



Yamith Quiroz David
Anatomías, estudio I
De la serie *Construcciones frágiles*
Escultura, pala de hierro, cabos
de hierro
320 x 25 x 32 cm
2019
Medellín



Conflictos socioambientales en Antioquia tras la implementación del Acuerdo de Paz. Entre la construcción de la paz territorial y de la paz ambiental*

Anna María Franco Gantiva (Colombia)**

Resumen

Las subregiones de Antioquia que hacen parte del Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) —Urabá y Bajo Cauca y Nordeste— se han caracterizado por ser una de las más violentas del departamento. La mayoría de sus municipios tienen un riesgo climático alto, extracción ilícita de minerales, conflictos socioambientales asociados al uso del territorio y altos niveles de pobreza en las zonas rurales. Estas condiciones agravan más la vulnerabilidad climática de las comunidades. Dentro de ese contexto, ¿cómo la implementación del Punto 1 del Acuerdo de Paz incide en la adaptación al cambio climático de las subregiones PATR? A partir de la construcción concertada de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y de las iniciativas finales consagradas en el PATR encaminadas a la construcción de paz territorial y que sirven como estrategias de adaptación y gestión de riesgo basado en comunidades (AbC) y de adaptación y gestión de riesgo basado en ecosistemas (AbE), alicientes para alcanzar una paz ambiental. Sin embargo, su implementación ha sido lenta y parcializada, acarreando un posible fracaso temprano, específicamente en el Bajo Cauca.

[177]

Palabras clave

Conflicto Armado; Conflicto Territorial; Conflicto Ambiental; Riesgo Climático; Posconflicto; Colombia.

Fecha de recepción: marzo de 2020 • **Fecha de aprobación:** agosto de 2020

* El artículo hace parte del proceso de investigación doctoral en Medio Ambiente de la Universitat de Girona, España, desde 2017, *Adaptación al cambio climático a partir de la implementación del Punto 1 del Acuerdo de Paz en Colombia*.

** Politóloga. Profesional en Gestión y Desarrollo Urbanos. Especialista en Derecho Ambiental. Magíster en Sostenibilidad Ambiental, Económica y Social. Correo electrónico: anna.franco@urosario.edu.co

Cómo citar este artículo

Franco Gantiva, Anna María. (2020). Conflictos socioambientales en Antioquia tras la implementación del Acuerdo de Paz. Entre la construcción de la paz territorial y de la paz ambiental. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 59, pp. 177-209. DOI: 10.17533/udea.espo.n59a08

Socio-Environmental Conflicts in Antioquia after the Implementation of the Peace Agreement. Between the Construction of Territorial Peace and Environmental Peace

Abstract

The implementation of the Action Plan for Regional Transformation (PATR) in Uraba, Bajo Cauca and the Northeast regions of Antioquia have been characterized as one of the most violent historically. Most of their municipalities have a high climatic change risk, due to the illegal extraction of minerals, socio-environmental conflicts associated with the use of the territory and high levels of multidimensional poverty in rural areas. These conditions increase the climatic vulnerability of communities. The main question addressed by this article is: How does the implementation of Point 1, of the Peace Agreement, influence the adaptation to climate change in the PATR sub-regions? The answer relies upon the participative construction of the Development Programs with a Territorial Approach (PDET) and the final initiatives established in the PATR, that aim at the construction of peace in the territory, and work as strategies CbA and EbA, that further the construction of environmental peace. Nevertheless, its implementation has been slow and paralyzed bringing as a possible result an early failure, mostly in the Bajo Cauca region.

[178]

Keywords

Armed Conflict; Territorial Conflict; Environmental Conflict; Climate Risk; Post-Conflict; Colombia.

Introducción

El 24 de noviembre de 2016 en Bogotá el Estado colombiano, en cabeza del presidente Juan Manuel Santos, y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) firmaron el *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, el cual dio por terminado por la vía política uno de los conflictos armados más largos del hemisferio occidental con la guerrilla más vieja del mundo.

De acuerdo al Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final (Documento Conpes 3932 del 29 de junio de 2018), tomaría al menos quince años la ejecución total del Acuerdo Final, el cual estableció que la transformación debería ser en todas las zonas rurales del país; sin embargo, se convino priorizar la intervención estatal en los municipios más afectados por el conflicto. En esa línea, se identificaron 344 municipios de Zonas más Afectadas por el Conflicto (Zomac) y tras estudiar las condiciones de cada uno, de acuerdo a cuatro criterios de selección,¹ se estableció que 170 requerían una intervención inmediata (Decreto 893 del 28 de mayo 2017).

En noviembre de 2020 se cumplirán cuatro años de la firma del Acuerdo. Su implementación ha sido lenta y parcial. De las 578 disposiciones concretas, observables y medibles, más de 50% están en un avance mínimo o no ha iniciado. En lo que respecta al Punto 1 Reforma Rural Integral,² fundamental para la construcción de la paz territorial que persigue el Acuerdo y objeto de este artículo, tiene 56% de las disposiciones pactadas en estado mínimo, 31% sin iniciar y solamente 4% se han cumplido (Instituto Kroc, 2020). Del porcentaje cumplido se resalta la elaboración de la base técnica del PZA, los PDET y los PATR que consagran las iniciativas finales de los PDET y que tienen que armonizarse con los otros instrumentos de ordenamiento territorial, incluidos los de cambio climático.

[179]

¹ i) Pobreza extrema y necesidades básicas insatisfechas (NBI); ii) afectación muy alta y alta del conflicto; iii) institucionalidad administrativa y capacidad de gestión baja; y iv) presencia de economías ilegales.

² Tiene como principal objetivo alcanzar una transformación real estructural del campo a través del uso adecuado del suelo y la protección de las áreas de particular interés ambiental. Se crearon tres instrumentos de planificación territorial para alcanzar su cometido: Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) y Plan de Zonificación Ambiental (PZA).

Para el caso de Antioquia, el Decreto 1650 de 2017 establece 55 municipios Zomac —44% del territorio departamental—, de ellos 24 son PDET clasificados en cuatro subregiones PATR.³ Empero, el departamento solo tiene dos subregiones PATR —Bajo Cauca y Nordeste, y Urabá— que en total recogen 21 municipios PDET.

En este contexto, este artículo tiene como objetivo develar cómo la construcción concertada de los instrumentos de ordenamiento territorial contemplados en el Punto 1 del Acuerdo Final se convierten en una oportunidad para mejorar la adaptabilidad climática de las comunidades rurales más vulnerables en las subregiones PATR de Antioquia —Bajo Cauca y Nordeste, y Urabá—.

1. Metodología

[180] La investigación es de orden deductivo y cualitativo, en primer lugar, porque analiza el impacto del Punto 1 del Acuerdo Final en la resolución de conflictos socioambientales derivados del uso del territorio y la capacidad de adaptación climática de las comunidades y de sus territorios en el marco de la construcción de paz territorial y ambiental en los casos de estudio de los PATR Urabá y Bajo Cauca y Noreste. Y en segundo lugar, porque lo realiza a través de fuentes primarias como entrevistas semiestructuradas y abiertas realizadas a un grupo seleccionado y representativo de autoridades en temas ambientales, de conflicto armado y posconflicto, pertenecientes a la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA), la Dirección de Ordenamiento Territorial y la Dirección de Bosques de Corantioquia, la Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y la Coordinación del Sistema Nacional Ambiental (SINA) del Ministerio del Medio Ambiente, y la Fundación Paz y Reconciliación (Pares). Este grupo de *stakeholders* ha hecho parte activa del i) proceso de formulación, implementación y seguimiento, o ii) actúa como observador no gubernamental de la implementación. Las entrevistas fueron registradas en cuadernos de notas de campo.

Adicionalmente, se usaron como fuentes primarias documentos resultantes del proceso de formulación de los instrumentos de planificación creados en el Punto 1 de Acuerdo. Las fuentes secundarias analizadas en

³ Murindó y Vigía del Fuerte hacen parte del PATR de Chocó, y Yondó es parte del PATR del Sur de Bolívar.

la investigación fueron las políticas públicas nacionales y departamentales asociadas al tema de estudio, informes del Instituto Kroc, de la MAPP/OEA, de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), de la Agencia de Renovación del Territorio, del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá (Corpourabá), de la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (Corantioquia), del Observatorio de Bosques de Antioquia, de la Fundación Paz y Reconciliación (Pares), artículos académicos y datos estadísticos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), del Departamento Administrativo de Planeación y de la Secretaría de Minas de la Gobernación de Antioquia.

Finalmente, y con el fin de visibilizar gráficamente algunos asuntos de relevancia del estudio, se elaboraron mapas con el programa ArcGIS 10.7 a partir de informes presentados por diversas instituciones competentes en el tema.

