

La paz territorial en la zona urbana colombiana. Un análisis desde la Jurisdicción Especial para la Paz

Diana Milena Gómez Hurtado¹

diana.gomezhu@unaula.edu.co

<http://orcid.org/0000-0001-9807-6318>

<https://doi.org/10.22209/rhs.v9n1a02>

Recibido: diciembre 22 de 2020.

Aceptado: marzo 4 de 2021.

Resumen

La paz territorial es un concepto integral del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* firmado por las FARC-EP, el cual requiere no solo del cumplimiento político de los acuerdos de paz, sino también del ejercicio imparcial y no revictimizante de la Jurisdicción Especial para la Paz. A pesar de que la paz en la zona urbana y la zona rural es distinta en sus necesidades territoriales y en las prioridades de acciones estatales, la ausencia de tratamiento diferencial entre ambas zonas, en el acuerdo de paz y dentro de los casos de la Jurisdicción Especial para la Paz en los que se prioriza enfoque territorial, implica que la paz en la zona urbana debe

Territorial peace in the Colombian urban space. An analysis from the Special Jurisdiction for Peace

analizarse bajo las categorías integrales que propone el acuerdo de paz para la zona rural.

Palabras clave: paz territorial; zona rural; Jurisdicción Especial para la Paz; acuerdo de paz de 2016 en Colombia; participación de la ciudadanía.

Abstract

Territorial peace is an integral concept of the Final Agreement for the Termination of the Conflict and the Construction of a Stable and Long-Lasting Peace, signed by the FARC-EP, which requires not only the political fulfillment of the peace agreement, but also the impartial and non-revictimized exercise of the Special Jurisdiction for Peace. While peace in urban and rural areas differ both in their territorial needs and in the priorities of state actions needed, a non-differential treatment of both areas, in the peace agreement and within the cases of the Jurisdiction Special for Peace in which a territorial approach is prioritized, entails that peace in the urban area must be analyzed under the comprehensive categories that the peace agreement proposes for the rural area.

Keywords: territorial peace; rural zone; Special Jurisdiction for Peace; 2016 peace agreement in Colombia; citizen participation.

¹ Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Autónoma Latinoamericana, Medellín, Colombia.

Introducción

El presente texto sobre «La paz territorial en la zona urbana colombiana. Un análisis desde la Jurisdicción Especial para la Paz» es el resultado de una investigación que nace de la pregunta ¿Cómo la JEP ha contribuido a la construcción de la paz territorial en la zona urbana (ciudades intermedias) colombiana? Y cuyo fundamento principal de respuesta se encuentra en el cumplimiento que ha dado la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) al Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una paz estable y duradera del año 2016, específicamente de lo que en él se estipula sobre la paz territorial.

El desarrollo de la pregunta de investigación se efectuó mediante el cumplimiento de un objetivo principal, a saber, identificar las decisiones y acciones de la JEP que han permitido aportar a la construcción de paz territorial en la zona urbana colombiana. Para cumplir el objetivo central propuesto, se plantearon los siguientes objetivos específicos: primero, precisar el concepto de paz territorial en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera del año 2016. Segundo, identificar las categorías de análisis de la paz territorial en la zona urbana colombiana y, tercero, examinar los casos en los que la JEP ha hecho un tratamiento del concepto de paz territorial en la zona urbana colombiana en el marco del Acuerdo de Paz del año 2016.

Para el cumplimiento de los objetivos planteados se implementó la metodología crítica con la cual se buscó exponer un objeto de análisis (la paz territorial en la zona urbana) bajo un actor susceptible de mirada crítica (la JEP), para

luego proponer una interpretación del enfoque integral sobre el territorio que ha dado la JEP. La metodología crítica estuvo acompañada del método hermenéutico, que, si bien es de común aplicación en la filosofía, en las ciencias sociales y en las humanidades (Machado Viloria, 2017) permite interpretar la información recolectada de acuerdo con el contexto, el cual, para el caso de la investigación desarrollada, fue el Acuerdo Final para la Paz del año 2016.

Los materiales empleados para acompañar la implementación del método hermenéutico fueron: determinación del fenómeno: implementación del enfoque de paz territorial en la zona urbana; acercamiento al fenómeno desde el Acuerdo de Paz del año 2016 y, finalmente, la identificación del concepto de paz territorial en la zona urbana colombiana desde las acciones y decisiones de la JEP.

El enfoque utilizado en la investigación fue el cualitativo, teniendo en cuenta que el objeto de estudio está centrado en el Acuerdo de Paz del año 2016 y en las actuaciones de la JEP, es decir, se centra en la relación de unos sujetos con un texto y un contexto desde lo cual se producen datos descriptivos: las propias palabras de las personas, habladas o escritas, y la conducta observable (Cortés, L., & Iglesias, M. 2004).

Los resultados obtenidos con la investigación buscan precisar para la comunidad académica y jurídica el concepto de paz territorial en la zona urbana colombiana, específicamente en ciudades intermedias y su importancia transversal en la implementación de los acuerdos de paz. La investigación es pertinente y actual porque responde a una necesidad social, política y jurídica frente al vacío existente en el Acuerdo de Paz de 2016 sobre la paz territorial en la zona urbana, aun cuando este concepto

es esencial en los escenarios de implementación de la paz integral.

Sobre el enfoque territorial en el Acuerdo de Paz del año 2016 en Colombia

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una paz Estable y Duradera, firmado por las FARC-EP y el gobierno colombiano en el año 2016 (en adelante el Acuerdo de paz), tuvo como una de sus prioridades «enunciar que se trata de un proceso con enfoque territorial y que la paz se construye en los territorios y desde los territorios» (Cuartas *et al.*, 2018, p. 1). El concepto de paz territorial, descrito en el Acuerdo de paz, no es una novedad ni singularidad del conflicto armado colombiano, sino una respuesta que se ha dado por «las actuales tendencias marcadas por el desarrollo del campo de la justicia transicional y de la irenología» (Cabello-Tijerina & Quiñones, 2018, p. 2), las cuales han permitido enriquecer el concepto de paz territorial desde la protección de los derechos humanos y desde la participación de los individuos y sus comunidades en la construcción de paz guiada por las necesidades y luchas de sus territorios.

