



Revista Científica General José María Córdova

(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)

Bogotá D.C., Colombia

ISSN 1900-6586 (impreso), 2500-7645 (en línea)

Web oficial: <https://www.revistacientificaesmic.com>

La relación entre conflicto y desarrollo en Colombia a partir de un antecedente de política pública

Lorena Andrea Erazo Patiño

<https://orcid.org/0000-0002-2526-9044>

lorena.erazo@esmic.edu.co

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, Bogotá D.C., Colombia

Faiver Coronado Camero

<https://orcid.org/0000-0003-3327-8386>

faiver.coronadoc@esdegue.edu.co

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Bogotá D.C., Colombia

Citación APA: Erazo Patiño, L. A., & Coronado Camero, F. (2022). La relación entre conflicto y desarrollo en Colombia a partir de un antecedente de política pública.

Revista Científica General José María Córdova, 20(39), 489-503.

<https://dx.doi.org/10.21830/19006586.890>

Publicado en línea: 1.º de julio de 2022

Los artículos publicados por la *Revista Científica General José María Córdova* son de acceso abierto bajo una licencia Creative Commons: Atribución - No Comercial - Sin Derivados.



Para enviar un artículo:

<https://www.revistacientificaesmic.com/index.php/esmic/about/submissions>



Miles Doctus



Revista Científica General José María Córdova
(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 20, número 39, julio-septiembre 2022, pp. 489-503
<https://dx.doi.org/10.21830/19006586.890>

La relación entre conflicto y desarrollo en Colombia a partir de un antecedente de política pública

The relationship between conflict and development in Colombia predicated on a public policy precedent

Lorena Andrea Erazo Patiño

Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, Bogotá D.C., Colombia

Faiver Coronado Camero

Escuela Superior de Guerra «General Rafael Reyes Prieto», Bogotá D.C., Colombia

RESUMEN. Tradicionalmente se ha establecido que la relación entre los conflictos armados y el desarrollo es inversamente proporcional, es decir, a mayor intensidad del conflicto, menor desarrollo de los países. Sin embargo, el caso colombiano permite entrever que esto no necesariamente se cumple a cabalidad. Este artículo estudia el antecedente del Plan Nacional de Rehabilitación para comprender cómo, en el marco del conflicto, se han desarrollado políticas públicas que permiten identificar características territoriales particulares que muestran un nexo particular entre el desarrollo y el conflicto en las zonas más afectadas por la violencia. De esta manera, se analiza este antecedente de las políticas de desarrollo diferencial en Colombia para comprender sus alcances, su enfoque territorial, así como sus limitaciones, debido a las dinámicas propias del territorio, tanto económicas como sociales y geográficas.

PALABRAS CLAVE: Colombia; conflicto armado; desarrollo económico y social; Plan Nacional de Rehabilitación; política pública

ABSTRACT. It has been traditionally established that the relationship between armed conflicts and development is inversely proportional; the greater the conflict's intensity, the lower the country's development. However, the Colombian case shows that this is not necessarily true. This article examines the National Rehabilitation Plan's precedent to understand how public policies developed in the context of the conflict have helped identify territorial characteristics that show a nexus between development and conflict in the areas most affected by violence. Thus, this precedent of differential development policies in Colombia is analyzed to understand their scope, territorial approach, and limitations, given the territory's specific economic, social, and geographic dynamics.

KEYWORDS: armed conflict; Colombia; economic development; National Rehabilitation Plan; public policy; social development

Sección: POLÍTICA Y ESTRATEGIA • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 9 de noviembre de 2021 • Aceptado: 25 de febrero de 2022

CONTACTO: Lorena Andrea Erazo Patiño ✉ lorena.erazo@esmic.edu.co

Introducción

Los estudios sobre el vínculo entre el conflicto armado y el desarrollo socioeconómico han estado marcados por la discusión respecto a los modelos de desarrollo, que a su vez han sido influenciados por una visión economicista y neoliberal que reduce las dinámicas multidimensionales del desarrollo a aspectos meramente económicos.

Esto se explica porque, históricamente, el concepto de *desarrollo* ha estado asociado con las dinámicas económicas de los países, ligado especialmente al concepto de *crecimiento económico*, definido de la siguiente forma por la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 1987): “cuando todos los bienes y servicios producidos por un país en un año son más que los producidos el año anterior”. A partir de allí, la concepción del desarrollo ha estado en constante evolución, influenciada por diversas escuelas de pensamiento, especialmente económicas, como el estructuralismo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el neoestructuralismo, el desarrollo sustentable de la ONU, el desarrollo a escala humana, entre otras (Mujica & Rincón, 2010).

A pesar de que no hay un consenso entre los académicos sobre el concepto de *desarrollo* en la actualidad, una de las visiones más aceptadas es la establecida por la ONU, que incluye aspectos amplios y diversos que involucran el trabajo articulado de todas las agencias y unidades subsidiarias del sistema de la ONU. En este sentido, la resolución adoptada por la Asamblea General de la ONU denominada “Agenda para el Desarrollo” lo define de la siguiente manera:

El desarrollo es propósito multidimensional para lograr una mejor calidad de vida para todas las personas. El desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente son componentes interdependientes del desarrollo sostenible que se refuerzan mutuamente. (ONU, 1997)