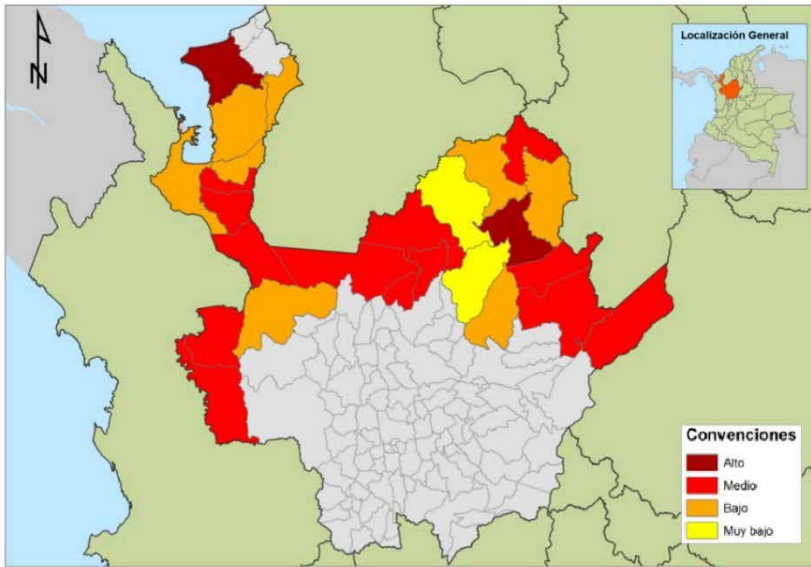
2. Crisis ambiental, conflictividad social y criminalidad en las subregiones del Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) Bajo Cauca y Nordeste, y Urabá

[181]

2.1 Diagnóstico del cambio climático: vulnerabilidad y adaptación

Antioquia está conformado por nueve subregiones y 125 municipios, tiene una superficie de 63 612 km² y una población de 6 613 118 de habitantes, la población indígena es de 0,52% y las comunidades afrodescendientes son 10,59% de la población (Departamento Administrativo de Planeación, s. f.). 10,73% del territorio son ecosistemas estratégicos como páramos, humedales, bosques secos tropicales y manglares; además, cuenta con tres parques nacionales naturales (PNN) que abarcan 3% del territorio departamental: las Orquídeas, los Katíos y Paramillo. 11,8% del territorio y 8% de su población (473 865 habitantes) están amenazados por los efectos del cambio climático: de los 24 municipios PDET, 2 tienen riesgo climático alto, 10 se clasifican en riesgo medio, 7 en riesgo bajo y 2 en riesgo muy bajo (Ideam *et al.*, 2017) (véase mapa 1).

Mapa 1. Nivel de riesgo climático en los municipios priorizados en el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final (Documento Conpes 3932 de 2018).



Fuente: elaboración propia a partir de (Ideam *et al.*, 2017).

[182]

Con respecto a los municipios priorizados, aquellos localizados en la subregión del Bajo Cauca y Nordeste tendrían un aumento de temperatura entre 0.5 y 1 °C, aunque en municipios como Ituango, Briceño, Validivia, Anorí y Amalfí sería entre 1 y 1.2 °C; también se espera una disminución de la precipitación promedio entre 10 y 30% para 2040 (MinAmbiente, s. f. a), lo que significa una ola de desertificación para ese año (comunicación personal, funcionarios Corantioquia, septiembre 9, 2019), mientras que la subregión del Urabá tendría un aumento de temperatura entre 0.81 y 1.2 °C en 2040 y su precipitación promedio tendría una tendencia constante, aunque podría llegar a aumentar entre 10 y 20% (MinAmbiente, s. f. b).

Frente a la capacidad de adaptación climática, los 24 municipios PDET tienen un nivel de adaptación sobresaliente (Ideam *et al.*, 2017); sin embargo, Corpourabá, Cordupaz y E3 (2017) ha indicado que los municipios en su jurisdicción tienen una baja capacidad de adaptabilidad climática como consecuencia de la deforestación, la debilidad institucional y el desarrollo de modelos económicos no sustentables, de hecho, es una de las zonas con mayor pérdida de biodiversidad en el país (González y Vásquez, 2017). A

las razones que expone Corpourabá se añade que Antioquia es el segundo departamento con mayor destrucción forestal y el que más concentra cantidad de conflictos asociados al uso del territorio, y al manejo y explotación de los recursos naturales no renovables entre 2000 y 2016 (González y Vásquez, 2017; Valencia y Riaño, 2017).⁴

Contradiendo lo que dice el Ideam, no es posible tener un nivel de adaptación climática muy alto o alto cuando existe deforestación, pero, sobre todo, cuando las comunidades tienen elevados niveles de necesidades básicas insatisfechas (véase tabla 1); de hecho, sin la intervención del aparato estatal estas comunidades son supremamente vulnerables a los efectos del cambio climático.

Tabla 1. Condiciones sociales en Bajo Cauca y Nordeste y en Urabá.

Caracterización sociodemográfica			Bajo Cauca y Nordeste	Urabá
Población	Total		362 006	433 674
	Comunidades	Afrodescendientes	12%	34%
		Indígenas	1%	2%
	Distribución	Área urbana	215 634 (60%)	251 920 (58%)
		Área rural	146 372 (40%)	181 754 (42%)
Necesidades básicas insatisfechas				
Componente servicios	Energía	Total	96%-99%	82,7%-99,4%
	Acueducto	Área urbana	94%	90%
		Área rural	29%	42%
	Agua potable	Área urbana	87%	82,40%
		Área rural	3%	5,70%
	Alcantarillado	Área urbana	70%	80,60%
		Área rural	14%	18,30%

[183]

Fuente: elaboración propia a partir de Departamento Administrativo de Planeación (s. f.) y DANE (s. f. a; s. f. b).

⁴ Durante estos años se registraron 179 conflictos asociados a la explotación de los recursos naturales no renovables. En Antioquia se localizaron 22% de los conflictos.

La baja cobertura de servicios públicos domiciliarios evidencia las condiciones precarias de las zonas rurales; además, en ambas subregiones la capacidad adaptativa «está caracterizada por un bajo porcentaje de superficie agrícola con sistemas de irrigación deficientes y un bajo porcentaje de áreas protegidas registradas» (MinAmbiente, s. f. a; s. f. b).

Ante esto es necesario destacar la elaboración del plan *Paz y Clima 2040* (Corpourabá, Cordupaz y E3, 2017), anterior a los PDET y en el cual participaron 309 personas de 105 organizaciones y colectivos, y que logró la priorización de 41 acciones. Sobresalen la transformación de los sistemas de agricultura y la construcción de barrios resilientes al cambio climático. Este ejercicio fue un ejemplo de participación que no se había dado antes en la región y que Julie Maldonado (2014) denomina la «democratización de los procesos de adaptación».

En lo que respecta a la subregión del Bajo Cauca y Nordeste, la autoridad ambiental es Corantioquia. Los municipios de esta subregión hacen parte de tres territorios ambientales: Panzenú, Zenufaná y Tahamies. La formulación del Plan Regional para el Cambio Climático (PRCC) (Corantioquia, 2018) duro casi dos años y fue adoptado en diciembre de 2018. Algunas medidas estipuladas para el cumplimiento de las líneas estratégicas coincidieron con las iniciativas del PATR, tales como pago por servicios ambientales, transición a sistemas silvopastoriles para la producción de carne bovina y una reconversión al ordenamiento territorial. De acuerdo con los funcionarios de Corantioquia (comunicación personal, septiembre 9, 2019), a pesar de estas coincidencias, no hubo una articulación entre PDET, PATR y PRCC porque cuando este último fue terminado solo se empezaba hablar de los dos primeros planes en los territorios.

Aun así, es importante destacar que los ejes temáticos i —Hábitat natural y ruralidad— y iii —Desarrollo urbano— del PRCC son los que más coinciden con el objetivo de transformar integralmente la ruralidad en Colombia, de acuerdo con el primer punto del Acuerdo Final. Ahora bien, el PRCC se comenzó a implementar en 2019 y tiene un horizonte de planificación de veintidós años, dividido en tres plazos que se solapan con la revisión de los PATR. Esto implica que, de acuerdo con los funcionarios de Corantioquia entrevistados (comunicación personal, septiembre 9, 2019), siempre y cuando —sobre todo— exista voluntad política se podrán articular esfuerzos para avanzar desde ambos instrumentos de planificación —PATR y

[184]

PRCC— en la adaptación climática del territorio; sin embargo, para alcanzar la implementación del PRCC también se deben superar dos barreras más: económica y de seguridad.

Tanto *Paz y Clima 2040*, como el PRCC son insumos para el Plan Departamental de Cambio Climático de Antioquia (2018-2030), el cual articula de forma concreta y visible los PDET y los PATR, tal como se aprecia en el Plan y ratificado por los funcionarios de Corantioquia entrevistados (comunicación personal, septiembre 9, 2019).

2.2. Conflictos socioambientales y deforestación

En los 21 municipios que conforman las dos subregiones PATR de estudio se registran 14 conflictos, 9 de ellos relacionados a la minería aurífera y 5 al uso del agua (véase cuadro 1).

Sobre los conflictos entre una empresa y un grupo poblacional vale ampliar las denuncias que se presentaron en Ituango por Hidroituango y en Segovia con Gran Colombia Gold. En ambos casos se ha dicho que, además de las vías legales, se usaron acciones violentas en contra de los campesinos, tales como desplazamientos, desapariciones y hasta asesinatos (Pérez, 2014; Van Zeller, 2012). También se ha denunciado que en el Nordeste el conflicto entre dos grupos poblacionales distintos ha alcanzado provocaciones violentas, por ejemplo, algunas comunidades «se oponen a la extracción minera sin regulación, pues las malas prácticas y el uso del dragado están acabando con las cuencas hídricas de algunos municipios» (Pares, 2018, p. 52), lo cual ha desatado amenazas por parte de los mineros. Dicha situación sucede en las veredas Los Trozos y Tenche, municipio de Anorí, donde «los campesinos fueron amenazados por los mineros con “echarles” a las Autodefensas Gaitanistas de Colombia» (Pares, 2018, p. 52).

[185]

Sin duda, la actividad minera es uno de los mayores detonantes de conflictos socioambientales en Antioquia y su práctica informal la que más pasivos ambientales puede llegar a generar. A 2017, solamente 2 municipios de los 21 de las subregiones PATR de estudio estaban exentos de minería —Carepa y Chigorodó, de Urabá—, 4 tenían actividad minera no aurífera⁵ —Urabá, Necoclí, Turbo y Apartadó, en Urabá—, el resto tenían actividades

⁵ Cobre, arenas y gravas, plomo, carbón térmico, plata y otros metales preciosos.

