

Movimiento Comunal en el Departamento de Antioquia: Una Aproximación Crítica y Jurídica a la Luz de los Asesinatos de Líderes Sociales en Colombia

David Fernando Ortega Zuluaga*

Resumen

Los organismos comunales desarrollan proyectos comunitarios en zonas rurales y urbanas del Departamento de Antioquia promoviendo el reconocimiento de las comunidades, la preservación del ambiente y la búsqueda de desarrollo socioeconómico. No obstante, la defensa de las causas que abanderan los líderes sociales supone para sí importantes riesgos, conforme viene produciéndose una escalada de violencia y sistemática persecución. El presente artículo se propone comprender la manera cómo se viene ejerciendo el liderazgo comunitario al interior de las Juntas de Acción Comunal en el escenario actual de violencia dirigida en contra de los líderes sociales y defensores de derechos humanos. Fueron analizados diversos informes oficiales, así como publicaciones de valiosa trascendencia académica interdisciplinaria e investigaciones divulgadas por algunas ONG presentes en el país. Se concluye que la agresión sistemática dirigida en contra de los líderes sociales corrobora la fecundidad de aquellas propuestas de cambio gestadas en horizontalidad, esto es, en la movilización colaborativa de las comunidades y en los verdaderos escenarios primigenios de participación política originados a partir del ejercicio pleno y efectivo del derecho fundamental a la libre asociación especialmente en contextos hostiles.

Palabras Clave

Acción comunal; acuerdo de paz; derechos humanos; líderes sociales; participación ciudadana; violencia sistemática.

*Trabajo de Investigación para optar al título de Abogado de la Universidad Católica Luis Amigó. Asesor Temático: Jorge Iván Gaviria Mesa. Asesor Metodológico: Yuliana Andrea Gómez Palacio

Introducción

Actualmente en el Departamento de Antioquia se encuentran constituidas más de seis mil quinientas Juntas de Acción Comunal, las cuales figuran inscritas en el Sistema Unificado de Registro Comunal (SURCO), que administra la Dirección de Organismos Comunales, adscrita a la Secretaría de Participación Ciudadana y Desarrollo Social de la Gobernación de Antioquia. En cada uno de estos organismos, miembros y dignatarios desempeñan actividades de liderazgo a favor de sus comunidades, sirviendo de agentes movilizados en iniciativas de impacto social y frente a las problemáticas regionales concernientes al ámbito medio ambiental o de conservación, control y veeduría ciudadana, trámites judiciales en reparación de víctimas y restitución de tierras, así como programas vinculados a la implementación del Acuerdo de Paz en el panorama del posconflicto.

Lamentablemente, en el país se han venido presentando múltiples hostilidades dirigidas en contra de líderes sociales, dirigentes indígenas, activistas ambientales y defensores de derechos humanos. La cifra de asesinatos ya era alarmante desde poco antes del 2019 y continuó incrementándose aún durante el aislamiento obligatorio ordenado con ocasión de la pandemia del COVID 19. Por esta razón es necesario propiciar desde la academia el acercamiento a esta problemática, contribuyendo en la delimitación de sus orígenes y en predecir su tendencia de escalonamiento con fines de prevención, triunfando así sobre la indiferencia que al respecto se observa por parte de las autoridades territoriales y el Gobierno Nacional, para entonces sensibilizar a los ciudadanos sobre la importancia de adoptar políticas públicas e implementar acciones que garanticen los derechos de los líderes sociales y el reconocimiento de las causas que tan apasionadamente representan.

Es imperativo encontrar respuestas basadas en el rigor investigativo con las que sea posible aclarar el panorama crítico que se plantea en relación con los líderes comunitarios antioqueños, asumiendo además el compromiso pedagógico de dar a conocer quiénes son, qué rol desempeñan en sus comunidades, cuál es su regulación aplicable y finalmente a que factores pueden atribuirse las hostilidades que vienen padeciendo.

Así pues, en la primera parte del artículo se hace una descripción de los antecedentes históricos del movimiento comunal en Colombia, siguiendo por su evolución institucional en el ordenamiento jurídico interno y la manera como converge en la Ley 743 del 2002, actual estatuto

de la acción comunal. Luego se hace una contextualización del ejercicio del liderazgo comunal en el departamento de Antioquia, considerándose algunos elementos del actual plan de desarrollo “Unidos 2020 – 2023”. Además, se hace una construcción teórica sobre las notas esenciales del liderazgo comunal y sobre la calidad de líder social con base en el denominado proceso de enmarcado y algunas definiciones encontradas en estudios presentados por la comunidad académica e informes oficiales. Por último, se identifican las causas abanderadas por los líderes sociales y defensores de derechos humanos que mayor riesgo representan para su vida y la de sus comunidades, abordando el calificativo de sistematicidad y lo que implica su acreditación.

Metodología

El análisis se fundamenta en la investigación cualitativa en tanto que la problemática abordada concierne al ámbito de las ciencias sociales y es propicia a un acercamiento desde la opinión y la valoración crítica multimodal que a su vez posibilita integrar a las ciencias jurídicas en la comprensión de diversas dinámicas de conflicto que vienen acaeciéndose en la realidad actual del país. Así mismo, ha de trazarse un enfoque teórico de derechos humanos teniendo en cuenta su importante incidencia en aquellos contextos donde se viene generando y perpetuando la violencia, al procurar la reivindicación de las virtudes humanistas del ciudadano, salvaguardando su dignidad y transformando los discursos de odio en pro de una democracia participativa, pluralista, pero ante todo con vocación de paz.

Fue implementada la estrategia de revisión documental empleándose la técnica de elaboración de fichas entre tanto se surtiese la categorización de la información en tres etapas esenciales: la primera, puramente descriptiva, donde se hizo acopio de textos normativos, así como de artículos de carácter sociológico, histórico, criminalístico, antropológico y periodístico en los que se delimitaran los conceptos “acción comunal” y “líder social”. La segunda, tendiente a la segmentación, clasificación y contextualización de los datos, teniendo en mente el escenario coyuntural en el cual se desarrolla la problemática. Por fin una tercera etapa orientada a la interrelación de las categorías, pero primordialmente a la estructuración conceptual y presentación armónica de los datos. (Izcara, 2009)

Antecedentes Históricos del Movimiento Comunal en Colombia

Para llegar a comprender la evolución institucional y jurídica del movimiento comunal y de las organizaciones sociales comunitarias en Colombia, es necesario analizar aquellas circunstancias históricas que propiciaron tales iniciativas legislativas, con tan profunda vocación social y democrática, materializadas en la creación de las primeras asociaciones cívicas vecinales actualmente conocidas como Juntas de Acción Comunal.

Es preciso considerar el periodo de “La Violencia”, comprendido entre los años 1946 y 1958, como el contexto clave en la formulación e implementación de importantes reformas, las cuales representaron un cambio de paradigma en el proceder político y económico de la nación, al incidir significativamente en el desarrollo local de las zonas rurales localizadas en las regiones más remotas y con insuficiente o nula presencia del Estado.

Y es que hacia el año 1952, en respuesta a la solicitud que elevara el expresidente Mariano Ospina Pérez a la misión económica del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, adscrito al Banco Mundial, la cual había llegado a Bogotá el 11 de julio de 1949 con el fin de diseñar un programa coherente y global de desarrollo que potenciara el nivel de vida de la población colombiana fue posible consolidar la creación de un Comité de Desarrollo Económico Bipartidista que, en colaboración con la mencionada organización internacional, se encargara de impulsar varias investigaciones en materia de sociología económica, entre las cuales destacan, por un lado, aquella que resultó en el informe titulado “*Estudio sobre las condiciones de desarrollo de Colombia*”, fruto de la misión dirigida por el sacerdote Louis Joseph Lebet, imprescindible para la conformación de una visión analítica del nivel de vida de las poblaciones rurales y del diagnóstico de las condiciones económicas de sus territorios. Efectuándose, por otra parte, la misión económica en cabeza del profesor Currie, cuya investigación concluiría proponiendo una intensificación masiva de la migración a zonas urbanas, lo que activaría la industrialización y la construcción, buscando solucionar el inquietante diagnóstico de una situación de retraso en la expansión industrial, a su parecer causada por la baja demanda efectiva, ocasionada, a su vez, por las cortas ganancias de la industria agrícola. (Acevedo Vélez, 2009)

Hoy en día es bien sabido que aquellos múltiples estudios no hacían más que desglosar el derrotero de la cruzada capitalista que venía impulsando el Banco Mundial y el FMI, en la que, encriptado bajo la forma de ayudas y misiones investigativas, se hallaba el objetivo de catalogar

los recursos de los países, haciéndose a la idea de su situación interna, contrarrestando además la influencia ideológica de otros modelos políticos y económicos que en esta región de Suramérica ya eran tachados de indeseables con el mismo ímpetu anticomunista característico de la guerra fría. Con todo, no es menos cierto que los tales estudios condujeron a la fundamentación de la Ley 19 de 1958, creadora del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, y del Departamento Administrativo de Planeación; norma que destaca, a propósito del tema central de este artículo, por hacer un primer reconocimiento de las Juntas de Acción Comunal como instituciones locales con presencia en el territorio nacional.

En este punto es importante resaltar el formidable trabajo desarrollado por célebres académicos en el área de la sociología y las ciencias humanas, entre ellos el Dr. Orlando Fals Borda y el sacerdote Camilo Torres Restrepo, cofundadores de la Facultad de Sociología de la Universidad Nacional, precursora en toda América Latina. Quienes, en compañía de sus estudiantes, fruto de arduas investigaciones y gracias a la participación activa de las comunidades, fomentaron la creación de las primeras juntas de vecinos en los barrios de la capital, pero con mucho más empeño en las zonas rurales aledañas. Siendo obligatorio recordar el trabajo realizado por el Dr. Orlando Fals en la vereda de Saucio, municipio de Chocontá – Cundinamarca, donde, en compañía de un grupo conformado por alrededor de ochenta campesinos, se marcó el inicio de un movimiento que permanece hasta el día de hoy, materializado en los cerca de 45.000 Organismos Comunales constituidos a nivel nacional. (Patiño G., 2019)

Las organizaciones comunitarias encontraron en la necesidad de la integración popular y la inserción de las poblaciones marginales a la lógica urbanizadora de la industrialización, el eje propulsor de las experiencias de autoconstrucción social y fomento de la acción comunal, la cual habría de definirse, en palabras del mismo Dr. Orlando Fals Borda como:

“Aquella que resulta cuando una comunidad se hace cargo de sus propios problemas y se organiza para resolverlos ella misma, desarrollando sus propios recursos y potencialidades y utilizando los extraños. Por consiguiente, la verdadera acción comunal requiere de un proceso de educación de la comunidad, para que el acento principal recaiga en la necesidad de la unión, la cooperación y el espíritu de solidaridad.” (Fals Borda, 1960, citado en Peña Rodríguez, 2008)

No hay duda de que, en sus inicios, las Juntas de Acción Comunal constituyeron la base del progreso en las regiones, al ser organismos que favorecían el bienestar comunitario mediante proyectos de adquisición de vivienda, construcción de acueductos, centros de salud y escuelas, pavimentación de carreteras entre otras iniciativas agrícolas. Muchas personas lograron acceder gratuitamente a la educación básica y media, así como a otros programas de formación artística y cultural gracias a la cooperación que había entre JAC, parroquias locales, alcaldías municipales y empresas del sector privado.