En este sentido, el crecimiento económico sostenido es fundamental para el desarrollo económico y social de todos los países, en particular de los países en desarrollo. Mediante ese crecimiento, que debe tener una base amplia para beneficiar a todas las personas, los países podrán mejorar el nivel de vida de sus habitantes mediante la erradicación de la pobreza, el hambre, las enfermedades y el analfabetismo; la provisión de una vivienda adecuada y empleo seguro para todos, y la preservación de la integridad del medio ambiente. (ONU, 2021)

Por otra parte, respecto a la conceptualización del conflicto armado, existe una disyuntiva similar y una falta de consenso sobre qué lo caracteriza como tal. El conflicto es entendido generalmente como una lucha de valores y reclamos sobre recursos escasos, poder y estatus (Boulding, 1962). En el marco del derecho internacional y de los Convenios de Ginebra (International Committee of the Red Cross [ICRC], 2008), el conflicto armado se distingue en dos tipos: el conflicto armado internacional y el conflicto armado no internacional. El primero corresponde a la declaración de guerra entre dos altas partes contratantes (Estados), mientras que el segundo se da cuando uno o varios

grupos armados no gubernamentales se enfrentan con el Estado o entre ellos dentro del territorio de un país.

A nivel internacional, organismos multilaterales como la ONU o el Banco Mundial han desarrollado políticas especialmente orientadas a los países que tienen conflictos internos, con el objeto de brindarles ayuda internacional para su resolución. Según Elhawary (2008):

La paz, el desarrollo y el buen gobierno se refuerzan mutuamente y están dialécticamente opuestos al conflicto armado, el subdesarrollo y las formas autoritarias de gobierno. [...] Por tanto, para confrontar esta falta de modernidad y asegurar una rápida progresión del conflicto al desarrollo, se requieren intervenciones para promover el crecimiento económico a través de la liberalización y de formas mejores de gobierno. (p. 85)

Así las cosas, hoy en día la ayuda internacional para estos países está basada en el supuesto liberal de que existe una relación inversa entre conflicto violento y desarrollo. Esto obliga a los Estados que reciben la ayuda a implementar un conjunto de políticas impuestas por las agencias internacionales, ya que la transferencia de recursos está condicionada a dicha implementación. Sin embargo, se trata en buena parte de medidas homogeneizadas que en la mayoría de ocasiones no responden a las necesidades particulares de los países y sus conflictos, y, por ende, pueden acarrear grandes perjuicios para el desarrollo de estos países.

De acuerdo con lo anterior, el caso de Colombia y su conflicto armado no puede entenderse exclusivamente como una problemática meramente económica. Si bien el conflicto ha influido en la capacidad de crecimiento y desarrollo del país, no ha sido una limitación para lograr avances importantes al respecto, aun a pesar de lo que conlleva esta situación. En los últimos cincuenta años, el conflicto armado colombiano se ha caracterizado por ser un fenómeno pluridimensional que ha permeado todos los aspectos de la sociedad, desde lo económico, lo político, lo social hasta incluso lo ambiental. Siguiendo a Botero Ospina (2004), desde sus inicios, el conflicto armado no constituyó más que

[...] una expresión de la heterogeneidad de las colectividades humanas. En tanto debe ser entendido como una de las formas que asume la diversidad y complejidad de una comunidad con múltiples intereses, expectativas, demandas y problemas de los distintos grupos que la conforman. (p. 9)

Como bien lo afirma Bajoit (1990, como se citó en Botero, 2004), “el conflicto evidencia la desigualdad de que son víctimas ciertos miembros de la sociedad, y que resultan de sus intercambios con otra categoría social, definida como adversaria” (p. 9). Ciertamente, la confrontación se da con ocasión de múltiples tensiones que generan descontento en una parte de la población, la cual se organiza de manera armada para conseguir fines políticos, territoriales y económicos.

Por consiguiente, a través del enfoque cualitativo, esta investigación descriptiva pretende identificar los antecedentes de las políticas de desarrollo diferencial en Colombia

que han permitido analizar desde una nueva óptica el nexo entre conflicto y desarrollo. Estas políticas se han implementado como medidas para subsanar los impactos del conflicto en los territorios mediante un enfoque *top-down* de la formulación de políticas públicas, es decir, un enfoque que va en dirección del Gobierno (arriba) hacia la ciudadanía (abajo). En este sentido, las estrategias de desarrollo se han originado desde la esfera del alto Gobierno hasta llegar a lo local, en este caso hasta los territorios fuertemente golpeados por las dinámicas del conflicto armado en Colombia.

En primer lugar se establece el contexto que sirve como antecedente para el diseño del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), surgido en la década de los ochenta, y luego se exponen aquellas estrategias que fueron pioneras del desarrollo y la construcción de paz. Finalmente, se realiza un análisis sobre los efectos negativos del conflicto para el desarrollo en el caso colombiano.

Marco teórico

En los estudios sobre el desarrollo y su vínculo con los conflictos armados se ha establecido una relación inversa entre ambas categorías, que indica fundamentalmente que, a mayor intensidad del conflicto armado, menor es el nivel de desarrollo de los países afectados. Siguiendo a Collier et al. (2003), en consideración de lo anterior, se plantea que los conflictos armados guardan una estrecha relación con el subdesarrollo económico y son una causa directa de este fenómeno, por lo cual la solución más obvia se orienta a la promoción de políticas de desarrollo en los países afectados.

En este mismo sentido, Gates et al. (2012) indican que el conflicto armado es una problemática que impacta el desarrollo, dado que destruye la infraestructura social, conduce a “la migración forzada, incrementa los flujos de refugiados y la fuga de capitales; creando una brecha de desarrollo entre los países que han experimentado conflictos armados y los que no” (p. 1713).

