructura.”

Que en virtud de lo anterior la creación e implementación del Programa de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito de la Dirección de Gestión Territorial -DGT del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social- PROSPERIDAD SOCIAL se desarrollará de manera transitoria y en cumplimiento a los compromisos adquiridos por la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial - UACT las acciones enmarcadas en la Estrategia de Erradicación Manual y la Estrategia de Desarrollo Alternativo, organizadas con el propósito de promover la transición económica y social de los territorios de las regiones focalizadas afectadas por cultivos de uso ilícito.

1.5.4. MARCO TEORICO:

Romero, M. Tesis del estudio de caso sobre las dificultades en la implementación de la política pública en medio del conflicto armado. (Tesis Derecho). Universidad Católica de Colombia. Facultad de Derecho, Bogotá.

La autora del documento en mención nos esboza como la Política Nacional de Reconstrucción Territorial como política pública, está trazada para un post-conflicto y ha venido implementándose sin excepción a la firma del acuerdo con las FARC, en la mesa de negociaciones de la Habana, argumentando que la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción

Territorial puede comenzar desde cualquier fase del conflicto, desde una perspectiva a la reconstrucción, como complemento de gran relevancia, para el logro de los objetivos propuestos, se incluye a la población civil y tiene un diseño diferente a las políticas antepuestas lo que la hace más estructurada, ya que Habitualmente, las políticas, programas y leyes que se generan en la implementación de nuevas condiciones para el mejoramiento de las circunstancias de zozobra en la población, proponen al Gobierno de turno, diversos problemas de ejecución, tanto de las apropiaciones presupuestales, como del cumplimiento de los objetivos mediáticos.

En Colombia las fuerzas políticas juegan un papel fundamental en cada decisión que se toma para crear o no políticas en pro del desarrollo de las comunidades, en ocasiones podría pensarse que las decisiones se toman con el fin de cumplir compromisos políticos que nada tienen ver con el desarrollo de nuestro país, por ello consideramos que una política pública en este caso la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial debe tener un sólido camino por el cual trasegar, un comienzo y un fin, que pueda demostrar si en realidad es una Política funcional, adecuada para un posible pos-conflicto.

UACT. (2015) libro Consolidando Territorios para la Paz. Bogotá

El Libro Consolidando Territorios para la Paz identifica que el Estado Colombiano a través de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial muestra la búsqueda de consolidar territorios a través de la presencia y el establecimiento progresivo de las bases para un desarrollo rural, que contemple la provisión de infraestructura, servicios básicos y acceso a tierras, fomentando que los ciudadanos decidan sobre su realidad y participen en los procesos democráticos, que se fortalezcan los gobiernos locales con acompañamiento integral del Estado y que las comunidades instaladas en esa Colombia rural, conozcan y disfruten plenamente de sus derechos constitucionales.

El trabajo de los servidores públicos que desarrollan la Política en Terreno o en las zonas focalizadas, más que prestar un servicio, deben llegar a institucionalizar dicha política, para así generar confianza en las comunidades y sentido de pertenencia por un Estado que pretende dejar las armas y los cultivos ilícitos para entrar a la legalidad con trabajo conjunto de las Instituciones centrales, locales, las Fuerzas Militares y la última pero más importante la comunidad.

Carmen Graciela Florez, Jemay Mosquera y Alejandro Canal. Artículo Conflictos del territorio y restitución de tierras en Colombia. Revista de altos estudios europeos.

Consideramos que este estudio es pertinente para nuestra investigación, toda vez que aborda temas sobre el uso del territorio, tema que dentro de la PNCRT tiene incidencia en cuanto a que dentro de los objetivos de la política se encuentra la sustitución de cultivos ilícitos.

Este artículo enfoca su estudio a las estrategias para la gestión de los conflictos, indicando que se deben transformar los problemas o debilidades identificadas a partir de las fortalezas que existan en un determinado territorio, explotando las potencialidades que existan.

En este aspecto es donde con los autores tenemos nuestra mayor coincidencia, toda vez que consideramos que la intervención de una política que tiene por objetivo garantizar los Derechos Fundamentales de la población focalizada, la institucionalización del territorio, la integración regional y la participación ciudadana y buen gobierno, tiene que garantizarse con una intervención diferenciada, de acuerdo a las necesidades específicas de cada población o grupo humano, teniendo en cuenta aquellos aspectos de los cuales su puede valer las diferentes políticas en un territorio para aprovecharlos y así maximizar los resultados deseados.

También coincidimos con los autores del artículo en cuanto que este tipo de políticas deben realizarse de manera articulada por todas las

instituciones y organismos que tienen incidencia en su aplicación y desarrollo. Y aunque ellos se refieren a la reparación integral, también creemos que el éxito de una política como la PNCRT debe convertirse en una línea de conducta transversal para el conjunto de las ramas del poder público.

José Miguel Candía, Exclusión y pobreza. La focalización de las políticas sociales.

Tomamos dentro de nuestros referentes en nuestra investigación al doctor Candía, por cuanto en el texto referenciado, muestran que la focalización según palabras del autor es un concepto central para la formulación de políticas sociales. En el caso de la PNCRT también se utiliza el término de focalización de los municipios intervenidos por la política, toda vez que con la focalización los responsables de las políticas sociales podían conocer las prioridades, las necesidades objetivas y las soluciones adecuadas a partir de un manejo sistemático de fuentes informativas. La anterior definición aplica en la implementación llevada a cabo por la unidad de consolidación y reconstrucción territorial por cuanto se manejaron diferentes criterios para la selección de los municipios a intervenir, especialmente para aquellos más afectados por la violencia histórica de nuestro país.

1.6 DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA

1.6.1 MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

La presente investigación será realizada mediante el método de análisis y síntesis, toda vez que realizaremos un estudio profundo de los resultados que arroja la política de consolidación y reconstrucción territorial, para determinar su nivel de éxito en la consecución de sus objetivos o su fracaso y las razones de ello, utilizando para ellos fuentes de información oficiales y no oficiales, para lograr de esta manera tener una visión más amplia y objetiva de lo conseguido por la política en este momento.

1.6.2 INSTRUMENTOS DE RECOLECCION DE LA INFORMACION

Fuentes primarias: Información suministrada por la entidad de consolidación territorial, así como también de organismos y entidades no gubernamentales acreditadas y reconocidas.

Fuentes secundarias: Información de distintos autores, reportajes periodísticos, testimonios y columnas de opinión que investiguen y aporten sobre la PNCRT.

CAPITULO II

POLITICA DE CONSOLIDACIÓN Y RECONSTRUCCION TERRITORIAL

Generalidades



La Política responde, entonces, a la necesidad de desplegar una acción integral y coordinada de toda la institucionalidad del Estado en un conjunto de regiones donde las organizaciones armadas ilegales conforman el 'sistema regional de la amenaza' a la seguridad nacional y ejercen o se disputan el control ilegal del territorio. Los objetivos de la PNCRT son recuperar o establecer de manera irreversible el control institucional y legal del territorio, garantizar la participación ciudadana y lograr la integración económica, social e institucional de las regiones focalizadas, consolidando las condiciones de sostenibilidad en la recuperación de la seguridad y las garantías de protección a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos. La PNCRT es una intervención con un horizonte de tiempo definido que busca afianzar las capacidades locales y recobrar el control institucional en las zonas donde persiste el 'sistema regional de amenaza'. En síntesis, la PNCRT implica la acción

coordinada de la capacidad militar –para garantizar la recuperación de la seguridad territorial-, de la policía y el sistema de justicia –para consolidar la protección y justicia ciudadana- y del resto de la institucionalidad estatal responsable de proveer las condiciones y los servicios para el desarrollo económico y social, la integración del territorio y sus habitantes a la vida económica, social e institucional del país. La PNCRT trae consigo un elemento novedoso de la política. La fuerza militar se constituye en una condición necesaria pero no suficiente para desestructurar la amenaza a la seguridad que proviene de los grupos armados ilegales. En el pasado los diferentes esfuerzos del DOCUMENTO DE LINEAMIENTOS PNCRT 24 Estado para enfrentar esa amenaza y establecer condiciones sostenibles de paz y seguridad actuaron de forma poco coordinada. Las acciones y la estrategia de la fuerza pública no eran complementadas con la oportuna movilización del resto de la institucionalidad pública; con el propósito de “consolidar” la recuperación de la seguridad mediante el control institucional del territorio, la integración efectiva al resto del país y el desarrollo de la cohesión social y la participación ciudadana. Por tanto, los avances en la recuperación militar de la seguridad, por lo general, resultaron efímeros y reversibles. El enfoque de la PNCRT corrige esta falla mediante la movilización coordinada de todas las instituciones del Estado, bajo principios de secuencia lógica de las intervenciones.ⁱⁱ

2.1 HISTORIA

Desarrollo histórico que llevo a la creación de la PNCRT:

Década de los 70: Se crea la División Especial de Cooperación Técnica Internacional en el Departamento Nacional de Planeación - DNP y es la encargada de la coordinación de la cooperación en el nivel nacional conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Década de los 90: Dadas las transformaciones que se dieron en el ámbito mundial, entre otros, como que el país fue clasificado de ingreso medio, se emprendió el estudio de la política Nacional de Cooperación Internacional, que recomendó la elaboración del documento CONPES 2768 de 1995 y se crea en 1993 la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional - ACCL, adscrita al DNP.

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo "Cambio para Construir la Paz", se consideró la necesidad de cambiar la adscripción de la Agencia al Ministerio de Relaciones Exteriores en el año 1999.

2003: En el Plan Nacional "Hacia un Estado Comunitario", en el que por primera vez se hace referencia explícita al tema de cooperación internacional, el gobierno determinó adscribir la agencia al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República - DAPR.