La paz como proceso de transformación política y social, requiere de un enfoque decisivo en el concepto de territorio. Al respecto, Sergio Jaramillo, alto comisionado para la paz del Gobierno colombiano, sostuvo en el año 2014, durante una conferencia dictada en la Universidad de Harvard, la importancia de utilizar la paz para permitir desarrollar las instituciones en los territorios, precisando que «Para

avanzar en esa dirección, hay que complementar el enfoque de derechos con un enfoque territorial [...] porque el conflicto ha afectado más a unos territorios que a otros» (p. 1) y se requiere de la participación de las comunidades para lograrlo.

La participación de la ciudadanía, como aspecto determinante en la dimensión territorial de la paz, está marcada por «las características específicas de las regiones y en las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales existentes en cada una de ellas. De allí la importancia del reconocimiento y la visibilización de los acumulados sociales» (Ruano Jiménez, 2019, p. 129) y la relevancia de las acciones colectivas como potencializadoras de la paz en los territorios.

Con el objeto de delimitar los alcances de la paz territorial en Colombia, el Acuerdo de Paz con las FARC-EP logró incorporar un gran número de artículos relacionados con la paz territorial y con las maneras cómo podría incorporarse en el territorio colombiano. Así, por ejemplo, como indican Cairo y Ríos (2019):

El primer punto del Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las FARC tiene como elementos transversales tres componentes nucleares para garantizar una reforma rural integral: a) erradicación de la pobreza; b) acceso progresivo a la propiedad y, finalmente, c) democratización de la tenencia de la tierra. Y esto, de acuerdo con dos principios motores como son la asociatividad solidaria por medios de formas de promoción de ocupación de campo desde economías de modelo cooperativo, [...] Otro elemento destacable, de los muchos del acuerdo, es que los dos instrumentos de reforma rural integral mencionados se

integran con la necesidad de transferir recursos, líneas de crédito, infraestructura vial, de riego y eléctrica, así como desarrollo social, de educación y vivienda, a estas regiones, lo cual responde a una fuerte impronta municipalizadora [...] El segundo punto incorpora la dimensión territorial en la participación política, pues una de las prioridades al respecto de las FARC gravita en torno a la construcción de un marco jurídico que confiera derechos y garantías al ejercicio de la oposición política, en general, y de nuevos movimientos sociales, en particular. (pp. 93-94)

La importancia del enfoque territorial radica en que este concepto es uno de los más relevantes para identificar los avances de las sociedades, por ello la territorialización de las agendas del desarrollo aporta a la globalización y a la configuración de democracias regionales (Soja, 2008, p. 561), aspecto último que ha sido esencial en los análisis del posconflicto armado en Colombia. Así, por ejemplo, este enfoque también permite «el restablecimiento de las relaciones entre víctimas y victimarios, en las poblaciones donde estos últimos se hicieron con el control territorial, en tanto que ahora se reintegran como parte del mismo territorio» (Acosta Oidor *et al.*, 2019, p. 92).

El enfoque territorial también abre paso a la pregunta por los distintos escenarios que crea el posconflicto en Colombia dentro de los que sea posible una paz estable y duradera, pero también evidencia la brecha entre el campo y la ciudad y con ello las particularidades de los escenarios de conflictividad que contempla tanto la zona urbana como rural. La territorialidad refiere, según Sánchez Iglesias & Sánchez Jiménez (2019) a:

Una fase de transición que, en relación con el espacio, implicará la superación de tres problemas históricos que dieron lugar a la violencia armada: el problema de la propiedad de la tierra en favor del campesinado, el abandono de las zonas rurales del país por parte de las comunidades campesinas y demás minorías sociales, y, finalmente, la escasa presencia del Estado en una parte importante del territorio nacional. (p. 71)

La escasa presencia del Estado impide la igualdad efectiva que defiende el Acuerdo de Paz, especialmente por la poca disposición del poder ejecutivo para integrarlo en sus planes de desarrollo. Este problema ha llevado a que el enfoque territorial en el Acuerdo de Paz presente contradicciones en la apropiación de las comunidades y la manera como es tratado el territorio por la institucionalidad. Aunque una problemática igualmente relevante y compleja es que desde la carente apropiación institucional también se ha dado otra contradicción y es dar una mayor importancia a la zona rural sobre la zona urbana, desconociendo que el enfoque territorial requiere de un análisis necesario de la realidad territorial que tenga en cuenta los contextos en los que han acaecido los hechos victimizantes y que necesita de la inclusión de las distintas formas de concebir el territorio a partir de sus intereses y disputas sociales, políticas, económicas y culturales, las cuales son diferenciales entre la zona urbana y la zona rural.

Las brechas entre lo rural y urbano implican que las categorías relacionadas con el territorio deben examinarse de manera diferencial en ambos contextos, porque las transformaciones territoriales están relacionadas con las formas

de comprensión y de interacción en los territorios, y dejan de lado posturas centralistas, dado que «la paz solo será posible desde y con los territorios o, lo que es lo mismo, construida colectiva y participativamente desde abajo» (Martínez, 2019, párr. 8) con las particularidades que ellos tiene desde de la zona urbana y la zona rural.

En la zona urbana, el concepto de territorio desde los Acuerdos de Paz está fundado en el aporte social a la construcción de un territorio democrático en donde se cuestionan: las relaciones entre el poder y los territorios, los espacios de empoderamiento distintas organizaciones sociales y la interrelación de las comunidades con sus territorios en búsqueda de mayores beneficios productivos. Estos cuestionamientos se encuentran relacionados con los Acuerdos de paz a partir de factores clave para el análisis del concepto de territorio tales como participación democrática, salud, economía solidaria y educación, los cuales se analizarán a continuación.