Las lideresas convocaban a las demás mujeres para participar en talleres de bordado y croché, repostería, decorado navideño, pintura y manualidades, motivándose el emprendimiento casero. Así mismo, aquellos miembros que fueran médicos, odontólogos, veterinarios o enfermeros, realizaban campañas de salud en favor de los habitantes del sector, quienes no solían tener recursos para acceder a estos servicios. Tomando en consideración la débil cobertura que había entonces en materia de seguridad social y salud. (Hernández Orozco, Pérez Álvarez, & Ruíz Montoya, 2010)

La evolución institucional de los organismos comunales y del movimiento comunal en sí, está estrechamente vinculada al desarrollo local propiciado en las zonas rurales más distantes de Colombia, siendo necesario entender este desarrollo como aquel proceso endógeno territorial e intersectorial que hubiese sido imposible sin la participación activa de la población, apoyada subsidiariamente por las administraciones de gobierno local y otras entidades. Aspirando al mejoramiento de las condiciones de vida, la creación de oportunidades laborales, generación y distribución equitativa de la riqueza, todo esto en función del uso sostenible de los recursos naturales presentes en cada región. (Díez & Zapata Vasco, 2009)

Evolución de los Organismos Comunales en el Ordenamiento Jurídico Colombiano

Ahora bien, como punto de partida en el análisis legislativo que se pretende desarrollar sobre los organismos comunales y la transformación que tal institución ha sufrido en el ordenamiento jurídico colombiano, es obligatorio hacer referencia a la ley 19 de 1958, promulgada en el gobierno de Alberto Lleras Camargo, la cual, si bien no tenía por objeto definir que eran las Juntas de Acción Comunal ni mucho menos regular lo concerniente a su constitución o funcionamiento interno, pues estaba destinada a establecer una reorganización administrativa de mayor envergadura en el orden nacional, aun así, representa un valioso

antecedente legal al haber preceptuado su carácter institucional y al atribuirles facultades de control político y veeduría ciudadana:

“**Artículo 22.** Los concejos municipales, las asambleas departamentales y el gobierno nacional podrán encomendar a las juntas de acción comunal, integradas por vecinos de cada distrito y que se organicen de acuerdo con las normas que expidan los respectivos concejos, y a otras entidades locales, funciones de control y vigilancia de determinados servicios públicos, o dar a esas juntas cierta intervención en el manejo de los mismos”. (Ley 19, 1958)

A partir de esa primera disposición, fue necesaria la expedición de varios Decretos y Actos Administrativos que apenas prefiguraron una reglamentación general, aplicable solamente en el orden municipal y departamental. Prevalciendo, por tanto, la autonomía de los consejos y las asambleas de regular mediante acuerdos y ordenanzas lo atinente a su operación, gestión interna, patrimonio y participación política.

Lo anterior, si bien contribuyó positivamente en la proyección demográfica de estas asociaciones al incentivarse la afiliación de los pobladores a su junta local, favoreciendo el diseño de iniciativas sociales y de obra pública en colaboración con las entidades de gobierno, en ocasiones también degeneró en dinámicas de clientelismo y utilitarismo demagógico al ciertamente identificarse a los comunales como nicho del proselitismo en época electoral, fenómeno que desafortunadamente hoy en día continúa imperando, muy a contracorriente de los ideales concebidos por Alberto Lleras Camargo.

Años más tarde, mediante el Decreto 2263 de 1966, por medio del cual se pretendía generar una integración entre entidades estatales y privadas en conjunto con la ciudadanía para así incentivar el desarrollo integral, al considerarse la lamentable situación de marginalidad en la que se encontraban muchas regiones del país debido a la escasa cobertura en materia de servicios públicos, salud y educación, sobre todo en zonas rurales; se comisionó a las Juntas de Acción Comunal para contribuir con el alcance de los denominados “Propósitos Nacionales en favor de los Marginados”, conformándose el “Consejo Nacional de Integración Popular”, del que harían parte, entre muchos otros miembros, dos representantes de las Juntas de Acción Comunal existentes en el país, designados por el Gobierno Nacional, en conjunto con los jefes de las Divisiones de Acción Comunal y Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno.

Siguiendo esa misma línea, el Decreto Ley 3159 de 1968, propicia la fundación de la Dirección General de Integración y Desarrollo de la Comunidad (DIGIDEC), e igualmente crea el Fondo de Desarrollo Comunal, adscrito al Ministerio de Gobierno. Encargado de financiar, mediante auxilios en dinero o en especie, concesión de préstamos o asignaciones presupuestales previamente destinadas, muchas de las iniciativas de desarrollo comunitario en cabeza de la Acción Comunal o la Integración Popular Indígena.

Con el Decreto 2070 de 1969, aparece la primera definición de Junta de Acción Comunal, entendida como: “Asociación voluntaria de los vecinos de un municipio, barrio, inspección de policía, corregimiento, vereda o caserío, que se organiza democráticamente, sin ánimo de lucro, para conseguir el desarrollo social y económico de los asociados y de las familias que integran la respectiva comunidad”. (Decreto 2070, 1969)

Gracias al Decreto 1930 de 1979, se reglamenta detalladamente la manera como se conforma una JAC, así como su estructura orgánica interna y las funciones encargadas a cada uno de sus miembros.

La década del ochenta marca el inicio de un proceso de implantación del modelo político-económico Neoliberal, identificable, entre otras cosas, por la tendencia a ceder al mercado y a los particulares muchas de las funciones que otrora pertenecieran al ámbito estatal, con insistente formulación de los conceptos de “apertura económica” e “iniciativa privada” y la incipiente “desinstitucionalización” sobre todo al momento de implementarse proyectos de impacto social y comunitario. Así lo confirma, por ejemplo, la aparición de figuras jurídicas que en materia de movilización colectiva acentuarían más la brecha entre gobernanza convencional y acción comunal local

Con la entrada en vigor de la Constitución Política de 1991, se esperaba que el renovado estatuto superior presentase un horizonte mucho más prometedor para los organismos comunales y las organizaciones sociales, al revelarse ostensiblemente su carácter participativo y pluralista, al tenor de lo consagrado en su Artículo 1. “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”. Y de manera mucho más específica en lo que respecta a los organismos comunales,

según lo que dispone el Artículo 38. “Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad”. (Constitución Política de Colombia, 1991, Artículos 1 y 38)

Sin embargo, resulta comprensible que, precisamente el mismo año en que fuera promulgada una constitución tan emparejada con los ideales del movimiento comunal, se marcaría el inicio de un periodo de crisis y transición comprendido entre 1991 hasta 1996, el cual daría lugar a una fase de resurgimiento de este movimiento social, la cual se viene condensando hasta la actualidad, según lo que refiere Cardona Moreno, 2018.

Aquel periodo de crisis se caracterizó, inicialmente, por una desmotivación generalizada de los líderes y dignatarios que presidían en organismos de primer grado, al haberse eliminado los auxilios parlamentarios que otrora se depositaban en fondos municipales y/o departamentales, cuya asignación suponía el *lobbismo* perenne de las administraciones territoriales. De modo que, la atonía de los representantes y miembros de las juntas, sumada al desinterés de las entidades de gobierno regional, obstaculizó cualquier avance hacia la renovación de las organizaciones comunitarias como instituciones en función de los escenarios de participación trazados en el contexto inmediato de la constituyente de 1991.

Por fortuna, el liderazgo pro activo que devino pocos años después tras la creación de la Confederación Comunal Nacional, conforme fueron celebrándose Congresos Nacionales de Acción Comunal, ayudó en la gestación de nuevas iniciativas orientadas a la independencia institucional y al impacto social de organismos comunales verdaderamente ¡sin ánimo de lucro!. Es preciso resaltar aquel XIV Congreso de Acción Comunal, realizado en Santamarta los días 1, 2 y 3 de diciembre del año 1995, el cual define con claridad aquella etapa de transición, en tanto se desarrollaron discusiones alrededor de la necesidad apremiante de una renovación con miras a la reestructuración orgánica de los organismos comunales y hacia una reforma normativa armonizable con el espíritu de la constitución política. Erigiéndose la piedra angular del proceso de construcción de la que más tarde sería la regulación comunal por excelencia.

El denominado “resurgimiento de la acción comunal”, se corrobora con la reactivación y restablecimiento de 39.000 Organismos Comunales de primero, segundo y tercer grado, cursando el año 1996 y en cuestión de pocos meses. A la vez que se posesionaron nuevos dignatarios y

líderes comunales, dando lugar al tan necesario relevo generacional en la representación de las causas comunitarias y la puesta en marcha de nuevos proyectos.

En los años posteriores se trabajó arduamente en la capacitación de los nuevos afiliados a las juntas de acción comunal, en especial respecto de las funciones de liderazgo y modelos de autosostenibilidad. Lo anterior, sin duda propició el ambiente para la formulación de la iniciativa legislativa a raíz de la cual, siete años más tarde, sucedería la más importante reforma normativa en materia de acción comunal.

Sobre la Ley 743 de 2002 “Por la cual se Desarrolla el Artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo Referente a los Organismos de Acción Comunal”

A mediados del año 2001, la Corte Constitucional fue llamada a decidir sobre la exequibilidad del proyecto de ley No. 51 de 1998 - Senado de la República - 109 de 1998 - Cámara de Representantes - "Por el cual se desarrolla el artículo 38° de la Constitución Política de Colombia, en lo referente a las Asociaciones Comunales". A raíz de las dos objeciones formuladas por el entonces presidente Andres Pastrana Arango.

Es así como mediante la Sentencia C – 580 del 2001, fue declarada improcedente la primera objeción presidencial, en la que se argumentaba la presunta violación de los artículos 152 y 153 de la Constitución Política al haberse tramitado el proyecto como ley ordinaria en dos legislaturas, cuando ha debido cumplir con el trámite de ley estatutaria en una sola legislatura al vincularse la temática de los organismos comunales con la tipificación normativa que trata de los mecanismos de participación ciudadana. Al respecto la Corte señaló que la normativa no pretendía regular a los organismos comunales como uno de los mecanismos de participación ciudadana contemplados en los artículos 103 y 152 literal d) de la constitución, pues su objetivo era el de fomentar esta forma de asociación democrática como manifestación del derecho de libre asociación consagrado en el artículo 38 superior.

No obstante, declaró fundada la segunda objeción, respecto del artículo 35, en el que se regulaba la asignación de un seguro social para los dignatarios de las Juntas de Acción Comunal durante su periodo de ejercicio. La Corte determinó que, en razón a su contenido material, este y otros asuntos regulados en la norma objetada, debieron ser tramitados como ley estatutaria.

