



Public Disclosure Authorized  
Public Disclosure Authorized  
Public Disclosure Authorized

COLOMBIA

NOTAS TEMÁTICAS DE POLÍTICA

# Desarrollo territorial y construcción de paz



GRUPO BANCO MUNDIAL

# La reactivación de la violencia organizada es uno de los principales desafíos para la paz y para la agenda de desarrollo rural en Colombia

**La etapa posterior a la firma de los Acuerdos de Paz ha sido identificada como un periodo crítico y de alta fragilidad, con un alto riesgo de aumento de la violencia (von Einsiedel et al., 2017).**

Durante la negociación entre el gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC (2012-2016), las tasas de homicidio descendieron, reduciéndose la brecha entre el país urbano y el rural.

Sin embargo, en el periodo de implementación del Acuerdo de Paz, las tasas se han incrementado, de manera notable, en los municipios que hacen parte de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

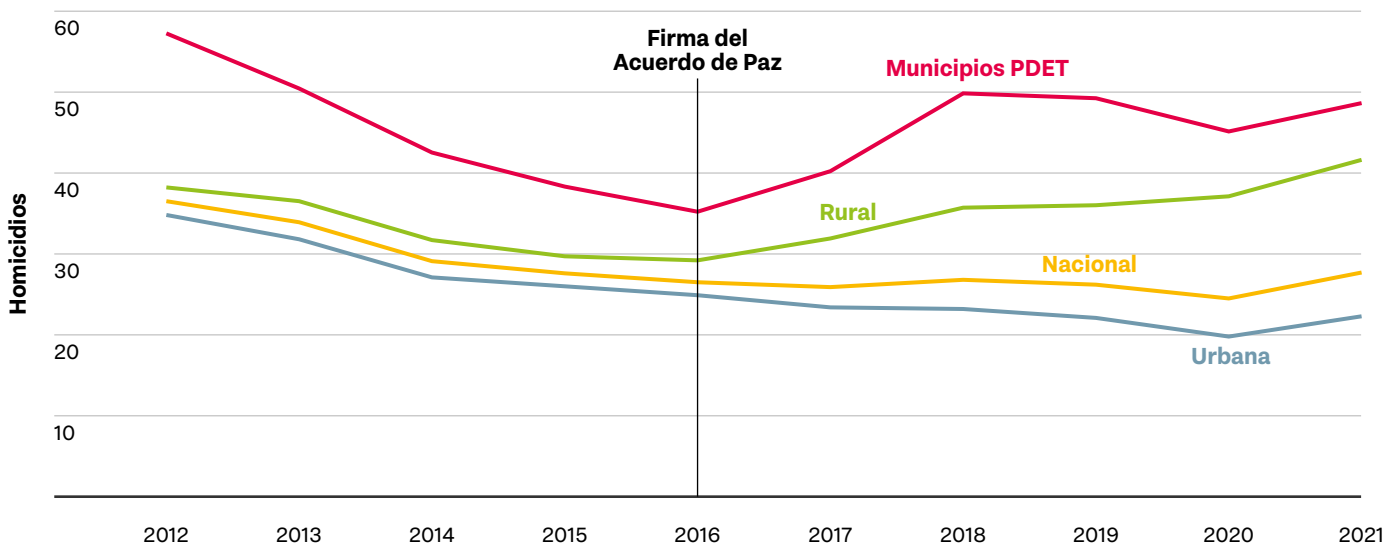
En una perspectiva de largo plazo, Colombia aún se encuentra lejos de los niveles de homicidio de principios de siglo, pero en el corto plazo son claras las señales de la reactivación de un nuevo ciclo de violencia organizada.

Los incrementos en las tasas de homicidios se distribuyen de manera heterogénea. Una parte significativa de las alzas se concentran en regiones de alta fragilidad, con una combinación de múltiples vulnerabilidades y limitadas capacidades institucionales.

La violencia dinamizada por actores armados ilegales y facciones criminales, en conexión con economías ilegales, es una de las causas del incremento en los homicidios. Aunque son múltiples los factores que explican la activación de ciclos de violencia y su persistencia.

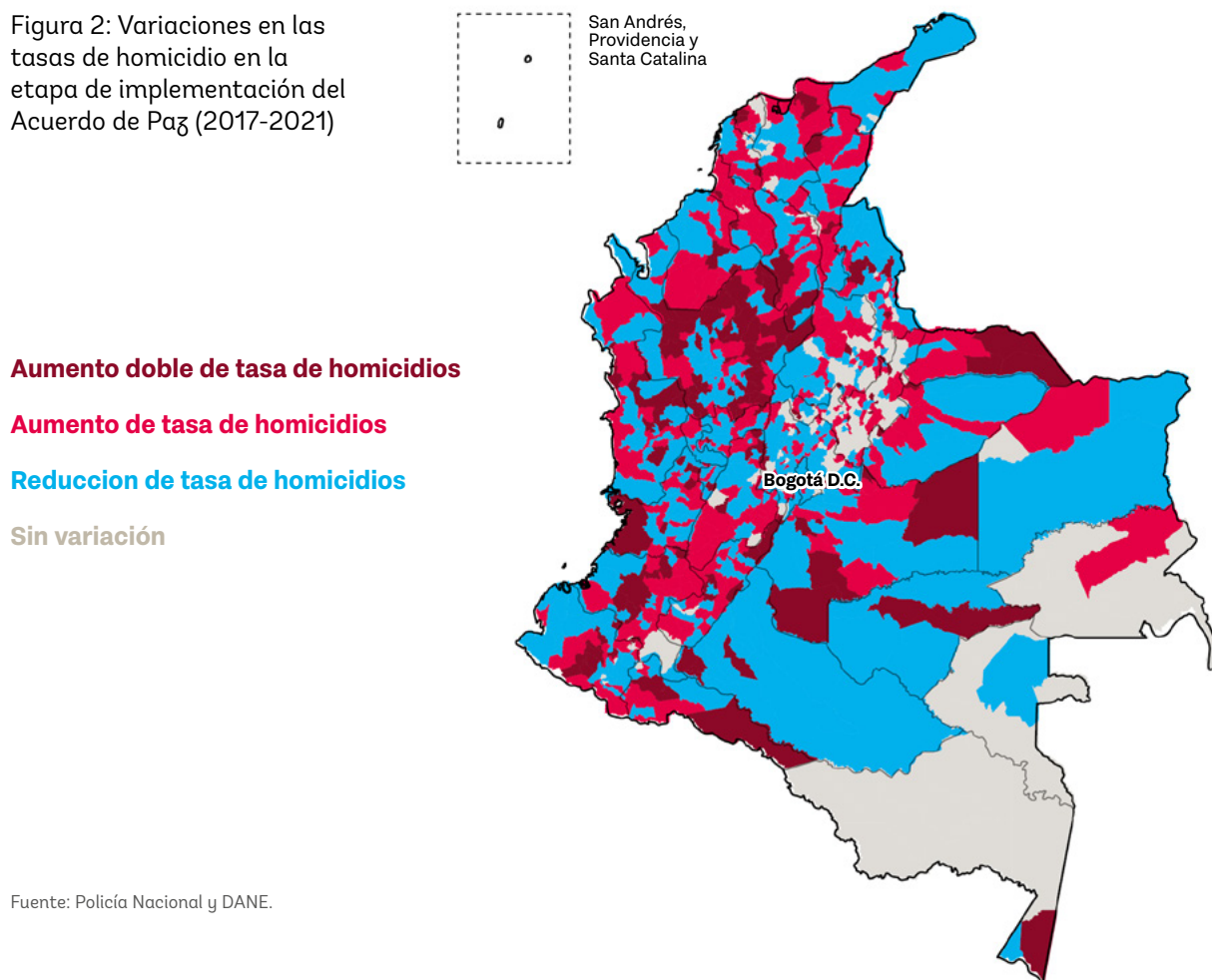
## Tasa de homicidios urbana y rural

Figura 1: Homicidios por cada 100.000 habitantes (2012-2021)



Fuente: Homicidios Policía Nacional y población DANE.

Figura 2: Variaciones en las tasas de homicidio en la etapa de implementación del Acuerdo de Paz (2017-2021)



Fuente: Policía Nacional y DANE.

**La violencia letal, las amenazas y desplazamientos forzados se han concentrado en ciertos departamentos y municipios, afectando la gobernanza local, exponiendo las limitadas capacidades del Estado e impactando los liderazgos locales y el tejido social.**

La influencia de grupos armados impacta y distorsiona los procesos de participación en el nivel local (Gafaro *et al.*, 2022). Además, las víctimas enfrentan múltiples obstáculos para desarrollar su potencial, restringiendo su movilidad, el acceso a bienes y servicios y su vida en comunidad.