Sin embargo, Elhawary (2008), en su artículo “¿Caminos violentos hacia la paz? Reconsiderando el nexo entre conflicto y desarrollo en Colombia”, plantea una tesis bastante disruptiva para abordar este vínculo: “el conflicto violento y el desarrollo pueden estar interconectados como parte de la transición a formas de producción capitalista y el proceso de formación del Estado” (p. 85). Elhawary elabora este cuestionamiento a la visión tradicional sobre la relación entre conflicto y desarrollo a través de un análisis del caso colombiano, donde desestima esta relación inversa a partir de los procesos violentos de acumulación primitiva que han liderado diversos resultados (Elhawary, 2008). Este autor también indica que dicha visión tradicional ha llevado a presuponer que, dado el nexo entre conflicto y desarrollo, el proceso posterior a la firma de los acuerdos de paz podría crear un ambiente propicio para la implementación de proyectos que promuevan el desarrollo y la paz. Sin embargo, la falla al momento de entender este complejo nexo puede llegar a significar que los procesos de construcción de paz y los proyectos de desarrollo financiados por organizaciones internacionales no logren alcanzar sus objetivos.

Por lo tanto, es pertinente ahondar en el análisis de esta visión poco tradicional que indica Elhawary, con el fin de establecer en el presente artículo cuáles son los antecedentes de las políticas de desarrollo diferencial en Colombia que han permitido analizar desde una nueva óptica el nexo entre conflicto y desarrollo.

Metodología

Para este fin, se utiliza una metodología de enfoque cualitativo a través de una investigación descriptiva con un diseño transeccional contemporáneo univariable documental. Como lo plantea Hurtado (2010), con este diseño:

Se tiene por objeto lograr la precisión y caracterización del evento de estudio dentro de un contexto particular. [...] son diseños cuyo objetivo es describir un evento, situación, hecho o contexto y cuya base o fuente de datos está constituida por documentos. (p. 422)

Esto permitirá establecer un punto de partida para futuros estudios que busquen profundizar acerca del tipo de relación entre conflicto y desarrollo en Colombia a partir de lo planteado por Elhawary, por medio de una revisión bibliográfica que permita precisar y conceptualizar los eventos que se desarrollaron en el marco del PNR.

El proceso mediante el cual se desarrolló la investigación planteó como primera fase una revisión bibliográfica y una consulta de bases de datos como Scopus. Posteriormente, la bibliografía obtenida se organizó en una matriz de análisis que permitió sistematizar y gestionar la información. De esta manera, los criterios de búsqueda obtenidos que resultan más relevantes se muestran en la Tabla 1.

Tabla 1. Criterios de búsqueda más relevantes

| Criterio de búsqueda | Número de publicaciones |
|-----------------------------------|-------------------------|
| Conflict and development | 65 696 |
| Armed conflict and development | 2191 |
| Conflict and development nexus | 493 |
| Conflict and development Colombia | 466 |

Fuente: Elaboración propia

Así, se puede decir que existe un interés en la comunidad científica por abordar esta problemática, aun cuando todavía son incipientes los productos de investigación relacionados con el criterio “conflict and development Colombia”, puesto que desde el 2000 a la fecha se han publicado 466 productos en Scopus. De estos productos, se han desarrollado la mayoría de investigaciones en el área de las ciencias sociales, que cuenta con el 43,2% del total de las publicaciones, seguido por las humanidades con un 10,2%.

Posteriormente se definió como evento a investigar el PNR y el contexto que permite caracterizarlo, lo que comprende un diseño de investigación univariada documental. Por lo tanto, se indican los antecedentes del PNR y se describen las estrategias que se implementaron dentro de este plan que pueden ser catalogadas como pioneras de la construcción de paz y que hayan fomentado el desarrollo. De esta manera se busca analizar e integrar los datos que permitan describir el proceso y sus relaciones de secuencialidad, así como indicar algunos efectos del nexo entre conflicto y desarrollo para Colombia a partir del PNR.

Resultados

Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) y el camino hacia la construcción de paz

Con la creación de la Comisión Nacional de Reconciliación y Rehabilitación durante el gobierno de Alberto Lleras Camargo en 1958, se dio inicio a diversos esfuerzos del Estado colombiano por resarcir los nefastos resultados de la época de la explosión de La Violencia en Colombia en el periodo comprendido entre 1946 y 1957. El periodo de La Violencia había surgido como consecuencia de la fuerte polarización entre los partidos tradicionales (Liberal y Conservador), sumada al conflicto de intereses sobre las tierras productivas del país, lo cual tuvo como resultado el enfrentamiento armado entre los partidos políticos con fuertes acciones violentas hacia la población civil.

Es de resaltar que durante esta época se crearon los primeros movimientos guerrilleros con ideales políticos de cambio y transformación del Estado, que dejaron alrededor de 300 000 víctimas (Wills, 2013), en su gran mayoría campesinos, y un gran número de desplazados de las zonas rurales del país, quienes no fueron cuantificados ni fueron objeto de ninguna política pública que les brindara atención.