2005: En el marco del programa de renovación de la administración pública, y con el ánimo de lograr mayor efectividad en el gasto de las entidades adscritas a la Presidencia de la República, establecer sinergias y compartir procesos de soporte, se crea la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL, que cuenta con una Dirección misional en el tema DE Programa Contra Cultivos Ilícitos. Así mismo se conformó el grupo de Direccionamiento Estratégico.

2011: El Presidente Juan Manuel Santos, haciendo uso de las facultades extraordinarias que recibió del Congreso, para escindir o crear entidades, creó la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC-Colombia, como una entidad adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.iii

2012: La ley de 1448 de 2011, representó para Colombia un avance en términos de reconocimiento y dignificación de las víctimas a través de la materialización de sus derechos constitucionales, para lo cual el Gobierno de Colombia en un marco de justicia transicional estableció un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de la violencia. Para lograr este objetivo y con el fin de evitar duplicidad de funciones y garantizar la continuidad en el servicio, sin que ningún momento se afecte la atención a las víctimas, el Presidente Juan Manuel Santos decidió transformar la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – ACCIÓN SOCIAL- en un Departamento Administrativo encargado de fijar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a víctimas de la violencia, la inclusión social, atención a grupos vulnerables y la reintegración social y económica.^{iv}

En este sentido se efectuó la transformación de ACCIÓN SOCIAL, dando paso a la creación del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el cual tiene como reto principal avanzar en la superación de la pobreza, la inclusión de la población vulnerable y víctima de la violencia, y la consolidación de los territorios a través de la garantía de la presencia del Estado en una senda de prosperidad y reconciliación^v

A finales del año 2012 se crea la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial, Entidad adscrita al Departamento Administrativo para la Consolidación Territorial, quien fue la encargada de desarrollar la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial.

2015: En diciembre del año 2015 fusionan a la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial y a la Agencia Presidencia Contra la Pobreza Extrema en Prosperidad Social, volviéndose la Dirección de Gestión Territorial la encargada de Culminar los procesos de la UACT

2.1.1 Antecedentes del sistema

2004: Creación del CCAI, definición de metodologías básicas de coordinación.

2007: Enfoque "Recuperación Social del Territorio". Inicio de análisis y diseño del "Salto Estratégico" •2009: Adopción del Plan Nacional de Consolidación. Reorganización estratégica. Directiva presidencial 01, 2009

2010: Sistema Administrativo Nacional de Consolidación-Decreto 2933. Revisión estratégica de cara a la "Prosperidad Democrática"

2012: Nueva Política de Consolidación y Reconstrucción Territorial / UACT^{vi}

- Integrar a la vida económica y social del país las regiones de la periferia que han sido la principal fuente de violencia;
- Garantizar la protección y el respeto de los derechos en todo el territorio nacional;
- Establecer una efectiva presencia institucional.

Implementación de la Política

El enfoque regional de la PNCRT requiere como complemento políticas de focalización en las zonas de consolidación: es decir, en las zonas que han sido víctimas de la acción de las organizaciones armadas ilegales y que con frecuencia han estado sometidas a la economía del narcotráfico. Estas regiones, por lo general de baja densidad poblacional, requieren de un tratamiento especial, precisamente porque desde estas regiones ha surgido buena parte de la violencia: su integración económica y social y la mejora de las condiciones de vida son determinantes para superar las condiciones que promueven el conflicto armado. Y su población, que ha sufrido como

ninguna los efectos de la violencia, merece especial atención. La PNCRT busca focalizar recursos públicos en diferentes regiones de consolidación de manera sostenida, para asegurar que las zonas sujetas a la intervención de la política alcancen las condiciones mínimas para controlar institucionalmente el territorio, mejorar la participación ciudadana y propiciar su integración a la vida y economía nacional, a partir de cinco criterios:

- una visión territorial, que parta de una comprensión adecuada de su valor público y de las lógicas territoriales, que ayude a lograr un ordenamiento óptimo, mediante la inversión focalizada de recursos en bienes públicos (infraestructura, educación, etc.) y el desarrollo de proyectos productivos;

- planes regionales de acción, que describan con precisión las diferentes líneas de intervención, que definan los actores responsables, acciones a ejecutar y tiempos de implementación, y que aseguren un marco estructurado para la planificación de proyectos;

- mecanismos de gestión y coordinación regional, que aseguren la coordinación entre las diferentes agencias nacionales y territoriales (departamentales y municipales) que intervienen el territorio; que garanticen la concurrencia ordenada y coordinada tanto de intervenciones del Estado central como el regional y local; que defina los roles de las instituciones que intervienen y que organicen de manera clara la secuencia y gradualidad de las acciones de las instituciones en el territorio.

- modos de intervención, que son el desarrollo de los planes regionales con criterios de pertinencia y oportunidad, aplicando no solamente modelos de intervención secuencial, sino también aquellas inversiones que garanticen integralidad y complementariedad de las acciones del Estado nacional y local; de acuerdo a los avances en seguridad y las condiciones de estabilidad de las zonas de consolidación. La adopción de estos modos de intervención permitirán emprender proyectos de mayor envergadura para combatir las actividades de

DOCUMENTO DE LINEAMIENTOS PNCRT 33 uso

ilegal del territorio, adoptar acciones de formalización y titulación de la propiedad rural y para dinamizar el desarrollo social, económico y político.

- seguimiento y evaluación: toda intervención es dinámica y requiere de un mejoramiento permanente, de acciones de monitoreo, seguimiento y evaluación para constatar los avances progresivos en las acciones institucionales en el territorio.^{vii}

2.1.2 FOCALIZACIÓN

- Macarena – Caguan
- Cordillera Central
- Nudo de Paramillo
- Tumaco
- Montes de María
- Putumayo
- Catatumbo

2.1.3 Estrategias

- Estrategia de Desarrollo Alternativo

La Estrategia de Erradicación Manual es la acción de arrancar el arbusto de coca y/o marihuana, o cortar (soquear) la planta de amapola, produciendo la consecuente muerte por deshidratación. Por otra parte, la erradicación manual en apoyo a la Fuerza Pública consiste en eliminar la totalidad de las plantas de coca, amapola y marihuana a través de los Grupos Móviles de Erradicación-GME, cuando no existe concertación con la comunidad o cuando es la comunidad quien solicita expresamente que se ejecute esta modalidad de erradicación.

- Estrategia Contra Cultivos Ilícitos

Conjunto de estrategias o acciones gubernamentales organizadas con el propósito de restituir los derechos de las comunidades que tienen presencia, vulnerabilidad o amenaza de cultivos de uso ilícito, mediante la armonización y coordinación de esfuerzos de erradicación manual y acciones de post erradicación, para evitar la resiembra, persistencia y expansión de los cultivos de uso ilícitos, generando alternativas lícitas de desarrollo.

2.1.4 PRESUPUESTO

2012: \$ 212.982.900.047,00

2013: \$ 183.499.000.000,00

2014: \$ 185.746.000.000.00

2015: \$ 201.458.000.000.00

2.1.5 Participación de la comunidad, del gobierno y de los entes internacionales.

Consulta Previa. Es un proceso de diálogo y concertación intercultural que busca garantizar la participación real, oportuna (previa), y legítima de los grupos étnicos en la toma de decisiones, proyectos o actividades que los afecten, con el fin de proteger su integridad étnica y cultural.

Participación ciudadana y buen gobierno

- Participación ciudadana se entiende como la generación y el fortalecimiento de las capacidades de la ciudadanía y la

comunidad para influir en la gestión del desarrollo local y ejercer el control democrático de la gestión pública en el territorio.

- Buen gobierno local, por su parte, se refiere a las capacidades institucionales de los municipios para garantizar el eficaz y transparente funcionamiento de la gestión local del desarrollo y los recursos para la provisión de servicios a la población.

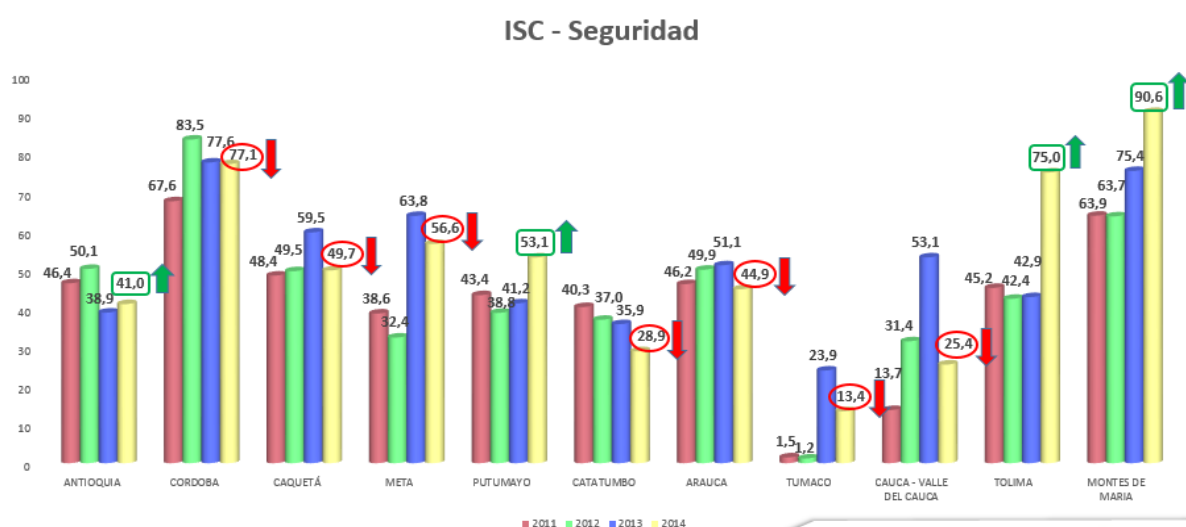
III CAPITULO

RESULTADOS DE LA POLITICA FRENTE A LA CONSOLIDACION DEL TERRITORIO, LA SEGURIDAD CIUDADANA Y EL DESARROLLO DE LOS ACUERDOS DE PAZ.