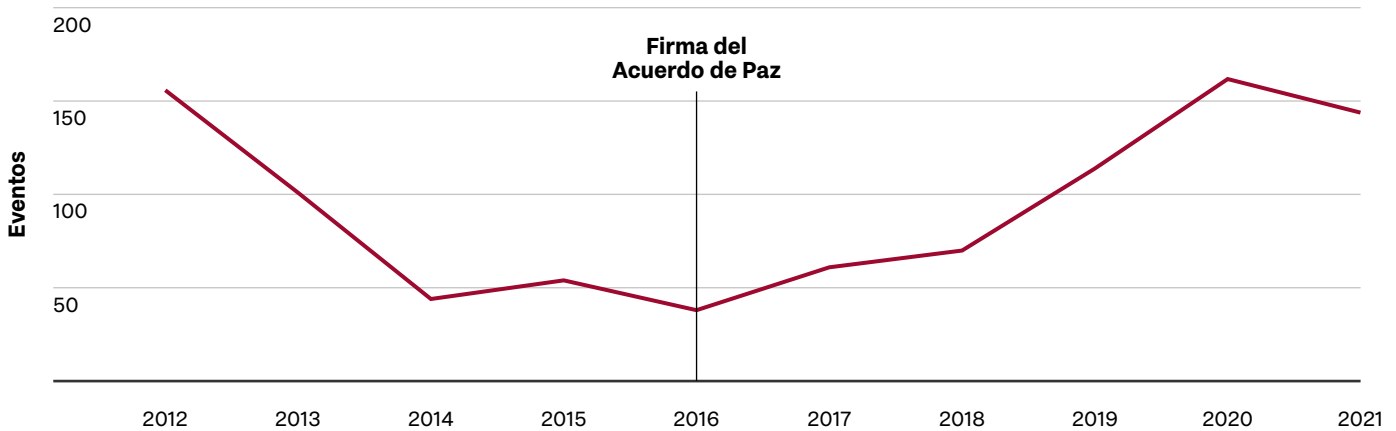
Las víctimas de masacres (eventos con cuatro o más víctimas de homicidio) tuvieron un incremento de 136% en los cinco años de implementación del Acuerdo de Paz (2017-2021), volviendo a los niveles registrados una década atrás.

En la etapa de implementación, los homicidios contra líderes sociales y defensores de Derechos Humanos aumentaron, manteniéndose en altos niveles, a pesar de los planes y estrategias implementados por el Estado colombiano. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, en 2021 fueron 145 las víctimas, un 20% menos que el año anterior.

Aunque el número de personas afectadas por el desplazamiento forzado se mantuvo relativamente constante a partir del Acuerdo de Paz, algunos departamentos como Nariño, Antioquia, Choco y Cauca se vieron afectados.

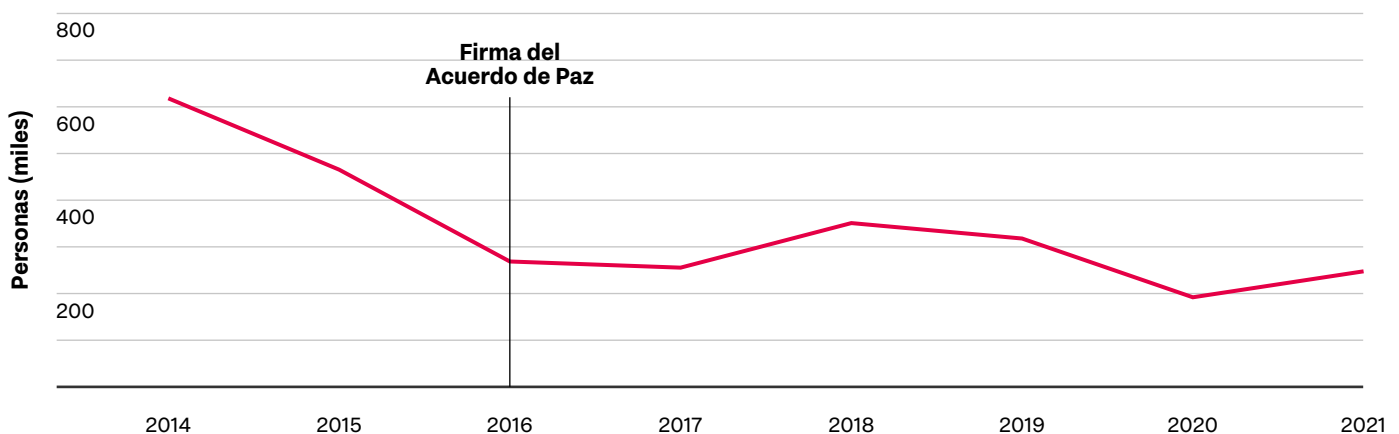
### Víctimas de masacres

Figura 3: Eventos con cuatro o más víctimas de homicidios (2012-2021)



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional.

Figura 4: Personas afectadas por desplazamientos forzados (2010-2021)



Fuente: Unidad para las Víctimas.

Colombia Data Visualizations, Peace Accords Matrix Barometer Initiative in Colombia, <https://peaceaccords.nd.edu/barometer/visualizations>, marzo 2022.

Además, la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) advierte sobre el incremento de las dinámicas de confinamiento en departamentos como Chocó, con restricciones a la movilidad y acceso limitado a bienes y servicios, en medio de la disputa entre actores armados ilegales.

Las víctimas de minas antipersonal también se incrementaron desde 2017, aunque permanecen en niveles inferiores a los registrados antes de la firma del Acuerdo.

La violencia afecta de manera desproporcionada a los jóvenes, y recae sobre grupos en situación de vulnerabilidad. Por ejemplo, los pueblos étnicos continúan siendo desproporcionadamente impactados por distintos tipos de violencia armada.

Otras formas de violencia, como la violencia de género, continúan siendo una preocupación. De acuerdo con Medicina Legal, en 2021 los casos de feminicidios aumentaron 18%.

## Algunos indicadores sugieren que el conflicto armado se ha reconfigurado, particularmente en las zonas PDET, y sus impactos sobre el desarrollo continúan y en algunos casos se han profundizado.

Con el desarme de la mayor parte de las estructuras de la guerrilla de las FARC, Colombia pasó de un conflicto armado de escala nacional, a una etapa de fragmentación y mayor localización, destacándose lo que ocurre en las fronteras. Los combates y los enfrentamientos se han incrementado, así como los ataques contra la Fuerza Pública.