Estado actual de la paz territorial en la zona urbana de Colombia

La dimensión territorial tiene un papel fundamental dentro del Acuerdo de Paz, al promover espacios de participación y visibilización de los individuos y las comunidades víctimas del conflicto armado. Si bien dentro del Acuerdo de Paz lo territorial se prioriza en la zona rural, ello no desconoce que la integralidad del enfoque territorial también cubre a la zona urbana.

El enfoque integral del territorio apuesta por una paz construida desde y para los territorios, pero no puede desconocerse que la falta de precisión de las necesidades y particularidades propias de la zona rural y de la zona urbana deja un escenario contradictorio en el que fluctúan elementos como: qué significa el territorio para los diferentes tipos de comunidades; qué establece el acuerdo sobre el territorio que es común tanto para la zona urbana como la zona rural; cómo los planes de desarrollo incluyen la paz territorial dentro de los municipios; y de qué manera la JEP logra plasmar el enfoque territorial en el análisis y tratamiento de los casos que abre. Sobre estas problemáticas dará cuenta el presente análisis, indicando cómo se ha precisado desde el 2016 la paz en la Zona Urbana y cómo los enfoques de precisión pueden desarrollarse desde los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Categorías para el análisis de la paz territorial en la zona urbana

Para el abordaje de la paz territorial considerando categorías clave para el análisis del concepto de territorio desde lo urbano, se parte de la revisión de las publicaciones desde el año 2016 hasta julio de 2020 del Instituto Popular de Capacitación (IPC), la Fundación paz y reconciliación (PARES) y del Centro de estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) sobre la paz territorial en la zona urbana, en lo cual se evidenció una ausencia generalizada de estudios sobre paz territorial en la zona urbana en Colombia (el más reciente estudio sobre paz territorial titulado «Catastro para la paz. Tensiones, problemas y posibilidades» de Dejusticia se centra en la zona rural. 2020.) y, por ende, una ausencia del enfoque integral de la paz territorial.

En las publicaciones de los institutos consultados se presenta una ausencia de factores como: infraestructura, conectividad, agua, calidad en los servicios y protección social, los cuales dentro de los Acuerdos de Paz son enfoques transversales para la paz territorial. Esta problemática es el resultado no solo de la ausencia de estudios sobre la paz territorial en lo urbano desde el enfoque integral, sino de la ausencia de un presupuesto destinado para la paz y para el desarrollo de las comunidades.

Las categorías transversales relacionadas con la paz territorial y aplicables a la zona urbana que sí se encuentran identificados en los informes de los institutos son:

La participación ciudadana

Es el enfoque más frecuente en los análisis de los institutos y es abordado desde la solidaridad, la colectividad y la constante incidencia de la población en la construcción de los programas de desarrollo y economía local, como estrategia sin la cual no es posible construir paz en los territorios.

La participación ciudadana también es considerada un elemento central dentro de la actualización catastral, dado que, «las experiencias internacionales latinoamericanas aportan ideas relevantes para la reducción de costos y para la participación de la ciudadanía en la formación y el mantenimiento del catastro» (León & Dávila, 2020, p. 83). El catastro como un elemento central dentro de los territorios es especialmente diferencial entre la zona urbana y rural, por lo que se hace cada vez más necesarias las iniciativas ciudadanas en este aspecto. Por ejemplo, existe una mayor laxitud en el pago de impuestos sobre los predios rurales que sobre los urbanos, lo cual «debilita

las finanzas de los municipios y facilita procesos especulativos en los que los propietarios apuestan a la valorización y a la captura de rentas estatales» (Machado, 2017, p. 137). Existe una calificación errónea «de predios rurales como urbanos, pasando por la ausencia de información que permitiera su ubicación o su identificación para su rastreo con la comunidad (nombres genéricos como lote o casa), hasta el registro de predios ubicados en otros municipios» (León & Dávila, 2020, p. 51). Lo anterior evidencia un desconocimiento institucional que hace necesario tomar en consideración un acompañamiento participante con la ciudadanía para la identificación real de los territorios en la zona urbana.

Otro asunto relevante sobre participación ciudadana es la construcción de narrativas, las cuales se hacen dentro de los territorios en aras de transformar «miedo en esperanza y el camino de la guerra hacia la paz. Es una narrativa que se configura como cohesión simbólica y a la vez como poder para incidir en la construcción de un Estado social y democrático de derecho» (Betancur, 2018, párr. 1), narrar es participar desde la vida, desde sí mismo y los otros. Por ello, las narrativas que son silenciadas, como las de los líderes y lideresas sociales afectan directamente a las comunidades y a la «reconciliación, reconstrucción y consolidación de la paz» (Morris, 2020, párr. 8). Son necesarias entonces democracias en las que la participación democrática también permita potencializar la protección de la ciudadanía.

La educación

Se ha entendido como un elemento determinante en la transformación de los territorios desde una óptica de paz y reconciliación, tampoco existe diferenciación en este indicador entre la

zona urbana y la zona rural. La educación debe permitir «generar y promover: ambientes socializadores que potencien la construcción de paz. Posibilitar romper con el círculo vicioso de la guerra» (IPC, 2014, párr. 5) y, de tal forma que se constituye en una herramienta para transformar a la sociedad colombiana.

Para potencializar la socialización como herramienta educativa en los territorios y para los territorios, también es importante la formación ciudadana y más aún en aquellos contextos donde «la violencia urbana y sus diversas expresiones amenazan el derecho a la educación» (IPC, 2013, párr. 2). Junto con esta apuesta por la socialización, los territorios deben tener una educación basada en la paz como una herramienta necesaria de la cultura ciudadana, por tanto «cualquier propuesta de educación para la paz tendrá que asumir el reto de una intervención cultural en donde se desaprenden unas prácticas y se aprenden otras para construir otro tipo de sociedad» (Solano, 2016, párr. 3) motivo por el que los territorios urbanos deben contar con espacios de intervención y participación cultural que les permita recrear y crear luchas por la paz.

La economía solidaria

Tras la ausencia de apoyos económicos del Estado, las comunidades Farc han debido reincorporarse económica y socialmente. Una de las estrategias ha sido la búsqueda de la asociatividad como una estrategia para generar economía solidaria, con la cual se han permitido crear una economía alternativa para propiciar el crecimiento de las comunidades desde sus fortalezas territoriales. Las prácticas de economía social resultan, además, más sostenibles ambientalmente, lo que aporta un beneficio adicional a los territorios.