De acuerdo con Wills Herrera (2013), esta comisión diseñó programas en varios sentidos: uno para la población de campesinos desplazados; otro para aumentar la presencia del Estado en zonas rurales periféricas con los denominados programas de colonización (zonas del Ariari en el departamento del Meta, Saravena en Arauca y otra en el Caquetá), y un último programa dirigido a la creación de infraestructura vial para conectar a las poblaciones campesinas más lejanas, con el fin de fortalecer de esta manera la economía mediante la comercialización de productos agrícolas. Cabe decir que los beneficios generados por estos programas de rehabilitación no tuvieron continuidad durante el gobierno de Guillermo León Valencia, de corte conservador, entre 1962 y 1966, debido a las rencillas partidistas y al argumento de que estos programas habían brindado mayores beneficios a las zonas liberales en detrimento de las zonas conservadoras.

Al iniciar la década de 1980 y el mandato de Belisario Betancur (1982-1986), se retomaron las ideas de la rehabilitación, orientadas a apoyar la política de paz y los diálogos directos entre el Gobierno y los grupos armados, con el fin de tener en cuenta las causas

objetivas y subjetivas de la violencia en más de 130 municipios y brindar un marco holístico para la dejación de armas y la reinserción a la vida civil de los grupos guerrilleros por medio de la transferencia de recursos. De esta forma, a través de una directiva presidencial se creó el PNR, que se convertiría en la principal herramienta del gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) y se extendería hasta el gobierno de César Gaviria (1990-1994) con varios ajustes y reformas.

Características del Plan Nacional de Rehabilitación

El PNR fue una de las principales estrategias durante la presidencia de Barco para llevar el Estado a las zonas más apartadas del país y, a su vez, consolidarlo y legitimarlo ante la sociedad. También se constituyó como una de las herramientas primordiales para cumplir los objetivos del plan de gobierno. En este sentido, de la mano del plan de Economía Social, se buscó armonizar la política económica y social para lograr el cambio estructural que se requería en Colombia, de manera que se lograra reducir la desigualdad entre las regiones en términos de desarrollo (económico y social).

Para lograrlo, el PNR focalizaba sus esfuerzos en las zonas más atrasadas y pobres, que coincidían con las zonas de conflicto. Esto abarcaba a 250 municipios del territorio nacional (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 1987, p. 26) que históricamente habían estado rezagados por el modelo de desarrollo que se había utilizado hasta 1986. Este modelo, si bien

Generó importantes niveles de crecimiento, dinamizó sectores claves de la economía nacional, y contribuyó al mejoramiento general de los indicadores sociales; [...] al mismo tiempo se caracterizó por su falta de equidad y por ocasionar distorsiones estructurales en la distribución de la riqueza. (Wills, 1990, p. 203)

Esto se debía a que el modelo económico establecido favorecía a regiones con estructuras políticas y económicas consolidadas y hacía que las regiones con estructuras débiles no pudiesen participar de las dinámicas de crecimiento.

Por lo tanto, el objetivo principal del PNR, según Wills Herrera (2013), en esencia estaba dirigido a “beneficiar a las personas y comunidades, regiones y sectores productivos que hasta ese entonces (1986) permanecían afectadas por fenómenos de pobreza y desintegrados del proceso de desarrollo económico y social del país” (p. 25). Entre las razones que explican el rezago de estas regiones y comunidades estaba la ausencia y poca legitimidad del Estado en esas zonas, la falta de participación de las poblaciones periféricas, la vigencia de un modelo de exclusión social y la poca tolerancia que afectaba directamente la convivencia.

Es de destacar que el PNR trató de tener un enfoque integral bajo los conceptos de *reconciliación*, *normalización* y *rehabilitación*. De acuerdo con Wills Herrera (2013), el primer concepto abarcaba, por un lado, el diálogo con las guerrillas a fin de lograr un acuerdo de paz y, por el otro, la reconciliación y restablecimiento de la confianza entre

la sociedad civil y el Estado. El segundo concepto, *normalización*, se enfocaba en hacer efectiva la presencia del Estado en las regiones en aspectos tales como la justicia, así como la definición de los derechos de propiedad sobre la tierra. Finalmente, el tercer concepto, *rehabilitación*, estaba orientado a la ejecución de planes e inversiones que serían acordados entre las comunidades y el Estado.

La puesta en marcha del PNR estaba a la cabeza de la Consejería Presidencial para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación, y contaba con una estructura y mecanismos bien definidos, basados en el modelo participativo. La Secretaría de Integración Popular (SIP) y los Coordinadores Regionales de Rehabilitación eran los encargados de la coordinación técnica. Los Consejos Municipales y Regionales de Rehabilitación (creados por el Decreto 3270 de 1986) estaban integrados por la comunidad y allí se debatían y desarrollaban los planes regionales de rehabilitación. Estos constituyeron una de las herramientas más importantes del PNR, pues representaban un insumo importante y lograban canalizar la participación ciudadana. Finalmente, la ejecución de las actividades y proyectos estaba a cargo de las entidades públicas de orden nacional y territorial; como mecanismo de control social y presupuestal, se implementaron las veedurías populares (DNP, 1987; Wills, 2013).

PNR: pionero en las estrategias de desarrollo y construcción de paz

A la luz de las ponencias y reflexiones realizadas en el Seminario de Paz, Democracia y Desarrollo de 1990, recogidas en las memorias tituladas *Construir la paz* (Bejarano, 1990), se puede establecer que, con la implementación del PNR, el Estado finalmente entendió que para lograr una convivencia pacífica —es decir, una paz estable y duradera— se hacía necesario integrar y comprometer no solo la voluntad del Gobierno y su equipo asesor, y la articulación de los objetivos con todo el aparato institucional, sino también la voluntad nacional de querer superar el conflicto. En palabras de Miranovic (1990), esta voluntad es la “conciencia nacional de superar los conflictos asociados a las desigualdades regionales y personales de desarrollo, bienestar y participación política”.