Esta sentencia, por tanto, constituye un importante precedente jurisprudencial en materia de liderazgo social y comunitario. El alto tribunal reivindica los valores inherentes al movimiento comunal, exaltando su carácter democrático, cívico y pluralista, al mismo tiempo que exhorta a participar de su reconocimiento y a contribuir con su crecimiento y consolidación:

“Queda en claro que el desarrollo comunitario - del cual son expresión los organismos de acción comunal -, es un proceso social con acción participativa de la comunidad al tiempo que representa un medio de promoción humana, en tanto que impulsa al individuo a involucrarse en su contexto detectando necesidades y ayudando a solucionarlas. Por ello, para alcanzar sus metas el proceso requiere de la solidaridad entre los miembros constitutivos de la comunidad, pero ante todo, de la integración de la comunidad y el Estado, permitiendo que los esfuerzos de la población se sumen a los del gobierno a fin de mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de la nación, en el entendimiento de que los organismos comunitarios deben gozar de la debida autonomía para iniciar, controlar, realizar y dirigir los programas de desarrollo comunitario.

[...]Es incuestionable que la sociedad civil es uno de los actores principales en el proceso de participación democrática, principalmente a través de las organizaciones y entidades cívicas autónomas que representan, aglutinan y articulan la voluntad de la comunidad en torno a objetivos comunes, circunstancia que, vale decirlo, hace de estas instituciones interlocutores calificados en las instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que desarrolla el Estado.

Por tal motivo, compete al Estado fomentar y promover la participación de la sociedad civil a través de las distintas organizaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común que no sólo contribuyen a la buena marcha de la actividad estatal actuando como veedores, sino que también facilitan y legitiman la toma de decisiones oficiales al posibilitar la consulta de las reales necesidades e intereses de la comunidad. No obstante, el Estado al convocar la participación de la sociedad civil no puede pretender descargar sus propias responsabilidades en esos actores sociales y tampoco puede reproducir en ellos su estructura y principios, menos aún sus defectos”. (Sentencia C - 580, 2001)

Una vez resuelto el debate constitucional a favor de una normatividad destinada a regular los Organismos Comunales en tanto manifestación del derecho de libre asociación, se integra al ordenamiento jurídico la Ley 743 del 7 de junio de 2002, “Por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal”.

Son muchos los elementos que es importante señalar de esta ley, concebida como un verdadero estatuto del movimiento comunal en Colombia. Partiendo de su objeto, la norma propende a la promoción, estructuración y fortalecimiento de la participación democrática, representada por los organismos comunales en sus distintos grados, estableciendo con claridad un marco jurídico que posibilite sus relaciones con el estado y con los particulares. Al fin se logran unificar directrices de carácter orgánico y funcional, comenzando por la forma de creación de un organismo comunal, siguiendo por la manera en que son elegidos sus dignatarios, la distribución de cada uno de sus cargos, la conformación de comisiones de trabajo, protocolos de reunión, el régimen sancionatorio, entre otros procedimientos formales. Finalizando con las causales de disolución y la manera en que debe liquidarse su patrimonio.

Nuevamente esta norma se propone definir qué se entiende por acción comunal, apartándose de las definiciones evocadas en leyes anteriores, las cuales se limitaban a lo que era una Junta de Acción Comunal considerada individualmente, sin tener en cuenta otros Organismos Comunales de grado superior. Por lo cual resulta innovadora la referencia a todo un movimiento social en sus múltiples manifestaciones:

“Definición de acción comunal. Para efectos de esta ley, acción comunal, es una expresión social organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil, cuyo propósito es promover un desarrollo integral, sostenible y sustentable construido a partir del ejercicio de la democracia participativa en la gestión del desarrollo de la comunidad”. (Ley 743, 2002, Artículo 6)

Otro de los aspectos que merecen ser analizados corresponde a la capacidad legal atribuida a los Organismos Comunales en virtud de la vigencia de su personería jurídica, lo que los habilita, con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo IX de esta ley, para contraer obligaciones, canalizar recursos, desarrollar empresas o proyectos rentables e incluso licitar con el Estado. Haciendo hincapié en que dichas facultades no pueden desvirtuar bajo ninguna circunstancia, la

vocación de ser organizaciones sin ánimo de lucro. Por consiguiente, el legislador apremia para que estas cuestiones sean objeto de reglamentación a corto y mediano plazo.

Estas características permiten tomar en cuenta a las Juntas de Acción Comunal e igualmente a los demás organismos de grado superior, como plataformas hacia la articulación y desarrollo de actividades dotadas de responsabilidad social empresarial, ofreciendo alternativas para la canalización de recursos y operativizando acciones que beneficien de primera mano a las comunidades en tanto se lleven a cabo por ellas mismas directamente. (Barrera Lievano, 2019)

En lo que respecta a la contratación estatal y el acceso de las organizaciones comunitarias a bienes y servicios públicos, aunque pareciera ser un instrumento extensible genericamente a todas las Juntas de Acción Comunal, no hay que olvidar que existen unos niveles de garantía regulados minuciosamente en las leyes de contratación pública, teniendo en cuenta que, no todos los organismos comunales son aptos para celebrar contratos estatales en razón de no contar con la capacidad técnica y financiera o la trayectoria administrativa. (Cano Torres, 2018)

Por otra parte, en el estatuto comunal se revela una tendencia a la descentralización, en particular, respecto de la competencia para ejercer la inspección, vigilancia y control de los organismos comunales. Lo que inicialmente era prerrogativa del Ministerio de Gobierno, actual Ministerio del Interior, comienza a delegarse a las administraciones municipales y departamentales. En este sentido, la Ley 753 de julio de 2002 al modificar el artículo 143 de la Ley 136 de 1994, confirió a los alcaldes de los municipios clasificados en primera categoría y especial, las facultades de otorgamiento, suspensión y cancelación de la personería jurídica, así como la aprobación, revisión y control de las actuaciones de las Juntas de Acción Comunal, Juntas de Vivienda Comunitaria y Asocomunales domiciliadas en la municipalidad.

La primera reglamentación de la Ley 743 de 2002 se produce con el Decreto 2350 de 2003, donde se especifican, entre otras cosas, la actualización de estatutos, las fases e instancias del proceso de impugnación, la manera en que se debe hacer el registro sistematizado de la información de los organismos comunales y sus libros obligatorios, la conformación de comisiones empresariales tendientes a la constitución de proyectos rentables en beneficio de la comunidad y la implementación de estrategias de capacitación en temas relativos a la acción comunal.

Por medio del Decreto 890 de 2008 se reglamenta el régimen sancionatorio especial aplicable a los organismos comunales, empezando por definir las funciones de inspección, vigilancia y control así como las autoridades competentes para ejercerlas. Continuando con la tipificación de las conductas susceptibles de investigación y las sanciones a imponerse atendiendo a la gravedad de las mismas. Para finalmente describir las etapas del procedimiento sancionatorio y los términos de prescripción y caducidad.

Una última reglamentación aparece con el Decreto 1066 de 2015, destinado a unificar lo regulado en decretos anteriores, con la novedad de introducir la figura de la conciliación en equidad con el fin de resolver conflictos comunitarios que puedan suscitarse entre los miembros de los organismos comunales e incluso entre habitantes del sector donde la Junta de Acción Comunal ejerza su acción, para lo cual se seleccionan de entre sus afiliados, las personas a ser formadas y nombradas como conciliadores en equidad, quienes serán elegidos al ser puestos en consideración del Tribunal Superior del Distrito Judicial correspondiente o del Juez Primero de mayor jerarquía del municipio.

La más reciente modificación hecha a la normativa comunal se presenta con la Ley 1989 de 2019, por medio de la cual se otorgan nuevos derechos a los dignatarios de los Organismos Comunales. Habida cuenta de que, en adelante quien sea elegido presidente de un organismo comunal, podrá percibir ingresos provenientes de los recursos que genere dicha entidad, para gastos de representación, hasta este punto ningún miembro o dignatario de un organismo comunal recibía remuneración alguna. Adicionalmente, les son habilitados, como parte de la agenda de las autoridades municipales y del alcalde, espacios para ser atendidos prioritariamente. En tanto que a los Consejos se les impone destinar por lo menos una sesión al año para discutir sobre problemáticas y necesidades que afecten a los organismos comunales cuyo radio de acción se circunscriba a la entidad territorial respectiva.

Por otro lado, se insta a las empresas de servicios públicos domiciliarios a aplicar una tarifa diferencial relativa al estrato uno residencial, respecto de los inmuebles destinados exclusivamente como salones comunales. Y, conjuntamente, se posibilita la asignación de un rubro del recaudo del impuesto predial municipal o distrital para la construcción y acondicionamiento de las casetas comunales y demás equipamientos de propiedad de los organismos legalmente constituidos.

Sobremano llama la atención lo dispuesto en el Artículo 7 de esta Ley: “*Juntas para la paz*. Las acciones comunales contribuirán en el cumplimiento de los acuerdos de paz, impulsando la ejecución de programas y proyectos en los territorios para tal fin”. (Ley 1989, 2019, Artículo 7) Una vez más el legislador proyecta la instauración de iniciativas de alto impacto social por vía de los organismos comunales, máxime cuando son estas organizaciones las que, a través de sus líderes, sufren las manifestaciones más brutales del conflicto armado, al contribuir con la revelación de la verdad, el reencuentro de las comunidades o la puesta en marcha de los primeros programas de resocialización y sustitución de actividades ilícitas. Entre otras causas que, por cierto, han venido poniendo en riesgo su integridad personal y aún su propia vida. Tema que será abordado más adelante con mayor profundidad.

Conviene entonces hacer un balance de lo que hasta ahora, ha sido indudablemente una compleja metaforfosis normativa, ligada, por supuesto, al desarrollo de un proceso histórico contemplado en sus múltiples dimensiones, ya sea social, política o económica. Se pone de relieve el efecto que han tenido cada una de las crisis del movimiento comunal, junto a sus consecuentes reformas, en el refinamiento de su institucionalidad y la legitimación de su injerencia, sirviendo de contrapeso a los itinerarios gubernamentales encaminados a favorecer determinadas élites o encubrir dinámicas de corrupción y criminalidad. Aquellas Juntas de Acción Comunal que en el pasado servían al clientelismo y a la demagogia, hoy se han reafirmado en autonomía y liderazgo social, representando genuinamente los intereses de sus comunidades y amenazando los defendidos por determinados partidos políticos, empresas privadas y grupos delincuenciales, al punto de estar sufriendo grave persecución y violencia con un patrón evidente de sistematicidad proclive a la impunidad a causa de la indiferencia del estado.