Otro de los aspectos centrales dentro de la economía solidaria es que esta puede ser una alternativa frente a la ausencia de apoyo económico por parte del Estado. Así como lo indicó Alejandro Rodríguez Llach para Dejusticia (2019), aunque:

Se introduzca un discurso de austeridad en un escenario de postconflicto. Con la firma del Acuerdo, el Estado se comprometió, entre otras cosas, a ampliar la presencia estatal en todo el territorio, solucionar el déficit de provisión de bienes y servicios públicos, y reparar integralmente a las víctimas del conflicto armado y, para cumplirlo se requiere de un esfuerzo fiscal [...] inquieta que al Instituto Nacional de Vías, entidad encargada de la construcción de la red de vías terciarias para comunicar territorios rurales con los mercados, se le reduzca su presupuesto en un 53% frente al PGN 2019. (párr. 4,11)

Esta reducción generalizada hace necesario que desde los entes territoriales se apueste por generar estrategias de economía solidaria que solventen la ausencia de presupuesto. Una de las estrategias para fomentar la economía solidaria a nivel territorial, consiste en fortalecer los proyectos productivos de excombatientes a través de estrategias, como lo es brindar apoyo técnico para el acceso a mercados sostenibles. La economía solidaria es también en sí misma una estrategia que puede ser fomentada desde el sector privado, así, por ejemplo, «–empresas, fundaciones empresariales, gremios, etc.– puede aportar a la paz del país por medio de la redefinición de sus cadenas de valor, el estímulo a las economías de los municipios más afectados por el conflicto» (Pérez H., 2018, párr. 1) tanto en la zona urbana como en la zona rural. El estímulo implica

que las empresas pueden mejorar su posición competitiva al tiempo que cierran brechas del Estado frente a la población afectada por el conflicto armado en Colombia.

En el posconflicto, la alternativa de economía solidaria hace frente a la tradicional economía neoliberal en la que los grupos alzados en armas encontraron un incremento en las brechas sociales «argumentos de sobra para continuar luchando contra el Estado. Esto, a pesar de que la misma guerra perpetuaba la violencia estructural y que los intereses particulares de quienes tienen el poder, no permiten construir un modelo de desarrollo inclusivo» (Galindo Palencia, 2018, párr. 1). Para hacer que los actores del conflicto retornen sin apoyo del Estado, existen varios tipos de economía solidaria con los cuales construir nuevas alternativas económicas en sus territorios. La primera alternativa son los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) propuestos por el Gobierno Nacional. Con estos se buscó facilitar la reinserción de los excombatientes a la vida civil desde unos espacios constituidos para 300 habitantes y en condiciones idóneas para crear nuevos sistemas económicos con apoyo internacional que permitan potencializar proyectos productivos.

Una segunda alternativa de economía solidaria es La Economía del Bien Común (EBC), la cual es «un modelo económico alternativo propuesto por el economista austríaco Christian Felber, que busca una economía sostenible y alternativas al mercado financiero, donde es imperativo la participación de las empresas» (Galindo Palencia, 2018, párr. 6), es un cuestionamiento sobre las personas y el sistema, sobre la necesidad de que, al tratarse de una economía solidaria, sea también una economía ecológica y sostenible. Lo importante para

estos fines no es la competencia en el mercado, sino el bienestar común y la cooperación.

Una tercera propuesta de economía solidaria es el Sistema Económico Judío, el cual consiste en la capacidad de hacer frente a las dificultades económicas a través de la creación de «dos sistemas de producción agropecuaria que son un ejemplo de desarrollo autosustentable y que han sido replicados por comunidades judías a en todo el mundo: la granja colectiva denominada Kibbutz y la unión de granjas para la explotación cooperativa llamada Moshav» (Galindo Palencia, 2018, párr. 8). Este sistema de cooperación ha buscado promover la agricultura desde la igualdad y la propiedad colectiva.

Cualquiera que sea la propuesta de economía solidaria, todas implican reevaluar la relación con el territorio y la naturaleza. Entender que, si bien con la tierra se puede construir estrategias para el mejoramiento de la economía, el cuidado de la naturaleza es primario en tanto esta posee en sí misma derechos. Así, este reconocimiento se fundamenta en la solidaridad que «conlleva un autorreconocimiento del ser humano como parte de la naturaleza, cosa que implica, a su vez, reconocer el valor intrínseco que ella tiene» (Eslava, 2019, párr. 9) lo cual implica conservar, restaurar y mantener los ecosistemas. Se trata de una solidaridad no solo entre seres humanos, sino entre todos los seres vivos.

Salud

La necesidad de cobertura de la prestación de los servicios de salud pone en evidencia una falencia que, si bien es aún mayor en el territorio rural, dentro del territorio urbano es igualmente perceptible. Se evidencia que la

salud es excluyente y se encuentra asociada a la desigualdad y a la pobreza, lo cual perpetúa las violaciones de derechos humanos en la población y acrecienta en los territorios la inequidad y revictimiza, dado que Las comunidades que han sido víctimas de desplazamiento tienen más dificultades en acceder a los servicios de salud (Malagón, 2020, p.1).

Los cuatro ejes centrales trabajados evidencian que la paz territorial en la zona urbana requiere de proyectos comunitarios donde haya participación, intereses comunes y solidaridad, que se priorice una educación desde la paz y para la paz, a través de narrativas para el respeto e inclusión de las diferencias y que permitan la transformación del conflicto en reconciliación. La paz territorial en la zona urbana presenta necesidades y singularidades en educación, inclusión y participación para las víctimas del conflicto armado, las cuales requieren de un enfoque diferencial.