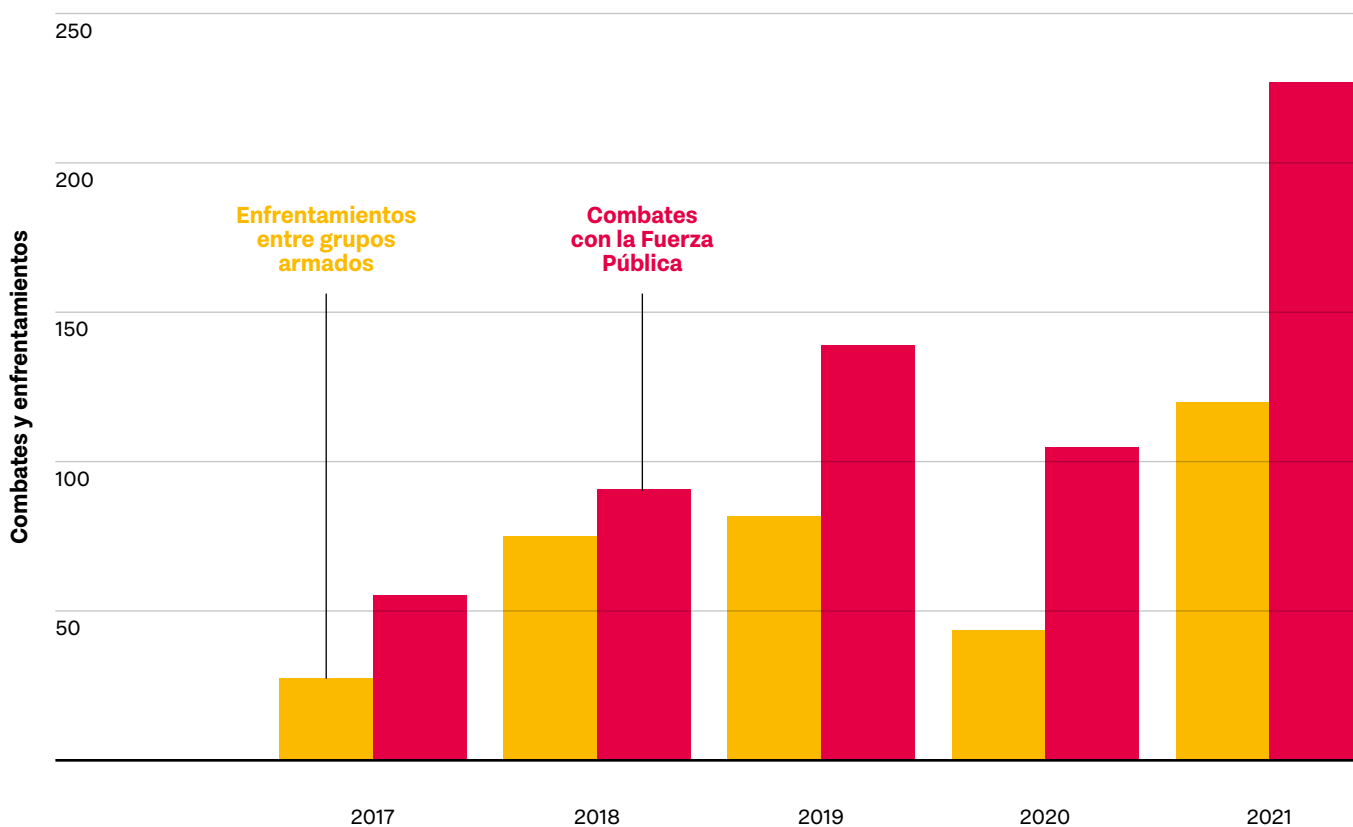
La encuesta realizada por el PNUD y PRIO en las regiones PDET, muestra el aumento del porcentaje

de personas que afirma que el “conflicto armado continúa”, el cual pasó de 19,2% en 2019 a 38,5% en 2021. Además, el 50% opina que la situación de seguridad esta “mal” o “muy mal” (PRIO y PNUD, 2021).

Un asunto de especial atención es el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes por parte de las organizaciones armadas ilegales y facciones criminales. Un fenómeno que se agravó en el marco de la pandemia, que generó un aumento considerable de la desescolarización, profundizando los factores de vulnerabilidad (ACAPS, 2022).

Las economías ilegales y la deforestación se han expandido en áreas afectadas por conflicto, dando lugar a trampas de desarrollo: las zonas en conflicto retroceden y esto perpetua la violencia.

Figura 5: Combates de la Fuerza Pública contra grupos armados ilegales y facciones criminales y enfrentamientos entre estas organizaciones (2017-2021)

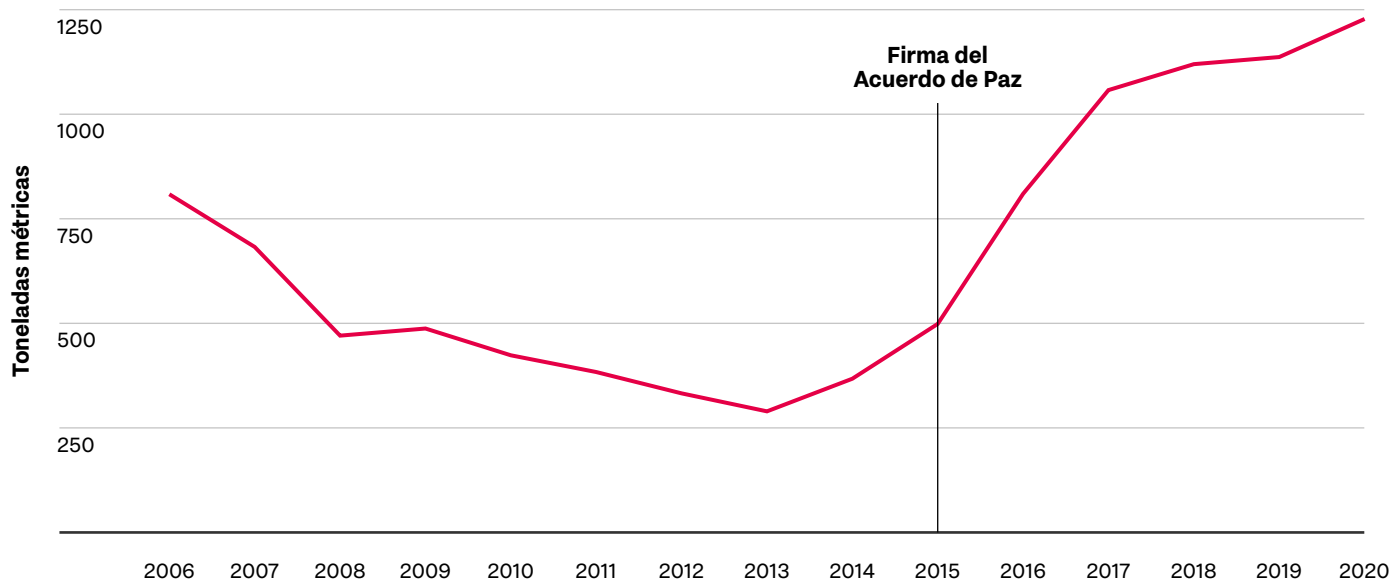


Fuente: Justicia Especial para la Paz.



## Producción potencial de cocaína<sup>3</sup>

Figura 6: Toneladas métricas (2012-2021)



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC).

## Las economías ilegales y la deforestación plantean desafíos al desarrollo, asociados a la violencia, así como a la participación de las comunidades que ven en estas actividades una alternativa de supervivencia y acceso a bienes y servicios, sumergiéndolas más en ciclos de violencia.

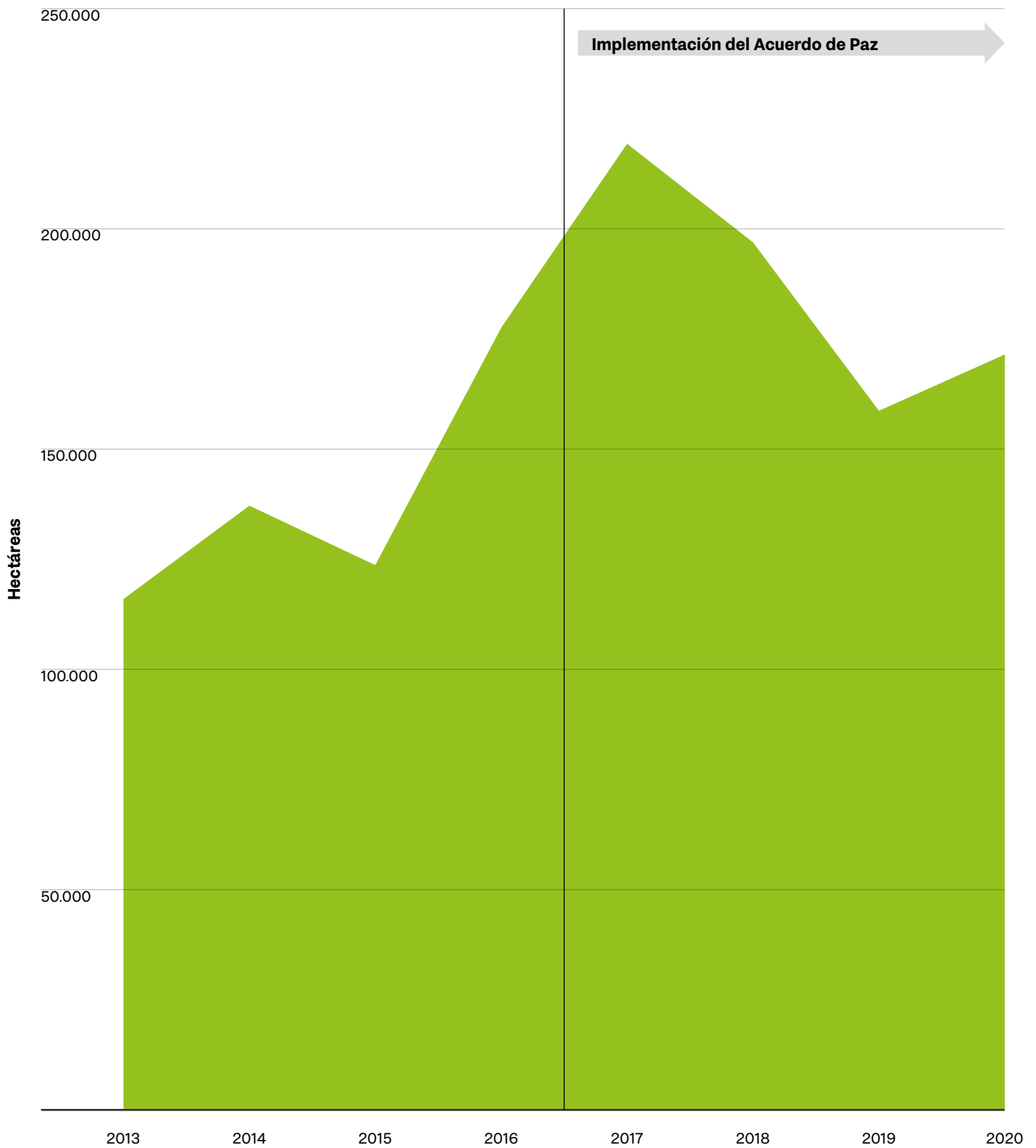
El detrimento de las condiciones de seguridad en la etapa de implementación del Acuerdo de Paz ha ocurrido en un momento de expansión y diversificación de diferentes economías ilegales. La relación entre la violencia y las economías ilegales no transcurre en una sola dirección. Lo que muestra la evidencia es que la disputa por las rentas y el control territorial la dinamizan, en un contexto en el que también influyen otros factores (Felbab-Brown, 2017).