3. La Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial

3.1.1 Pilar I: Institucionalización del Territorio

Análisis de la política por componente – Seguridad



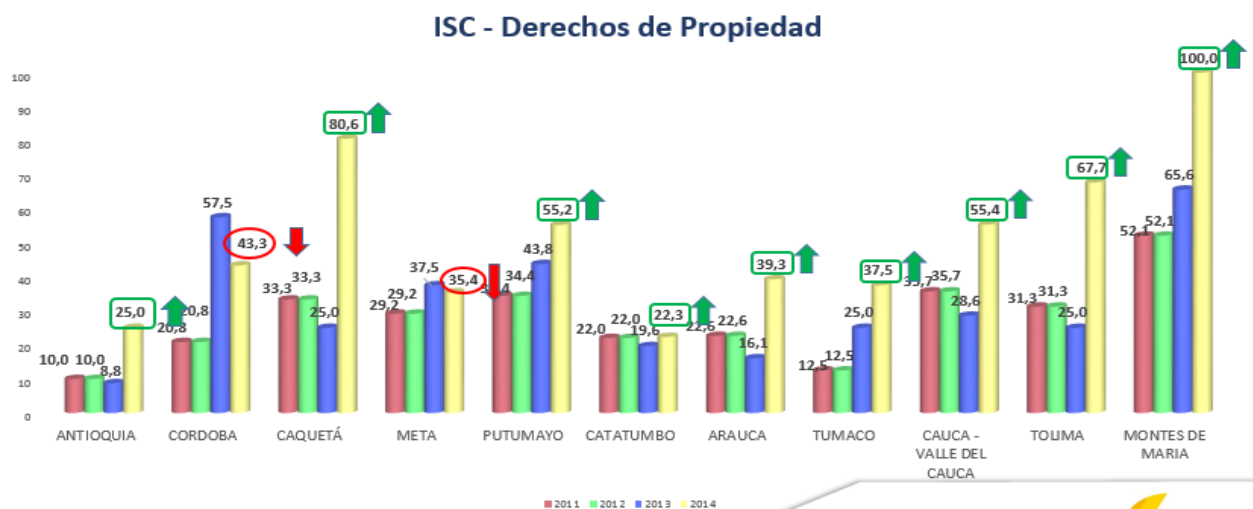
REGIONAL	PRO	CONTRA
ANTIOQUIA - CORDOBA	En la mayoría de municipios cuentan con aparato de justicia completo - Se realizaron brigadas judiciales y cuentan con Conciliadores en Equidad	Briceño no cuenta con aparato justicia completo y permanente Puerto Libertador no cuenta con Conciliadores ni se realizaron jornadas
CAQUETÁ	Los tres municipios prácticamente cuentan con aparato de justicia	En la Montañita y San Vicente no se hicieron brigadas y no cuentan con Conciliadores en Equidad
META	Cuentan con casi todo el aparato de justicia en todos los municipios.	No cuentan con Defensoría Pública – No se hicieron brigadas
PUTUMAYO	Cuentan con casi todo el aparato de justicia en todos los municipios.	No tienen Conciliadores en Equidad – No realizaron brigadas – En San Miguel no cuentan con Unidad de fiscalía delegada ante jueces municipales y promiscuos
CATATUMBO	No les aplica la jurisdicción especial indígena	Falta Fiscalía – Conciliadores – Defensoría y la realización de brigadas

ARAUCA	Mejoraron la presencia del aparato de justicia	Falta Fiscalía – Conciliadores – Defensoría
TUMACO	Cuentan con casi todo el aparato de justicia en todos los municipios.	Falta Unidad de fiscalía delegada ante jueces municipales y promiscuos.
CAUCA - VALLE DEL CAUCA	Mejoraron la presencia del aparato de justicia	No realizaron brigadas de justicia y continúan sin Conciliadores
TOLIMA	Cuentan con casi todo el aparato de justicia	No cuentan con Defensoría – disminuyeron las brigadas de justicia
MONTES DE MARIA	Mejoraron la presencia del aparato de justicia – No aplica la jurisdicción espacial indígena a la mayoría de municipios – Incrementaron No. de brigadas	Ovejas no cuenta con Defensoría ni jurisdicción especial indígena

En el Componente de Seguridad visualizamos que en los Departamentos donde la política tiene municipios focalizados, encontramos un déficit en cuando a que no se realizan brigadas (Las brigadas llevan a dichos territorios aparte de ayuda médica, una gran parte de la oferta estatal, lo cual genera a los habitantes un acercamiento con la nacionalidad).

No cuentan con sistemas de justicia solidos que generen confianza a las comunidades, ya que el poder judicial es una de las funciones primordiales del Estado, algunas de las reacciones que puede desencadenar la falta de acceso a la justicia, es el temor a los grupos opresores.

Análisis de la política por componente – Derechos de Propiedad



REGIONAL	PRO	CONTRA
ANTIOQUIA	En la mayoría de municipios N/A Delimitación de parques naturales y zonas de amortiguación ni Sustracción de zonas de reserva forestal – Actualización Catastral - Microfocalización	POT - Planes de Ordenamiento Territorial. Sustracción de zonas de reserva - Microfocalización - Actualización catastral
CORDOBA	Delimitación de PN (excepto Valencia) - POT	
CAQUETÁ	N/A Delimitación de parques naturales y zonas de amortiguación – Microfocalización –Actualización catastral - POT	
META	La microfocalización solo aplica y está para San Juan de Arama	Actualización catastral – POT - Sustracción de zonas de reserva forestal
PUTUMAYO	N/A la Delimitación PN y zonas de amortiguación para todos los mpios, ni la Sustracción de zonas de reserva forestal – Avanzaron en los POT – Actualización Catastral	Microfocalización
CATATUMBO	Microfocalizaron 1 mpio. - N/A la Delimitación PN y zonas de amortiguación para todos los mpios, ni la Sustracción de zonas de reserva forestal a 2 mpios.	Actualización catastral – POT
ARAUCA	N/A Microfocalización – Cuentan con POT	Actualización catastral – Delimitación de PN y zonas de amortiguación - Sustracción de zonas de reserva forestal

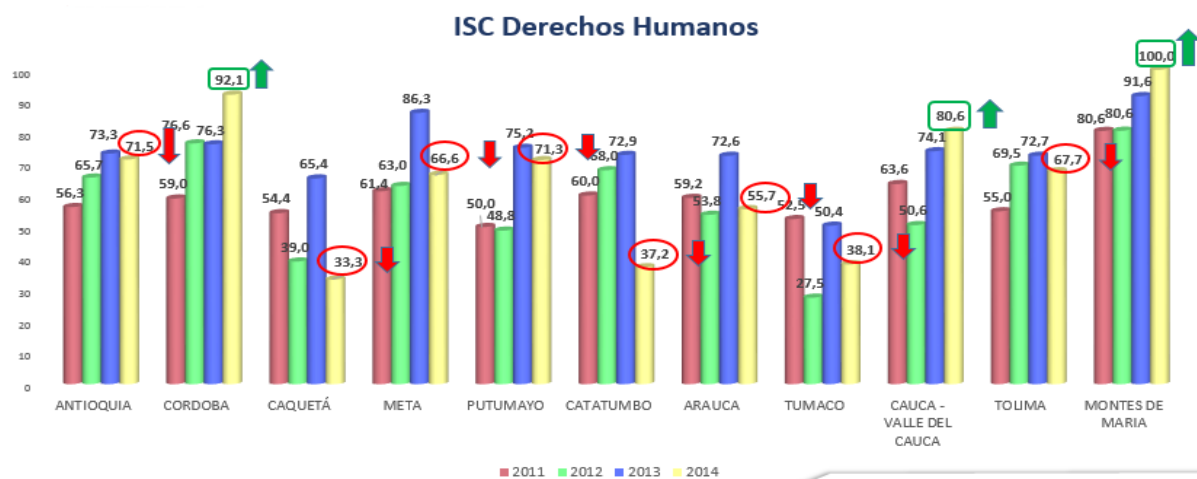
TUMACO	Sustracción de zonas de reserva forestal - Actualización catastral - POT	Microfocalización - Delimitación de PN y zonas de amortiguación
CAUCA - VALLE DEL CAUCA	N/A Sustracción de zonas de reserva forestal a ningún mpio. – Los mpios. a los que aplica la Delimitación PN, están ok – POT – Actualización Catastral	Microfocalización (Solo Santander de Quilichao)
TOLIMA	Delimitación de PN y zonas de amortiguación (excepto Ataco N/A) – N/A Sustracción de zonas de reserva forestal (Ataco – Planadas N/A) – POT	Microfocalización - Actualización Catastral
MONTES DE MARIA	En 3 municipios N/A Delimitación de PN y Zonas de amortiguación (San Onofre ok) – N/A Sustracción de zonas de reserva forestal – Actualización Catastral - Microfocalización - POT	

El Componente de Derecho a la Propiedad es de gran importancia como instrumento técnico y normativo de planeación y gestión de largo plazo; es el conjunto de acciones y políticas, administrativas y de planeación física, que orientarán el desarrollo del territorio municipal por los próximos años y que regularán la utilización, ocupación y transformación del espacio físico urbano y rural. Un POT es en esencia, el pacto social de una población con su territorio.^{viii}

La microfocalización es un modelo de selección de casos para atender prioritariamente necesidades de los territorios.