Al examinar esta correlación, cabe resaltar que es tarea del Estado liderar un trabajo articulado con los actores nacionales, tanto públicos como privados, sus agencias gubernamentales y las comunidades de las regiones periféricas, con el doble fin de generar impactos positivos en todas las dimensiones y hacer efectiva su soberanía en los territorios de conflicto mediante la legitimación de su presencia y la reducción del poder de los grupos alzados en armas en estos territorios.

Bien se puede decir que el mapa del conflicto corresponde al mismo de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y que el uso de la violencia para alcanzar algún tipo de objetivo evidencia la fragilidad del sistema político (democrático) al no lograr canalizar a través de la participación institucional los requerimientos de sus ciudadanos (Haddad, 1990). Por otro lado, Bruce Bagley, en los comentarios a las ponencias del Seminario Paz, Democracia y Desarrollo, argumenta lo siguiente:

No es, para nada, la pobreza absoluta la creadora de la violencia o inestabilidad política; al contrario, es precisamente la modernización o transformación capitalista lo que moviliza estos grupos y crea desigualdades en el proceso de crecimiento económico y de acumulación. (como se citó en Bejarano, 1990, p. 294)

A lo anterior se suman otros factores asociados, como la corrupción, la fragilidad institucional, entre otros. Por otro lado, el PNR plantea la reflexión sobre la tensión entre democracia, descentralización y eficiencia. Al respecto, se deben establecer límites que satisfagan tanto el deseo de descentralización de las regiones como la voluntad del Estado por reducir la brecha de desarrollo entre estas.

El PNR se convirtió en la primera estrategia estatal para atacar las causas objetivas y, en especial, subjetivas del conflicto, por medio del tránsito de un modelo de desarrollo excluyente y desigual hacia uno regional, focalizado y atinente a un crecimiento más armónico que está estrechamente relacionado con la distribución y organización político-administrativa del espacio geográfico del país.

Asimismo, este plan constituyó un instrumento de integración económica, social y física del Estado en pro de mejorar las condiciones de vida de los colombianos, que, a pesar de su falta de concordancia entre los instrumentos y los objetivos, muestra destacables esfuerzos y una preocupación del Estado por generar cambios estructurales que permitan una reconstrucción del tejido social. No obstante, el enfoque *top-down* del PNR hace que dichos esfuerzos se desvanezcan en el horizonte al ser interpretados como imposiciones del Gobierno central.

Discusión

Es importante resaltar que, si bien el conflicto armado ha tenido múltiples consecuencias negativas para el país, en especial las víctimas que ha dejado y el impacto en términos de bienestar de la población, que deben analizarse bajo una óptica integral, este estudio se limita a las consecuencias económicas del conflicto armado y el nexo entre este y el desarrollo visto desde las particularidades de las regiones donde han tenido presencia grupos armados.

Siguiendo a González (2008), “la relación entre desarrollo y paz es de doble vía: la economía influye en el conflicto y el conflicto en la economía” (p. 32). Sin embargo, esta relación no se da de manera unívoca, puesto que los determinantes para la guerra y la paz van más allá de los aspectos económicos, de modo que se deben contemplar también los factores políticos e institucionales en el análisis.

En cualquier caso, se debe analizar en principio cómo la economía afecta el conflicto. Esto puede lograrse a partir de tres factores planteados por González (2008) que están estrechamente interrelacionados: la pobreza, la inequidad y la forma de organización de la producción. Así las cosas, respecto a la pobreza, se puede partir de la premisa de que los conflictos armados en el mundo se concentran en aquellos países que cuentan con

un índice de pobreza e inequidad alto, es decir, países de ingreso de renta baja o media baja, y no en países de renta media o renta alta. En cuanto a esto, el caso colombiano resulta un tanto atípico, toda vez que el mapa de los conflictos armados tiende a coincidir con el mapa de la riqueza y no con el de la pobreza (González, 2008, p. 32; García, 2008, p. 224). Así pues, son las regiones de mayor crecimiento económico donde se han acentuado los grupos armados en Colombia, en busca del control de los recursos. Esto coincide en principio con la tesis de Paul Collier, en la cual establece lo siguiente: “en los escenarios con abundante dotación de recursos naturales, es mayor la propensión a la violencia y, adicionalmente, se incrementa la incidencia, intensidad y duración de los conflictos armados” (como se citó en Echandía, 2006, p. 26).

En cuanto al segundo factor, la inequidad, como lo afirma García Durán (2008), se relaciona con las brechas abismales entre los diferentes grupos poblacionales que componen una sociedad, especialmente respecto al acceso y distribución de la riqueza. Este aspecto es precisamente el que crea el escenario perfecto para una disputa distributiva, razón por la cual puede explicar el conflicto armado en Colombia mucho mejor que la pobreza.

En cuanto al tercer factor, García Durán (2008) también señala que detrás de la organización de la producción se define la dinámica económica, con especial énfasis en los encadenamientos (es decir, la articulación entre los eslabones de la cadena de valor que brindan más competitividad en los mercados globales) y en la tributación. Esto significa que, en los casos en que sea imposible desarrollar los encadenamientos productivos tipo enclave (donde existe una relación de dependencia entre un país desarrollado y otro de menor desarrollo), la distribución de los impuestos se convierte en un mecanismo estratégico para redistribuir los beneficios derivados de la riqueza.