El potencial de producción de cocaína en Colombia se triplicó de 2013 a 2021, superando las 1.200

toneladas. En este mismo periodo, el número de hectáreas cultivadas con coca, casi se duplicó. En cuanto a la minería ilegal hay evidencias de su incremento. De acuerdo con UNODC, el 69% de la explotación de oro de aluvión en Colombia se da de manera ilícita, con un crecimiento de las áreas afectadas (UNODC, 2021). También destaca el aumento de la destrucción de bosques, especialmente en las zonas donde tenía influencia la guerrilla de las FARC (Prem *et al.*, 2020). Esta dinámica está asociada a la ganadería extensiva, la concentración de tierras y las economías ilegales.

Las limitadas capacidades institucionales, la fragmentación de los actores armados y la alta dependencia de las economías ilegales, en la etapa posterior a la firma de un Acuerdo de Paz suelen marcar las trayectorias de inestabilidad (Justino, 2022). En este contexto, la presencia de economías ilegales puede propiciar políticas que hagan que las poblaciones locales sean aún más vulnerables, y crea nuevos obstáculos para la construcción de la legitimidad del Estado (Arjona, 2021), en un contexto en el que la corrupción tiene un lugar importante.

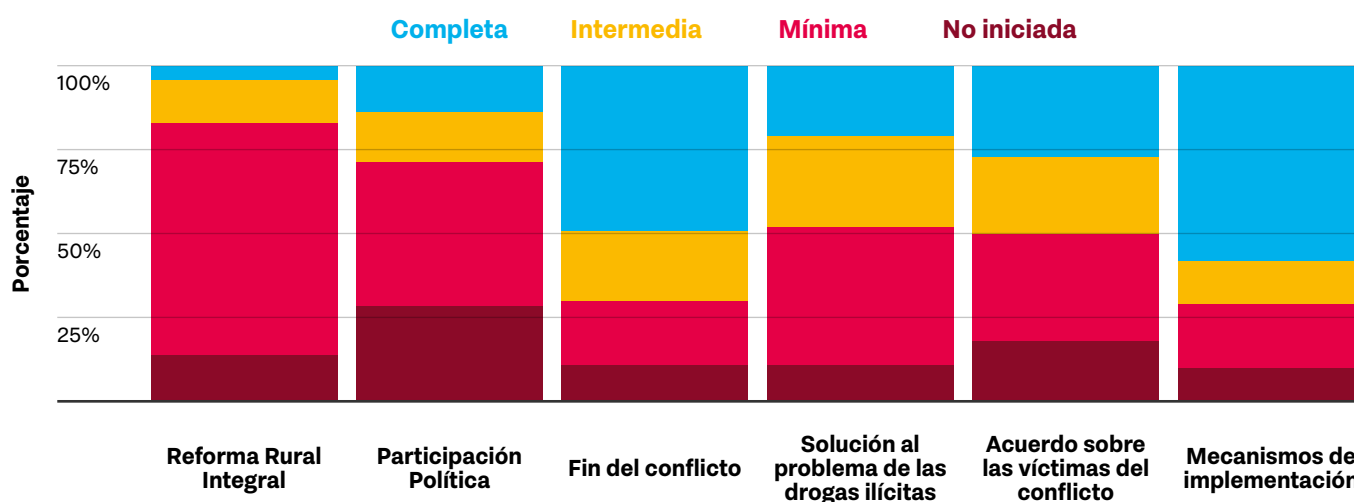
Figura 7: Hectáreas deforestadas (2013-2020)



Fuente: IDEAM.

Colombia Data Visualizations, Peace Accords Matrix Barometer Initiative in Colombia, <https://peaceaccords.nd.edu/barometer/visualizations>, marzo 2022.

Figura 8: Estado de la Implementación de las disposiciones del Acuerdo de Paz (diciembre 2016 - octubre 2021)



Fuente: Instituto Kroc.

## La implementación del Acuerdo de Paz ha avanzado de manera diferenciada en sus componentes, con mayores rezagos en la Reforma Rural Integral y con retos marcados en el descenso de acciones del nivel nacional al territorial.

En los cinco años de la implementación se ha avanzado en los compromisos urgentes para consolidar el fin del conflicto, así como en la arquitectura normativa y la creación de agencias estatales que han impulsado el proceso (Instituto Kroc, 2021). Sin embargo, son persistentes los retrasos en asuntos fundamentales.

El monitoreo independiente del Instituto Kroc revela que el componente más rezagado de la implementación es la Reforma Rural Integral (RRI). A octubre de 2021, el 83% de las disposiciones no había comenzado o se había completado mínimamente. El seguimiento del gobierno muestra que, a marzo de 2022, la implementación de la RRI ha avanzado en el 62% de sus metas (SIIPO).

Los asuntos vinculados al uso y distribución de la tierra tienen un papel clave en el desarrollo económico y son necesarios para superar la violencia y el conflicto, por múltiples razones. Primero, porque crea

incentivos para la inversión productiva de la tierra y desincentiva las actividades ilegales. Segundo, porque ante la precariedad del empleo formal rural, la formalización actúa como un habilitante para acceder a otros derechos sociales y económicos, oferta institucional y oportunidades de financiamiento. Tercero, la formalización es un factor protector para procesos de desplazamiento forzado y control territorial por parte de actores armados. Y cuarto, porque permite un mejor monitoreo del uso de la tierra, previniendo economías ilegales y la deforestación.

Los patrones desiguales e ineficaces de desarrollo económico han sido identificados como uno de los riesgos de reactivación del conflicto y la violencia (Hegre y Nygård, 2015; Walter, 2014). La implementación del Acuerdo de Paz se da en municipios de alta fragilidad, que tienen niveles de pobreza altos, baja capacidad de autofinanciamiento, alto nivel de dependencia fiscal y limitadas capacidades de respuesta institucional. La construcción de paz en estas zonas se da en un contexto de falta de oportunidades para integrarse a la economía legal, deficiente infraestructura y limitado acceso a bienes y servicios. En 2020, en las regiones PDET la pobreza multidimensional tuvo un aumento de 2,3%, llegando a 33% y en las zonas rurales al 46%. Esto a su vez aumenta los riesgos de mayor violencia, creando un círculo vicioso entre pobreza, inequidad y conflicto.