Dichos modelos cuando nos son implementados, no generan ningún tipo de progreso al territorio vulnerable, ocasionando retrasos en la infraestructura del municipio, vereda o corregimiento y no mejora la calidad de vida de la comunidad asentada, como principal objetivo del alcalde de turno.

Análisis de la política por componente – Derechos Humanos



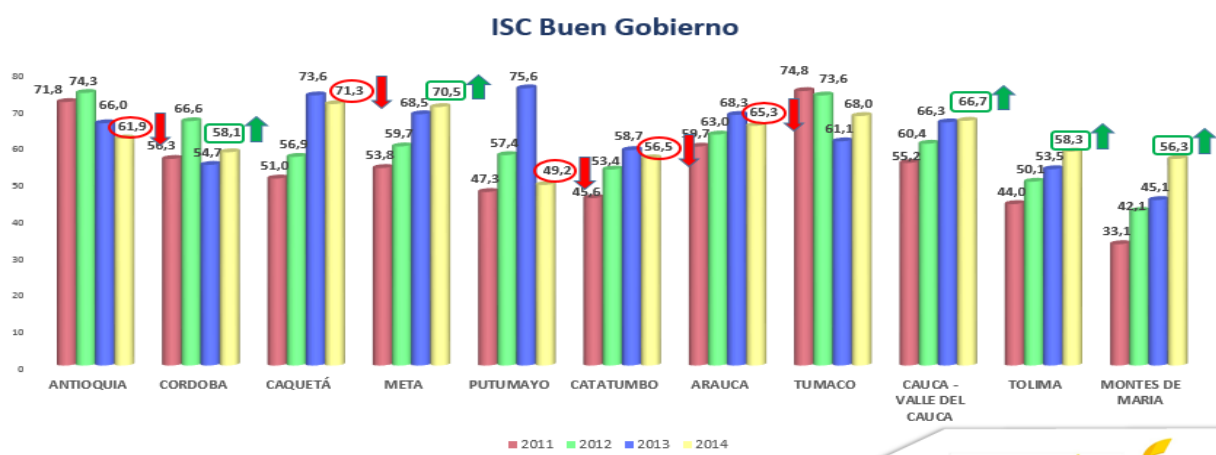
REGIONAL	PRO	CONTRA
ANTIOQUIA	Existencia del Comité Municipal de DDHH – Minas Antipersonas	Plan de acción Comité de DDHH - Desplazamiento forzado
CORDOBA	Existencia del Comité Municipal de DDHH (plan de acción implementado y seguimiento) - Minas antipersonas – Desplazamiento	
CAQUETÁ	Masacres - Homicidios	Comité Municipal de DDHH - Minas antipersonas – Desplazamiento forzado
META	Existencia del Comité Municipal de DDHH	Plan de acción y seguimiento Comité Municipal de DDHH – Minas antipersonas
PUTUMAYO	Existencia del Comité Municipal de DDHH (plan de acción implementado y seguimiento) – Minas antipersonas	Desplazamiento forzado – Secuestros extorsivos
CATATUMBO	Existencia del Comité Municipal de DDHH	Plan de acción y seguimiento Comité Municipal de DDHH – Minas antipersonas – Desplazamiento – Secuestros extorsivos
ARAUCA	Disminuyeron Secuestros extorsivos	Comité Municipal de DDHH (Plan de acción y seguimiento) – Minas antipersonas – Desplazamiento forzado –
TUMACO	Existencia del Comité Municipal de DDHH con Plan de acción - mejoro Accidentes minas antipersona	Seguimiento Comité Municipal de DDHH – Desplazamiento forzado – secuestros extorsivos
CAUCA - VALLE DEL CAUCA	Existencia del Comité Municipal de DDHH con Plan de acción y seguimiento – Secuestros	Accidente minas antipersonas – Desplazamiento forzado

	extorsivos – Masacres (no mpio. pareja)	
TOLIMA	Existencia del Comité Municipal de DDHH (plan de acción implementado y seguimiento)	Accidente minas antipersonas – Desplazamiento forzado
MONTES DE MARIA	Existencia del Comité Municipal de DDHH (plan de acción implementado y seguimiento)	Desplazamiento forzado

El Componente de Derechos Humanos, el más importante de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial como fin último de todo modelo, estrategia y mecanismo implementadas para que el Estado los garantice; lamentablemente en cada uno de los territorios focalizados, por ser de alta influencia en organizaciones o grupos ilícitos, sigue existiendo altos niveles de desplazamiento, de minas antipersona, secuestros, entre otras.

3.1.2 Pilar II: Buen Gobierno y Participación Ciudadana

Análisis de la política por componente – Buen Gobierno



REGIONAL	PRO	CONTRA
ANTIOQUIA	Índice de Gobierno Abierto Índice de Gobierno Abierto - Contribuyentes efectivos del impuesto predial - ICA	Monto de proyectos aprobados por los OCAD - Porcentaje de contribuyentes efectivos del impuesto predial - ICA
CORDOBA		Monto de proyectos aprobados por los OCAD

CAQUETÁ	Contribuyentes efectivos del impuesto predial	Monto de proyectos aprobados por los OCAD - Índice Gobierno Abierto - ICA
META	Índice de Gobierno Abierto - Contribuyentes efectivos del impuesto predial - ICA	Monto de proyectos aprobados por los OCAD
PUTUMAYO	Índice de Gobierno Abierto - Contribuyentes efectivos del impuesto predial - ICA	Monto de proyectos aprobados por los OCAD - ICA
CATATUMBO	ICA – Índice Gobierno Abierto	Monto de proyectos aprobados por los OCAD - Porcentaje de contribuyentes efectivos del impuesto predial
ARAUCA	Monto de proyectos aprobados por los OCAD - Índice Gobierno Abierto	Porcentaje de contribuyentes efectivos del impuesto predial - ICA
TUMACO	Monto de proyectos aprobados por los OCAD	Índice Gobierno Abierto - Contribuyentes efectivos del impuesto predial
CAUCA - VALLE DEL CAUCA	Monto de proyectos aprobados por los OCAD - Índice Gobierno Abierto - Contribuyentes efectivos del impuesto predial	Contribuyentes efectivos del ICA
TOLIMA	Contribuyentes efectivos del ICA - Índice Gobierno Abierto	Monto de proyectos aprobados por los OCAD - Predial
MONTES DE MARIA	Monto de proyectos aprobados por los OCAD - Contribuyentes efectivos del impuesto predial	Índice de Gobierno Abierto - ICA

El Componente de Buen Gobierno y Participación Ciudadana, son estrategias para el fortalecimiento institucional, desde la perspectiva de un trabajo conjunto con la Comunidad y las Instituciones Estatales, desde ese momento se pactan los compromisos, que las instituciones del estado delegadas deben desarrollar, las más relevantes en los municipios focalizados son los Órganos Colegiados de Administración y Decisión – OCAD y el ICA que son los encargados de ejecutar la realización de los proyectos priorizados para dichas comunidades.

Análisis de la política por componente – Participación Ciudadana

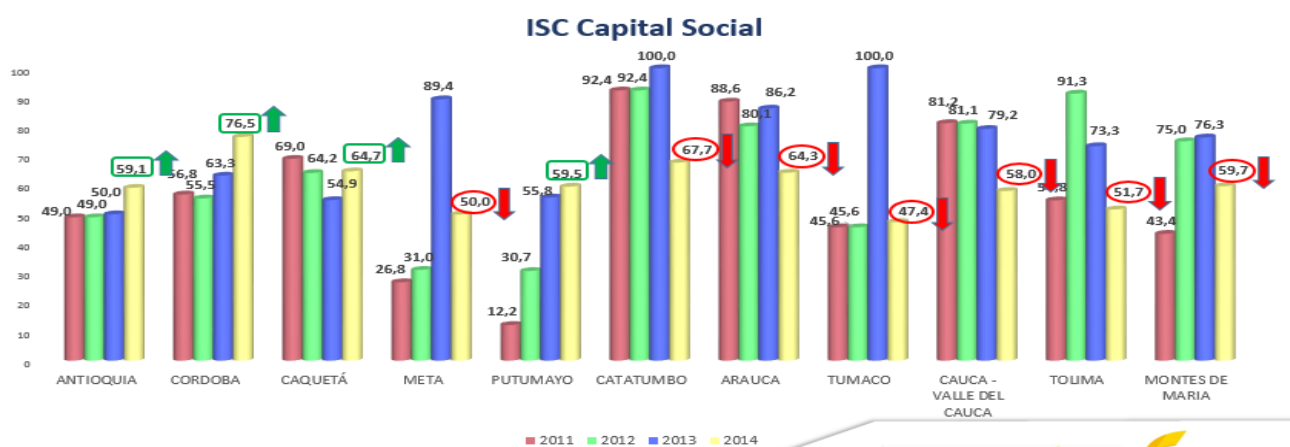


REGIONAL	PRO	CONTRA
ANTIOQUIA	Índice de Gobierno Abierto	Monto de proyectos aprobados por los OCAD - Porcentaje de contribuyentes efectivos del impuesto predial - ICA
CORDOBA	Índice de Gobierno Abierto - Contribuyentes efectivos del impuesto predial - ICA	Monto de proyectos aprobados por los OCAD
CAQUETÁ	Contribuyentes efectivos del impuesto predial	Monto de proyectos aprobados por los OCAD - Índice Gobierno Abierto - ICA
META	Índice de Gobierno Abierto - Contribuyentes efectivos del impuesto predial - ICA	Monto de proyectos aprobados por los OCAD
PUTUMAYO	Índice de Gobierno Abierto - Contribuyentes efectivos del impuesto predial - ICA	Monto de proyectos aprobados por los OCAD - ICA
CATATUMBO	ICA – Índice Gobierno Abierto	Monto de proyectos aprobados por los OCAD - Porcentaje de contribuyentes efectivos del impuesto predial
ARAUCA	Monto de proyectos aprobados por los OCAD - Índice Gobierno Abierto	Porcentaje de contribuyentes efectivos del impuesto predial - ICA
TUMACO	Monto de proyectos aprobados por los OCAD	Índice Gobierno Abierto - Contribuyentes efectivos del impuesto predial
CAUCA - VALLE DEL CAUCA	Monto de proyectos aprobados por los OCAD - Índice Gobierno Abierto - Contribuyentes efectivos del impuesto predial	Contribuyentes efectivos del ICA
TOLIMA	Contribuyentes efectivos del ICA - Índice Gobierno Abierto	Monto de proyectos aprobados por los OCAD - Predial