Los Programas de Desarrollo con enfoque territorial (PDET)

Los PDET son instrumentos que buscan «lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relanzamiento equitativo entre el campo y la ciudad» (Acuerdo final, artículo 1.2.1), lo cual implica que, necesariamente, estos programas también deben tener un enfoque en lo urbano. El problema está en que los PDET no están en los territorios más afectados por el conflicto, aun cuando su objeto de creación fue que hiciesen presencia en las comunidades más pobres, las más afectadas por el conflicto armado y en las que hubiese mayor presencia de economía ilegal. «Estos

criterios convierten a los PDET en planes de acción territorial que contienen las medidas de las que depende, en una parte importante, el éxito de la agenda de paz» (Sánchez Iglesias & Sánchez Jiménez, 2019, p. 76).

Los PDET buscan la creación de planes de acción que permitan transformar las regiones sin excluir ningún nivel del ordenamiento territorial ni las características propias de cada territorio y quienes lo habitan. Los planes de desarrollo de los distintos municipios son los llamados a la inclusión de los PDET, con los cuales se permite crear espacios urbanos y rurales que posibiliten la comercialización de los productos de los campesinos y así potencializar el crecimiento progresivo de las economías locales. En este sentido, las categorías de economía solidaria y participación ciudadana identificadas como centrales dentro la paz territorial en la zona urbana coinciden con la apuesta central de los PDET.

Una de las apuestas más importante de los PDET ha sido la participación de las víctimas, precisamente porque la víctima no debe verse como un ideal, sino como un agente participante de la transformación del conflicto, un actor que busca «perdonar, procedente de la misma comunidad del victimario, altamente interesado en el desagravio y compensación, simbólica y animosamente participativa» (Sánchez Suárez, 2019, p. 67). Este ejercicio solo es posible dentro de los territorios a través de la creación de espacios de economía solidaria, el mejoramiento de la educación para la paz en pro de la reconstrucción y reconfiguración colectiva, el incremento de los escenarios de participación ciudadana y la promoción del cuidado de la vida y la salud de quienes habitan un territorio.

Necesidades de la paz territorial en las zonas urbanas de Colombia

Dentro de las publicaciones del Instituto Pares, el texto «La reestructuración Unilateral del Acuerdo de Paz» del año 2018 evidencia las necesidades concretas que alberga la paz territorial en Colombia y que son comunes a la zona urbana y a la zona rural. Dichas necesidades son:

La seguridad territorial es un aspecto marcado por el posicionamiento de grupos armados, así, por ejemplo, «Los Grupos Armados Postfarc presentaron un proceso de crecimiento y de expansión acelerado durante el primer año posterior a la firma del Acuerdo. Sin embargo, durante el segundo año han permanecido relativamente estables» (Valencia Agudelo & Ávila, 2018, p. 15). Desde el primer año de la implementación de los acuerdos, se presentó un aumento de los grupos armados organizados en las distintas localidades, imponiéndose unos sobre otros, según sus capacidades bélicas. Por tal motivo, el tema de la seguridad de las comunidades sigue siendo una necesidad en todo escenario de implementación del Acuerdo de Paz.

Dentro de los territorios, los líderes de las juntas de acción comunal y los reclamantes de tierras y de verdad, se encuentran en una especial situación de inseguridad. Así también, los líderes que pertenecen a la población LGTBI, quienes son doblemente victimizados por su identidad de género y sus luchas sociales. Por tal motivo, la protección de los líderes de las comunidades debe ser una prioridad de la implementación de los acuerdos y, hasta el momento, no ha sido un punto prioritario y eficaz.

Uno de los problemas más recurrente que deben afrontar los territorios es la lucha contra las drogas ilícitas, las cuales han tenido desde la implementación del Acuerdo de Paz «un proceso de reactivación del fenómeno y resiembra y no de nuevas áreas de cultivos, lo cual indica las enormes dificultades para sacar a las regiones del azote de los cultivos ilícitos» (Valencia Agudelo & Ávila, 2018, p. 16). Dicha reactivación, si bien puede ser el resultado de dificultades económicas, también se debe a una consecuencia de las transformaciones territoriales a raíz de los acuerdos de paz.

Los PDET, creados para favorecer a los territorios más afectados por el conflicto armado colombiano, han avanzado, pero es necesario fortalecerlos dentro de los planes de desarrollo de los municipios.

El desarrollo de infraestructuras comunitarias en las que se ha destacado «la priorización de obras relacionadas con el alcantarillado y fortalecimiento de vías terciarias; a la vez que la construcción de placas polideportivas, renovación y construcción de aulas de clase y de casetas comunales» (Valencia Agudelo & Ávila, 2018, p. 18) debe seguir siendo una prioridad en el enfoque territorial de la implementación del Acuerdo de Paz.

Los territorios tienen como reto la participación política con aplicación del estatuto de oposición, con el cual se ha reconocido en la oposición política el derecho a «hacer control de las políticas del gobierno de turno» (Valencia Agudelo & Ávila, 2018, p. 19). La participación política es una necesidad de los territorios porque es el mecanismo como se garantiza la imparcialidad y el cumplimiento de las necesidades reales de las comunidades.

Las necesidades descritas para la implementación de la paz territorial implican que, en las zonas urbanas colombianas más afectadas por el conflicto armado, es prioridad establecer alternativas sociales, políticas y económicas tanto para las víctimas del conflicto armado como para los desmovilizados. Una de las alternativas con mayor proyección ha sido la introducción de cooperativas de los desmovilizados, con las cuales se ha posibilitado a los reincorporados volver a la vida económica y social a través de la implementación de economías solidarias. El trabajo cooperativo de las comunidades ha permitido que en la zona urbana se construya paz desde la identidad, la cultura, el intercambio y la resocialización.

La Jurisdicción Especial para La Paz y su tratamiento del enfoque de paz territorial en la zona urbana colombiana

La JEP como componente de justicia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición (en adelante SIVJRNR) busca ofrecer a la víctima del conflicto armado colombiano, verdad y reparación. La JEP conoce de forma exclusiva las conductas que fueron cometidas antes del «1 de diciembre de 2016, por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, por quienes participaron en el mismo» (Acuerdo ASP No. 001, 2020), especialmente respecto a infracciones graves al derecho internacional humanitario o a los derechos humanos.