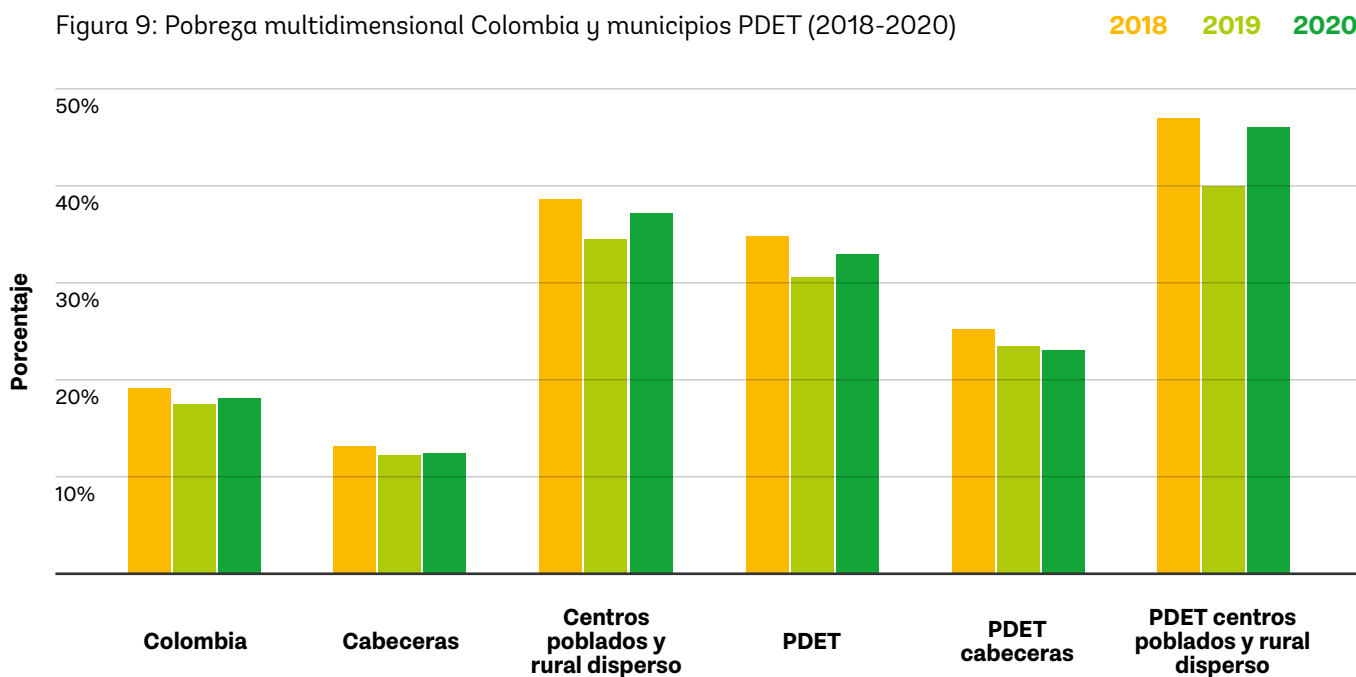
## Este ciclo negativo entre conflicto y pobreza e inequidad rural terminan incidiendo de forma importante en la pobreza y la inequidad de las áreas urbanas y del resto del país (Gáfaró et al., 2022).

El desplazamiento forzoso provoca descensos sustanciales en el bienestar de los hogares que lo sufren, debido a la pérdida de activos, la destrucción de redes sociales y las precarias condiciones económicas en el municipio receptor. Contrario a lo inicialmente esperado del proceso de desplazamiento, la llegada de población desplazada a las ciudades no mejoró sus oportunidades de desarrollo, sino más bien trasladó las dinámicas de pobreza e inequidad hacia ellas, perpetuando el ciclo de exclusión de la población afectada por violencia. Si bien, conforme pasa el tiempo las condiciones de vida de la población desplazada mejoran en algunos aspectos, dichos hogares se encuentran consistentemente en peores condicio-

nes que los pobres urbanos y son incapaces de recuperar los niveles de bienestar que gozaban antes del desplazamiento (Ibáñez y Moya, 2006). Este fenómeno es observable en las áreas receptoras, en las cuales las víctimas del conflicto se concentran desproporcionadamente en las localidades más deprimidas, y dentro de ellas en las áreas periféricas, alejadas de los puntos de provisión de servicios y de concentración de oportunidades laborales. Por ejemplo, en Bogotá, el 52% de las víctimas se concentra en solo 5 de las 20 localidades de la ciudad (Kennedy, Bosa, Ciudad Bolívar, Suba y Usme), y dentro de ellas, se ubican en las zonas más periféricas y deprimidas.

Los impactos de la pandemia y la necesidad de destinar recursos para responder a la ola migratoria procedente de Venezuela han generado un estrés adicional en las capacidades del Estado, restándole aún más relevancia a la agenda de implementación del Acuerdo de Paz (FIP, 2022). Con la recuperación económica del 2021 y con la caída en la pobreza registrada por la DANE, el reto es ahora la superación de las brechas y la desigualdad.

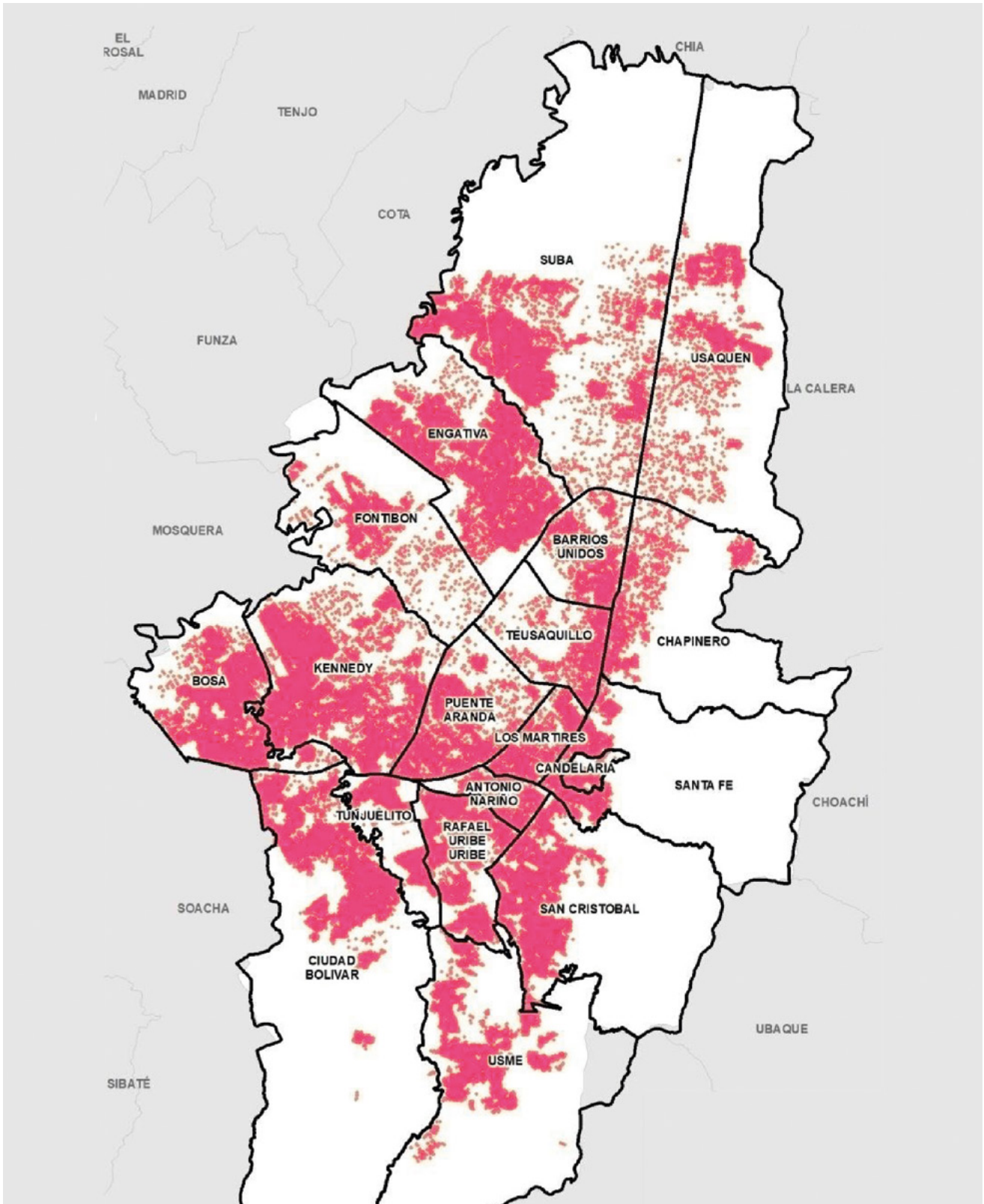
Figura 9: Pobreza multidimensional Colombia y municipios PDET (2018-2020)



Fuente: DANE.

Figura 10: Distribución geográfica de población desplazada en Bogotá

Víctimas •



Fuente: UARIV, corte de información: 1 de julio de 2020.