Sin embargo, existe otra variable fundamental que determina el conflicto: el componente geográfico, entendido como las características geográficas del territorio que determinan diferentes tipos de zonas de conflicto. En efecto, a las grandes desigualdades socioeconómicas y la fuerte polarización de estructuras e instituciones sociales se suman las condiciones geográficas de varias regiones, que hacen particularmente fácil que los grupos armados fueren a la población civil y dominen el territorio. Así, por su geografía y el lugar estratégico que ocupan en el territorio colombiano, regiones como el Caribe, el bajo Cauca, y el Chocó (por mencionar algunas) tienen un enorme atractivo para los grupos armados, especialmente aquellos que han concentrado sus esfuerzos económicos en el narcotráfico.

El análisis sobre los efectos del conflicto armado en el desarrollo, que se ha efectuado hasta ahora bajo una perspectiva negativa, permite establecer como uno de los impactos principales la concentración de recursos públicos y privados para los fines del conflicto. Esto, como lo resalta García Durán (2008), se convierte en un indicador de la intensidad del conflicto, puesto que hace que exista una concentración de recursos económicos en actividades de mantenimiento del ejército y cuestiones relativas al conflicto armado, que en circunstancias distintas estarían destinados a actividades productivas. Por lo tanto,

todo lo destinado al fin del conflicto deja de financiar demandas sociales, lo que impacta el bienestar de los ciudadanos. Es de resaltar que este argumento tiene validez tanto para los grupos criminales y guerrillas como para las Fuerzas Armadas, ya que en ambos casos el armamento utilizado y las actividades militares necesitan de permanente financiación.

Un efecto negativo adicional se relaciona con las fuentes de financiación de los grupos al margen de la ley y las consecuencias que se generan de ello. Según la Fiscalía General de la Nación (2019), para el caso de las FARC, las fuentes y mecanismos de financiación se asociaban principalmente a actividades como el secuestro, la extorsión, el narcotráfico y la minería ilegal; cabe resaltar que estas mismas fuentes de financiación se pueden extender a otras organizaciones ilegales. De esta manera, los impactos de las fuentes mencionadas van más allá de la creación de una economía subterránea, puesto que también atentan contra la estructura de valores sociales y la idiosincrasia de las zonas afectadas. Así, se afecta el desarrollo asociado con las actividades económicas en la legalidad que favorecen la creación de riqueza, y en su lugar se fomenta la cultura del dinero fácil a través de los preceptos e imaginarios sociales que validan y refuerzan estos comportamientos.

Ahora bien, por su parte, los efectos negativos del conflicto sobre el desarrollo se encuentran interrelacionados con las causas del conflicto descritas anteriormente, que si bien no explican por sí solas su surgimiento, en conjunto sí conducen a plantear que el conflicto está soportado en los desequilibrios estructurales que se presentan en diferentes aspectos del territorio, especialmente en el contexto rural, donde han sido los desencadenantes del conflicto armado sufrido por el país durante los últimos cincuenta años.

Según lo afirma Martínez (como se citó en Botero, 2004, p. 21), la ausencia de políticas de desarrollo rural integral ha favorecido el rezago de la población rural colombiana frente a la urbana, fomentado por los hechos violentos que afectan el campo. Este rezago, sumado a la concentración de la tierra, los pocos recursos para la implementación de políticas sociales, la falta de compromiso de la sociedad civil y la violencia, ha permitido a los actores armados consolidar a lo largo del conflicto el control territorial y político en zonas rurales. Allí, estos actores han involucrado de manera directa a los civiles, líderes sociales, instituciones y autoridades locales, como forma de legitimar su accionar y aprovechar las utilidades de la economía ilegal, especialmente del narcotráfico, para mantener las hostilidades dentro del conflicto interno. Como consecuencia del conflicto, se limitan las posibilidades de empleo y las actividades productivas en el campo; y en lugar de ello, a través de amenazas e intimidaciones, los grupos armados obligan a la población rural a involucrarse en estas organizaciones o ser desplazadas.

Ciertamente, el conflicto ha permitido introducir en las regiones afectadas los procesos productivos asociados al narcotráfico, que son regiones con características de producción ideales para este tipo de cultivos, especialmente el de la coca. En este sentido, los procesos de tecnificación para el cultivo, recolección, procesamiento y transporte de los productos psicoactivos derivados como la cocaína han generado, siguiendo a Botero (2004), una economía regional con cierta estabilidad que podría traducirse en un creci-

miento económico. A propósito de esto, la Fiscalía (2019) señala que la participación de las FARC, en su momento, se extendió de la extorsión a los narcotraficantes y el impuesto por gramaje al control de las distintas etapas del proceso. Esto, en términos económicos, representó un perfeccionamiento de su participación.

Así, las dinámicas de la economía ilegal y la introducción de flujos de capital en poblaciones con altos índices de pobreza multidimensional han provocado que la violencia sea el canal de distribución de la riqueza resultante de estas actividades ilegales. Esto termina fortaleciendo la violencia estructural e incrementando la violencia cultural, que legitima y normaliza cualquier forma de violencia mediante prácticas culturales, y la violencia directa, materializada en acciones concretas (en términos de la tipología de la violencia desarrollada por Johan Galtung, conocida como el triángulo de la violencia), lo que lleva a desdibujar las instituciones sociales y políticas, así como instrumentaliza la comunidad para los fines e intereses de los actores irregulares presentes en el territorio. Como afirma Botero (2004): “El desarrollo basado en economías ilícitas desencadena procesos de violencia organizada, en tanto que se acude a las armas para defenderse del control del Estado y para el logro de sus intereses” (p. 22).