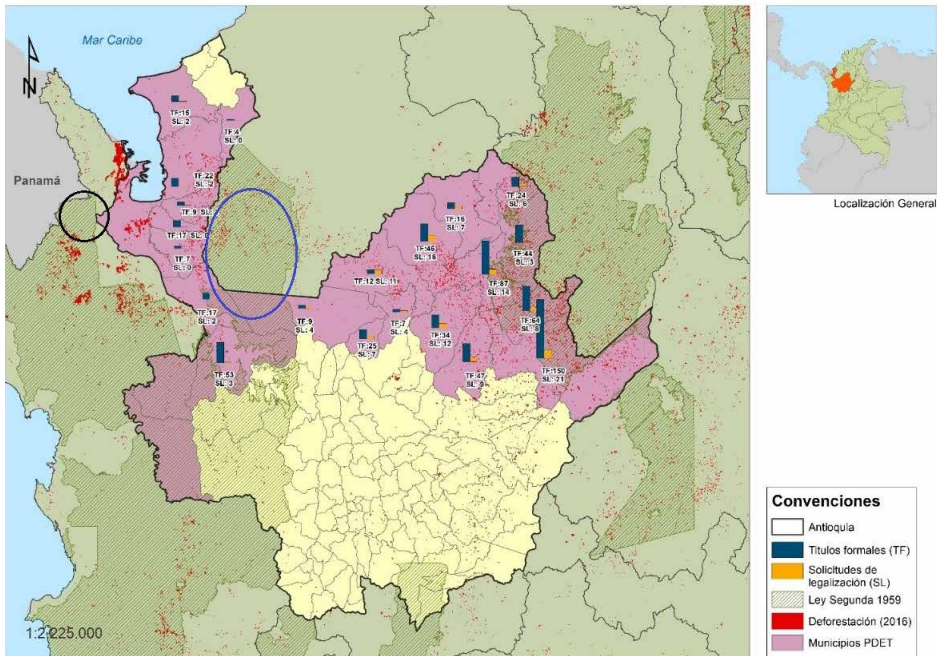
Cuadro 1. Tipología del conflicto socioambiental en Bajo Cauca y Nordeste y en Urabá.

Actores en conflicto	Actividad económica en disputa	Impactos	Resolución del conflicto	Subregiones de estudio (ejemplos)
Empresa nacional/ internacional versus Campesinos, mineros, indígenas o afrodescendientes	Extractivismo (minería)	Contaminación y afectación de ecosistemas. Acaparamiento de tierras. Invasiones a predios.	Negociación. Vía jurídica.	Nechí: mineros versus Gran Colombia Gold por la explotación del oro. Segovia: mineros informales versus Frontino Gold (Zandor Capital S. A.) y Gran Colombia Gold por la explotación del oro.
	Generación de energía eléctrica (hidroeléctrica)	Afectación de ecosistemas. Desplazamiento de personas, cultivos y bienes patrimoniales. Impacto sobre áreas protegidas. Acaparamiento de tierras.		Amalfi y Anorí: mineros informales se quejan por la construcción de Porce III. Anorí: la comunidad local organiza protestas sociales por Porce IV. Briceño e Ituango: mineros, campesinos y la comunidad local se moviliza en contra de Hidroituango.
Grupo poblacional (≠) versus Grupo poblacional (≠)	Extractivismo versus Agricultura		Acciones violentas	Anorí: dragado del recurso hídrico para fines mineros.
Grupo poblacional (=) versus Grupo poblacional (=) o AAI	Extractivismo aurífero: Artesanal versus ilícito	Contaminación y afectación de ecosistemas. Deforestación.	Disputas. Vías de hecho.	Cáceres, Caucasia, El Bagre, Nechí, Remedios, Segovia, Tarazá y Zaragoza: mineros informales en contra de actores armados ilegales que realizan minería criminal.

Fuente. elaboración propia a partir de investigador de Pares (comunicación personal, septiembre 19, 2019) y de Mario Pérez-Rincón (2014).

aurífera y no aurífera. En total, los 21 municipios concentran 37% (705) de los títulos vigentes de actividad extractivista, 27% (769) de las solicitudes totales para explotación mineral y 34% de los bosques del departamento (véase mapa 2) (Secretaría de Minas, 2017).

Mapa 2. Deforestación, títulos mineros y solicitudes de formalización en Zonas de Reserva y Parques Nacionales Naturales.



[187]

Fuente: elaboración propia a partir de Secretaría de Minas (2017) y del Sistema de Información Ambiental de Colombia (s. f. a). * El círculo morado corresponde al PNN Paramillo y el violetino a Los Katíos.

La minería —lícita e ilícita— no ha sido la única actividad generadora de deforestación. Los cultivos ilícitos, la ampliación de la frontera agrícola y el cambio de la cobertura vegetal para la ganadería extensiva también han contribuido significativamente, de hecho, esta última actividad fue la que más incidió entre 1980 y 2000.⁶ Por ejemplo, el Urabá no es una región minera, aun así, entre 1990 y 2015 fue la que más perdió cobertura natural y ha sido una de las regiones más golpeadas por el conflicto armado. El PNN Los Katíos

⁶ En 1980 existían más de dos millones de hectáreas, en el año 2000 solo quedaban 347 110 ha (17%).

tiene una afectación de 78% de su área total producto de la deforestación (González y Vásquez, 2017).

En la subregión PATR Bajo Cauca y Nordeste se localiza el PNN Paramillo, amenazado también por la agricultura intensiva y la ganadería durante el conflicto y ahora en el posconflicto. En 2015 era uno de los ecosistemas que conservaba bosque sin fragmentación ecosistémica. Tras la dejación de armas de las FARC se intensificaron las alarmas de deforestación. De hecho, en 2018 estuvo entre los principales núcleos de deforestación (Ideam, 2018a; 2018b; 2018c). Ituango y Dabeiba, municipios PDET con jurisdicción sobre el PNN han incidido en su deforestación. Ambos se caracterizan por tener rutas de narcotráfico, cultivos de coca y disidencias de la FARC. En Dabeiba, además, ejerce presión el Clan de Golfo (FIP, s. f.).

El PNN Paramillo es un ejemplo de lo que sucedió una vez las FARC se desplazaron a las Zonas Veredales Transitorias de Normalización para comenzar su proceso de reincorporación. En muchos puntos calientes de biodiversidad quedó un espacio de poder que fue captado por otros grupos. En algunos municipios, ante la desaparición del veto de la violencia y de las regulaciones ambientales de las FARC se generaron conflictos entre comunidades, toda vez que surgieron grupos poblacionales que empezaron a deforestar zonas de reserva forestal y otros que se opusieron, como es el caso de Remedios, Segovia y Anorí (comunicación personal, funcionario MAPP/OEA, septiembre 12, 2019).

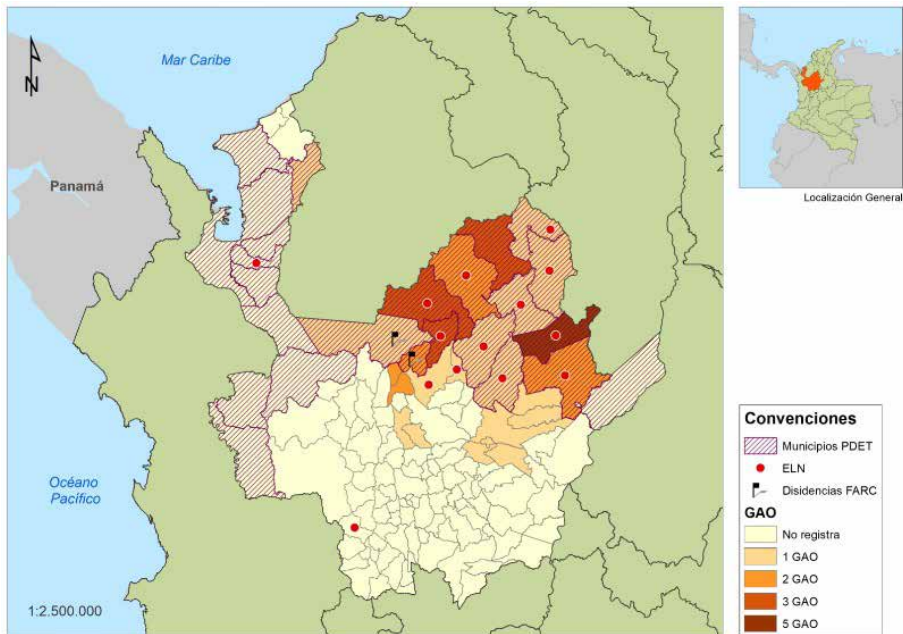
[188]

2.3 Presencia de grupos armados organizados en Bajo Cauca y Nordeste y en Urabá

Al término de la salida de las FARC de sus zonas de influencia y dominio, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las disidencias de las FARC y otras organizaciones criminales comenzaron procesos de copiamiento y reconfiguración criminal en las subregiones en estudio (véase mapa 3). Como resultado de «la incapacidad del Estado para consolidarse en esos territorios como autoridad en materia de seguridad [...] lo que ha derivado en un escenario de alta producción de violencia e incertidumbre en materia de seguridad para las comunidades» (Pares, 2018, p.8). Por ejemplo, el ELN consolidó un sistema de justicia en la zona rural del municipio de Amalfi y se disponía a hacer lo mismo en Anorí y Valdivia (MAPP/OEA, 2017). En la

subregión del Bajo Cauca la reconfiguración criminal llevó al desplazamiento forzado de 5948 personas en 2018 (Defensoría del Pueblo, 2018, marzo 21). El interés por la producción de droga aumentó drásticamente —al finalizar 2016 los cultivos abarcaban 15 617 ha, mientras que en 2015 eran de 4809 ha (UNODC, 2017)—.