## Uno de los principales desafíos es avanzar en la dimensión local de la paz

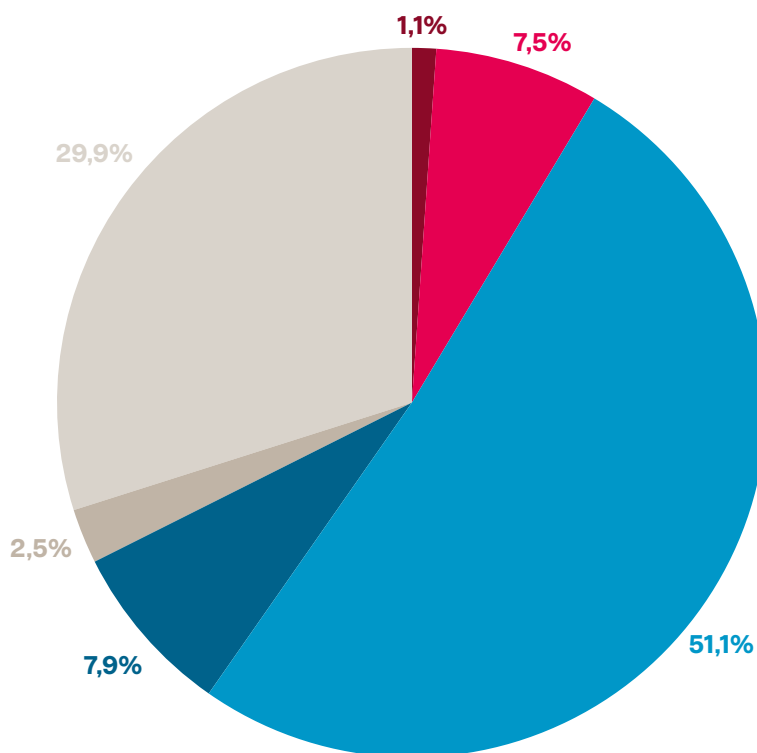
**El Acuerdo de Paz generó una ventana de oportunidad para la emergencia de liderazgos y la activación de procesos de participación local. Sin embargo, tras cinco años de implementación, los dividendos de la paz no son percibidos de manera clara por las comunidades, que comienzan a sentir el desgaste y la frustración (FIP, 2022).**

La mayoría de las personas encuestadas en las zonas focalizadas continúan afirmando que los PDET transformarán su territorio. Aunque también es notable el desconocimiento sobre el proceso y sus avances (30% de los entrevistados responde que “no sabe”) (PRIO y PNUD, 2021).

### Percepción de que los PDET transformarán sus territorios

Figura 11: Porcentaje de entrevistados en los municipios PDET (2021)

**Totalmente en desacuerdo**  
**En desacuerdo**  
**De acuerdo**  
**Totalmente de acuerdo**  
 No responde  
 No sabe



Fuente: PNUD y PRIO 2021.

La evidencia disponible muestra que el vínculo causal entre lo que hace el Estado y el grado en que las personas lo ven como legítimo, no es directo ni sencillo (Schomerus *et al.*, 2019).

La experiencia sugiere que la forma en que se brindan los servicios es tan importante como el bien que se ofrece. Por esto un asunto clave es reconectar a los líderes y las comunidades con el proceso de implementación (Banco Mundial y Naciones Unidas, 2018)

El mayor involucramiento de las autoridades locales es una oportunidad para avanzar en este propósito. A través de un proceso liderado por la Agencia de Renovación del Territorio (ART), las gobernaciones y municipios incorporaron 11.913 iniciativas en sus Planes de Desarrollo, es decir, 36% del total de las contenidas en los Planes de Acción para la Transformación Territorial (PATR). Además, es importante ampliar la agenda de construcción de paz en territorios en el que la reducción de la pobreza y el desarrollo continúan viéndose impactados por la violencia y la naturaleza cambiante del conflicto armado.

## Recomendaciones

Lograr la reducción de la pobreza e impulsar la prosperidad compartida en la Colombia rural depende de la interrupción de ciclos de fragilidad, que continúan marcados por la violencia y el conflicto. La construcción de paz enfrenta un contexto complejo, con el comienzo de un ciclo de violencia caracterizado por la diversidad y fragmentación de organizaciones armadas ilegales y la expansión de economías ilegales. Las trayectorias de desigualdad y debilidad institucional continúan siendo importantes factores de riesgo y la vulnerabilidad de los líderes y las comunidades impactan en los procesos de participación y la legitimidad del Estado.

La transición requiere generar un círculo virtuoso entre la seguridad y el desarrollo, en el cual la protección de los ciudadanos es una condición fundamental. Uno de los retos principales es generar las condiciones iniciales para que los procesos de transformación territorial sean sostenibles, en aquellas zonas más impactadas por la influencia de los grupos armados ilegales y la violencia. Esto requiere adaptar las estrategias, planes e intervenciones a las condiciones locales.

Para avanzar en esta agenda se recomienda:

### **Acelerar y profundizar el desarrollo rural como herramienta para la construcción de paz y estabilidad, particularmente en áreas PDET.**

El desarrollo rural ofrece una oportunidad para la superación del círculo vicioso entre pobreza, inequidad y violencia. Los Acuerdos de Paz han priorizado la focalización de esfuerzos de desarrollo rural en los 170 municipios más afectados por el conflicto, la pobreza y la inequidad. Este paso constituye un esfuerzo sin precedente en el país para cortar las dinámicas detrás de la inequidad territorial, poniendo fin a décadas de exclusión. Los PDET buscan contribuir a esta reconfiguración de

los territorios partiendo de subsanar deficiencias en ocho pilares del desarrollo<sup>1</sup> y de la reparación integral de millones de víctimas que le apuestan a la construcción de la paz a partir de la reconstrucción del tejido social y de los mecanismos de participación disponibles en el Acuerdo.

Desde la firma de los acuerdos, y debido a la naturaleza dinámica del conflicto, las necesidades de estabilización y construcción de paz se han expandido más allá de los territorios PDET. Construyendo sobre las lecciones aprendidas y buenas prácticas, sería posible dar autonomía a territorios no priorizados para formular sus propios planes de desarrollo territorial para estabilización, como lo completó recientemente la región del Sumpaz. Esta aproximación permitiría acelerar el desarrollo rural en áreas clave no solo mitigando, sino previniendo el surgimiento de nuevas formas de violencia y la expansión del conflicto.

Esta oportunidad solo se puede materializar si se superan retos significativos para la implementación de las inversiones necesarias para el desarrollo territorial. Además de los retos intrínsecos a estos territorios, incluyendo la persistencia de violencia, la presencia de actores armados y economías ilícitas, la implementación de los PDET enfrenta retos significativos que incluyen: (i) complejidad, escala y diversidad de necesidades de desarrollo en las más de 11.000 comunidades que hacen parte de los PDET; (ii) el encadenamiento de inversiones en los territorios PDET con los nodos de crecimiento del país, los cuales no se encuentran mayoritariamente considerados dentro de los PDET; (iii) la restauración, fortalecimiento y adecuado funcionamiento de instituciones de gobernanza local que cuenta con las capacidades necesarias para materializar los PDET; (iv) el fortalecimiento de procesos participativos más allá de la identificación y formulación de los PDET, incluyendo la estructuración, la implementación y la sostenibilidad de inversiones PDET; (v) la articulación y la coordinación espacio-temporal de las iniciativas de transformación en el territorio.

Para esto, se requieren esfuerzos para avanzar en la descentralización del proceso de construcción de paz, de manera transparente y eficaz, pero sobre todo de la mano de las comunidades y de la institucionalidad local. También es necesario impulsar procesos de tránsito a la economía legal de las comunidades en las zonas de influencia de las economías ilegales –como el narcotráfico y la minería ilegal– generando capacidades y oportunidades para el desarrollo. Así mismo, es necesario reducir la vulnerabilidad y fortalecer la resiliencia de las comunidades que se encuentran expuestas al control e influencia de los grupos armados ilegales, con procesos de desarrollo que contribuyan a romper las dinámicas de violencia. La educación y la generación de alternativas de empleo, en el marco de una intervención integral del Estado, contribuyen a este propósito. Finalmente, es necesario fortalecer los liderazgos locales y reconectarlos con las comunidades y sus formas de gobernanza local en el proceso de transformación territorial, renovando el contrato social, fortaleciendo las capacidades y la legitimidad de las instituciones del Estado.