El tribunal de paz podrá interceder por la defensa de la paz territorial a través de mecanismos

como la tutela, pero también cuando sea la misma JEP quien afecte un derecho fundamental por sus decisiones judiciales, dado que podrán interponerse contra ella acciones de tutela, dado que «el Acto Legislativo 01 de 2017, consagró expresamente que el Tribunal para la Paz conocerá de forma exclusiva sobre las solicitudes de tutela que tengan como sustrato fáctico las acciones, omisiones y/o providencias de los órganos de la JEP» (Choachí-Jaramillo & Gutiérrez-Urbe, 2020, p. 192). La paz territorial es un enfoque en el que, como ya se ha indicado, convergen derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política de 1991, como lo son la participación política (Art.37,38 y 40), la igualdad (Art. 13), y el trabajo (Art. 25).

La JEP no solo es un tribunal que debe defender el enfoque territorial como un derecho íntegro de las comunidades vinculado con los derechos fundamentales de sus habitantes, sino también una institución que se encarga prioritariamente de juzgar a los combatientes, pero sin desconocer la integralidad del enfoque territorial cuando se tomen decisiones en torno a la protección de derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

La protección de derechos que debe ofrecer la JEP tuvo revisión de la «Corte Constitucional al momento de ejercer el respectivo control de constitucionalidad, pues ha estado bajo la mirada internacional de tribunales especializados en la protección de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario» (Aguledo Posada, 2018, p. 283). La intervención de la Corte Constitucional y las diferentes fuentes normativas que tuvieron implicaciones en la creación de los acuerdos de paz como lo son el Acto Legislativo 01 de 2017, y la Ley 1922 de 2018, en la cual se establecieron las reglas

del procedimiento de la JEP, buscaron ofrecer garantías más amplias para la protección de las víctimas del conflicto armado y, en general, de todos los actores implicados en el proceso de justicia transicional.

Si bien la JEP tiene especial competencia para conocer sobre asuntos de lesa humanidad y crímenes de guerra, está compuesta por unas comisiones que desarrollan enfoques transversales de los Acuerdos de paz y que velan por su cumplimiento. Por ejemplo, está la comisión étnica que se encarga de promover el enfoque étnico y racial la comisión de género que busca la efectividad en la implementación del enfoque de género; la comisión de participación que busca garantizar la comparecencia a la JEP de los distintos actores; la comisión de implementación de política de Justicia transicional que busca incidir en el gobierno para que establezca políticas de justicia transicional; y la comisión territorial y ambiental que promueve la implementación del enfoque territorial y ambiental dentro de toda la justicia del SIVJRN y desde la cual es posible precisar los retos que tiene la JEP en la implementación de la paz territorial.

El enfoque territorial que promueve la comisión territorial y ambiental está regulado en el capítulo 16 del Acuerdo ASP No. 001 de 2020 del 2 de marzo, el cual establece el reglamento general de la JEP. En el Artículo 105, se indican las funciones de la comisión territorial y ambiental, dentro de las que se encuentran (2020):

Adelantar, desde la perspectiva de los derechos humanos, los estudios sobre la vulnerabilidad de los conjuntos poblacionales más intensamente afectados por el conflicto armado. b) Formular y definir metodologías para establecer tipos

y dinámicas de vulnerabilidad y elaborar protocolos, manuales y directrices, con miras a asegurar el enfoque territorial y ambiental en la realización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales [...] e) Formular lineamientos, metodologías, planes de trabajo o documentos de política que recomienden la efectiva aplicación del enfoque territorial y ambiental en todas las actuaciones, procedimientos, decisiones y controles que lleve a cabo la JEP.

Es claro que la defensa del enfoque territorial desde la JEP implica entender las condiciones de vulnerabilidad existentes en los distintos territorios que se han visto afectados por el conflicto armado y proponer acciones efectivas para hacer frente a las necesidades territoriales y el cumplimiento de los derechos asociados con el territorio. Es por ello que, desde esta misma comisión territorial, se ha permitido focalizar el enfoque de paz territorial desde el tratamiento de los casos que han sido abiertos en la JEP.

Dentro de los casos en el que se ha visto el enfoque territorial en ciudades intermedias desde las actuaciones de la JEP y en los que se ha evidenciado la importancia del trabajo articulado de la comisión territorial y ambiental están (JEP, 2018):

El caso 04 de «La situación territorial de la Región de Urabá» cuya fecha de apertura fue el 11 de septiembre de 2018. En este caso el mismo trabajo de la Comisión territorial y ambiental ha priorizado el análisis de la condición territorial considerando los hechos del «conflicto armado ocurridos en la región de Urabá, Bajo Atrato y Darién, en los departamentos de Antioquia y Chocó, presuntamente cometidos

por las Farc-EP, fuerza pública, agentes del Estado no integrantes de la fuerza pública y terceros civiles» (JEP, 2018, caso 04). Dentro del caso, la JEP se ha centrado en investigar temas como el desplazamiento forzado y las omisiones de la Fuerza Pública.

La sala de reconocimiento de la JEP decretó medidas cautelares que llevaron a que las entidades públicas responsables institucionalmente desplegaran actividades articuladas con las comunidades, fortaleciendo así la presencia estatal en las comunidades y con ello su seguridad. De esta forma, las medidas cautelares han tenido efectos positivos dado que se ha logrado disuadir a «los actores armados de atacar a la población, han garantizado la participación de las comunidades reconocidas en el caso 04 como sujetos procesales y con ello se les está garantizando los derechos a la justicia, verdad, reparación y no repetición» (JEP, 2018, caso 04).

En el caso el enfoque territorial se ha dado desde las garantías de seguridad, la participación ciudadana y el fortalecimiento de la presencia y actuación del Estado. Estos aspectos no discriminan entre las zonas urbanas y las zonas rurales, dado que son prioritarios y necesarios en todo el territorio de los municipios de la Región de Urabá.