Mapa 3. Presencia de grupos armados organizados en Bajo Cauca y Nordeste y en Urabá.



[189]

Fuente: elaboración propia a partir de Pares (2019).

3. Evaluación de la implementación del primer punto del Acuerdo Final

Hasta este punto se han presentado una caracterización climática —vulnerabilidad, adaptabilidad y retos—, los conflictos socioambientales derivados del uso del territorio y de las dinámicas de la «reconfiguración» criminal en las subregiones PATR. A partir de aquí se analizará la importancia de implementar los PDET y cómo estos, desde la clasificación que se propone, son a su vez medidas de adaptación al cambio climático basada en comunidades o ecosistemas.

3.1 Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET): origen e importancia

En la primera ronda de diálogos exploratorios para la construcción de la Agenda de Negociación entre el Gobierno nacional y las FARC, este último hizo entrega de un documento que contenía dieciséis puntos de negociación. Dos en particular son elementales para efectos prácticos de este artículo, el numeral 3, *Política Agraria Integral*, el cual aborda, entre otros temas, el ordenamiento territorial, la redefinición de la frontera agrícola y la necesidad de hacer una reforma que solucionara la prestación de los servicios básicos domiciliarios y mejorara la conexión a través de la infraestructura vial (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2018a). Y el numeral 4, *Explotación y conservación de los recursos naturales*, que trata lo concerniente a la protección del ambiente sobre un desarrollo sostenible.

En la segunda ronda de estos diálogos exploratorios, y teniendo en cuenta lo propuesto por las FARC, aparecieron los PDET como un tema identificado dentro del numeral 1. Una vez comenzó la segunda fase del proceso —discusión de la Agenda de Negociación—, la delegación del Gobierno y las FARC recibieron las propuestas del *Foro de Política de Desarrollo Agrario Integral (Enfoque Territorial)* organizado por las Naciones Unidas y la Universidad Nacional, donde se aportaron ideas y soluciones para el Punto 1. El reordenamiento territorial, conforme a los usos y a la vocación del suelo, fue una de las necesidades comunes identificadas (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2018b).

En este orden de ideas, la Reforma Rural Integral se acordó bajo cuatro pilares básicos.⁷ El segundo pilar aborda la elaboración y desarrollo de los PDET, los cuales nacieron como una forma de reparación colectiva y de inclusión social. Seis meses después de la firma del Acuerdo Final, surgió el Decreto 893 del 28 de mayo de 2017, reiterando que estos subyacen en la premisa de que la construcción de una paz estable y duradera solo se da a partir de un cambio profundo de las condiciones económicas, políticas, sociales y culturales de los territorios a intervenir. De lo anterior se colige que la base para construir una paz territorial va más allá de la ausencia

⁷ i) Acceso y uso de la tierra de forma cuantitativa y cualitativa; iii) planes nacionales en el área rural; y iv) seguridad alimentaria y nutricional.

de guerra en los asentamientos; asimismo, significa mejorar y dignificar las condiciones de la población a través de una real oferta estatal integral — servicios básicos domiciliarios, educación, justicia, alternativas económicas a las actividades ilícita—.

En tal sentido, los PDET se enfocan en ocho pilares para alcanzar las transformaciones de las zonas rurales: i) ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo; ii) infraestructura y adecuación de tierras; iii) salud rural; iv) educación y primera infancia rural; v) vivienda rural, agua potable y saneamiento; vi) reactivación económica y producción agropecuaria; vii) derecho a la alimentación; y viii) reconciliación, convivencia y paz.

Tanto el Acuerdo Final, como el Decreto 893 del 28 de mayo de 2017 de establecen que los acuerdos asociados a los PDET se harían durante los primeros doce meses tras la firma del Acuerdo. Esto no sucedió. Su elaboración comenzó después de un año y el resultado de los dieciséis PATR estuvo listo dos años y tres meses después.

Por último, es conveniente señalar que a pesar de que son las FARC las que traen a la mesa el tema de protección y conservación ambiental, esto solo hace parte de un discurso de reivindicación política de su lucha campesina, toda vez que su estrategia militar conllevó a la generación de «para-Estados» a partir de la creación «de las famosas “zonas liberadas”, que eran zonas de movilidad seguras. [...] [donde era] fundamental sacar la institucionalidad y aislar a la sociedad» (Ávila, 2019). Estas «zonas» son como «márgenes del Estado» que son lugares territoriales, pero, sobre todo, «lugares de prácticas en los que la ley y otras prácticas estatales» son colonizadas por otras formas de regulación (Das y Pool, 2008).

[191]

La regulación que hicieron las FARC sobre los recursos naturales «como autoridad ambiental» se constituyó en un mecanismo para lograr zonas de movilidad segura que respondieron a estrategias principalmente de carácter militar. Por ejemplo, en la reglamentación sobre tala de árboles, el bosque fue usado estratégicamente como el escondite de campamentos, además les facilitó la creación de rutas para el tráfico de armas y drogas (Correa, 2004). El *modus operandi* de las FARC demostró en muchas zonas el poco valor que le daban al capital natural cuando no se beneficiaban estratégicamente de este.

Elaboración de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en Bajo Cauca y Nordeste y en Urabá

La construcción de los PDET tuvo tres fases que se traducen en tres escalas de ordenamientos territorial y administrativo: la primera fase se realizó en el ámbito veredal, el resultado final fueron los Pactos Comunitarios para la Transformación Regional; la segunda en el ámbito municipal, donde se analizaron los Pactos Comunitarios y se consolidaron los Pactos Municipales para la Transformación Regional; la última fase fue en el ámbito subregional, en la cual se estudiaron y evaluaron los Pactos Municipales y se construyeron los PATR.

En materia de cambio climático, la Agencia de Renovación del Territorio tuvo en cuenta unas fichas elaboradas por el Ministerio del Medio Ambiente (s. f. c) tituladas *Lineamientos para la incorporación de consideraciones de CC en el desarrollo de iniciativas PDET*, que fueron un elemento importante para la toma de decisiones por parte de los técnicos⁸ ya que ilustran y describen los riesgos, las amenazas y las vulnerabilidades de la región y el escenario de cambio climático a 2040.

[192] De los resultados del proceso de construcción de los PDET se han hecho críticas sobre la poca pedagogía que hubo sobre el proceso de paz entre el Gobierno y las FARC con las comunidades antes de las reuniones de los grupos motor, sobre la complejidad del material pedagógico y sobre el lenguaje usado para comunicar la conceptualización de los ocho pilares. No obstante, el diseño de elaboración de los PDET «evidenció un compromiso y esfuerzo plausible de la ART por llegar a territorios donde difícilmente había hecho presencia» (MOE, 2018, p. 25). Además, «en el caso de comunidades étnicas alejadas de las cabeceras municipales se estableció que los mismos funcionarios de la ART se acercaban hasta dichos territorios para informales a las comunidades sobre los PDET» (p. 26).

En lo que respecta a los municipios de las subregiones PATR de estudio, se consolidaron 142 iniciativas. De estas se destaca la necesidad de las comunidades del Bajo Cauca y Nordeste por apropiarse a

⁸ Tuvieron que concertar las iniciativas de las comunidades con las condiciones del territorio, tales como: vocación y uso del suelo, proyecciones climáticas a 2040, normatividad vigente, plazos estipulados y presupuesto asignado.

profundidad los temas relativos al pilar 8, posiblemente debido al historial de conflictividad dentro del cual han estado inmersas; contrario a lo que sucede en el Urabá, que se enfocó primordialmente en reforzar lo relativo al pilar 6 (véase tabla 2).

Tabla 2. Proceso de construcción participativo de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en Bajo Cauca y Nordeste y en Urabá.

Subregión		Bajo Cauca y Nordeste	Urabá
Municipios		13	8
Participación total de personas		11 128	10 470
Participación	Núcleo veredal	106	82
	Municipal	13	8
	Subregional	3	1
Resultados	Veredal	13 Pactos Comunitarios para la Transformación Regional	8 Pactos Comunitarios para la Transformación Regional
	Municipal	13 Pactos Municipales para la Transformación Regional	8 Pactos Municipales para la Transformación Regional
	Subregional	1 Plan de Acción para la Transformación Regional	1 Plan de Acción para la Transformación Regional
Cantidad de propuestas Plan de Acción para la Transformación Regional	Pilar 1	10	9
	Pilar 2	17	8
	Pilar 3	11	8
	Pilar 4	12	3
	Pilar 5	3	3
	Pilar 6	12	12
	Pilar 7	9	6
	Pilar 8	12	7
	Total	86	56

[193]

Fuente: elaboración propia a partir de Agencia de Renovación del Territorio (14 de septiembre de 2018; 14 de diciembre de 2018).

El 21% de las iniciativas tiene algún tipo de incidencia con el medio ambiente y de estas 42% están relacionadas de forma directa. Su implementación ayudaría a mejorar la adaptabilidad climática de las comunidades a partir de dos enfoques: adaptación y gestión de riesgo basado en comunidades (AbC) y adaptación y gestión de riesgo basado en ecosistemas (AbE). La gran mayoría de las propuestas se basan en los beneficios que generan los ecosistemas y la biodiversidad — estrategia AbE—, por ejemplo, sistemas productivos —cultivos—, construcción de vías —la materia prima hace parte de un ecosistema—, propuestas turísticas —como beneficio intangible propio de la biodiversidad—. Por su parte, la estrategia AbC trata sobre los procesos liderados por las comunidades que se sustentan en la identificación y el conocimiento de necesidades y soluciones (véase cuadro 2).