## COMO EL BANCO MUNDIAL PUEDE APOYAR

El Banco Mundial tiene amplia experiencia en la implementación de estrategias de desarrollo territorial multisectorial en áreas afectadas por conflicto. Esto lo ha hecho a través de:

1. Financiamiento y provisión de asistencia técnica para desarrollar estrategias de implementación a planes de desarrollo territorial en áreas afectadas por conflicto, fragilidad y violencia, incluyendo los proyectos de desarrollo de base comunitaria<sup>2</sup>. Bajo este tipo de proyectos, se apoya de forma simultánea: (i) el fortalecimiento de la presencia del Estado mediante la prestación de servicios de manera rentable en áreas remotas e inseguras y en una amplia gama de sectores; (ii) la focalización de inversiones en áreas específicas, al mismo tiempo que se alinean con planes y prioridades de desarrollo más amplios a nivel subregional y nacional; (iii) la generación de oportunidades significa-

tivas para la participación de la comunidad en las inversiones de desarrollo, articulándolas con las instituciones gubernamentales municipales, subnacionales y nacionales, y; (iv) la creación de una plataforma de desarrollo sobre la cual se puedan escalar, coordinar y alinear múltiples esfuerzos e iniciativas de desarrollo a nivel local.

2. Provisión de asistencia técnica para: (i) fortalecer la articulación y coordinación de forma horizontal (Nación-territorio y entre áreas temáticas); (ii) crear capacidades a nivel subnacional y local para planear, implementar y mantener inversiones de desarrollo en áreas remotas y afectadas por conflicto; y (iii) la alineación entre iniciativas clave para el desarrollo territorial, incluyendo la implementación del catastro multipropósito, los planes de sustitución de cultivos y las estrategias de prevención y mitigación de la deforestación, entre otros.

A la fecha, el Banco Mundial ha apoyado múltiples iniciativas analíticas y programáticas en este tema. Por ejemplo, durante los años de mayor conflictividad, el Banco implementó el proyecto Programa Paz y Desarrollo, el cual adelantó procesos de desarrollo de base comunitaria en áreas altamente afectadas por conflicto con resultados positivos tanto en reducir brechas de desarrollo, como en crear capital social y confianza en comunidades altamente impactadas. Así mismo, apoyó el desarrollo de metodologías de reparación colectiva y su implementación

## Profundizar los esfuerzos de formalización masiva de la propiedad.

La información catastral actualizada puede ayudar a corregir los efectos de la inequidad en la tenencia de tierras. Esta información permite fortalecer una estructura tributaria más progresiva, donde quienes detentan mayores extensiones de tierra y les den un uso inadecuado o improductivo paguen más y quienes les dan un uso productivo y sostenible continúen ejecutando sus labores y sean beneficiarios de estímulos complemen-

tarios para su fortalecimiento. A un aumento en el recaudo causado por la corrección de esta clase de ineficiencias en la tributación se suma la regularización de los títulos de propiedad, que aumenta el valor del predio en un promedio de 30% al contar con seguridad jurídica. También aporta al proceso de identificación de las necesidades de acceso a la oferta social del Estado y a la consolidación de territorios más autónomos en su desarrollo, con mayores competencias y capacidades de planeación y ejecución. Para acelerar este proceso, es necesario:

1. Impulsar decididamente la formación y actualización del catastro y ampliar sus beneficios como herramienta para la gestión fiscal local, el cierre de la frontera agrícola, la recuperación de tierras baldías y como herramienta clave para el conocimiento y la protección del patrimonio natural.
2. Garantizar que la conformación catastral impacte la alta informalidad en la tenencia, reduzca los costos de transacción, soporte estrategias integrales de mitigación del cambio climático, encamine la reducción de brechas entre el desarrollo urbano y el rural, y contribuya a la administración sostenible del suelo.
3. Optimizar los procesos de regularización y formalización de la propiedad bajo un enfoque masivo para poder avanzar a un ritmo similar en actualización catastral y formalización de la tenencia. La actualización catastral ha llegado al 21,16% del área en subregiones PDET. Con corte a 31 de julio de 2021, la ANT había expedido y registrado 25.279 títulos de propiedad, en un universo estimado por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) de 2.600.000 predios rurales sin título (52,7% de informalidad en la tenencia de la tierra rural), estimativos que arrojan 1% del universo rural de predios informales titulados, con las consecuentes restricciones para el desarrollo y la inversión local.
4. Afianzar la seguridad en la tenencia de la tierra de las comunidades indígenas y tradicionales como estrategia para frenar la deforestación, desincentivar la criminalidad ambiental y para avanzar en una agenda de gestión sostenible

de los bosques y de los servicios ecosistémicos que reconozca los efectos del cambio climático y el papel de las comunidades locales en su gestión.

5. Actualizar los procesos de regularización de la tenencia de la tierra (Ordenamiento Social de la Propiedad Rural), para no permitir la regularización de la tenencia de la tierra en áreas deforestadas, esto considerando que una de las principales causas de la deforestación es el acaparamiento/especulación de la tierra; y fortalecer la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE) a nivel territorial, en áreas ambientalmente sensibles.

## CÓMO EL BANCO MUNDIAL PUEDE APOYAR

El Banco Mundial puede apoyar a través de financiamiento y provisión de asistencia técnica para desarrollar el catastro multipropósito y la regularización de tenencia, incluyendo municipios PDET y áreas afectadas por alta deforestación. El Banco apoya de manera específica: (i) el fortalecimiento institucional de las entidades nacionales encargadas del catastro, registro de la propiedad inmueble y regularización de tenencia rural y urbana; (ii) fortalecimiento e interoperabilidad de los sistemas de información que dan cuenta de la tenencia de la tierra y de las restricciones y responsabilidades ambientales a los derechos de propiedad; (iii) financiamiento del catastro y de la regularización de tenencia en municipios priorizados; (iv) financiamiento de la consulta previa libre e informada con las comunidades indígenas y afrodescendientes, y; (v) apoyo técnico a gobiernos subnacionales priorizados en gestión catastral y uso y manejo de la información catastral.

Actualmente el Banco Mundial brinda financiación para el establecimiento del catastro multipropósito en 44 municipios a través de un contrato de préstamo por US\$ 100 millones, efectivo desde octubre de 2019 y con fecha de finalización enero de 2025, al cual se incorporó en marzo de 2020 un financiamiento adicional, proveniente de una donación del Gobierno del Reino Unido e Irlanda del Norte por US\$ 42.97 millones para el establecimiento del



catastro multipropósito en 21 municipios adicionales y algunas áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas que presentan focos de deforestación. Paralelamente, el Banco Mundial brinda asistencia técnica permanente para el fortalecimiento de las capacidades fiscales de gobiernos subnacionales y en la actualización, mantenimiento y utilización de la información catastral con propósitos de ordenamiento territorial y formalización de la propiedad rural, tanto en el marco de implementación del Proyecto Catastro Multipropósito como en el marco de implementación del programa Ciudata. También es importante mencionar que para 2022, el Banco Mundial ha seleccionado a Colombia como caso de estudio para la edición del Climate Change Development Report, lo que constituye una oportunidad para profundizar el trabajo conjunto de asesoría técnica y de construcción de marcos analíticos especializados y de prospectiva en torno a las principales temáticas que han situado a la política de tierras en el núcleo de la implementación del Punto 1 del Acuerdo de Paz referido a la Reforma Rural Integral así como en centro de las intervenciones para la mitigación del cambio climático y el desarrollo territorial sostenible, particularmente en zonas mayormente afectadas por el conflicto.

## **Continuar y profundizar la atención a la población afectada por el conflicto.**

La atención especial para la población afectada por el conflicto es indispensable para mitigar los efectos adversos en el desarrollo en el largo plazo, incluyendo la pérdida de activos productivos y la profundización de la inequidad. La evidencia demuestra que, en la ausencia de programas de atención, dichas condiciones no mejoran con el paso del tiempo e incluso pueden agravarse para algunas dimensiones del bienestar. Las bajas dotaciones de capital humano de la población rural desplazada y la pérdida de redes sociales, hace que la población desplazada enfrente una situación de extrema vulnerabilidad y tenga un alto riesgo de caer en pobreza crónica. Al afectar el desarrollo social a largo plazo de un segmento

considerable de la población, las implicaciones del desplazamiento afectan los niveles de pobreza y equidad en el largo plazo.