Esto es un breve ejemplo de la compleja relación entre conflicto armado y desarrollo que se despliega con las economías ilegales y extractivas para el caso colombiano. Tanto el gobierno nacional de turno como los grupos alzados en armas y la criminalidad han basado la financiación de sus diversas actividades en la extracción y aprovechamiento de los recursos naturales y agrícolas del país. En el caso de la institucionalidad, en sus diferentes planes nacionales de desarrollo se ha destacado la importancia estratégica de los recursos minero-energéticos para impulsar el modelo de desarrollo del país, tanto así que los beneficios derivados son redistribuidos mediante regalías en todos los departamentos para financiar proyectos de diversa índole, entre los que cabe mencionar el fomento de la investigación y la educación en las regiones.

Conclusión

A primera vista, establecer el nexo entre conflicto y desarrollo parecería fácil, debido a que, como se expuso, las teorías tradicionales plantean una relación inversamente proporcional entre ambas variables. Esto implicaría que el conflicto es motivo y efecto del subdesarrollo y atraso estructural e institucional reflejado en la economía y el nivel de bienestar de los ciudadanos. Sin embargo, resulta interesante que en el caso colombiano, como se ha visto, se hace necesario analizar este nexo desde un enfoque diferente al tradicional.

Esto se fundamenta en el crecimiento económico que ha tenido el país a pesar de tener un conflicto armado en su territorio, lo que refleja que el nexo entre conflicto y desarrollo no en todos los aspectos manifiesta una relación inversamente proporcional. En efecto, gracias a las particularidades del conflicto colombiano, el país ha tenido un crecimiento económico relativamente importante a partir de la segunda mitad de la década

de los ochenta, cuando se comenzaron a fortalecer sectores económicos y aumentaron la capacidad y legitimidad institucional, así como la gobernabilidad y gobernanza en términos comparativos con las décadas precedentes, aun cuando esto coincidió con el aumento de las hostilidades con diversos actores del conflicto que incrementaron la violencia de manera generalizada en el país.

El vínculo entre conflicto armado y desarrollo socioeconómico en Colombia está ligado particularmente a la distribución inequitativa de la tierra, que constituye una causa estructural del conflicto. Esto responde al modelo de desarrollo implementado en la segunda mitad del siglo XX, en el cual se privilegiaron las regiones que contaban con una estructura institucional política, social y económica relativamente fuerte. Como consecuencia, aumentó la inequidad en los territorios, ya que se estableció una marcada diferencia regional en cuanto a las condiciones socioeconómicas de la población. Incluso, en unos casos, la pobreza de algunas de las regiones favorecidas por el modelo de desarrollo imperante era equivalente a la riqueza de algunas regiones no favorecidas. De esta forma, el modelo de desarrollo aplicado en Colombia favoreció las movilizaciones en contra del Estado, lo cual, sumado a su poca representación y legitimidad en los territorios periféricos, potenció el surgimiento y consolidación de guerrillas, entre ellas las FARC y el ELN.

Así las cosas, sobresalen estrategias en términos de política pública como el PNR, que integró de manera holística la política económica y social hacia el fin específico de atacar las causas objetivas y subjetivas del conflicto y brindar diferentes herramientas para la convivencia pacífica entre los ciudadanos. De esta manera, con el PNR se quiso invertir la ecuación entre conflicto y desarrollo en Colombia, en el sentido de usar el desarrollo y el mejoramiento de las condiciones de la sociedad como herramienta para fortalecer la democracia a través de la participación; impulsar la economía por medio de proyectos especializados para las regiones que eran escenarios del conflicto; resarcir la deuda histórica con las comunidades menos favorecidas de estos territorios mediante el mejoramiento de sus condiciones de vida, y finalmente aumentar la legitimidad y la confianza en las instituciones del Estado.

A pesar de estas aspiraciones y esfuerzos, esta estrategia se quedó corta en la práctica, puesto que se tradujo en una mera transferencia de recursos económicos. Sin demeritar la reorientación del gasto público que realizó el Estado colombiano hacia los más pobres durante los años del PNR, se debe reconocer que faltó una estrategia más efectiva en la recomposición del tejido social de estas regiones periféricas, como lo resalta Marinovic (1990) respecto a la necesidad de la sociedad de crear la conciencia nacional que promueva la intención de salir del conflicto.

Al analizar el nexo entre desarrollo y conflicto bajo este nuevo enfoque, el aprendizaje más importante es la necesidad de particularizar la forma como se ha presentado esta problemática en las regiones del país y las respectivas consecuencias que ha dejado. El desarrollo en Colombia no depende de la transferencia de recursos exclusivamente; por el contrario, como se trató de mostrar en el artículo, estas transferencias deben res-

ponder a una previa observación del contexto socioeconómico, con el fin de analizar las dinámicas y estructuras sociales, su composición e interacción con el conflicto, así como las experiencias acumuladas en materia de desarrollo y las diferencias de cómo asume esto la población.

Agradecimientos

Los autores desean agradecer a la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova” por su apoyo en la realización de este artículo.