Además de facilitar procesos de adaptación al cambio climático, las iniciativas de los pilares 1, 5 y 6 permiten subsanar los problemas ambientales en estas regiones, tales como: contaminación hídrica, cambio del uso del suelo y su progresivo deterioro, mal manejo de residuos sólidos, pérdida de cobertura vegetal y expansión de la frontera agrícola.

[194] **4. La construcción de la paz territorial y de la paz ambiental**

La elaboración de los PDET supuso un ejercicio inédito en el país, fue un modelo de planeación participativa en zonas de conflicto. Fueron hechos para identificar las necesidades de zonas rurales abandonadas por el Estado e impactadas por la guerra con un enfoque incluyente y multicultural, en los cuales se articuló una visión conjunta del territorio entre campesinos, indígenas y afrodescendientes.

No obstante, desde una perspectiva ambiental se identificó que la ART no visibilizó el papel intrínseco y transversal del medio ambiente ante la comunidad. Un tema vital para crear conciencia sobre cómo el capital natural es indispensable para contrarrestar o mitigar los efectos adversos del clima sobre la economía y la población, máxime cuando los sectores de la agricultura, la pesca y la ganadería son los más afectados (BID, Cepal y DNP, 2014). Escenarios climáticos en zonas donde el sector agrícola en el PIB es muy importante, «la crisis ambiental se transforma en crisis agrícola» (Keucheyan, 2016, p. 171).

Cuadro 2. Clasificación de las propuestas según enfoques AbC y AbE en Bajo Cauca y Nordeste y en Urabá.

Pilar	Bajo Cauca y Nordeste	Urabá
1	<p style="text-align: center;">AbE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Clarificación de los límites entre la zona de reserva forestal de río Magdalena y las Zonas de Reserva Campesina (ZRC). Asimismo, construir otra ZRC y determinar áreas susceptibles de sustracción de zonas de reserva forestal. • Caracterizar a los pobladores que se encuentran en el PNN Paramillo para reasentarlos fuera del parque. 	<p style="text-align: center;">AbC</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generar información cartográfica para mejorar los procesos de planificación y ordenamiento territorial. <p style="text-align: center;">AbE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Actualizar y ajustar los esquemas de ordenamiento territorial con la participación de las comunidades rurales y étnicas. Paralelamente, fortalecer las capacidades de las comunidades étnicas y afrodescendientes en la construcción de sus planes de ordenamiento interno y los planes de manejo ambiental. • Construir mesas ambientales comunitarias con las entidades territoriales, autoridades ambientales, étnicas y mineras con el fin de generar una propuesta de ordenamiento minero ambiental. Se debe tener en consideración los sistemas locales y regionales de las áreas protegidas del territorio. • Formular proyectos de conservación y restauración ambiental.
	Propuestas en común AbE	
	<ul style="list-style-type: none"> • Gestionar los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas de los principales ríos y articularlos de forma participativa con los Planes de Ordenamiento Territorial, los planes de vida y etnodesarrollo, y el instrumento de zonificación ambiental. Se debe fortalecer la gobernanza con las comunidades y restablecer el equilibrio de los recursos naturales renovables para desarrollar propuestas económicas de uso sostenible. 	
2	<p style="text-align: center;">AbE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conectarse con la costa Atlántica a través de la navegabilidad del río Cauca y sus afluentes. Asimismo, implementar las obras necesarias para el control de las inundaciones. • Implementar sistemas de energía alternativo para viviendas rurales en zonas dispersas. 	<p style="text-align: center;">AbE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Construcción de distritos de riego y de drenajes para mitigar las inundaciones. • Priorizar y ejecutar los dragados de los ríos.
	Propuestas en común AbE	
	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar infraestructura vial para conectar veredas-municipios, municipio-municipio y municipios-troncales nacionales. 	

Cuadro 2. (Continuación)

5	AbE	AbC
	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar y construir rellenos sanitarios veredales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Crear un espacio de socialización e información permanente entre operadores del servicio de acueducto y la comunidad, con el fin de hacerle seguimiento a las inversiones necesarias para la construcción de las plantas de tratamiento de aguas residuales. El objetivo es disminuir la contaminación de las fuentes hídricas. <p style="text-align: center;">AbE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ejecutar un programa de descontaminación de las fuentes hídricas que abastecen de agua a la población y que han sido afectadas por las fumigaciones aéreas.
	Propuesta en común AbC	
<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de una política de «cero contaminación», a partir de estrategias de capacitación para manejar los residuos sólidos y líquidos. 		
6	AbE	AbE
	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la ganadería bovina a través de sistemas silvopastoriles. • Se presenta una propuesta de apoyar el método minero tradicional. • Implementar proyectos turísticos de tipo ecológico, étnico, rural y de aventura. • Desarrollar programas de forestación, reforestación y conservación. • Realizar estudios de prefactibilidad y factibilidad para la implementación de proyectos productivos forestales con fines de aprovechamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Construir y dotar una planta para la transformación de la materia prima: cacao, maíz, arroz, plátano, caucho y especies exóticas. • Construir y dotar una planta para la transformación de residuos plásticos que contribuyan a la reactivación económica y mejore las condiciones ambientales. • Crear una estrategia que permita la recuperación, producción, conservación y uso de semillas para el mejoramiento productivo de los cultivos.
	Propuesta en común AbE	
<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer las cadenas productivas existentes; además, desarrollar proyectos productivos integrales y cultivos promisorios como sacha inchi y estevia. • Diseñar una estrategia para implementar el pago por servicios ambientales. • Desarrollar proyectos turísticos: ecológico, étnico, rural y de aventura. 		
7	AbE	
<ul style="list-style-type: none"> • Privilegiar proyectos productivos sostenibles para el autoconsumo bajo un enfoque agroecológico. • Proteger las semillas nativas tradicionales y especies pecuarias criollas con fines alimentarios. 		

Fuente: elaboración propia.

A la par de ese proceso, la Ley de Cambio Climático (Ley 1931 del 27 de julio de 2018) estableció que las personas naturales o jurídicas, y las instituciones públicas o privadas deben desplegar acciones para contribuir a la gestión del cambio climático. En muchas zonas rurales esa contribución empieza con la capacitación, ya que, de acuerdo con los entrevistados, es un tema desconocido para las comunidades.

A pesar de lo anterior, los PDET son un modelo que aplicado a la realidad se ha desarrollado con dificultad. Este es el reflejo de la distancia que hay entre zonas con alta densidad institucional y zonas donde hubo un «para-Estado» o «márgenes del Estado». Han sido décadas de rezago donde los actores armados ilegales fueron una figura de autoridad en las comunidades, quienes de un modo u otro suplían sus necesidades inmediatas (Ávila, 2019; comunicación personal, funcionario MAPP/OEA, septiembre 12, 2019). Es un proceso complejo y lento igualar los niveles de desarrollo de los veintidós municipios PDET con los de los municipios que no están en la lista Zomac.

El proceso de construir paz territorial a través de los mecanismos de participación y ordenamiento territorial creados en el Acuerdo Final es una oportunidad para abordar el cambio climático como un problema social que afecta los elementos básicos que las personas necesitan para vivir: acceso al agua, producción de alimentos, salud y medio ambiente (Stern, s. f.). Es también una oportunidad para repensar el desarrollo e integrar la temporalidad de adaptación climática —es decir, preparar a los asentamientos humanos anticipadamente—, en dicha construcción, haciendo ambos procesos más sostenibles (Matthew y Hammil, 2012).

[197]

La adaptación al cambio climático es más que un grupo de iniciativas y medidas que buscan reducir la vulnerabilidad de los asentamientos humanos y los sistemas naturales frente a los efectos reales y proyectados del cambio climático. En el fondo, es una cuestión de gobernanza que implica la fortaleza de las instituciones y la eficiencia de Estado en la provisión de los servicios básicos (Matthew y Hammill, 2012). Y esto precisamente se puede llegar a responder a través de la implementación de las iniciativas plasmadas en los PATR. La metodología para el diseño de los PDET resuelve en parte los elementos de esa gobernanza que explican Richard Matthew y Anne Hammill (2012), e implicó la construcción de capacidades de acción colectiva fundamentales en todo proceso de adaptación territorial.

Así como los PATR son la respuesta a «construir Estado» desde abajo —*bottom-up*—, también tienen que ser una de las soluciones más eficientes para mejorar la adaptabilidad climática y, por ende, la resiliencia de los asentamientos humanos, toda vez que las capacidades que las comunidades necesitan para adaptarse a las consecuencias del cambio climático son muy similares a las que se necesitan para reducir el riesgo de conflictos violentos: seguridad —prestación de servicios básicos domiciliarios, educación, justicia— y fomento del crecimiento socioeconómico. Direccionar una parte del problema en el sentido correcto implica abarcar también la otra parte (Matthew y Hammill, 2012).

En este orden de ideas, la propuesta es tener en consideración la noción de adaptación al cambio climático en las aproximaciones conceptuales que se están desarrollando sobre paz territorial (Jaramillo, 2014, 2014, marzo 13; Bautista, 2017; González, Guzmán y Barrera, 2015), básicamente, porque esta adaptación es sensible tanto a las dinámicas del conflicto como a la construcción de la paz territorial, entendiéndose que esta pasa por el fortalecimiento de instituciones locales y la garantía de derechos, la planeación participativa y una nueva alianza entre el Estado y las comunidades más golpeadas (González, Guzmán y Barrera, 2015), así como implica el reconocimiento de trayectorias históricas y justicia social (Bautista, 2017). En ese sentido, una sociedad que puede manejar conflictos y desacuerdos significativos sin un alto riesgo de acudir a la violencia está preparada para adaptarse con éxito al cambio climático (Smith y Vivekananda, 2007).