Por esto, se debe priorizar la consolidación y el fortalecimiento de la capacidad de los hogares afectados por violencia para generar ingresos. La evidencia muestra que la vinculación a mercados laborales, el acceso a los programas de generación de ingresos y el control de predios en el municipio de origen mejoran el ingreso y consumo de los hogares desplazados (Ibáñez y Moya, 2006). Además del efecto inmediato en el bienestar de la población desplazada, programas orientados en estos aspectos permitirían con el tiempo aumentar la autosuficiencia de esta población. Con el fin de expandir la vinculación a los mercados laborales de la población afectada por el conflicto, es necesario considerar la formulación de programas activos para el acceso efectivo a trabajos remunerados en el sector formal, más allá de los programas de formación técnica. Así mismo, es importante que los programas de generación de ingresos provean mecanismos efectivos para acceder a créditos en condiciones favorables, obtener capital semilla y acceder a programas de nutrición y salud que eviten la destinación de fondos de inversión a consumo, particularmente en situaciones de emergencias familiares.

Algunos grupos de poblacionales enfrentan un impacto más pronunciado producto del conflicto. Las mujeres cabeza de hogar, las minorías étnicas y los hogares previamente dedicados a labores agrícolas, tienen niveles de consumo e ingreso menores y experimentan una caída más pronunciada en el bienestar (Ibáñez y Moya, 2006). Por esta razón, es necesario considerar políticas y programas focalizados de forma diferenciada en estos grupos específicos, orientados a apoyar su estabilización socioeconómica.

## **CÓMO EL BANCO MUNDIAL PUEDE APOYAR**

El Banco Mundial puede apoyar a través de financiamiento y provisión de asistencia técnica para desarrollar programas de inclusión laboral y social a

población afectada por el conflicto. El Banco podría apoyar de manera específica a: (i) el fortalecimiento institucional de las entidades nacionales encargadas de la atención a población afectada por el conflicto; (ii) el fortalecimiento e interoperabilidad de los sistemas de información y coordinación horizontal entre programas de atención; (iii) financiamiento de intervenciones para la integración económica en áreas receptoras y la creación de capital social; y apoyo técnico a gobiernos subnacionales para el diseño de oferta especializada para poblaciones particularmente vulnerables.

### **Proveer incentivos para el financiamiento de soluciones de desarrollo para la paz.**

Reconocer las dinámicas del conflicto en la forma en que apoyamos financiera y técnicamente al Gobierno de Colombia en la construcción de paz es crítico para acelerar el desarrollo en las áreas más afectadas. En este sentido se recomienda considerar dos aspectos: (i) facilitar la generación de préstamos subnacionales a los municipios y departamentos más afectados por violencia; y (ii) considerar la provisión de préstamos concesionales para proyectos encaminados a construir paz. Estas sugerencias derivan del análisis de Colombia, pero son relevantes para una gama más amplia de países de ingreso medio afectados por fragilidad, violencia y conflicto.

La alineación de incentivos para construir paz entre los diferentes niveles de gobierno ha sido un reto para el país, dejando a los territorios afec-

tados por violencia sujetos a las decisiones del nivel nacional. Para esto, se recomienda facilitar la generación de préstamos a los municipios PDET, con garantía del Gobierno nacional, formulados de forma alineada con las prioridades de la agenda a nivel nacional, pero respondiendo a las necesidades y particularidades de cada territorio. En ese sentido, el nivel nacional actúa como un garante del financiamiento, asegurando el cumplimiento de metas consideradas en el Plan Nacional de Desarrollo, pero da independencia a los territorios para el avance de las prioridades identificadas en los PDETs, empoderando las comunidades y las autoridades locales en el proceso.

### **CÓMO EL BANCO MUNDIAL PUEDE APOYAR**

A través de asistencia técnica, el Banco puede apoyar la identificación y desarrollo de incentivos para financiar los procesos de desarrollo local. Incentivos como la provisión de condiciones más favorables y con intereses más bajos podrían ser explorados, así como el desarrollo de instrumentos de financiamiento subnacionales, priorizando áreas afectadas por violencia. Este enfoque ha demostrado ser eficaz en la financiación de soluciones en Filipinas y en Colombia, donde los fondos fiduciarios han brindado un apoyo fundamental a los esfuerzos de consolidación de la paz en la región afectada por el conflicto. Dichos incentivos también han sido eficaces en países como Jordania, Líbano y la propia Colombia, donde el Mecanismo Global de Financiamiento Concesional (GCFF) ha aumentado los incentivos para que los gobiernos acojan población en condiciones similares a las de refugio.







## NOTAS

1. Los ocho pilares del PDET incluyen: ordenamiento social de la propiedad rural y el uso del suelo; infraestructura y adecuación de tierras; salud; educación rural y primera infancia; vivienda, agua potable y saneamiento básico; reactivación económica y producción agropecuaria; garantía progresiva del derecho a la alimentación; y, reconciliación, convivencia y paz.
2. <https://www.worldbank.org/en/topic/communitydrivendevelopment#1>
3. La metodología para la estimación de la Producción potencial de cocaína (figura 6), se encuentra disponible en: <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Paginas/oferta-drogas-produccion.aspx>

## REFERENCIAS

- ACAPS (2022). *Colombia. Impacto del conflicto armado en los niños, niñas y adolescente*. Disponible en: [https://reliefweb.int/attachments/fd7f8bcc-b894-3750-a4af-6047f510da88/20220331\\_acaps\\_mire\\_informe\\_tematico\\_impacto\\_del\\_conflicto\\_en\\_ninos\\_ninas\\_y\\_adolescentes.pdf](https://reliefweb.int/attachments/fd7f8bcc-b894-3750-a4af-6047f510da88/20220331_acaps_mire_informe_tematico_impacto_del_conflicto_en_ninos_ninas_y_adolescentes.pdf)
- Arjona, A. (2021). War-to-peace transitions and the behavioural legacies of civil war: A plea for looking beyond violence. *International Journal of Drug Policy*. Volume 89, March.
- Banco Mundial y Naciones Unidas (2018) "Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict." The World Bank.
- Felbab-Brown, V. (2017). Organized Crime, Illicit Economies, Civil Violence & International Order: More Complex Than You Think. *Daedalus* 2017; 146 (4): 98-111. doi: [https://doi.org/10.1162/DAED\\_a\\_00462](https://doi.org/10.1162/DAED_a_00462)
- FIP (2022). *Paz local y política de desestabilización. Balance y asuntos pendientes*. Bogotá: FIP.

- Gáfaró, M., Ibáñez, A. y Justino, P. (2022). Community organization and armed group behaviour: Evidence from Colombia, *WIDER Working Paper*, No. 2022/002, The United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), Helsinki, <https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2022/133-4>
- Hegre, Håvard y Nygård, Håvard (2015). "Governance and Conflict Relapse", *Journal of Conflict Resolution* 59 (6): 984-1016. <https://doi.org/10.1177/0022002713520591>
- Instituto Kroc (2021). *Cinco años de implementación del Acuerdo Final en Colombia: Logros, desafíos, y oportunidades para aumentar los niveles de implementación, diciembre 2016 - octubre 2021*. Notre Dame, IN y Bogotá.
- Prem, M., Saavedra, S., y Vargas, J.F. (2020). "End-of-Conflict Deforestation: Evidence from Colombia's Peace Agreement." *World Development* 129 (May): 104852. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.104852>.
- PRIO y PNUD (2021). *Escuchar la paz: Dimensiones y variaciones en la implementación del Acuerdo Final*. Disponible en: <https://www.co.undp.org/02c89e9e-1cc9-4f23-9488-7f9438ddad73>
- Justino, P. (2022). *Wartime governance and state-building trajectories in post-conflict societies*. The United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), Helsinki, <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/Publications/Working-paper/PDF/wp2022-48-wartime-governance-state-building-trajectories-post-conflict-societies.pdf>
- Schomerus, M., Buell, S., McCullough, A., Gunsekara, V., y Richards, G. (2019). *What Matters to People When Recovering from Conflict*. London: Secure Livelihoods Research Consortium.
- UNODC (2021). *Colombia. Explotación de oro de aluvión. Evidencias a partir de percepción remota 2020*. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/colombia/2021/Julio/EVOA\\_2020\\_Web.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2021/Julio/EVOA_2020_Web.pdf)
- von Einsiedel, S., Bosetti, L., Cockayne, J., C. y Wan, W. (2017). Civil War Trends and the Changing Nature of Armed Conflict. United Nations University Centre for Policy Research. *Occasional Paper 10*.
- Walter, Barbara (2014). "Why Bad Governance Leads to Repeat Civil War", *Journal of Conflict Resolution* 59 (7): 1242-1272. <https://doi.org/10.1177/0022002714528006>