El caso 02 de la JEP también evidencia el tratamiento con enfoque territorial, dado que se centra en la «situación territorial de Ricaurte, Tumaco y Barbacoas (Nariño)» en la que se afectó principalmente a indígenas, comunidades afrodescendientes y campesinos. El tratamiento dado por la JEP ha considerado que, en los municipios de Tumaco, Ricaurte y Barbacoas estos grupos poseen legamente que su relación con el territorio debe ser priorizado

y garantizado. El enfoque territorial, en este caso, se evidencia en el diálogo intercultural y en la interacción entre jurisdicciones, permite con ello un ejercicio de acreditación colectiva.

El enfoque territorial en el caso 02, se ha centrado en la propiedad mayoritariamente rural de las comunidades afectadas, pero ha priorizado un aspecto relevante para el tratamiento de la paz territorial en la zona urbana, a saber, la identidad de las comunidades con sus territorios y la importancia de su participación en el restablecimiento de sus derechos.

El caso 05 que «prioriza situación territorial en la región del norte del Cauca y sur del Valle del Cauca» y enfatiza en las violaciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario en 17 municipios de la zona, es uno de «los tres casos territoriales que ha abierto la jurisdicción» (JEP, 2018, caso 05); es una zona habitada por indígenas afrodescendientes y campesinos en la que hay un gran número de minas antipersonales sembradas.

El proceso efectuado en el caso ha permitido acreditar organizaciones de víctimas, sujetos comunitarios y demás colectivos de las comunidades, lo cual permite evidenciar el reconocimiento del trabajo colectivo y de la participación ciudadana como elementos determinantes para la consolidación de una paz territorial tanto en la zona urbana como en la zona rural.

Los tres casos con enfoque territorial que ha desarrollado la JEP evidencian que las garantías dadas a los territorios rurales también pueden entenderse para las zonas urbanas, dado que, si bien los problemas con relación a la tenencia de la tierra y la afectación del conflicto armado son diferenciales entre lo rural y

lo urbano, todos los territorios pueden alcanzar la paz siempre y cuando haya participación ciudadana, igualdad, seguridad y se promueva una economía sostenible. Lo anterior evidencia que la JEP ha dado un tratamiento integral de la paz territorial en Colombia, considerando que si bien «la transformación estructural del campo colombiano y la asunción del enfoque territorial son aspectos centrales del Acuerdo de Paz» (Sánchez Iglesias & Sánchez Jiménez, 2019, p. 68), también lo es el enfoque de la paz territorial desde lo urbano.

Uno de los retos más importantes que tiene la JEP frente al enfoque de paz territorial es la creación de escenarios de resolución de conflictos de manera pacífica, considerando para ello los escenarios de participación creados dentro de las comunidades. Este aspecto evidencia que, la JEP ha logrado, frente a la justicia ordinaria, replantear el dilema propio de la justicia transicional, a saber, la paz vs. la justicia.

El papel de la JEP es resolver «La tensión entre estos dos valores constitucionales [...] mediante la aplicación del mandato general de proporcionalidad» (Blanco Cortina, 2019, p. 176) y para ello es esencial que las comunidades sean partícipes de la construcción de la justicia. Al respecto, ha precisado la Corte Constitucional que la justicia que logra la JEP parte de «las circunstancias de cada caso concreto y las relaciones de poder que existen en una sociedad en un momento histórico dado» (Corte Constitucional, sentencia C-579/13, 2013), lo cual implica que el análisis sobre la territorialidad es determinante no solamente para comprender y atender a las comunidades más afectadas por el conflicto armado, sino también como criterio para analizar las conductas violatorias de derechos humanos y derecho internacional humanitario, porque

la búsqueda de la justicia es necesariamente un encuentro con escenarios de paz territorial. Por tanto, el enfoque de paz territorial es, en últimas, una perspectiva de obligatorio análisis para todos los casos que lleve la JEP.

Finalmente, es importante resaltar como último aspecto relevante en el tratamiento paz territorial en la zona urbana desde la JEP, que uno de los principios más importante de la JEP es la igualdad, la cual comprende «dos garantías fundamentales: (I) la igualdad ante ley y (II) la igualdad de protección y trato ante las autoridades. Empero, ambas garantías operan de manera conjunta en lo que concierne a la actividad judicial» (Rúa Delgado *et al.*, 2018, p. 130). De la misma forma es relevante el principio de la «integralidad en la aplicación de lo pactado en el Acuerdo de Paz» (Rúa Delgado *et al.*, 2018, p. 131), lo cual implica mantener y defender una perspectiva territorial en todas las decisiones concernientes al territorio.

Conclusiones

El enfoque de paz territorial en la zona urbana colombiana ha sido tratado por la JEP desde la participación ciudadana en la toma de decisiones; la seguridad que necesitan las víctimas y los defensores de la paz; la diversidad étnica y cultural cuyas identidades emergen con relación a los territorios; la economía solidaria que permite superar las necesidades que deja el conflicto y hacer frente a la ilicitud; la educación como vehículo de transformación del conflicto y la justicia transicional como proceso y valor orientado a la verdad y la reparación a partir del vínculo de los distintos actores de la paz con los territorios.

El tratamiento que ha dado la JEP al concepto de territorio, desde sus acciones y decisiones, ha sido desde la integralidad que propone el acuerdo de paz del año 2016. Si bien, los casos de la JEP que han tenido el enfoque territorial no diferencian particularidades entre la zona urbana y la zona rural y la mayoría de las zonas y comunidades afectadas corresponden a la zona rural, las categorías centrales con las que aborda la paz territorial son las mismas en lo rural y lo urbano, contribuyendo así a la construcción real de lo que es la paz territorial.