La crisis ambiental y los conflictos socioambientales derivados del uso del territorio obligan también a hablar sobre la paz ambiental —*environmental peacebuilding*—, un concepto en construcción que se ha desarrollado más como proceso que como concepto *per se*. Los pioneros en su desarrollo son Ken Conca y Geoffrey Dabelko en 2002, y desde entonces otros investigadores se han sumado a su estudio (Dresse, Fischhendler, Nielsen y Zikos, 2018; Evans, 2018; Matthew, Halle y Switzer, 2002). El enfoque que se le da es a partir de la cooperación internacional para la protección de puntos calientes de biodiversidad; aun así, Lesley Evans (2018) asegura que todavía no hay una conexión teórica. Es por ello que teniendo en cuenta el papel del capital natural durante y después del conflicto armado, además de los conflictos socioambientales, las entrevistas realizadas y después de revisar la literatura, se propone entender la paz ambiental como la estabilización de la relación entre un asentamiento humano y su entorno ambiental inmediato, que pasa

por un proceso de identificación y apropiación con/del territorio, el bienestar de la población y la garantía de sus derechos, sin que implique sobrepasar la capacidad de carga del ecosistema.

Es importante el tema de identificación y apropiación del territorio porque, como se evidenció en el cuadro 2, fueron pocas las propuestas netamente de restauración o protección ambiental. En un departamento como Antioquia, donde solo 5% de su bosque se mantiene intacto, en dos subregiones PATR —Bajo Cauca y Nordeste, y Urabá— en las que confluyen áreas protegidas, extracción ilícita de minerales, cultivos ilícitos, deforestación y ganadería extensiva es necesario visibilizar el medio ambiente como víctima del conflicto armado y abogar por la construcción de la paz ambiental.

Desde la firma del Acuerdo Final han pasado casi cuatro años. El cambio de Jefe de Estado supuso contrastes conceptuales en cuanto a capacidades y momentos frente a cómo llegar al territorio por sus diferencias frente a lo pactado en La Habana. Las comunidades son quienes más lo han sentido, sus demandas reivindicativas en «temas de propiedad de tierras y territorios, protección medio-ambiental, conflictos minero-energéticos, cultivos de uso ilícito, entre otros, se mantienen como los escenarios de conflictividad social de mayor recurrencia» (MAPP/OEA, 2018, p. 3).

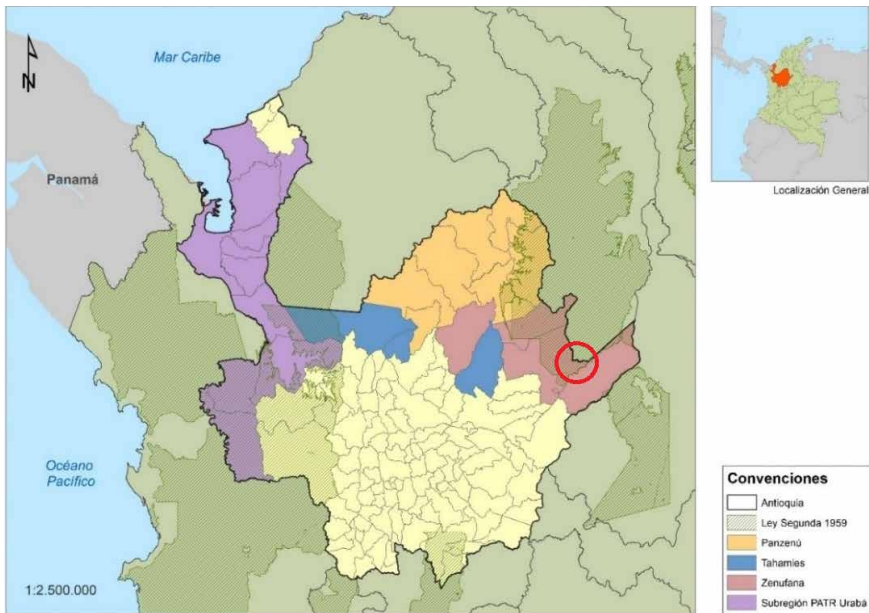
[199]

Esas demandas y la continuidad de los conflictos socioambientales son un llamado a construir la paz territorial y la paz ambiental a partir de la implementación de las iniciativas en las subregiones PATR. Los territorios y comunidades antioqueños son heterogéneos, viven estos conflictos de forma distinta. Por ejemplo, Segovia tiene más de 70% de su territorio en Ley 2 del 17 de enero de 1959, más conocida como la Ley de Reserva Forestal, y, aun así, en esta reserva hay títulos mineros vigentes, minería ilícita, solicitudes de formalización, deforestación (véase mapa 2), riesgo medio a cambio climático (véase mapa 1) y presencia de cinco grupos armados organizados (véase mapa 3).

En Remedios, con unas condiciones similares a Segovia, las comunidades señalan que todos los días se ve la salida de madera, de acuerdo con la información recolectada en las entrevistas. También expresan que este es un efecto de la desmovilización de las FARC, ya que ellos eran quienes controlaban la deforestación. En otras palabras, la autoridad ambiental y coercitiva que ejercieron en su momento para consolidar «para-Estados», en la actualidad no ha sido remplazada eficientemente por el Estado colombiano.

Dichos problemas socioambientales asociados al uso de la tierra se profundizan cuando en un mismo municipio hay comunidades que sostienen su economía a partir de actividades ilícitas y otras que lo hacen sobre las actividades agropecuarias. Vale la pena hacer hincapié en que Remedios y Segovia «producen el 11% del oro que se extrae en Colombia» (Pares, 2019). En los municipios de la subregión del Bajo Cauca y Nordeste se encuentran este tipo de yuxtaposiciones entre economías de guerra —se transita de una economía ilegal a otra según la rentabilidad— y economías lícitas, donde la deforestación es el común denominador. La consecuencia ambiental inmediata es la liberación de CO₂, que se traduce en que estas subregiones concentran casi 71% de las emisiones brutas del departamento. La territorial ambiental Zenufaná, a la que pertenecen Remedios y Segovia, es la que más emisiones genera (Corantioquia, 2018) (véase mapa 4).

Mapa 4. Territoriales ambientales en Bajo Cauca y Nordeste y en Urabá.



Fuente: elaboración propia a partir de Corantioquia (2018) y Sistema de Información Ambiental de Colombia (s. f. a).

Un ejemplo para atajar la deforestación es la creación de la *Línea amarilla* —círculo rojo en el mapa 4—. Esta apuesta de conservación comunitaria fue liderada por la Asociación Campesina del Valle del Río

Cimitarra en 1993 y tuvo el respaldo de las FARC-EP y del ELN (Molano, 2018). La Línea es el límite entre las tierras cultivables y la zona baldía, es un límite a la colonización. Zonas del municipio de Remedios hacen parte de este proyecto de preservación y conservación, sin embargo, ha sido uno de los más afectados por la deforestación durante el posconflicto, como ya se explicó.

La Línea es un modelo de la estabilización de la frontera agrícola que se establece en el Primer Punto del Acuerdo Final, también es ejemplo de paz ambiental, paz territorial y de estrategias AbC y AbE porque es una iniciativa que nace y se construye entre la comunidad, como un acuerdo colectivo que busca evitar una conflictividad socioambiental. Se reconoce así la necesidad de proteger el capital natural de su entorno inmediato y su dependencia sobre este para desarrollar sus actividades económicas sin sobrepasar la capacidad de carga del ecosistema. No obstante, no goza de una figura de ley de protección ambiental que la haga excluible de cualquier actividad de desarrollo económico lícito. Se señala como área de bosques naturales y áreas no agropecuarias en el caso de Remedios. La iniciativa responde más a la figura de ordenamiento territorial ambiental de «protección con uso productivo» creada en la base técnica del Plan de Zonificación Ambiental (PZA), que significa que no están protegidas pero que tienen un alto valor ecosistémico (comunicación personal, funcionario MinAmbiente, septiembre 27, 2019).

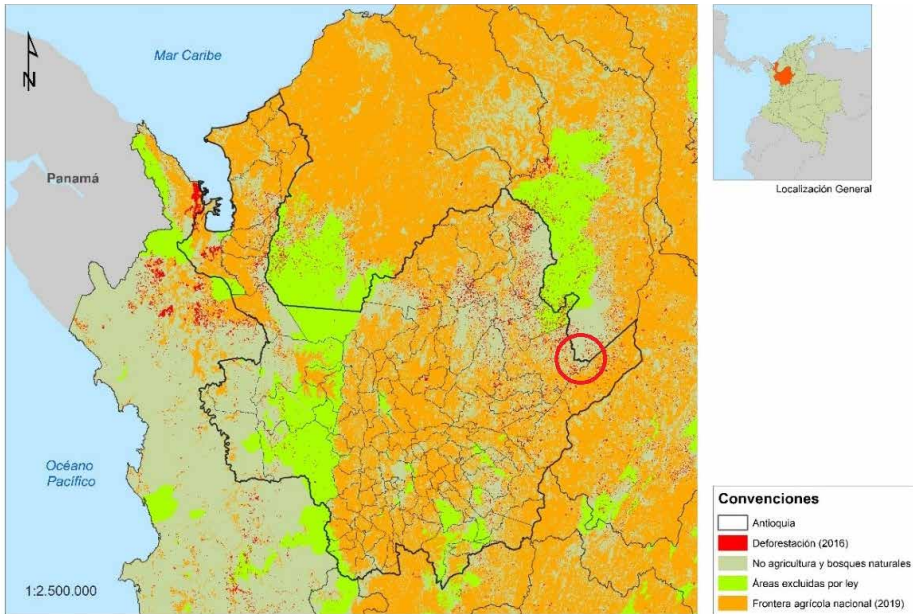
[201]

El ordenamiento territorial que planifica el diseño de la Frontera Agrícola no resuelve conflictos de uso con el sector minero-energético (UPRA, s. f.). Si bien se constituye como una herramienta crucial para lograr consolidar las paces territorial y ambiental del departamento, resulta insuficiente para el contexto departamental, máxime cuando 50% de Antioquia está en frontera agrícola y más de la mitad de los municipios registran actividad ilícita general y aurífera. En este caso, otros instrumentos de ordenamiento territorial, como los de cambio climático, desempeñan un papel crucial.