Liderazgo Comunal en el Departamento de Antioquia

En virtud de la Ordenanza No. 33 del 26 de diciembre de 2011, se adoptó la política pública para la acción comunal en el Departamento de Antioquia. Teniendo como objetivo general el de “Fortalecer a los Organismos Comunales de Acción Comunal para contribuir al desarrollo, formación y generación de capacidades para mejorar su gestión, organización e interlocución con el Estado, a través de una estrategia que facilite las herramientas para la

correcta gestión, funcionamiento interno y sostenibilidad financiera de dichos organismos". (Ordenanza No. 33, 2011)

Mediante esta política pública se reafirmó la responsabilidad social del Estado para con la organización comunal, constatando el papel de garante que cumplen las entidades territoriales respecto del liderazgo llevado a cabo por sus miembros dignatarios, reflejado en el acompañamiento, capacitación, protección y fortalecimiento del líder comunal dentro de los escenarios participativos favorables al desarrollo local de las comunidades en zonas rurales y urbanas de cada subregión.

Por consiguiente, se ordenó la creación, al interior de la estructura orgánica de la Secretaría de Participación Ciudadana y Desarrollo Social, de una Dirección de Organismos Comunales responsable del cumplimiento de los objetivos general y específicos consignados en la Ordenanza. Y así mismo, la creación de fondos de emprendimiento, con el propósito de apalancar y financiar los proyectos presentados por organismos comunales de primero y segundo grado.

De acuerdo con el último censo realizado en el año 2016 por el Departamento Administrativo de Planeación, en Antioquia se encuentran constituidos cerca de seis mil quinientos organismos comunales, integrados, a su vez, por alrededor de 73.626 líderes y dignatarios, los cuales se hallan registrados en el Sistema Unificado de Registro Comunal (SURCO), que administra la Dirección de Organismos Comunales, adscrita a la Secretaría de Participación Ciudadana y Desarrollo Social de la Gobernación de Antioquia. (Departamento Administrativo de Planeación, 2016)

En vigencia del plan de desarrollo departamental “Unidos por la vida 2020 – 2023”, en la formulación de la estrategia de la “Línea 4: Nuestra Vida”, se plantea que la seguridad comunitaria también se ve afectada cuando no se interviene en la protección de los líderes sociales y defensores de derechos humanos, quienes trabajan en función de la inclusión disminuyendo las prácticas opresivas y las tensiones que se presentan en las comunidades. De modo que, por medio del programa No. 5 de esta línea, denominado “Promoción de acciones de protección a la labor de líderes y defensores de derechos humanos”, en cabeza de la Secretaría de Gobierno y la Gerencia de Paz y Posconflicto, se pretende desarrollar acciones orientadas a la articulación interinstitucional en los municipios de Antioquia, para fortalecer el diseño e

implementación de programas de prevención, atención de vulneraciones, protección y asesoría dirigidos a líderes sociales y activistas de derechos humanos. Todo esto en respuesta a la baja capacidad técnica y presupuestal de las administraciones municipales de cara a la crisis de persecución y violencia que vienen atravesando los representantes de movimientos sociales en el país. (Ordenanza No. 06, 2020)

Las Notas Esenciales de un Liderazgo Social Comunal

La participación política de la ciudadanía, a la luz de lo que establece la Constitución de 1991, no ha de reducirse a la postulación de candidaturas o al ejercicio del sufragio en libertad y transparencia. Es también indispensable habilitar escenarios que propicien la dinámica colectiva en el ejercicio de aquellos derechos y libertades que se configuran en presupuestos de una verdadera democracia pluralista, entre ellos, el derecho de libre asociación, el de acceso a la información, la libertad de expresión, la no discriminación, el libre desarrollo de la personalidad, etc. Pues acogiendo lo referido por Abramovich (2006), la posibilidad real de llevar a la práctica tales derechos, es lo que garantiza a los sectores menos privilegiados tener influencia en los procesos políticos e incluso encauzar las decisiones gubernamentales.

Los liderazgos comunitarios, de acuerdo con uno de los principales planteamientos que se ha venido abordando, constituyen escenarios primigenios de expresión política y cuentan además con una característica esencial, cual es la de encontrarse, por lo regular, en una situación de desacoplamiento estatal, que, si bien involucra mayores desafíos de organización, permite el afianzamiento de convicciones colectivas moldeadoras de la identidad de las poblaciones.

Y es que, contrario a la postura que ha imperado en la literatura y doctrina tradicionales en materia de política regional, administración pública y derecho administrativo, donde se concibe al municipio como la célula o unidad primaria de toda división política nacional; la primera institución de naturaleza jurídico política que personifica una o varias comunidades de familias, bienes y trabajo a partir de sus capacidades civiles o atribuciones públicas (Fernandez De Velasco, 1942, pág. 47); o bien la sociedad local esencial consecuencia de una interrelación de fuerzas sociales comunitarias redefinidas en la esfera temporo-espacial y contenida en la nación (Bennardis, 1999). Es indispensable reivindicar el valor social y el impacto fenomenológico de la que verdaderamente debiera asumirse como primer escenario político de las regiones contenido en el orden nacional, cual es la comunidad en sí y no el municipio, y

aquella considerada en una de sus más básicas expresiones cívicas colaborativas, a saber, la organización comunal, sobre todo teniendo en cuenta que la geografía del país propicia el asentamiento de pequeños grupos poblacionales en veredas, caceríos y corregimientos usualmente distanciados de las cabeceras municipales.

Regresando a la idea de desarrollo local, el cual al principio era definido como el resultado de procesos endógenos intersectoriales llevados a cabo a partir de la fuerza colaborativa de las comunidades, y en el que además se subrayaba la participación apenas subsidiaria del Estado. Es conveniente asumir dicho planteamiento como anclaje conceptual para desembarcar concretamente en el ámbito de los movimientos sociales, con el fin de comprender la figura del líder social en la esfera de los organismos comunales, valorando además el éxito de su liderazgo a partir de los efectos que este genere en su contexto comunitario más cercano y en alineación con aquel paradigma de desarrollo. Pues como lo reafirma Sánchez (2014), toda incursión satisfactoria de una Junta de Acción Comunal en el ámbito local, obedecerá a la adecuada incorporación de la dirección, los participantes y el proceso movilizador en relación con el entorno.

Es aquí donde resulta especialmente valiosa la teoría desarrollada por los distinguidos sociólogos norteamericanos Snow & Benford (1988) sobre la función principal que desempeñan los movimientos, cual es la de servir de agentes significantes, lo cual consiste esencialmente en afianzar y transmitir creencias e ideales que estimulen la movilización del colectivo social produciendo significado en los participantes, antagonistas y espectadores por igual, al asignarle una interpretación a aquellos acontecimientos o situaciones importantes, de modo que se consiga movilizar a los adherentes constitutivos, hacerse con el respaldo de los espectadores y lograr que los opositores eleven el debate o bien desistan de su confrontación. Todo esto gracias a la progresión del denominado “proceso de enmarcado” en el cual ha de encaminarse la figura del líder y que consta de tres fases que a continuación se describen.

La primera fase, según lo que detallan los profesores Benford & Snow (2000) esta determinada por una circunstancia o aspecto de la vida social que mediante consenso se ha detectado y calificado como problemática, de manera que, el líder del movimiento debe propiciar la concertación respecto de la atribución de culpabilidad o fuentes de causalidad del fenómeno, y la necesidad de que sea alterado. Por esto es conocida como “enmarcado de diagnóstico”. La

segunda fase, denominada “enmarcado de pronóstico”, supone un aspecto propositivo para la consolidación del movimiento, pues se participa desde la formulación de estrategias y acciones concretas en el diseño de un “plan de ataque” cuya implementación entraña la expectativa de solucionar o impactar positivamente en la situación problemática abordada. Finalmente, en la fase de “enmarcado motivacional”, debe señalarse el hecho de que el acuerdo sobre las causas y posibles vías de solución no necesariamente engendra, como de forma automática, una acción correctiva, dado que, la puesta en marcha de una movilización social dependerá siempre de la incidencia de los incentivos generados en las dos fases anteriores. El liderazgo se enfrenta al reto de convencer a los participantes tanto de la necesidad como de la utilidad de tomar parte activamente en la causa, y para lograrlo debe estimular la construcción de vocabularios que mejoren la interacción entre simpatizantes, inciten a la adhesión y mantengan el compromiso; por ejemplo, al denotar gravedad, urgencia, necesidad, importancia, viabilidad, etc. Es por tanto una especie de “llamado a las armas” en el que la respuesta a incentivos de diversa naturaleza, bien sea material, moral, política, o de estatus, servirá de suficiente justificación para el involucramiento en una acción colectiva de mejora.

Por lo tanto, la figura del líder social adquiere significado, no en función de una designación meramente nominal, que bien pudiera concedérsele a un individuo después de cumplir con determinada solemnidad legal o estatutaria, mucho menos por el solo hecho de estar afiliado a una Junta de Acción Comunal u otra organización similar. La calidad de líder social se afirma por el desempeño vocacional de aquellos ciudadanos con la capacidad de congregarse a quienes hacen parte de su entorno comunitario más próximo, para la materialización de objetivos comunes que apunten al mejoramiento de la calidad de vida y la transformación de la sociedad. Aunque para esto, de acuerdo con Almeida (2020) nunca serán suficientes, ni tampoco indispensables, los muchos recursos o las complejas estructuras organizacionales, pues lo verdaderamente importante es guiar y motivar fehacientemente tanto a miembros como a posibles candidatos promoviendo la cooperatividad en campañas de acción conjunta. (p. 94).

Son diversas las definiciones que han sido propuestas en torno al concepto de líder social, por ende, conviene analizar algunas de ellas de cara a identificar aquellos elementos esenciales para la construcción de lenguajes y perspectivas interdisciplinarios, conducentes a una reflexión más profunda sobre la realidad a la que deben enfrentarse quienes detentan tal calidad.

En primer lugar, según lo postulado por Correa (2014), el líder, cabildante o dignatario de un organismo comunal es ante todo un miembro prominente de la comunidad, el cual ejerce un rol de naturaleza enteramente política, y es la comunidad quien lo reconoce como agente social clave para el desarrollo de la misma. Del poder que tal persona ejerce se espera la obtención de beneficios colectivos, aunque también suele observarse el favorecimiento de intereses particulares.

Por su parte, advierte Pérez (2018), que en Colombia el concepto de líder social se refiere a personas con un alto grado de reconocimiento al interior de sus comunidades, en virtud de una amplia trayectoria asumiendo la defensa y promoción de derechos territoriales y políticos, subordinando las aspiraciones e intereses personales a la búsqueda del bienestar común. Adicionalmente, considera que los defensores de derechos humanos pertenecen a la misma categoría de los líderes sociales pues el rol que desempeñan compromete funciones sustancialmente análogas.