Declaración de divulgación

Los autores declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo.

Financiamiento

Los autores no declaran fuente de financiamiento para la realización de este artículo.

Sobre los autores

Lorena Andrea Erazo Patiño es magíster en gerencia para el desarrollo y profesional en relaciones internacionales y estudios políticos. Es docente y coordinadora de investigaciones de la Facultad de Relaciones Internacionales de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova” (ESMIC) y docente en la Universidad Santo Tomás, seccional Bucaramanga. Investigadora sobre desarrollo, conflicto armado y políticas públicas.

<https://orcid.org/0000-0002-2526-9044> - Contacto: lorena.erazo@esmic.edu.co

Faiver Coronado Camero. Teniente Coronel de la reserva activa del Ejército Nacional de Colombia. Magíster y especialista en seguridad y defensa nacionales de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, y profesional en ciencias militares de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”. Es docente Investigador del Departamento de Estrategia de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”.

<https://orcid.org/0000-0003-3327-8386> - Contacto: faiver.coronadoc@esdegue.edu.co

Referencias

- Bejarano, J. A. (1990). *Construir la paz: memorias del Seminario Paz, Democracia y Desarrollo*. Presidencia de la República; PNUD.
- Botero Ospina, M. H. (2004). *Conflicto y desarrollo regional: soluciones de convivencia* (Documento de investigación n.º 4, Grupo de Estudios Regionales, Universidad del Rosario, Bogotá). Centro Editorial Universidad del Rosario. <https://bit.ly/3JyJC3l>
- Boulding, K. E. (1962). *Conflict and Defense*. Harper and Row.
- Collier, P., Elliott, V., Hegre, H., Hoeffler, A., Reynal-Querol, M., & Sambanis, N. (2003). *Breaking the conflict trap: Civil war and development policy* (A World Bank Policy Research Report). World Bank; Oxford University Press. <https://bit.ly/3jw9y5e>

- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1987). *Plan de Economía Social. Planes y Programas de desarrollo económico y social 1987-1990*.
- Echandía, C. (2006). *Dos décadas de escalamiento del conflicto armado en Colombia (1986-2006)*. Universidad Externado de Colombia.
- Elhawary, S. (2008). Violent paths to peace? Rethinking the conflict-development nexus in Colombia. *Colombia Internacional*, 67, 84-100. <https://doi.org/10.7440/colombiaint67.2008.04>
- Fiscalía General de la Nación. (2019, 10 de enero). *Fiscalía presenta el informe de las rentas criminales de las desmovilizadas Farc y el recuento histórico de la victimización a líderes sociales por parte de agentes del Estado* (Boletín 25206). <https://bit.ly/3O3dCHY>
- García Durán, A. (2008). Desarrollo y conflicto: los retos para el trabajo y la investigación. En F. González & H. Gardeazábal (Eds.), *Hacia la reconstrucción del país: desarrollo, política y territorio en regiones afectadas por el conflicto armado* (pp. 222-255). Cinep; Odecofi; Colciencias.
- Gates, S., Hegre, H., Nygård, H., & Strand, H. (2012). Development consequences of armed conflict. *World Development*, 40(9), 1713-1722. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2012.04.031>
- González, F. E. (2008). *Desarrollo y ciudadanía en regiones afectadas por el conflicto armado*. En F. González, & H. Gardeazábal (Eds.), *Hacia la reconstrucción del país: desarrollo, política y territorio en regiones afectadas por el conflicto armado* (pp. 7-72). Cinep; Odecofi; Colciencias.
- Haddad, P. (1990). Estrategias de desarrollo para regiones con situaciones persistentes de violencia. En J. Bejarano (Ed.), *Construir la paz: memorias del Seminario Paz, Democracia y Desarrollo*. Presidencia de la República; PNUD.
- Hurtado de Barrera, J. H. (2010). *Metodología de la investigación: guía para la comprensión holística de la ciencia*. Quirón Ediciones.
- International Committee of the Red Cross (ICRC). (2008, 17 de marzo). *How is the term "Armed Conflict" defined in International Humanitarian Law?* (opinion paper). <https://bit.ly/3O61sOz>
- Miranovic, E. (1990). Condiciones de posibilidad de una estrategia: el caso del Plan Nacional de Rehabilitación de Colombia. En J. Bejarano (Ed.), *Construir la paz: memorias del Seminario Paz, Democracia y Desarrollo* (pp. 264-292). Presidencia de la República; PNUD.
- Mujica Chirinos, N., & Rincón González, S. (2010). El concepto de desarrollo: posiciones teóricas más relevantes. *Revista Venezolana de Gerencia*, 15(50), 294-320. <https://bit.ly/369hXIE>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development: Our common future*. <https://bit.ly/37MVIaA>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1997, 15 de octubre). *Programa de Desarrollo*. Resolución A/RES/51/240.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2021). *UN Documentation: Development*. <https://research.un.org/en/docs/dev>
- Wills Herrera, E. (1990). Plan Nacional de Rehabilitación: un modelo institucional para el cambio político y social en Colombia. En J. Bejarano (Ed.), *Construir la paz: memorias del Seminario Paz, Democracia y Desarrollo* (pp. 202-221). Presidencia de la República; PNUD.
- Wills Herrera, E. (2013). *Estudio comparado de experiencias nacionales e internacionales de intervención del Estado* (FES Publikation). Friedrich Ebert Stiftung; International IDEA. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/09885.pdf>