Los seis municipios del Bajo Cauca son los que más retos institucionales representan para alcanzar la paz territorial, la paz ambiental y para implementar el PRCC. Existe un control social alto de la población civil por parte de los grupos armados organizados y el ELN: «[Hay] un vacío de autoridad generado por la incapacidad institucional de lograr el monopolio de la violencia, la administración de justicia y la prestación de servicios básicos» (Pares, 2019, p.9). Asimismo, los cultivos de coca han aumentado

y persiste la extracción ilícita aurífera y de otros materiales. En el ámbito ambiental la deforestación es constante y se prevé una ola de desertificación a 2040 desde la costa Atlántica, la cual puede llegar a adelantarse de seguir las condiciones socioeconómicas y ambientales del momento (comunicación personal, funcionarios Corantioquia, septiembre 9, 2019; funcionario MAPP/OEA, septiembre 12, 2019; Secretaría de Minas, 2017).

Mapa 5. Delimitación de la frontera agrícola después de la firma del Acuerdo Final.



[202]

Fuente: elaboración propia a partir de Sistema de Información Ambiental de Colombia (s. f. b) y Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (2019).

La respuesta del Gobierno central ha sido priorizar la intervención de los municipios PDET. Bajo la política *Zonas Futuro, construyendo, transformando y preservando* (Decreto 2278 del 16 de diciembre de 2019) se apuesta a una llegada estatal integral y coordinada a los territorios que se van a intervenir. Aun así, esta política tiene una concepción militar, y aunque sería inapropiado especular sobre su éxito o no, sí es válido recordar que en los años de conflicto armado el Estado solo ha tenido presencia a los territorios más vulnerables a través del Ejército. Una concepción militar que significa garantizar la defensa del territorio mas no de su seguridad, entendiéndola como la prestación de la

oferta estatal integral. De los veinticuatro municipios PDET, solo los del Bajo Cauca hacen parte de este programa.

La construcción de la paz territorial pasa obligatoriamente por el proceso de construcción de paz ambiental, de reconocer el entorno como un valor agregado a corto y largo plazo, y no como una carga. Esto significa abordar la riqueza de los recursos naturales y sus servicios ecosistémicos como la materia prima que está inevitablemente conectada a políticas integrales y transversales, realidades militares, sociales y económicas que definen las expectativas de transición hacia la paz (Wennmann, 2012). De implementarse a cabalidad los PATR y mejorar la capacidad de adaptación de las comunidades, su nivel de resiliencia estará marcado por su entorno ambiental y la diversidad de este.

Conclusión

La creación de «para-Estados» por parte de las FARC conllevó a la militarización de la naturaleza en su zona de influencia. La llegada tardía del Estado colombiano a ocupar los vacíos del poder que dejó el saliente grupo armado generó nuevos espacios de configuración donde el uso de los recursos naturales responde más a intereses económicos ilícitos que militares, tal y como está sucediendo en Remedios y Segovia.

[203]

El proceso de elaboración de los PDET y los PATR significó la reconstrucción de la confianza entre las comunidades más rezagadas y vulnerables, y el Estado. Sin embargo, la lenta y parcializada implementación mina las expectativas de las comunidades que viven en el Bajo Cauca, donde se ha recrudecido la violencia. La imposibilidad de construir paz territorial se explica por muchos factores, siendo la captación territorial y social que han tenido los grupos armados organizados sobre las comunidades el que más ha incidido. La respuesta del Gobierno es una nueva priorización a partir de la política Zonas Futuro, que como estrategia militar se enfoca en la defensa del territorio, pero no en su seguridad, dificultando aún más la transformación integral acordada en el Punto 1. Las demandas de las comunidades y la continuidad de los conflictos socioambientales son un llamado a construir la paz territorial y la paz ambiental a partir de la implementación de las iniciativas en las subregiones PATR de estudio, iniciativas que responden contundentemente, a su vez, a estrategias de adaptación y gestión de riesgo basado en comunidades (AbC) y de adaptación y gestión de riesgo basado en ecosistemas (AbE).

Por lo tanto, este instrumento, los Planes de Adaptación al Cambio Climático (PACC), el Plan Departamental de Cambio Climático de Antioquia (PDCCA) y los Planes de Desarrollo Territorial (POT) actualizados son las herramientas estructurales idóneas para llevar a cabo la construcción de paz que se busca en los territorios y con el ambiente, para minimizar así el riesgo de posibles nuevos conflictos y espirales de violencia una vez las consecuencias del cambio climático sean más evidentes en los territorios, teniendo en cuenta que en zonas como las de Antioquia, bajo los escenarios climáticos de 2040, la crisis ambiental se puede transformar en crisis agrícola.

Por último, la construcción de las paces en medio de una crisis ambiental obliga a que se deje de instrumentalizar la naturaleza. Políticamente se debe entender como un elemento indispensable para adaptarse a los efectos multiplicadores del cambio climático en los territorios y sus comunidades.

Referencias bibliográficas

1. ArcGIS 10.7. Sistema de Información Geográfica. (2019). [Software de cómputo].

[204]

2. Ávila, Ariel. (2019). Para-Estados, campañas militares y derrotas de las Fuerzas Militares en el sur del país. Expansión territorial y delegación del monopolio de la violencia. 1995-199. En: *Detrás de la guerra en Colombia* (pp. 47-142). Bogotá, D. C: Planeta.

3. Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2014). Impactos Económicos del Cambio Climático en Colombia-Síntesis. Washington, D. C.: Naciones Unidas. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37879-impactos-economicos-cambio-climatico-colombia-sintesis>

4. Bautista, Sandra. (2017). Contribuciones a la fundamentación conceptual de paz territorial. *Ciudad Paz-ando*, 10 (1), pp. 100-110. <https://doi.org/10.14483/2422278X.11639>

5. Colombia. Agencia de Renovación del Territorio. Plan de Acción para la Transformación Regional-PATR Subregión Urabá Antioqueño. (14 de septiembre de 2018). Recuperado de <https://www.renovacionterritorio.gov.co/descargar.php?idFile=23465>

6. Colombia. Agencia de Renovación del Territorio. Plan de Acción para la Transformación Regional-PATR Subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño. (14 de diciembre de 2018). Recuperado de <https://www.renovacionterritorio.gov.co/descargar.php?idFile=24254>

7. Colombia. Congreso de la República. Ley 2. (17 de enero de 1959). Sobre Economía Forestal de la Nación y Conservación de Recursos Naturales

Renovables. Recuperado de http://www.ideam.gov.co/documents/24024/26915/C_Users_hbarahona_Desktop_Monica+R_normas+pag+web_ley+2+de+1959.pdf/11ec7647-b090-4ce2-b863-00b27766edf8#:~:text=Con%20el%20fin%20de%20conservar,Forestal%20o%20de%20Bosques%20Nacionales

8. Colombia. Congreso de la República. Ley 1931. (27 de julio de 2018). Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático. Recuperado de <https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/app/leyes/5f-ley%201931%20de%202018.pdf>

9. Colombia. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Decreto 2278. (16 de diciembre de 2019). Por el cual se adiciona la Parte 6 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015 Único Reglamentario del Sector Presidencial de la República, se reglamenta parcialmente la Ley 1941 de 2018, en concordancia con los parágrafos 1 y 2 del artículo 281 de la Ley 1955 de 2019, en lo que hace referencia a la implementación de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral ZEII y se dictan otras disposiciones. Recuperado de <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%202278%20%20DEL%202016%20DICIEMBRE%20DE%202019.pdf>

10. Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3932. (29 de junio de 2018). Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932.pdf>

11. Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Decreto 893. (28 de mayo de 2017). Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

12. Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Decreto 1650. (9 de octubre de 2017). Por el cual se adiciona un artículo a la Parte 1 del Libro 1; la Sección 1 al Capítulo 23 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 1 y los Anexos No. 2 y 3, al Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, para reglamentar los artículos 236 y 237 de la Ley 1819 de 2016. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201650%20DEL%2009%20DE%20OCTUBRE%20DE%202017.pdf>

13. Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (Corantioquia). (2018). *Plan Regional para el Cambio Climático en la jurisdicción de Corantioquia*. Medellín: Corantioquia. Recuperado de https://issuu.com/boletin_marcat_tdea/docs/plan_regional_cambio_climatico

14. Corpourabá, Cordupaz y E3. (2017). *Clima y Paz 2040*. Urabá antioqueño, Nutibara y Urao. Recuperado de <http://206.81.4.234/wp-content/uploads/2017/02/Plan-Clima-y-Paz-2040.pdf>

[205]

15. Correa, Hernán. (2004). La Política de parques con la gente, el conflicto armado interno y el Gobierno de la «Seguridad Democrática». En: Cárdenas, Martha (ed.). *Guerra, Sociedad y Medio Ambiente* (pp. 253-296). Bogotá, D. C.: Foro Nacional Ambiental.