En el informe presentado por la Unidad Investigativa de los Conflictos de INDEPAZ, se define a los líderes sociales como aquellos activistas comprometidos en salvaguardar los derechos de las comunidades y organizaciones por ellos representadas en un contexto determinado, independientemente de si esta labor comporta o no una dedicación permanente. Sostiene además que, en un sentido amplio todo líder social es un defensor de derechos humanos, y que tal calidad le es adjudicable en razón de su operación reivindicativa de los derechos, ya sea como directivo o miembro raso de la organización. (INDEPAZ, 2018)

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que la condición de líder social, comunal, indígena o campesino se fundamenta en la actividad llevada a cabo por la persona así designada, pero más aún en el reconocimiento de su comunidad, y tal designación se halla enmarcada en el estatus de personas defensoras de derechos humanos. Se trata de ciudadanos que, en el contexto colombiano, asumen como actividad profesional o lucha personal, incluso desde una vinculación meramente ocasional, cualquier forma de promoción de las garantías, libertades y derechos fundamentales reconocidos a nivel nacional o internacional, sin que sea relevante la afiliación a determinada organización civil o del Estado. Las actividades desempeñadas por las personas defensoras incluyen la misión pedagógica, monitoreo, investigación, denuncia, representación, control ciudadano, entre otras. Abarcando no solo los

derechos civiles y políticos, sino también los derechos económicos, sociales y culturales. (CIDH, 2019)

Finalmente, en palabras del Relator Especial de las Naciones Unidas, los líderes sociales son defensores de los derechos humanos en compañía de todo aquel que, de manera individual o colectiva, actúe para fomentar y proteger tales derechos pacíficamente, en el ordenamiento interno o externo. En este grupo bien pueden figurar como participantes los miembros de organizaciones civiles, periodistas, activistas políticos o ambientalistas que abogan por los derechos a la libre asociación, libertad de expresión, preservación de la paz, ambiente seguro y saludable entre otras garantías fundamentales. Son además agentes de cambio decididos a preservar la democracia, manteniéndola siempre abierta, plural y participativa de conformidad con los principios de gobernabilidad y Estado social de derecho. (Naciones Unidas, 2018)

Se comprueba entonces la univocidad de los conceptos “líder social” y “defensor de derechos humanos” respaldada por la comunidad internacional, lo cual resulta conveniente al facilitar la tarea de garantizar su protección y dar a conocer sus causas, aún cuando algunos preferirían una clasificación mejor delimitada y no tan abierta a la ambigüedad. Se resalta además el hecho de ser una calidad vinculada al ejercicio de una actividad y al reconocimiento comunitario, sin obedecer a afiliaciones formales, jerarquías institucionales o la permanencia en el tiempo.

Causas Abanderadas por los Líderes Sociales y Defensores de Derechos Humanos que Mayor Riesgo Representan Para su Vida y la de sus Comunidades

El país viene atravesando una temporada de crisis e inestabilidad sociopolítica en la que impera un sentimiento de profunda indignación dirigido hacia quienes se precian de ser los representantes de la ciudadanía al lado de las instituciones supuestamente encargadas de preservar el orden y la seguridad interna. Pero por encima de todo, vienen imponiéndose discursos antagonistas tendientes a la división y demonización, al atribuirse la culpa de los actuales problemas sociales a partidos, agrupaciones o colectividades que son objeto de estigmatización. En este escenario turbulento las personas que por convicción defienden los derechos humanos deben enfrentar constantes embates de intimidación, difamación, maltrato, privaciones ilegales de la libertad e incluso homicidios. Gobiernos, grupos alzados en armas y hasta compañías privadas, se han empeñado en silenciar las voces críticas para custodiar sus

propios intereses en perjuicio de los derechos fundamentales, tildando a sus defensores de delincuentes, terroristas, antipatriotas o enemigos del avance y el progreso nacional. (Montanos & Alves, 2017)

En cada una de las subregiones de Antioquia, las organizaciones sociales presididas por líderes comunitarios y defensores de derechos humanos emprenden la consecución de múltiples objetivos, entre ellos, brindar el asesoramiento jurídico a víctimas del conflicto armado, denunciar la violación de derechos humanos, garantizar la conservación del medio ambiente, impulsar ideas de negocio o emprendimiento a nivel local y además contribuir en procesos para la implementación del Acuerdo de Paz. Como lo alertaba Alcaide (2015), la presencia o bien la exclusión de los líderes sociales en la antesala de la reconciliación, es lo que conduce al cuestionamiento de cómo los defensores y activistas de derechos humanos significan tanto el conflicto como la paz en Colombia. Y ello ajustado a la tesis de Cerón & Gómez (2019), según la cual, una vez resquebrajada la legitimidad de los mecanismos e instituciones estatales, puede asumirse como determinante el rol de las expresiones cívicas organizativas y de liderazgo, ocasionándose el despliegue de movilizaciones favorables a la reconfiguración de su imagen y a su reivindicación, al reaparecer íntegramente como verdaderos espacios de encuentro para la esperanza, el cambio y como medio de resistencia.

De manera que, tal y como se ha venido sustentando, el liderazgo social en Colombia comprende un sinnúmero de manifestaciones, las cuales varían según el contexto regional o comunitario en donde tiene lugar y las problemáticas a las que pretende dar solución. Por lo tanto, en este apartado se busca identificar aquellas causas abanderadas por los líderes del departamento de Antioquia que mayor riesgo representan para su propia seguridad y la de sus comunidades, así como aquellos actores a los que es posible atribuir las hostilidades que han venido padeciendo. Pues de acuerdo con lo reseñado en el Documento CONPES 3955 (2018), el desarrollo del ejercicio comunal, en tanto se refiere a temas de altísima sensibilidad social, expone a sus militantes a amenazas y actos de coerción que obstaculizan casi por completo la libre gestión de sus proyectos de liderazgo al poner en riesgo la vida de los representantes o dignatarios de los organismos como también la de sus familiares y colaboradores.

Es ineludible en este punto hacer referencia a los Acuerdos de Paz firmados entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC en el año 2016, puesto que de ellos se derivan por

lo menos tres puntos que habrán de ser cruciales en el desarrollo exitoso del denominado periodo de posconflicto y que se constituyen en propósitos específicos en los que es clave la participación de los líderes sociales comunitarios, concretamente en el departamento de Antioquia. Estos son: la restitución de tierras, la reparación integral a las víctimas y la sustitución de cultivos ilícitos. Al tenor de lo pactado en el Punto II de los acuerdos, acerca de la “Participación Política: Apertura democrática para construir la paz”, en el que se exhorta a proteger a las comunidades y a sus líderes/as comunitarios, especialmente en zonas rurales. Igualmente en relación con el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), en el cual se vincula directamente a los líderes comunales a fin de contribuir con el bienestar de las poblaciones afectadas por los cultivos de uso ilícito en el marco del conflicto, aspirando encontrar una solución definitiva a dicha problemática. (Mesa de Conversaciones, 2016)

Con certera lucidez afirmó el célebre historiador del siglo XX, Eric Hobsbawm, (2018) que la distribución de la propiedad de la tierra ha sido desde siempre un asunto medular en el desencadenamiento del conflicto interno colombiano, habida cuenta de que tanto el estándar económico agrario como la estructura de tenencia de predios continúa siendo arcaica, al generar y perpetuar relaciones sociales de dependencia mucho más cercanas a un neofeudalismo que a la verdadera noción de capitalismo moderno. El radicalismo con el que se ha asumido el tema de la tierra por parte de los actores del conflicto es un elemento cognoscitivo bastante provechoso en el reto de decodificar la hexagenaria y monstruosa maquinaria bélica que ha venido asolando el país.

Tradicionalmente, las guerrillas de izquierda, en particular las FARC-EP, habían estado a favor de tierras rurales comunales y del derecho de los campesinos a hacerse con la titularidad de terrenos ociosos o baldíos con miras a la agroproductividad, si bien tal aspiración fue desfigurándose conforme incursionaron en el negocio del narcotráfico con la instalación de laboratorios, plantación de cultivos ilícitos y el control de la ruta de la coca. Por su parte, los grupos paramilitares de derecha comenzaron apoyando la defensa de fincas y haciendas en cabeza de terratenientes, ganaderos y agroempresarios, destinatarios habituales de conductas extorsivas, principalmente secuestro. Aunque de igual forma comenzaron a entablar alianzas con los señores de la droga, inclusive en dinámicas de concentración y acaparamiento de tierras,

recurriendo a sanguinarias prácticas de intimidación y pacificación. (Ch, Shapiro, Steele, & Vargas, 2018)

En lo que concierne a los procesos de restitución de tierras, los organismos comunales han servido para identificar y agrupar a aquellas personas que han sufrido desplazamiento forzoso y el despojo de sus tierras a raíz del conflicto armado, facilitándoles el acceso a los mecanismos habilitados con el fin de resolver su situación, específicamente los consagrados en la Ley 1448 de 2011, por medio de la cual se estipula el procedimiento especial de reclamación ante los jueces de restitución y se definen las correspondientes garantías de protección, para las cuales se dispone del acompañamiento de la fuerza pública según lo reglamentado en el Decreto 4800 de 2011.

De todos modos, la situación de los líderes de restitución continúa siendo dramática pues desde la promulgación de la ley de víctimas, hasta la fecha no han cesado los asesinatos perpetrados en su contra. Está claro que las medidas de protección asumidas por las entidades competentes han resultado ser insuficientes e inoportunas, esto sumado a la negligencia de la Fiscalía General de la Nación en su labor investigativa y a la obtención tardía de condenas para los culpables, lo cual estimula la prolongación de la violencia letal de la que son blanco los reclamantes y sus líderes. Y es que las víctimas han denunciado reiteradamente la presencia continuada de gran parte de las estructuras sociales que dieron lugar a los despojos de tierras, pese a que algunos de sus integrantes, ya sea empresarios, ganaderos, políticos o miembros de grupos alzados en armas han sido objeto de investigación y judicialización. De suerte que quienes todavía están presentes en los territorios se oponen de forma directa y contundente a todo proceso impulsado por las víctimas que vienen exigiendo la restitución. (Parada Hernández, Peña Huertas, & Gutiérrez Sanín, 2019)

La zona del Urabá Antioqueño ha suscitado los mayores desafíos en esta materia por cuanto ha sido el epicentro del despojo de tierras en el Departamento de Antioquia, hecho constatable en más de nueve millones de víctimas de la violencia armada y del desplazamiento forzoso, debido al control territorial impuesto por estructuras criminales paramilitares y de narcotráfico, ocasionado por la frágil influencia de las instituciones del Estado (Roldán Zuluaga, 2019). Por otra parte, los reclamantes, sus representantes y en general los líderes de restitución, deben hacer frente a la paradójica postura negacionista del conflicto armado y del despojo, la

cual impera en la región, siendo defendida por los operadores jurídicos aún desde los estrados, tal y como se observa en el caso del Juez Segundo Civil del Circuito Especializado en restitución de tierras de Apartadó, Alejandro Rincón Gallego, quien en una conducta evidentemente revictimizante, amenazaba a la reclamante que comparecía ante su despacho en compañía de su abogada, desmeritando su declaración y negando tajantemente la realidad de los hechos sobre los que erigía su pretensión, esto es, el despojo violento de sus tierras en el marco del conflicto armado. (Noticias UNO, 19 de octubre de 2019)