MONTES DE MARIA	Monto de proyectos aprobados por los OCAD - Contribuyentes efectivos del impuesto predial	Índice de Gobierno Abierto - ICA
-----------------	---	----------------------------------

El Componente de Buen Gobierno y Participación Ciudadana, son estrategias para el fortalecimiento institucional, desde la perspectiva de un trabajo conjunto con la Comunidad y las Instituciones Estatales, desde ese momento se pactan los compromisos, que las instituciones del estado delegadas deben desarrollar, las más relevantes en los municipios focalizados son los Órganos Colegiados de Administración y Decisión – OCAD y el ICA que son los encargados de ejecutar la realización de los proyectos priorizados para dichas comunidades.

Análisis de la política por componente – Capital Social



REGIONAL	PRO	CONTRA
ANTIOQUIA	Se mantienen las JAC - Juntas de Acción Comuna y las organizaciones sociales activas	
CORDOBA	Se mantienen las JAC y las organizaciones sociales activas	
CAQUETÁ	Organizaciones sociales activas	JAC activas

META	JAC activas	Organizaciones sociales activas
PUTUMAYO	JAC activas	Organizaciones sociales activas
CATATUMBO	JAC activas	Organizaciones sociales activas
ARAUCA	JAC activas	Organizaciones sociales activas
TUMACO	Avances en JAC	JAC y las organizaciones sociales activas
CAUCA - VALLE DEL CAUCA	JAC activas	Organizaciones sociales activas
TOLIMA	JAC activas	Organizaciones sociales activas
MONTES DE MARIA		JAC y las organizaciones sociales activas

El Componente Capital Social pretendía trabajar con las Juntas de Acción Comunal y las Organizaciones sociales con el fin de que los proyectos y programas que se pretendían llevar al territorio fueran avalados por la comunidad, como se evidencia en el 2014 tuvo una disminución sustancial lo que no permitió un eficiente desarrollo de la Política.

3.1.3 Pilar III: Integración Regional

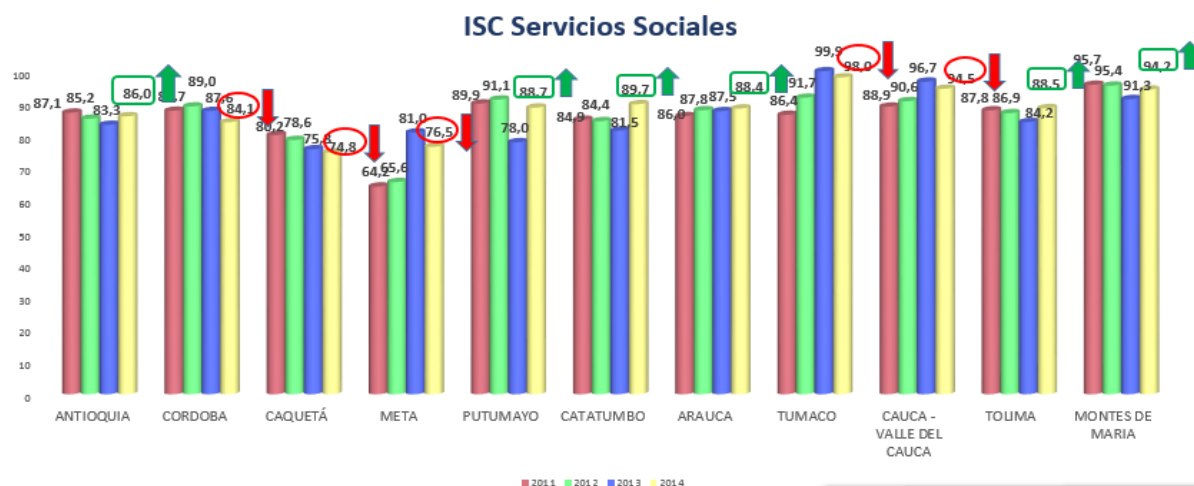
Análisis de la política por componente – Conectividad



REGIONAL	PRO	CONTRA
ANTIOQUIA	Centros poblados principales que tienen conectividad con el casco urbano del municipio - vía asfaltada o pavimentada que comunique al municipio con una ciudad principal - Cobertura del servicio de energía eléctrica – Cobertura señal celular	Nechí e Ituango leve descenso (conectividad con casco urbano – señal celular)
CORDOBA	"	Centros poblados principales que tienen conectividad con el casco urbano del municipio Tierralta – Valencia - vía asfaltada o pavimentada que comunique al municipio con una ciudad principal (Puerto Libertador – San José de Uré) – Celular (San José de Uré)
CAQUETÁ	"	La Montañita y San Vicente del Caguán (energía eléctrica)
META	"	La Macarena (centros poblados principales que tienen conectividad con el casco urbano del municipio – energía eléctrica)
PUTUMAYO	"	Valle del Guamuez (energía eléctrica)
CATATUMBO	"	Energía eléctrica – Celular
ARAUCA	"	Cravo Norte – Puerto Rondón (energía eléctrica) – ajustes en centros poblados – Arauca Y Fortul (señal celular) - Arauquita y Tame (centros poblados principales que tienen conectividad con el casco urbano)
TUMACO	"	ok
CAUCA - VALLE DEL CAUCA	"	ok
TOLIMA	"	Chaparral y Rioblanco (Energía eléctrica – Celular)
MONTES DE MARIA	"	San Onofre (energía eléctrica)

En general el Componente de Conectividad es un punto a favor, ya que el Ministerio TIC apoyo sustancialmente el proceso de conectividad de las cabeceras municipales, cabe aclarar que en las veredas y corregimiento focalizadas por la Política aún no se cuenta con conectividad.

Análisis de la política por componente – Servicio Social

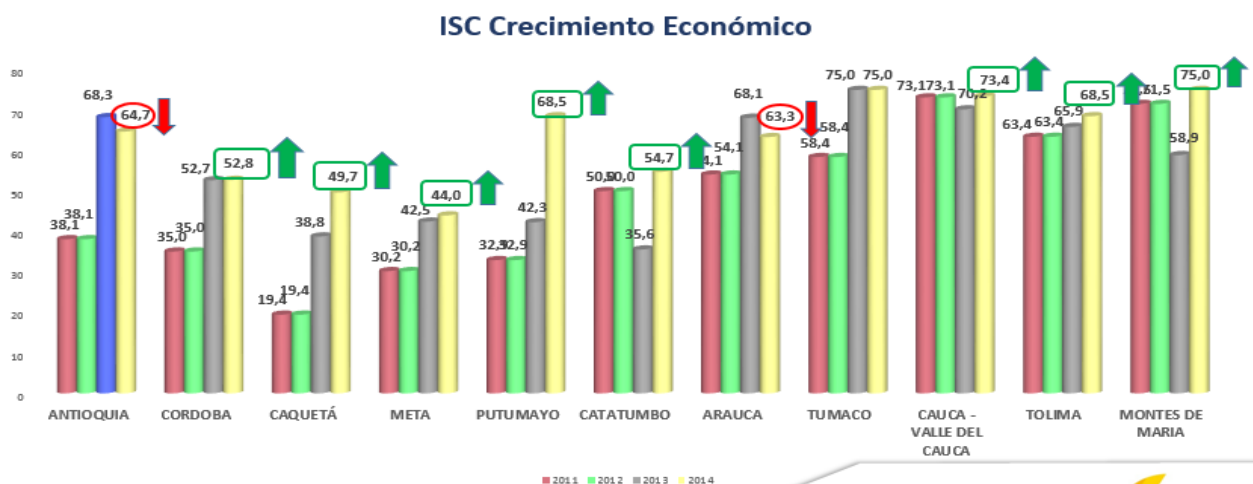


REGIONAL	PRO	CONTRA
ANTIOQUIA	Se mantiene el indicador cobertura bruta de Educación - Plazas docente nombrado en propiedad - Cobertura de atención extramural en salud - Deserción Escolar intra anual	Descenso en la Cobertura del SGSSS
CORDOBA	Plazas docente nombrado en propiedad - Cobertura de atención extramural en salud - Deserción Escolar intra anual	Cobertura en educación primaria y media - Cobertura del SGSSS – Tasa deserción en Valencia
CAQUETÁ	Cobertura de atención extramural en salud en la zona rural del municipio	Cobertura en educación primaria, secundaria y media - Cobertura del SGSSS – Tasa deserción en Valencia – Deserción en San Vicente

META	Cobertura bruta en Educación Secundaria - Plazas docente nombrado en propiedad	Cobertura en educación primaria y media - Cobertura del SGSSS – Tasa deserción en Valencia – Deserción en San Vicente - Cobertura del SGSSS - Cobertura de atención extramural en salud en la zona rural del municipio
PUTUMAYO	Cobertura bruta de Educación Secundaria - Plazas docente nombrado en propiedad – Deserción escolar – Cobertura atención extramural	Cobertura bruta de Educación Media - Cobertura del SGSSS
CATATUMBO	Cobertura bruta de Educación Media - Plazas docente nombrado en propiedad – Cobertura atención extramural	Cobertura en educación primaria, secundaria - Cobertura del SGSSS
ARAUCA	Cobertura Educación Primaria, media – Atención extramural en salud – Deserción escolar	Cobertura Educación secundaria - Cobertura del SGSSS
TUMACO	Se mantiene el componente en el marco de casi todos los indicadores	Cobertura de atención extramural en salud en la zona rural del municipio
CAUCA - VALLE DEL CAUCA	Plazas docente nombrado en propiedad – Deserción escolar - Atención extramural en salud – Deserción escolar (se mantiene en los 2 últimos)	Educación primaria, secundaria y medica (leve descenso)
TOLIMA	Plazas docente nombrado en propiedad - atención extramural en salud - Deserción Escolar intra anual	Educación secundaria y media
MONTES DE MARIA	Cobertura del SGSSS - atención extramural en salud - Deserción Escolar intra anual	Educación secundaria

El Componente de Servicio Social fue liderado por Ministerio de Educación y Ministerio de Salud, según lo reportado se han mantenido los apoyos a los territorios.