16. Das, Veena y Poole, Deborah. (2008). El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, 8, pp. 2-39.

17. Defensoría del Pueblo. (2018, marzo 21). En 50 días fueron desplazadas 2.192 personas en las regiones del norte de Antioquia, Bajo Cauca y el sur de Córdoba. Recuperado de <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/7136/En-50-d%C3%ADas-fueron-desplazadas-2192-personas-en-las-regiones-del-norte-de-Antioquia-Bajo-Cauca-y-el-sur-de-C%C3%B3rdoba.htm>

18. Departamento Administrativo de Planeación Gobernación de Antioquia. (s. f.). Anuario Estadístico de Antioquia 2108. Recuperado de <http://www.antioquiadatos.gov.co/index.php/8-anuario-estadistico/33-anuario-estadistico-de-antioquia-2018>

19. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (s. f. a). Resultados Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Principales resultados viviendas, hogares y personas. Población Total Censada, cabecera municipal, centros poblados y rural disperso. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/informacion-tecnica/CNPV-2018-VIHOPE-v3.xls>

[206]

20. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (s. f. b). Resultados Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Principales resultados viviendas, hogares y personas. Necesidades Básicas Insatisfechas total, cabecera, centros poblados y rural disperso, a nivel municipal. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/informacion-tecnica/CNPV-2018-NBI.xlsx>

21. Dresse, Anaïs; Fischhendler, Itay; Nielsen, Jonas & Zikos, Dimitrios. (2019). Environmental Peacebuilding: Towards a Theoretical Framework. *Cooperation and Conflict*, 54 (1), pp. 99-119. <https://doi.org/10.1177/0010836718808331>

22. Evans, Lesley. (2018). Environmental Peacebuilding. *BioScience*, 68 (3), pp. 157-163. <https://doi.org/10.1093/biosci/bix159>

23. Fundación Ideas para la Paz (FIP). (s. f.). Dinámicas de la confrontación armada y afectación humanitaria. Balance enero-septiembre 2019. Recuperado de <http://ideaspaz.org/especiales/infografias/homicidios-ene-sep.html>

24. Fundación Paz y Reconciliación (Pares). (2018). Cómo va la paz Antioquia 2018. Recuperado de <https://pares.com.co/wp-content/uploads/2018/06/C%C3%B3mo-va-la-paz-Antioquia-2018.pdf>

25. Fundación Paz y Reconciliación (Pares). (2019). Más sombras que luces. La seguridad en Colombia a un año del gobierno de Iván Duque. Recuperado de https://pares.com.co/wp-content/uploads/2019/08/Que%CC%81-paso%CC%81-con-la-seguridad-a-un-an%CC%83o-de-Duque-final-_compressed-Final.pdf

26. González, Fernán; Guzmán, Tania y Barrera, Víctor. (2015). Estrategias para la construcción de paz territorial en Colombia. Bogotá, D. C.: CINEP-PPP.

27. González-Caro, Sebastián y Vásquez, Álvaro. (2017). Estado de los bosques de Antioquia entre 1990-2015. En: Quinterio, Estella (ed.). *Bosques Andinos, estado actual y retos para su conservación en Antioquia* (pp. 61-84). Medellín: Fundación Jardín Botánico de Medellín.

28. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam). (2018a). Décimo cuarto boletín de Alertas Tempranas de Deforestación (AT-D) primer trimestre 2018. Recuperado de <http://smbyc.ideam.gov.co/AdmIF/KML/img/boletines/Boletin14.pdf>

29. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam). (2018b). Décimo quinto boletín de Alertas Tempranas de Deforestación (AT-D) segundo trimestre 2018. Recuperado de <http://smbyc.ideam.gov.co/AdmIF/KML/img/boletines/Boletin15.pdf>

30. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam). (2018c). Décimo sexto boletín de Alertas Tempranas de Deforestación (AT-D) tercer trimestre 2018. Recuperado de <http://smbyc.ideam.gov.co/AdmIF/KML/img/boletines/Boletin16.pdf>

31. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) et al. (2017). Análisis de vulnerabilidad y riesgo por cambio climático en Colombia. Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático. Bogotá, D. C.: Ideam, PNUD, MADS, DNP, Cancillería, FMAM. Recuperado de http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023732/RESUMEN_EJECUTIVO_TCNCCL_COLOMBIA.pdf

32. Instituto Kroc. (2020). Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial. Informe 4. Recuperado de <http://peaceaccords.nd.edu/wp-content/uploads/2020/06/Cuarto-Informe-Final-with-Annex-Link.pdf>

33. Jaramillo, Sergio. (2014, marzo 13). La Paz Territorial. *Interaktive Demokratie*. Recuperado de <https://interaktive-demokratie.org/files/downloads/La-Paz-Territorial.pdf>

34. Keucheyan, Razmig. (2016). Las guerras verdes, o la militarización de la ecología. En: *La naturaleza es un campo de batalla* (pp. 137-195). Madrid: Clave Intelectual.

35. Maldonado, Julie. (2014). A Multiple Knowledge Approach for Adaptation to Environmental Change: Lessons Learned from Coastal Louisiana's Tribal Communities. *Journal of Political Ecology*, 21 (1), pp. 61-82. <https://doi.org/10.2458/v21i1.21125>

36. Matthew, Richard & Hammill, Anne. (2012). Peacebuilding and Adaptation to Climate Change. In: Jensen, David (ed.). *Assessing and Restoring Natural Resources in Post-Conflict Peacebuilding* (pp. 267-282). London: Earthscan.

37. Matthew, Richard; Halle, Mark & Switzer, Jason. (2002). Introduction. In: Matthew, Richard (ed.). *Conserving the Peace: Resources, Livelihoods and Security* (pp. 1-27). Winnipeg: International Institute for Sustainable Development.

[207]

38. Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente). (s. f. a). Lineamientos para la incorporación de consideraciones de CC en el desarrollo de iniciativas PDET. Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño. Recuperado de https://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/desarrollo_y_planificacion/Fichas_subregionales.rar

39. Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente). (s. f. b). Lineamientos para la incorporación de consideraciones de CC en el desarrollo de iniciativas PDET. Urabá Antioqueño. https://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/desarrollo_y_planificacion/Fichas_subregionales.rar

40. Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente). (s. f. c). Cambio climático en el desarrollo y planificación ambiental y territorial. Desarrollo y Planificación. Lineamientos para la incorporación de consideraciones de CC en el desarrollo de iniciativas PDET. Recuperado de https://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/desarrollo_y_planificacion/Fichas_subregionales.rar

41. Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA). (2017). Vigésimo Cuarto Informe del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos (MAPP/OEA). Recuperado de https://www.mapp-oea.org/wp-content/uploads/dlm_uploads/2018/08/CP39544S.pdf

[208]

42. Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia MAPP/OEA. (2018). Vigésimo Sexto Informe del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos (MAPP/OEA). Recuperado de <https://www.mapp-oea.org/wp-content/uploads/2019/05/XXVI-Informe-Semestral-MAPPOEA.pdf>

43. Misión de Observación Electoral (MOE). (2018). Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. Primer Informe de Observación. Recuperado de <https://moe.org.co/primer-informe-programas-de-desarrollo-con-enfoque-territorial/>

44. Molano, Marcelo (director). (2018). La línea amarilla. Una apuesta de conservación comunitaria [documental]. Colombia. Agencia Prensa Rural. Recuperado de <https://youtube.com/watch?v=Vnu9i0HV-nY>

45. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2017). Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO_2017_WEB_baja.pdf

46. Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2018a). Biblioteca del Proceso de Paz con las FARC-EP. Tomo I. El inicio del proceso de paz. La fase exploratoria y el camino hacia el Acuerdo General (7 de agosto de 2010-17 de octubre de 2012). Bogotá D. C.: Presidencia de la República.

47. Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2018b). Biblioteca del Proceso de Paz con las FARC-EP. Tomo II. Instalación de la Mesa de Conversaciones, inicio de los ciclos de conversaciones y la discusión del punto 1. Hacia un Nuevo Campo

Colombiano: Reforma Rural Integral (18 de octubre de 2012-31 de mayo de 2013). Bogotá D. C.: Presidencia de la República.

48. Pérez-Rincón, Mario. (2014). Conflictos ambientales en Colombia: inventario, caracterización y análisis. En: Garay, Luis (ed.). *Minería en Colombia: control público, memoria y justicia socio-ecológica, movimientos sociales y posconflicto* (pp. 253-325). Bogotá, D. C.: Contraloría General de la República de Colombia.

49. Secretaría de Minas Gobernación de Antioquia. (2017). Mapa minero de Antioquia. Sectorización minera de los municipios 2017. Recuperado de <https://antioquia.gov.co/index.php/secretaria-de-minas?id=8553>

50. Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC). (s. f. a). Capa «Reservas Forestales Protectoras Nacionales». Recuperado de http://sig.anla.gov.co:8083/resources/DESCARGA_SIAC/SPNN/RUNAP.zip

51. Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC). (s. f. b). Subtema: Mapa de Bosques, Capa «Bosque No Bosque año 2016». Recuperado de <http://www.siac.gov.co/catalogo-de-mapas>

52. Smith, Dan & Vivekananda, Janani. (2007). *A Climate of Conflict. The Links Between Climate Change, Peace and War*. London: International Alert.

53. Stern, Nicholas. (s. f.). Stern Review: the Economics of Climate Change. Recuperado de http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/destaques/sternreview_report_complete.pdf

54. Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (s. f.). Capa «Frontera Agrícola 2019». *Sistema de Planificación Rural Agropecuaria*. Recuperado de <https://sipra.upra.gov.co/>

55. Valencia, León y Riaño, Alex. (2017). *La minería en el posconflicto. Un asunto de quilates*. Bogotá, D. C.: B.

56. Van Zeller, Mariana (directora). (2012). La guerra del oro en Colombia [documental]. Colombia. National Geographic.

57. Wennmann, Achim. (2012). Sharing Natural Resource Wealth During War-to-Peace Transitions. In: Lujala, Päivi & Rustad, Siri Aas (eds.). *High-Value Natural Resources and Post-Conflict Peacebuilding* (pp. 225-250). London: Earthscan.