Increiblemente dicha oposición a los procesos de restitución de tierras ha sido fomentada por élites locales y regionales cuya representación ha estado a cargo de reconocidos líderes gremiales, como es el Caso de José Félix Lafourie, presidente de Fedegán, esposo de la senadora y actual aspirante a la presidencia, Maria Fernanda Cabal, promotora, entre otras cosas, de un proyecto de ley cuya implementación supondría el desmonte de la restitución y agravaría la situación de incertidumbre en zonas críticas tales como el Urabá Antioqueño, en donde se ha visto socavada la autoridad institucional y aún siguen ocurriendo despojos. (El Espectador, 23 de julio 2018) Siendo aún más desconcertante el papel de funcionarios del Estado, como Alejandro Ordoñez, quien detentando el cargo de Procurador General y en compañía del anterior citado, lideraba encuentros regionales en los que predominaban discursos rechazando la restitución de tierras, haciéndose con el respaldo de empresarios del sector agropecuario, ganaderos y campesinos hacendados. (El Espectador, 13 de abril 2016)

Ahora bien, la situación de los líderes de sustitución de cultivos ilícitos en función del PNIS a partir de la firma de los acuerdos de paz no ha resultado ser menos dramática, pese a que el Gobierno en su rol de negociador abordó este punto estando consciente de que la gran mayoría de los plantíos de coca y marihuana han representado la única alternativa de supervivencia para muchos campesinos, antes que ser una de varias tácticas empresariales a elegir. Motivo por el cual fueron suscritos varios compromisos al respecto, como fortalecer la presencia institucional en regiones afectadas por estas plantaciones, garantizar la seguridad y el mejoramiento de las condiciones de vida de sus pobladores, saldar deudas históricas en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos, accesibilidad, conectividad, dominio formalizado de los predios, reconstrucción del tejido social y recuperación de los ecosistemas tras el desarrollo de

actividades relacionadas con la producción clandestina de estupefacientes. (Santaella Quintero & León Balceró, 2020)

Con la vigencia del Decreto Ley 896 de 2017 por medio del cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS), nuevamente se prioriza el trabajo con las comunidades como estrategia efectiva para aportar a la solución de problemáticas sociales en las regiones, concretamente la de los cultivos de uso ilícito, en aplicación del principio de voluntariedad que consagra el programa. De manera que el papel de los líderes comunales es determinante para el PNIS, en tanto se convierten en canales de comunicación entre las familias o colectivos campesinos que han estado involucradas en la siembra, recolección y distribución de materias primas narcóticas, y las autoridades de gobierno que buscan persuadirlos de abandonar estos cultivos buscando su transición a otras actividades económicas. De ahí que las acciones últimas de erradicación forzosa, entre las que se incluye la aspersión con glifosato, estuvieran en principio reservadas para cuando fracasasen los procesos de socialización y negociación comunitaria, aunque con ciertas aristas y bemoles que en breve se discutirán.

En Antioquia son tres las subregiones que presentan mayor afectación relacionada con plantaciones ilegales, comenzando por el Bajo Cauca, donde los municipios con más concentración de este tipo de cultivos son Tarazá y Cáceres, a la vez que se ha venido presentando un incremento de las hectáreas sembradas con coca en algunas zonas de El Bagre, Nechi y Zaragoza. Le sigue la subregión Norte, donde a propósito, el Gobierno implementó el primer plan piloto del PNIS en el municipio de Briceño y, sin embargo, lamentablemente se ha venido desarrollando la misma tendencia de aumento en las hectáreas destinadas al cultivo de coca, específicamente en los municipios de Valdivia e Ituango. (Valencia Agudelo, Valencia Agudelo, & Banguero Lozano, 2019) Por último se encuentra la subregión Nordeste, concretamente en el municipio de Anorí, observándose en esta última una importante reducción de la siembra ilícita, para un reporte final, con corte al año 2019, de un total de 9.482 hectáreas de cultivos ilícitos localizados en el Departamento de Antioquia. (UNODC, 2020)

El panorama que se cierne sobre el Programa de Sustitución de Cultivos Ilícitos y la subsecuente implementación de una Reforma Rural Integral (RRI), es bastante desalentador, en parte debido al constante aumento de los cultivos ilícitos en el territorio nacional, pero

especialmente como consecuencia de por lo menos tres circunstancias puntuales que se revelan en el actual escenario sociopolítico y que han venido rodeando al PNIS provocando su desestabilización.

Lo primero a considerar es la evidente contradicción que existe entre los dos enfoques con que se pretende implementar la política de sustitución de cultivos, pues el gobierno se compromete a estimular la transición hacia economías lícitas proporcionando subsidios y bienes públicos a las comunidades que habitan los territorios afectados, pero al mismo tiempo fija como requisito para dicha intervención estatal la eliminación mayoritaria, en otros casos total, de las plantaciones ilegales. A esto se suman las presiones políticas de los fervientes opositores al acuerdo de paz, más aún las provenientes del partido de gobierno y, por si fuera poco, la abrumadora insistencia de los Estados Unidos acerca de no suspender la aspersión con glifosato, manteniendo el carácter inmediateista de la política de “Cero coca”. En definitiva, el enfoque peligrosista y subornado a intereses externos que ha caracterizado tanto el diseño como la implementación del PNIS, ha dado como resultado avances desarticulados y graves retrocesos respecto de la Reforma Rural Integral. (Acero Vargas, Parada Hernández, & Machuca Pérez, 2019)

Como se señaló anteriormente, el principio de voluntariedad en virtud del cual se privilegia la concertación comunitaria participativa en todos los procesos de sustitución, se constituye en eje orientador para la puesta en práctica del PNIS de acuerdo con lo contemplado en la normatividad vigente y lo estipulado en el Acuerdo Final. Sin embargo, el actual gobierno en su absoluto desdén por los acuerdos de paz y desoyendo a las comunidades, ha hecho esfuerzos para precipitar los procesos de erradicación forzosa, principalmente la aspersión con glifosato, generando grave deterioro a la salud de quienes habitan zonas asperjadas, destrucción de los ecosistemas, incremento de la violencia y ruina económica. Comprometiendo en ello la soberanía nacional al favorecer los intereses particulares de EE.UU. en desarrollo de una política antidrogas con derivaciones tremendamente adversas para el país, y aún los de compañías multinacionales que obtienen colosales ganancias de la producción de herbicidas con altísimos niveles de toxicidad, como es el caso de Monsanto ahora Bayer AG. (Gaviria Mesa & Granda Viveros, 2021)

Entre tanto, son muchísimas las problemáticas que en materia de orden público han obstaculizado a nivel nacional la puesta en marcha del PNIS en los territorios receptores, pues actores armados amenazan con represalias a los líderes locales que adhieren a los programas de negociación comunitaria. Por ejemplo, en zonas del Catatumbo y Tumaco, se advierte la lucha entre grupos rivales por el control del rentable cultivo de coca en territorios desalojados por las FARC, produciéndose masivos reportes de amenazas dirigidas a familias, colectivos campesinos y comunidades indígenas enteras. (International Crisis Group, 2017) En Antioquia, particularmente en la región del Bajo Cauca, estructuras paramilitares extorsionan a los beneficiarios de los subsidios del gobierno relacionados con el programa de sustitución de cultivos, exigiendo además la divulgación de listados en los que figuran los nombres de campesinos vinculados al PNIS, líderes partidarios del Acuerdo de Paz y simpatizantes del Partido FARC, quienes en conjunto son declarados objetivo militar. (Organizaciones Firmantes, 2018) Solo en el municipio de Tarazá han sido asesinados 13 líderes de sustitución de cultivos desde la firma del Acuerdo Colectivo Municipal que fue suscrito el 1 de septiembre del 2017. (ASOCBAC, 2019)

Es trágico que se esté implementando un programa de sustitución de cultivos ilícitos completamente distinto al acordado inicialmente, apartado de la Reforma Rural Integral, desprovisto de proyectos integrales, indiferente a las necesidades de las poblaciones y sin metas a largo plazo. Los campesinos y las familias inscritas, son, como siempre, quienes sufren las mayores dificultades, al tener que hacer frente a las hostilidades de los grupos armados delincuenciales y a los incumplimientos del gobierno. El enfoque prohibicionista que se insiste mantener por parte de la administración de Iván Duque termina reproduciendo las dinámicas de violencia que menoscaban la legitimidad y gobernanza del Estado, particularmente en zonas rurales donde el azote de la guerra ha sido más severo, imposibilitándose por tanto, la consolidación de infraestructuras locales de paz en las que es clave la participación ciudadana en articulación con los liderazgos comunitarios que de manera impostergable deben recibir las adecuadas garantías de protección. (Restrepo Parra & Valencia Agudelo, 2021)

Para dar cierre a este apartado sobre los propósitos, luchas o causas que mayor riesgo representan para la vida de los líderes y defensores de derechos humanos en Antioquia, es imprescindible referirse a la labor de las personas que lideran iniciativas para la protección del

medio ambiente. Pues resulta lamentable el hecho de que por segundo año consecutivo, Colombia haya encabezado el listado de países con mayor número de asesinatos a líderes ambientalistas, habiéndose registrado 65 casos de personas defensoras de la tierra y del ecosistema asesinadas durante el año 2020. (Global Witness, 2021)

Se identifican tres causas estructurales de las agresiones letales dirigidas en contra de activistas del medio ambiente. En primer lugar, el impacto en la desigualdad de las prácticas extractivistas detonadoras de la contaminación y el cambio climático, especialmente en territorios donde residen comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas, mayormente expuestas a los adversos efectos socioeconómicos y sanitarios de tales prácticas, agudizados en el curso de la pandemia del COVID – 19. En segundo lugar, la responsabilidad en cabeza de las empresas que obtienen ganancias exorbitantes producto de actividades económicas insostenibles, ya que muchas amenazas y atentados ocurren tan pronto como las comunidades expresan su preocupación sobre las repercusiones que las actividades de explotación o extracción ocasionarían a las fuentes hídricas, al terreno cultivable, la calidad del aire o bien a la salud física de los pobladores y sus animales, por ejemplo, cuando líderes locales sirven de promotores de las consultas previas. Y en tercer lugar, la falla de las instituciones e incluso la complicidad de las autoridades estatales, dado que el confinamiento decretado durante la pandemia supuso el recrudecimiento de los ataques a las libertades cívicas de asociación y movilización, la mayoría de los gobiernos prohibieron el activismo representado en forma de protesta o manifestación pública, auspiciando por otra parte la continuidad de actividades controversiales tales como desalojos, demoliciones y defensa armada de proyectos extractivos mineros, caracterizadas por los excesos de la fuerza pública. (Global Witness, 2021)