Análisis de la política por componente – Crecimiento Económico



REGIONAL	PRO	CONTRA
ANTIOQUIA	Se mantiene el indicador cobertura bruta de Educación - Plazas docente nombrado en propiedad - Cobertura de atención extramural en salud - Deserción Escolar intra anual	Descenso en la Cobertura del SGSSS
CORDOBA	Plazas docente nombrado en propiedad - Cobertura de atención extramural en salud - Deserción Escolar intra anual	Cobertura en educación primaria y media - Cobertura del SGSSS – Tasa deserción en Valencia
CAQUETÁ	Cobertura de atención extramural en salud en la zona rural del municipio	Cobertura en educación primaria, secundaria y media - Cobertura del SGSSS – Tasa deserción en Valencia – Deserción en San Vicente
META	Cobertura bruta en Educación Secundaria - Plazas docente nombrado en propiedad	Cobertura en educación primaria y media - Cobertura del SGSSS – Tasa deserción en Valencia – Deserción en San Vicente - Cobertura del SGSSS - Cobertura de atención extramural en salud en la zona rural del municipio

PUTUMAYO	Cobertura bruta de Educación Secundaria - Plazas docente nombrado en propiedad – Deserción escolar – Cobertura atención extramural	Cobertura bruta de Educación Media - Cobertura del SGSSS
CATATUMBO	Cobertura bruta de Educación Media - Plazas docente nombrado en propiedad – Cobertura atención extramural	Cobertura en educación primaria, secundaria - Cobertura del SGSSS
ARAUCA	Cobertura Educación Primaria, media – Atención extramural en salud – Deserción escolar	Cobertura Educación secundaria - Cobertura del SGSSS
TUMACO	Se mantiene el componente en el marco de casi todos los indicadores	Cobertura de atención extramural en salud en la zona rural del municipio
CAUCA - VALLE DEL CAUCA	Plazas docente nombrado en propiedad – Deserción escolar - Atención extramural en salud – Deserción escolar (se mantiene en los 2 últimos)	Educación primaria, secundaria y media (leve descenso)
TOLIMA	Plazas docente nombrado en propiedad - atención extramural en salud - Deserción Escolar intra anual	Educación secundaria y media
MONTES DE MARIA	Cobertura del SGSSS - atención extramural en salud - Deserción Escolar intra anual	Educación secundaria

En el camino de superar el conflicto armado y traer la paz a nuestro país, cada gobierno de turno ha intentado por muchos medios llegar a este fin, para lo cual ha implementado el despliegue de las fuerzas militares, programas de desarrollo institucional y social, hasta las negociaciones con los grupos alzados en armas.

Por ello el patrón de propagación estatal regionalmente extraviado, coincide con sistemas de desconcentración que estudian la población humana, en la búsqueda de un entorno de supervivencia, que les permita vivir de forma digna a todas aquellas familias, sin violencia e inseguridad.

Es complicado para los gobiernos de turno caracterizar las regiones del país, en el sentido que la geografía Colombiana es amplia y compleja, cada región dentro de sus municipios, veredas y corregimientos necesitan que sus prioridades sean evaluadas, para diseñar, implementar y el seguimiento de manera integral para así satisfacer esas necesidades que fuertemente golpean nuestros territorios.

Los pilares nombrados y desarrollados en las gráficas anteriores debelan las razones que tienen todos los temas en cada uno de los territorios intervenidos, no es un tema meramente de infraestructura o tecnología, que aleja aquellas regiones de vivir en territorios aptos, es un tema que trasciende la esfera de lo económico, acá lo verdaderamente relevante y que integra todo lo nombrado, es el deber del estado de ser garante de aquellos derechos que le son inherentes al ser humano, es un manejo de control institucional que permita aquellas personas exigir sus derechos constitucionales y deben de incumplir el artículo dos de nuestra Constitución Política de la Nación, en el que se cita "Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares". A lo que la Constitución completa: "El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado" (art. 366).

Es así como el Estado debe llegar a cada territorio, diferenciando cada comunidad que sin duda alguna es diferente a la otra, incrementando los vacíos legales e institucionales, integrándolos a la vida nacional y excluyéndolos de la participación en las organizaciones o grupos al margen de la ley.

El control de las regiones por las organizaciones o grupos al margen de la ley, imponen barreras a dicha integración nacional; agudizando los problemas y las oportunidades de crecimiento social, económico, cultural e institucionalidad de la población, colocando en juego el equilibrio gubernamental.

3.2 De acuerdo al SIMCI los cultivos ilícitos aumentaron en un 58 % el año anterior, lo que demuestra que la Política fracasó en el intento de erradicar en su totalidad los cultivos ilícitos en los territorios focalizados.

3.3 Nuevo decreto 2529 del 30 de diciembre del 2015

En el desarrollo de la presente investigación el gobierno nacional expide el decreto número 2559 de 2015 mediante el cual se fusiona la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza extrema ANSPE y la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial en el departamento administrativo para la prosperidad social. Esta nueva situación nos ha tomado por sorpresa y pone de presente que la política de consolidación y reconstrucción territorial presenta debilidades en su ejecución.

Dentro de las disposiciones del decreto en cuestión el régimen de transición establece que dentro de los seis meses siguientes a la expedición del presente decreto deberá efectuar todas las gestiones necesarias para asumir correctamente y a cabalidad las funciones de las dos entidades que se fusionan. Igual situación se presenta con todos los acuerdos, contratos y convenios actualmente vigentes y suscritos por las dos entidades que se fusionan, puesto que se entienden subrogados al departamento administrativo para la prosperidad social quien los seguirá ejecutando en las mismas condiciones en las que se venían desarrollando.

Dentro del articulado del nuevo decreto destacamos el artículo 37: "Las funciones relacionadas con la sustitución de cultivos de uso ilícito a cargo de la dirección de gestión territorial, serán desarrolladas de manera transitoria por el departamento administrativo para la prosperidad social hasta tanto entre en operación la agencia de renovación del territorio".

Para comprender el contexto para la creación de esta nueva entidad podemos decir que esta es parte de la denominada reforma rural en la que se liquidó el INCODER, y además de la Agencia para la renovación del territorio, también se creó la Agencia de desarrollo Rural y la agencia Nacional de Tierras. El gobierno para la creación y desarrollo de estas nuevas entidades, la liquidación de Incoder y la fusión de otras que desarrollaban objetivos misionales similares o iguales indica que eran "cambios absolutamente necesarios". Y que gracias a estas nuevas entidades las regiones tendrán un sector agrícola mucho más productivo, competitivo, generando bienestar y desarrollo. Que no se habían logrado porque "existían malezas que no permitían el desarrollo del sector"

"La Agencia para la Renovación del Territorio estará encargada de coordinar la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las zonas rurales afectadas por el conflicto, la ejecución de proyectos para la renovación territorial de estas zonas busca su reactivación económica, social e institucional a fin de que se integren de manera sostenible al país"

Lo anterior es el concepto de la misión que se tiene para la agencia, y no más con detallar sus objetivos observamos que es lo mismo que desarrollaba la PNCRT. Es un cambio de nombres simplemente, ya no se reconstruirá, ahora se "renovará".

“Se encargará de atender los municipios priorizados por el Gobierno y que, por sus condiciones económicas, sociales y de seguridad tienen un nivel de desarrollo inferior al promedio nacional”

Los municipios priorizados por el gobierno son aquellos focalizados por la política de reconstrucción y consolidación territorial utilizando los mismos criterios, es decir aquellas condiciones económicas, sociales y de seguridades afectadas o inferiores en comparación con el promedio.

“Esta Agencia buscará intervenir el territorio de manera integral a través de Planes de Intervención Territorial que serán construidos con sus habitantes y los gobiernos locales”

Al igual que la PNRCT la articulación de las diferentes entidades del gobierno para la consecución de los objetivos es necesaria y primordial para la ejecución de las políticas.

Podemos decir que la nueva agencia realizara las mismas funciones que se venían ya realizando en la PNCRT, bajo los mismos criterios, lo que cambia son los términos para los procesos y actividades a realizar.

3.4 Incidencia de la PNRCT en el actual proceso de paz.

Dentro de nuestra investigación delimitamos el objeto de estudio a la política de consolidación y reconstrucción territorial en cuanto a si soluciona las necesidades de la población intervenida en los diferentes municipios focalizados. Aun así, nuestra investigación está por obvias razones estrechamente relacionada con el actual proceso de paz que está llevando el gobierno con el grupo guerrillero de las FARC.