Referencias

- **Acosta** Oidor, C., Uribe Mendoza, C., Amaya Panche, J., Idrobo Velazco, A., Aliaga Sáez, F., & Ballén Velásquez, D. A. (2019). Reconciliación y construcción de la paz territorial en Colombia: el caso de la comunidad nasa. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (121), 91-112. <https://doi.org/10.24241/rcai.2019.121.1.91>
- **Acuerdo** ASP No. 001. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá. Colombia, 3 de marzo de 2020.
- **Agudelo** Posada, J. J. (2018). Jurisdicción especial para la paz Vs. jurisdicción ordinaria: ámbitos de competencia. *Opinión Jurídica*, 17 (35), 281-297. <https://doi.org/10.22395/ojum.v17n35a12>
- **Betancur**, S. (julio de 2018). De la narrativa del miedo, a la narrativa de la esperanza y la paz. IPC. <https://bit.ly/375zNdo>
- **Blanco** Cortina, D. J. (2019). Proporcionalidad y sanciones transicionales Análisis del modelo de castigo de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). *Revista de Derecho*, (52), 164-192. <https://bit.ly/33SK8aS>
- **Cabello-Tijerina**, P. A., & Quiñones, K. (s.f.). The relevance of the territorial and female perspective in the peace building in Colombia. *Convergencia*, 26(80), 1-25. <https://doi.org/10.29101/crcs.v26i80.10286>
- **Cairo**, H., & Ríos, J. (s.f.). Las elites políticas y la paz territorial en Colombia: Un análisis de discurso en torno al acuerdo de paz. *Revista Española de Ciencia Política*, (50), 91-113. <https://doi.org/10.21308/recp.50.04>
- **Choachí-Jaramillo**, A., & Gutiérrez-Uribe, M. (2020). Acción de Tutela contra acciones, omisiones y providencias judiciales de la Jurisdicción Especial para la Paz: requisitos de procedibilidad. *Revista Virtual Universidad Católica Del Norte*, 60, 178-201. <https://doi.org/10.35575/rvucn.n60a10>
- **Corte** Constitucional. (28 de agosto de 2013). Sentencia C-579 de 2013. (M.P Jorge Ignacio Pretelt)
- **Cortés**, L., & Iglesias, M. (2004). *Generalidades sobre metodología de la investigación*. Universidad Autónoma del Carmen.
- **Cuartas**, G., Delgado, O., & Rico, C. (2018). Prospectivas de la Jurisdicción Especial para la Paz y estructuras de poder en el contexto territorial. <https://bit.ly/3dwJxPr>
- **Eslava**, G. (febrero de 2019). Naturaleza: ¿víctima del conflicto? *DeJusticia*. <https://bit.ly/3dqB7ZS>
- **Galindo** Palencia, M. F. (marzo de 2018). Alternativas para vivir en paz: economías para el posconflicto. *PARES*. <https://bit.ly/30ZGnhJ>
- **Instituto** Popular de Capacitación [IPC]. (Octubre de 2013). Educación para la paz, convivencia democrática y derechos humanos. IPC. <https://bit.ly/2IkDn9j>
- **Instituto** Popular de Capacitación [IPC]. (Septiembre de 2014). ¿Posconflicto o transición a la paz? Aportes de la educación y la cultura en tiempos de cambio social. IPC. <https://bit.ly/2SNogY3>
- **Jaramillo**, S. (13 de marzo de 2014). La paz territorial. [Presentación]. Conferencia en la Universidad de Harvard, Cambridge, MA, Estados Unidos. <http://bit.ly/2YanTHV>

- **Jurisdicción** Especial para la Paz [JEP]. (2018). Los grandes casos de la JEP. (2018). <https://www.jep.gov.co/Especiales/casos/01.html>
- **León, F., & Dávila, J.** (2020). Catastro para la paz. Tensiones, problemas y posibilidades (Documentos DeJusticia 59). *DeJusticia*. <https://bit.ly/3j0LzIJ>
- **Machado, A.** (2017). *El problema de la tierra. Conflicto y desarrollo en Colombia*. Debate.
- **Machado** Vilorio, M. (2017). *Aplicación del Método Hermenéutico. Una mirada al horizonte*. Red Social Educativas. <https://bit.ly/2LrAzsG>
- **Malagón, M.** (marzo de 2020). Un llamado a tomar acciones hacia el campo colombiano. *DeJusticia*. <https://bit.ly/2H6AlEX>
- **Martínez, H.** (marzo de 2019). Insistamos en la paz territorial. *DeJusticia*. <https://bit.ly/2GQT1cp>
- **Morris, C.** (julio de 2020). Menos chalecos, más democracia. *DeJusticia*. <https://bit.ly/2T14it7>
- **Pérez H, O.** (mayo de 2018). *Creación del valor compartido con enfoque de paz*. PARES. <https://bit.ly/3dkCBEM>
- **Rodríguez** Llach, A. (12 de octubre de 2019). *Una paz Austera*. DeJusticia. <https://bit.ly/3IFPHzu>
- **Rúa** Delgado, C. F., Duarte Molina, T. M., & Gómez Morales, L. F. (2018). Escenarios para el sometimiento de excluidos de Justicia y Paz a la Jurisdicción Especial para la Paz: disquisición sobre sus ámbitos de aplicación. *Opinión Jurídica*, 17(35), 117-146. <https://doi.org/10.22395/ojum.v17n35a5>
- **Ruano** Jiménez, A. J. (2019). Sociedad en movimiento, tejiendo paz territorial en Nariño. *Sociedad y Economía*, 36, 123-138. <https://doi.org/10.25100/sye.v0i36.7459>
- **Sánchez** Iglesias, E., & Sánchez Jiménez, V. (2019). El enfoque territorial en el proceso y el Acuerdo de Paz colombiano. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (121). <http://doi.org/10.24241/rcai.2019.121.1.67>
- **Sánchez** Suárez, R. A. (2019). Participación de víctimas: riesgos y beneficios. Dos lecciones de la Corte Penal Internacional a la Jurisdicción Especial de Paz en Colombia. *Prolegómenos*, 22(43), 63-78. <https://doi.org/10.18359/prole.3473>
- **Soja, E.** (2008). Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones. Traficantes de Sueños.
- **Solano, R.** (Julio de 2016). Tres reflexiones sobre la educación para la paz. PARES. <https://bit.ly/2FIXXVF>
- **Valencia** Agudelo, L., & Ávila Martínez, A. (2018). *La reestructuración Unilateral del Acuerdo de Paz. Cómo va la paz*. PARES, Fundación paz y reconciliación.