En el departamento de Antioquia sobresale la labor que por más de diez años ha venido desarrollando el movimiento social conservacionista Ríos Vivos, específicamente en las proximidades del municipio de Ituango y en representación de alrededor de mil doscientas familias dedicadas a la pesca, la minería de bareque y demás actividades agrícolas. La lucha de este colectivo ambientalista en contra del megaproyecto Hidroituango, puesto en marcha en el año 2009 por las Empresas Públicas de Medellín, afirman, ha producido un gran número de asesinatos selectivos, desapariciones y desplazamientos forzosos, pues quienes se oponen a la obra han sido estigmatizados con el rótulo de “enemigos del desarrollo” o simpatizantes de

movimientos subversivos. Argumentan que la construcción de un embalse de más de 79 kilómetros en el Cañón del río Cauca, entraña la pérdida definitiva de los cuerpos de las víctimas de desaparición forzada en una región históricamente marcada por el conflicto armado, obstaculizándose el derecho de los familiares a obtener medidas integrales de justicia, verdad, reparación y garantía de no repetición. Sin mencionar la pérdida irreversible de casi 4.000 hectáreas de bosque seco y húmedo, contaminación de las aguas, migración irregular de peces, modificación del paisaje, daño en la cobertura vegetal del suelo, fragmentación del subsuelo, destrucción de hábitats para la fauna, entre otros daños ambientales que alcanzan a prefigurar los costos de un proyecto cuya vida útil no es mayor de 35 años y por lo tanto no sería una solución, siquiera a corto plazo, para resolver la creciente demanda energética. (Rincón, 2020)

Sistematicidad de la Violencia Letal Dirigida en Contra de Líderes Sociales y Defensores de Derechos Humanos

La jurisprudencia de la Corte Penal Internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la doctrina penal internacional, han permitido que la comunidad académica se aproxime a un consenso sobre aquellos elementos que caracterizan la sistematicidad de determinado fenómeno criminal, los cuales pueden sintetizarse así: a) Perpetración repetitiva y en masa de una misma conducta violatoria de los derechos humanos, b) Homogeneidad o correlación entre las víctimas a partir de su filiación política, actividad desempeñada, género, creencias, raza etc... c) Georreferenciación de los hechos victimizantes d) Involucramiento delictivo de agentes estatales, directa o indirectamente, por acción u omisión o de manera confabulada, e) Detección de un plan común articulado o conformación de una estructura criminal organizada a la que son atribuibles los delitos. (Comisión Colombiana de Juristas; Comisión Intereclesial de Justicia y Paz; Fundación Forjando Futuros; Indepaz; Programa Somos Defensores, 2021)

Resulta sencillo enunciar aquellas circunstancias que en el contexto colombiano vienen desencadenando la escalada de violencia dirigida en contra de personas defensoras de derechos humanos y líderes comunitarios, no obstante encerrar en sí mismos aspectos tremendamente complejos. En primer lugar, la carrera por el control territorial que han estado protagonizando diversos actores armados tras la salida de las FARC-EP de sus antiguos bastiones, lo cual ha suscitado confrontaciones entre organizaciones criminales, elevando a su vez la cifra de

asesinatos selectivos contra civiles conforme se avanza en la consolidación y fomento de nuevas lealtades. Adicional a lo anterior, se evidencia la falta de capacidad estatal y un importante vacío de poder en aquellas regiones priorizadas para la implementación de programas de impacto en el posconflicto, caracterizadas, entre otras cosas, por su inaccesibilidad. De forma que la incapacidad del Estado de monopolizar la violencia en tales zonas, asumir la seguridad y contribuir con el desarrollo socioeconómico, se constituye en incentivo de la violencia y la criminalidad. Por último, el desenlace de un conflicto multipartidista en un acuerdo de paz apenas parcial que no ha hallado respaldo en la administración central y cuya legitimidad es socavada precisamente a razón de los asesinatos de líderes sociales y excombatientes, exacerba los discursos de odio y da lugar, tanto a la revictimización, como a la reincidencia. (Prem, Rivera, Romero, & Vargas, 2021)

En las subregiones del Urabá y Bajo Cauca Antioqueño, donde se han producido los índices más altos de violencia dirigida en contra de líderes comunales, ambientalistas y defensores de derechos humanos, aquellos ataques no son solo el resultado de la presencia de estructuras criminales, entre ellas, el Clan del Golfo, los Caparros, bloque minero de las AUC, ELN y demás grupos disidentes a cargo de economías ilegales. Sino que dicha violencia también demarca una lógica política en la que los dirigentes o caudillos locales, así como élites empresariales, delegan en actores armados ilegales la eliminación de rivales políticos y líderes cuyo estímulo movilizador amenaza con desarticular el estatus autoritario competitivo que se procura perpetuar. (Albarracín, Milanese, Wolf, Valencia, & Navarro de Arco, 2020)

Conclusiones

La agresión sistemática dirigida en contra de los líderes sociales corrobora la fecundidad de aquellas propuestas de cambio gestadas en horizontalidad, esto es, en la movilización colaborativa de las comunidades y en los verdaderos escenarios primigenios de participación política originados a partir del ejercicio pleno y efectivo del derecho fundamental a la libre asociación especialmente en contextos hostiles.

Es necesario que el Estado Colombiano acorte la brecha que actualmente existe entre los espacios habilitados a nivel local para la discusión comunitaria de problemáticas sociales y las sedes centrales de gobierno donde efectivamente se asumen las decisiones, pues la gran mayoría de las iniciativas formuladas en las mesas de víctimas o de participación ciudadana, salones

comunales y convites regionales, no logran influenciar significativamente las actuaciones del ejecutivo.

Mientras que el Gobierno central se rehuse a contribuir en la implementación de los Acuerdos de paz, comprometiéndose a recuperar el control territorial de las zonas priorizadas, privilegiando la concertación con las comunidades orientado por el principio de voluntariedad y reconociendo el papel determinante de las figuras de liderazgo local, será inevitable entrar a una nueva etapa mucho más gravosa de desintegración social, que comenzará en las zonas rurales pero esta vez con una mayor repercusión en los entornos urbanos.

En la tarea de garantizar la seguridad de los líderes sociales y defensores de derechos humanos deben desplegarse protocolos que no se limiten a las denominadas medidas blandas y duras protección, entre las que se incluye la entrega de celulares, chalecos antibalas, canales de comunicación, vehículos blindados y escolta. El objetivo debe ser la articulación de estrategias de acción conjunta interinstitucional que permitan identificar los ámbitos que están siendo impactados por la labor de los activistas y personas defensoras, propiciando una mayor visibilización de las causas que abanderan aún antes de que comiencen las amenazas, sensibilizando a la ciudadanía en estímulo de la empatía, la conciencia social, el sentido de pertenencia y la movilización a gran escala.

REFERENCIAS

- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL No. 88*, 35-50. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11102>
- Acero Vargas, C., Parada Hernández, M. M., & Machuca Pérez, X. D. (2019). La paz narcotizada: decisiones, presiones y diseño institucional del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. *Análisis Político*, 32(97), 114-135. doi:<https://doi.org/10.15446/anpol.v32n97.87195>
- Acevedo Vélez, J. J. (2009). La planeación nacional y los planes de gobierno: una mirada al desarrollo social, político económico de Colombia. *Ciencias Estratégicas. Vol 17 - No 22*, 291 - 308. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3167067>
- Albarracín, J., Milanese, J. P., Wolf, J., Valencia, I., & Navarro de Arco, M. (2020). La lógica política de los asesinatos de líderes sociales: autoritarismo competitivo local y violencia en el posacuerdo. *Documento FESCOL*. Obtenido de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/16811.pdf>

- Alcaide, X. M. (2015). Conflicto y paz en Colombia. Significados en organizaciones defensoras de los derechos humanos. *Revista de paz y conflictos*, 8(1), 179 - 196. Obtenido de <https://revistaseug.ugr.es/index.php/revpaz/article/download/2507/3192/>
- Almeida, P. (2020). *Movimientos sociales: la estructura de la acción colectiva*. CLACSO. doi:10.2307/j.ctv1gm010t
- ASOCBAC. (17 de abril de 2019). El Gobierno no cumple el PNIS, nos somete así, a una profunda crisis humanitaria. Campesinos Tarazá (Antioquia). Kavilando. Obtenido de <https://www.kavilando.org/lineas-kavilando/conflicto-social-y-paz/6860-el-gobierno-no-cumple-el-pnis-nos-somete-asi-a-una-profunda-crisis-humanitaria-campesinos-taraza-antioquia>
- Barrera Lievano, J. A. (2019). Juntas de Acción Comunal y pequeñas y medianas empresas – articulación para el desarrollo de actividades de responsabilidad social empresarial. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Universidad de Nariño Vol. XX No. 1 - 1er Semestre 2019 Enero - Junio*, 53 - 76. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/tend/v20n1/2539-0554-tend-20-01-00053.pdf>
- Benford, R. D., & Snow, D. A. (2000). Framing processes and social movements: An overview and assessment. *Annual review of sociology*, 26(1), 611 - 639. Obtenido de <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.26.1.611>
- Bennardis, A. P. (1999). Gestión municipal en el Conurbano Bonaerense. *Investigaciones sobre reforma del Estado, Municipios y Universidad. 1ª ed*, 89 - 147. Obtenido de <http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2016/01/Gesti%C3%B3n-municipal-en-el-conurbano-bonaerense.pdf>
- Cano Torres, D. Y. (2018). Análisis de instrumentos gubernamentales de la política pública: organismos de acción comunal de Medellín. *Semestre Económico*, 21(49), 199-217. Obtenido de <https://doi.org/10.22395/seec.v21n49a8>
- Cardona Moreno, G. A. (2018). Historia de la Acción Comunal y perspectivas en el pos-conflicto. *Revista Cambios y Permanencias*, Vol 9 No. 2, pp. 597-810. Obtenido de <https://revistas.uis.edu.co/index.php/revistacyp/article/download/9204/9035>
- Cerón, J. G., & Gómez, A. D. (2019). Sentidos subjetivos en una víctima del conflicto armado colombiano. *Reflexión Política*, 21(43), 49 - 59. Obtenido de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11063245001>
- Ch, R., Shapiro, J., Steele, A., & Vargas, J. F. (2018). Endogenous Taxation in Ongoing Internal Conflict: The Case of Colombia. *American Political Science Review*, 12(4), 996 - 1015. doi:<https://doi.org/10.1017/S0003055418000333>
- CIDH. (2019). *Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II. Doc.262. Obtenido de <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DefensoresColombia.pdf>
- Colombia, Corte Constitucional. (2001). Sentencia C-580. [MP. Clara Inés Vargas Hernández].