No es objeto de esta investigación el proceso de paz en sí, razón por la cual no se profundizará, ni analizará los por menores de dicho acuerdo en progreso, aun así, en lo que respecta a la PNCRT debemos identificar,

estudiar y analizar aquellas situaciones que se ven afectadas, influencias por los acuerdos de paz que se llegasen a lograr en la Habana.

Es importante para nosotros en este aparte verificar para la población que es intervenida por la PNCRT sus expectativas con respecto a la salida negociada con las FARC.

Los municipios focalizados en la PNCRT son 59 que hacen parte de las zonas definidas por el gobierno de Consolidación Territorial,

En estos municipios el Estudio Especial 2015 para Colombia del Barómetro de las Américas y el Observatorio de la democracia de la Universidad de los Andes arrojó unos resultados que indican que los ciudadanos que residen en los municipios intervenidos apoyan en un 77.2% la salida negociada con las Farc.

Este porcentaje aumento en comparación con el 2014, toda vez que para ese año el apoyo estaba en un 53.4%. Estos resultados son muy significativos por ser zonas que tienen como características principales los cultivos ilícitos, una presencia estatal mínima y haber sido afectadas por el conflicto interno.

Y consideramos que es significativo porque estas zonas como se ha demostrado en apartes anteriores en esta investigación, el nivel de victimización por el conflicto es a todas luces superior a otras regiones del país. Los porcentajes de personas que reportan haber sido víctimas llega al 59%. En cuanto al posible acuerdo de paz y la consecuente desmovilización del grupo guerrillero el 49% de los residentes de estos municipios considera que la sociedad colombiana será más incluyente y tolerante.

Para nosotros estas estadísticas nos demuestran que la percepción sobre estos temas difiere mucho entre quienes han sufrido en mayor medida la violencia del conflicto armado y quiénes no.

Aquellos colombianos que más han sufrido, quienes se han visto fuertemente afectados por la violencia sienten mayor deseo de que se logre una salida negociada entre las partes en conflicto, así como también ven viable y consideran poder lograr la reconciliación entre víctimas y victimarios. Esta conclusión tiene implicaciones enormes, toda vez que las mismas víctimas o quienes en mayor medida tendrían que perdonar están más dispuestos hacerlo, en comparación de quienes no han sufrido el rigor de la guerra en carne propia.

Los ciudadanos que viven en los municipios focalizados tienen un enorme deseo de lograr la paz y la reconciliación, siendo ellos quienes más han padecido la violencia, y esa es la misma razón que los impulsa a desear la paz, por esto es que apoyan y desean que el proceso de paz que desarrolla el gobierno en la Habana se alcance y tenga éxito.

En este aspecto citamos al doctor Miguel García codirector del Observatorio de la Democracia de la Universidad de los Andes quien afirma lo siguiente: "Haber experimentado el conflicto hace que la gente sea más favorable a una solución negociada. Sin embargo, se ve el futuro del proceso con escepticismo. Y llama también la atención que la gente es menos favorable a la convivencia con los desmovilizados en espacios laborales y en término de amistad (...) se ven esas paradojas. Es una hipótesis, pero creo que puede ser porque el hecho precisamente de haber experimentado más de cerca la guerra, los hace querer una solución, pero no tener convivencia con los que han sido protagonistas de ella".

Es claro que este proceso no es fácil, por parte de la población colombiana hay muchos temores y escepticismos, pero lo que si es cierto es que se desea conseguir la paz, que las negociaciones de la habana concluyan satisfactoriamente, y este deseo es todavía más fuerte por aquellas personas quienes más han sufrido la violencia.

CONCLUSIONES

- El Gobierno en aras de implementar políticas públicas que consolidaran el territorio Nacional, creó la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial en el año 2011 con el objetivo de que la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación desarrollara sus lineamientos, después de tres años el Departamento Administrativo Especial para la Prosperidad Social, hace un examen de la entidad concluyendo que se debía fusionar con esta (Decreto 2559 del 30 de diciembre del 2015), dejando sin efecto a desarrollar la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial, trayendo como nuevo lenguaje la renovación del territorio.

- En la investigación realizada, se encontró que la política pública que se analizó, en la realidad nunca fue creada normativamente y se comenzó a desarrollar en el marco de un documento que planteó la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial – nombrado como LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA NACIONAL DE CONSOLIDACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN TERRITORIAL – PNCRT, esto nos lleva a pensar que desde un comienzo la Planeación para diseñar, planear y ejecutar la política no existió y los desarrolladores de ella no tenía una base jurídica – normativa que les permitiera justificar y sustentar lo que se hizo en el marco de ella que según lo investigado jamás existió y no funcionó.

Las Políticas Públicas aunque su proceso de construcción no debe verse como un orden estricto y sucesivo de etapas que están condicionadas unas a otras, si es necesario establecer un punto de partida, un durante y un después de la política, en donde se pueda

definir qué se prioriza en ésta o cuál es su objeto de acción, los roles que cumplen los actores involucrados en su formulación y desarrollo, sus alcances y los mecanismos de implementación entre otros. ix

- De acuerdo al análisis realizado, se puede evidenciar que la Política Nacional de Consolidación Territorial solo estaba enfocada atender familias que estuvieran inmersas en la ilegalidad, en el caso de la siembra de cultivos ilícitos, y no tenían un favorecimiento por aquellas familias que estaban en el mismo territorio focalizado, pero que estaban en la legalidad.

- La Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial, quien era la encargada de desarrollar la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial no genero un impacto de la institucionalización y visibilización Estatal en los Territorios Focalizados.

- Las nuevas políticas públicas del Estado debe llegar a cada territorio, diferenciando cada comunidad, incrementando los vacíos legales e institucionales, integrándolos a la vida Nacional y excluyéndolos de la participación en las organizaciones o grupos al margen de la ley.

- De acuerdo a los nuevos lineamientos que el Gobierno Nacional ha planteado para la Renovación del Territorio de cara al posconflicto, se evidencia un apoyo integral para la comunidad en general y no priorizando por la siembra de cultivos ilícitos.

GLOSARIO

Acuerdos: acción y efecto de acordar, Resolución que se toma en los Tribunales, Sociedades, comunidades u otros órganos.

Acción: Hecho, acto u operación que implica actividad, movimiento o cambio y normalmente un agente que actúa voluntariamente, en oposición a quietud o acción no física, o Palabra que indica que una persona, animal o cosa (material o inmaterial) está haciendo algo, está actuando (de manera voluntaria o involuntaria, de pensamiento, palabra u obra), lo que normalmente implica movimiento o cambio de estado o situación y afecta o influye en una persona, animal o cosa.

Alternativo: Que se dice, hace u ocurre alternándose sucesivamente, que se puede elegir además de las otras que se consideran

Conflicto: Combate, lucha, pelea
Problema, cuestión, materia de discusión.

Conflicto de competencia, de jurisdicción.

Comunidades: es un grupo de individuos que tienen ciertos elementos en común, tales como el idioma, costumbres, valores, tareas, visión del mundo, edad, ubicación geográfica.

Desarrollo: Acción o efecto ha de desarrollar o desarrollarse.

Ejecutar: Llevar a cabo una acción, especialmente un proyecto, un encargo o una orden.

Estrategia: Arte de proyectar y dirigir las operaciones militares, especialmente las de guerra, serie de acciones muy meditadas, encaminadas hacia un fin determinado.

Ejecución: Realización de una acción, especialmente en cumplimiento de un proyecto, un encargo o una orden.

Erradicación: Eliminación o supresión completa y definitiva de una cosa, especialmente de algo inmaterial que es negativo o perjudicial y afecta a muchas personas.

Prioridad: Cosa que se considera más importante que otra, o Ventaja o preferencia que una persona o cosa tiene sobre otra.

Economía: Ciencia que estudia los recursos, la creación de riqueza y la producción, distribución y consumo de bienes y servicios, para satisfacer las necesidades humanas, o sistema de producción, distribución, comercio y consumo de bienes y servicios de una sociedad o de un país.

Entidad: Asociación de personas de cualquier tipo, en especial la que se dedica a una actividad laboral, valor o importancia.

Estado: Comunidad social con una organización política común y un territorio y órganos de gobierno propios que es soberana e independiente políticamente de otras comunidades.

Encadenamiento: Unión o sucesión de dos o más cosas entre sí formando un conjunto o una idea coherente y progresiva.

Focalización: Guiado de partículas, en trayectorias preestablecidas, mediante la acción combinada de campos magnéticos y eléctricos

Fortalecer: Hacer fuerte o más fuerte a alguien o algo.

Gobierno: régimen político basado en la soberanía nacional, asentado en una Constitución que define y articula los poderes del estado.

Garantizar: Dar garantía o seguridad de que determinada cosa va a suceder o realizarse.

Institucionalización del Territorio: La institucionalización del territorio es entendida como el establecimiento de las capacidades institucionales necesarias para corregir las condiciones que favorecen el control ilegal del territorio, logrando así el imperio de la Constitución y la Ley.

Integración Regional: Por integración del territorio a la vida social, económica y política de la Nación se entiende el establecimiento de las condiciones básicas de infraestructura de conectividad, servicios sociales, servicios de apoyo al desarrollo productivo, entre otras; indispensables para garantizar la igualdad de oportunidades de desarrollo en los territorios de consolidación frente a las que tiene el promedio de la población nacional.

Implementar: Poner en funcionamiento o llevar a cabo una cosa determinada

Nacional: Pertenciente o relativo a una nación, natural de una nación, en contraposición a extranjero, Individuo de la milicia nacional.

Planear: Trazar o formar el plan de una obra, hacer planes o proyectos.

Organización: Acción de organizar u organizarse, Grupo de personas y medios organizados con un fin determinado.

Paz: Relación de armonía entre las personas, sin enfrentamientos ni conflictos, acuerdo alcanzado entre las naciones por el que se pone fin a una guerra.

Política: Actividad de los que gobiernan o aspiran a gobernar los asuntos que afectan a la sociedad o a un país, ciencia que trata del gobierno y la organización de las sociedades humanas, especialmente de los estados.

Recomposición: Acción de recomponer, efecto de recomponer.

Socioeconómicos: De la sociedad y la economía conjuntamente, o relacionado con ambas cosas.

Sostenible: Desarrollo, evolución que es compatible con los recursos de que dispone una región, una sociedad, y se puede sostener.

Sociedad: Conjunto de personas que se relacionan entre sí, de acuerdo a unas determinadas reglas de organización jurídicas y consuetudinarias, y que comparten una misma cultura o civilización en un espacio o un tiempo determinados.

Seguridad: Ausencia de peligro o riesgo, sensación de total confianza que se tiene en algo o alguien

BIBLIOGRAFIA

- UPRIMNY YEPES, Rodrigo y RODRIGUEZ GARAVITO, César. Constitución, “Modelo económico y políticas públicas en Colombia: el ejemplo de la gratuidad de la educación primaria”. Disponible desde Internet: <http://es.scribd.com/doc/13067060/Cap-1Uprinmy-Constitucion-y-PoliticasPublicas-Version-Finall>
- TAMAYO, S. Manuel. La nueva Administración Pública - Análisis de las Políticas Publicas. Madrid 1997. p. 3. [Libro en línea] Disponible desde internet: http://uca.edu.sv/mcp/media/archivo/f98099_tamayosaezela_nalisisdelapoliticaspUBLICAS.pdf
- UNODC UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME Proyecto SIMCI. 2012. [Documento en línea] Disponible desde internet <http://www.unodc.org>.
- UNICEF. Desarrollo de Capacidades para el Ejercicio de la Ciudadanía. Primera edición 2006 p.20. [Documento en línea] Disponible desde internet: <http://www.unicef.org/argentina/spanish/EDUPAScuadernillo-5.pdf>
- Importante reducción de hectáreas sembradas de coca. Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca en Colombia 2012. Disponible desde internet <http://www.unodc.org>.
- UNIDAD ADMINISTRATIVA PARA LA CONSOLIDACIÓN TERRITORIAL: Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial. [Documento en línea] Disponible desde internet <http://www.consolidacion.gov.co/?q=content/pol%C3%ADtica-nacional-deconsolidaci%C3%B3n-y-reconstrucci%C3%B3n-territorial>
- Fuente Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. [Documento en línea] Disponible desde internet.

<http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/component/content/article/85-snariv/330-uact-unidad-administrativa-para-la-consolidacion-territorial>

- Un estudio de caso sobre las dificultades en la implementación de la política pública en medio del conflicto armado [Documento en línea] Disponible desde internet. http://repository.ucatolica.edu.co/jspui/bitstream/10983/1618/1/PNCRT_Estudio-caso.pdf
- USAID. Procuraduría Delegada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos - Primera edición: Marzo de 2006 Bogotá, D.C., Colombia [Documento en línea] Disponible desde internet: http://www.procuraduria.gov.co/imgs/eventos/05052006_libroeducacion.pdf
- REPUBLICA DE COLOMBIA. Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para Todos” Capítulo V Consolidación de la Paz. P.401. [Documento en línea] Disponible desde internet <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=CZ3Fj5uvgtg%3d&tabid=1238>
- SISMEG Sistema de seguimiento a metas del Gobierno. Informe balance Citado por Departamento Nacional de Planeación. Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial. Informe de gestión 2013. [Documento en línea] Disponible en internet: [URL:<https://sinergia.dnp.gov.co/portaldnp/>](https://sinergia.dnp.gov.co/portaldnp/)
- REVISTA NUEVA SOCIEDAD: Exclusión y pobreza. La focalización de las políticas sociales - José Miguel Candia. Edición Julio - Agosto No 156

1988 p.6 [Documento en línea] Disponible desde internet:
http://www.nuso.org/upload/articulos/2700_1.pdf

- RODRIGUEZ, IVANA Merlo. Revista escenarios públicos. Cuadernos de investigaciones del Incam, 2011. Provincia de Córdoba. pág. 44. [Documento en línea] Disponible desde internet:
http://www.academia.edu/2134954/Revista_Escenarios_Publicos
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Programa de desarrollo alternativo 2003 – 2006 (marzo 03 de 2003) Bogotá. [Documento en línea] Disponible desde internet:
<https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes/3218.pdf>
- CONPES 3669. Política nacional de erradicación manual de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo para la consolidación territorial. (28 de junio de 2010). Bogotá D.C. [Documento en línea] Disponible desde internet:
<https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=uqalSHu7xDo%3D&tabid=1063>
- REPUBLICA DE COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Decreto 4161 03 de (noviembre de 2011). Por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial y se determinan sus objetivos estructura y funciones. Bogotá. D, C. 2011.p. 2
- REPUBLICA DE COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. LEY 1448 (junio 10 de 2011) Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C.
- MARIN, Javier. La Consolidación de un Modelo de Región Ajeno a la Vida del Catatumbo. Asociación MINGA. 2013 p.6. [Documento en

línea] Disponible en internet: URL:
<http://www.lanzasyletras.org/wpcontent/uploads/2013/10/PLAN-DE-VIDA-vs-PLAN-ECONSOLIDACION..pdf>

- PERIÓDICO “EL UNIVERSAL. Montes de María \$6 mil millones -editorial septiembre 27 de 2013. [Documento en línea] Disponible desde internet <m.eluniversal.com.co/opinion/editorial/montes-de-maria-6-mil-millones-5315#
- NILSSON, Manuela. “El concepto de reconstrucción en el marco de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial en Colombia” Suecia. p.35
- GUTIERREZ, Francisco Participación ciudadana y pobreza en Colombia. Departamento Nacional de Planeación, 2007 pág. 12 [En línea] Disponible desde internet: https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDS/Pobreza/En_Que_Vamos/PARTICIPACION%20CIUDADANA.pdf>
- FUNDACION IDEAS PARA LA PAZ. Balance de la política nacional de consolidación territorial, Septiembre de 2011, Revista. Serie Informes No.14p. 18
- Conflicto armado y su impacto humanitario en la región del Catatumbo. Isabela Marín Carvajal. Informe. 2013. [Documento en línea] Disponible desde internet: URL: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/668>
- FLOREZ, Carmen et. al. Revista Instituto de Altos Estudios Europeos. Conflictos del Territorio y Restitución de Tierras en Colombia. p.7. [Documento en línea] Disponible desde internet <http://www.iaee.eu/riaee/num0/riaee0art1.pdf>
- EL PAIS.COM: Farc Proponen desmilitarizar zonas de sustitución de cultivos. Enero de 2014. Disponible desde internet

<http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/farcproponendesmilitarizacion-zona-para-sustitucion-cultivos-ilicitos>

- Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial. Programa contra Cultivos Ilícitos. [Documento en línea] Disponible desde internet <http://www.dps.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=127&conID=863>
- DEFINICIÓN LEGAL Y FUNCIONAL DE LOS ESQUEMAS ASOCIATIVOS DE ENTIDADES TERRITORIALES EN COLOMBIA Comité Especial Interinstitucional. Comité Técnico Intersectorial de Asociatividad Territorial. 2013. [Documento en línea] Disponible desde internet. <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=Dd8OrKhKxs%3D&tabid=1671>
- CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA 1991
- COLOMBIA VIDA NUEVA. Artículo, Plan de Consolidación Integral la Macarena (PCIM). El resumen de un Panorama Socialmente Desbordante. [Documento en línea] Disponible www.vidanueva.co/blog/2012/02/22/plan-deconsolidacion-integral-de-la-macarena-pcim
- Consolidación y restitución de tierras: tensiones crecientes en Montes de María .2012. [Documento en línea] Disponible desde internet <ccaicolombia.org/2012/06/09/consolidacion-y-restitucion-de-tierras-tensiones-crecientes-en-montes-de-maria>
- BUSTAMANTE PÉREZ Sergio. Hacia una Política Pública de Asociatividad en Colombia: Propuestas para el Fortalecimiento de las Asociaciones de Municipios. 2006 p.15. [Documento en línea] Disponible desde internet. <http://www.fcm.org.co/fileadmin/gestion/pdf/politica.pdf>
- AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN

- INTERNACIONAL. Informe Ejecutivo sobre el Seguimiento a los Programas de Familias Guardabosques y Proyectos Productivos. . [Documento en línea] Disponible desde internet http://www.unodc.org/documents/colombia/2013/Agosto/DA2013/Informe_ejecutivo_2007_espanol.pdf

ⁱ DIRECTIVA PRESIDENCIAL 1 DE 2009

ⁱⁱ Documento – Lineamiento de PNCRT

ⁱⁱⁱ <https://www.apccolombia.gov.co/?idcategoria=113>

^{iv} http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Noviembre/Paginas/20111105_14.aspx

^v <http://www.prosperidadsocial.gov.co/Paginas/PageNotFound.aspx?requestUrl=http://www.prosperidadsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx>

^{vi} http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/9176c05ea2044cdd2c512b1d577740cb/Unidad_de_Consolidacion.pdf

^{vii} Documento – Lineamiento de PNCRT

^{viii} Serie Planes de Ordenamiento Territorial

^{ix} Guía alcaldía de Bogotá