- Comisión Colombiana de Juristas; Comisión Intereclesial de Justicia y Paz; Fundación Forjando Futuros; Indepaz; Programa Somos Defensores. (26 de marzo de 2021). Sistematicidad, estigmatización y precarios avances en materia de investigación, juzgamiento y sanción. *Patrones en el asesinato de las personas defensoras, líderes, lideresas sociales y excombatientes en los territorios de Norte del Cauca; Urabá antioqueño*. (A. Becerra Becerra, L. González Perafán, & J. Orozco Tamayo, Recopiladores) Obtenido de https://www.protectioninternational.org/sites/default/files/sistematicidad_asesinato_personas_defensoras_col_marzo2021.pdf
- Constitución Política de Colombia [Const.]*. (1991). Obtenido de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Correa, D. (2014). La participación como construcción colectiva y de autogestión. Una experiencia en las juntas de acción comunal y cabildos indígenas de Riosucio, Caldas. *Revista Eleuthera, Vol. 11*, 85-97. Obtenido de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=585961840006>
- Decreto 1066. (26 de Mayo de 2015). *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior*. Colombia: Diario Oficial 49.523.
- Decreto 2070. (1969). *Por el cual se reglamentan los ordinales e) del artículo 1º, c) del artículo 6º, el artículo 11 y el ordinal b) del artículo 12 del Decreto ley 3159 de 1968*. Guainía: Archivo Local de Inírida.
- Decreto 2350. (20 de agosto de 2003). *Por el cual se reglamenta la Ley 743 de 2002*. Colombia: Diario Oficial No. 45.287.
- Decreto 300. (11 de Febrero de 1987). *Por el cual se reglamentan parcialmente los literales e) y f) del artículo 1º y artículos 7º y 8º del Decreto-ley 126 de 1976*. Colombia: DIARIO OFICIAL. AÑO CXXIII. N. 37777. 12, FEBRERO, 1987. PÁG. 1.
- Decreto 890. (28 de Marzo de 2008). *Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 743 de 2002*. Colombia: Diario Oficial No. 45.287.
- Decreto Ley 3159. (26 de Diciembre de 1968). *Por la cual se organiza el Ministerio de Gobierno*. Colombia: Diario Oficial No. 32.691 del 22 de enero de 1969.
- Departamento Administrativo de Planeación. (2016). Anuario Estadístico de Antioquia. *Participación Ciudadana - Organismos Comunales en Antioquia*. Obtenido de <http://www.antioquiadatos.gov.co/index.php/participacion-ciudadana>
- Díez, M., & Zapata Vasco, J. J. (2009). La Universidad de Antioquia y la participación política ciudadana de los líderes del agua y ambiental en el Oriente Antioqueño, en el marco del II Laboratorio de Paz. *Uni-Pluriversidad, Vol. 8 No. 2*. Obtenido de <https://revistas.udea.edu.co/index.php/unip/article/view/954>
- Documento CONPES 3955. (2018). República de Colombia: Departamento Nacional de Planeación. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3955.pdf>

- El Espectador. (13 de abril de 2016). ¿Por qué se restituye en el Magdalena?, o “¿Cuál es el escándalo?”. Obtenido de <http://blogs.elespectador.com/politica/con-los-pies-en-la-tierra/por-que-se-restituye-en-el-magdalena-o-cual-es-el-escandalo>
- El Espectador. (23 de julio de 2018). “Al país se le debe el capítulo penal del despojo de tierras”: Ricardo Sabogal. Obtenido de <https://colombia2020.elespectador.com/pais/al-pais-se-le-debe-el-capitulo-penal-del-despojo-de-tierras-ricardo-sabogal>
- Fernandez De Velasco, R. (1942). El concepto de municipio y consiguiente definición. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 33 - 47. Obtenido de <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/download/3814/3869>
- Gaviria Mesa, J. I., & Granda Viveros, M. L. (2021). Soberanía y ambiente en la Constitución de 1991. Un análisis del uso y efectos del glifosato en la lucha antidrogas en Colombia. *Revista de Estudios Sociojurídicos*, 28(1), 1 - 28. doi:<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.9571>
- Global Witness. (13 de septiembre de 2021). Informe: Última línea de Defensa. Las industrias que causan la crisis climática y los ataques contra personas defensoras de la tierra y el medioambiente. Obtenido de <https://www.globalwitness.org/es/last-line-defence-es/>
- Hernández Orozco, C. Y., Pérez Álvarez, D. M., & Ruíz Montoya, J. D. (2010). Participación ciudadana a través de las Juntas de Acción Comunal en Envigado desde la Ley 743 de 2002 y sus decretos reglamentarios (2002 a 2008). *Nuevo Derecho*, Vol. 5, Nº 7, 37 - 43. Obtenido de <http://revistas.iue.edu.co/index.php/nuevodercho/article/view/270>
- Hobsbawm, E. (2018). *¡Viva la revolución!* (L. Bethell, Trad.) Crítica.
- INDEPAZ. (2018). Categorías, patrones y determinantes en los asesinatos y amenazas a líderes sociales. *Revista Punto de Encuentro N°73*, 1-28. Obtenido de <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2018/04/Revista-N%C2%BA-73-PW.pdf>
- International Crisis Group. (2017). *Los grupos armados de Colombia y su disputa por el botín de la paz*. Reporte N°63 Sobre América Latina. Obtenido de <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/colombia/63-colombias-armed-groups-battle-spoils-peace>
- Izcarra, S. (2009). *La praxis de la investigación cualitativa: guía para elaborar tesis*. (P. y. Ed, Ed.) Fondo Mixto de Fortalecimiento a la Investigación Científica y Tecnológica (Conacyt-Gobierno del estado de Tamaulipas). Obtenido de https://www.academia.edu/40000866/LA_PRAXIS_DE_LA_INVESTIGACION_CUALITATIVA_GU%C3%8DA_PARA_ELABORAR_TESIS
- Ley 19. (18 de Noviembre de 1958). *Sobre Reforma Administrativa*. Congreso de la República de Colombia: Diario Oficial XCV N. 29835.9.
- Ley 1989. (2 de Agosto de 2019). *Por medio de la cual se modifica la Ley 743 de 2002 y se dictan otras disposiciones*. Congreso de la República de Colombia: Diario Oficial No. 56 Ed. 51.033.

- Ley 743. (2002). *Por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal*. Congreso de la República de Colombia: Diario Oficial No. 44.826.
- Ley 753. (19 de julio de 2002). *Por la cual se modifica el artículo 143 de la Ley 136 de 1994*. Congreso de la República de Colombia: Diario Oficial No. 44.872.
- Mesa de Conversaciones. (2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Duradera. Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Obtenido de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/proceso-paz-farc-acuerdo-final.pdf>
- Montanos, J. I., & Alves, A. C. (2017). ¿Quién persigue a los defensores de los Derechos Humanos? *Tiempo de Paz*, (126), 34 - 41. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6826498>
- Naciones Unidas. (2018). *Declaración de fin de misión del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos, Michael Forst visita a Colombia, 20 de noviembre al 3 de diciembre del 2018*. Obtenido de https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/StatementVisitColombia3Dec2018_SP.pdf
- Noticias UNO. (19 de octubre de 2019). Un juez amenazó a una víctima con enviarla ante la Fiscalía por reclamar sus derechos [Video]. NoticiasUnoColombia. Obtenido de https://www.youtube.com/watch?v=P9yX0JS_oFk&ab_channel=NoticiasUnoColombia
- Ordenanza No. 06. (16 de Junio de 2020). *Por medio de la cual se adopta el Plan de Desarrollo Departamental "Unidos por la vida 2020 - 2023"*. Asamblea Departamental de Antioquia. Obtenido de <https://plandesarrollo.antioquia.gov.co/archivo/GACETA%2022.641%20-%20ordenanza-comprimido.pdf>
- Ordenanza No. 33. (26 de Diciembre de 2011). *Por la cual se adopta la política pública para la acción comunal en el Departamento de Antioquia*. Asamblea Departamental de Antioquia. Obtenido de <https://www.asambleadeantioquia.gov.co/?p=2588>
- Organizaciones Firmantes. (13 de diciembre de 2018). El PNIS avanza, pero sería de mayor impacto si contara con la decidida voluntad del actual gobierno. Colombia. Kaviando. Obtenido de <https://www.kavilando.org/lineas-kavilando/conflicto-social-y-paz/6543-el-pnis-avanza-pero-seria-de-mayor-impacto-si-contara-con-la-decidida-voluntad-del-actual-gobierno-colombia>
- Parada Hernández, M., Peña Huertas, R., & Gutiérrez Sanín, F. (2019). *La tierra prometida: Balance de la política de restitución de tierras en Colombia*. (Eds.) Universidad del Rosario. Obtenido de <https://www.digitaliapublishing.com/a/61011>
- Patiño G., C. A. (8 de Febrero de 2019). *60 años de las JAC: su origen se preserva en el Archivo Histórico U.N.* Obtenido de Gestión Documental Universidad Nacional de Colombia: <http://gestiondocumental.unal.edu.co/60-anos-de-las-jac-su-origen-se-preserva-en-el-archivo-historico-un/>

- Peña Rodríguez, M. L. (2008). El Programa CINVA y la acción comunal. *Bitácora Urbano-Territorial*, Vol 12, N°. 1, 185-192. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3408837>
- Pérez, C. E. (2018). Los enemigos del Desarrollo. Sobre los asesinatos de líderes sociales en Colombia. *Iberoamérica Social: Revista-Red De Estudios Sociales*, (XI), 84-103. Obtenido de [//iberoamericasocial.com/ojs/index.php/IS/article/view/354](http://iberoamericasocial.com/ojs/index.php/IS/article/view/354)
- Prem, M., Rivera, A., Romero, D., & Vargas, J. F. (2021). Selective Civilian Targeting: The Unintended Consequences of Partial Peace. *SSRN*. Obtenido de <https://ssrn.com/abstract=3203065>
- Restrepo Parra, A. R., & Valencia Agudelo, G. D. (2021). La implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) en Antioquia. Un balance de sus primeros tres años. *Estudios Políticos (Universidad de Antioquia)*, 61, 98 - 123. doi:DOI: 10.17533/udea.espo.n61a05
- Rincón, D. M. (2020). Protecting the right to defend Human Rights in Colombia: the Ríos Vivos Antioquia case. *Deusto Journal of Human Rights*, No. 6, 239 - 263. doi:<http://dx.doi.org/10.18543/djhr.1911>.
- Roldán Zuluaga, S. (2019). *Derecho transicional de tierras*. (Eds.) Universidad Externado de Colombia. Obtenido de <https://www.digitaliapublishing.com/a/82849>
- Sánchez Otero, M. (2014). Gestión y participación ciudadana: caso juntas de acción comunal. *Equidad y Desarrollo*, (21), 125 - 143. doi:<https://doi.org/10.19052/ed.2517>
- Santaella Quintero, H., & León Balceró, J. (2020). Alegato en defensa del cumplimiento del punto 4.1 del Acuerdo Final como estrategia para solucionar el problema de los cultivos de uso ilícito en Colombia: más allá del debate sobre el garrote y la zanahoria. En M. García Pachón (Ed.), *Lecturas sobre derecho de tierras. Tomo IV* (págs. 332 - 376). Universidad Externado de Colombia. Obtenido de <https://www.digitaliapublishing.com/a/102510>
- Snow, D. A., & Benford, R. D. (1988). Ideology, frame resonance, and participant mobilization. *International social movement research* 1(1), 197 - 217. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/285098685_Ideology_Frame_Resonance_and_Participant_Mobilization
- UNODC. (2020). *Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI). Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2019*. Legis S.A. Obtenido de https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_Cultivos_Illicitos_2019.pdf
- Valencia Agudelo, L., Valencia Agudelo, G. D., & Banguero Lozano, H. E. (2019). *La reestructuración unilateral del acuerdo de paz. A dos años de la firma del teatro colón*. Fundación Universitaria Católica Lumen Gentium.