



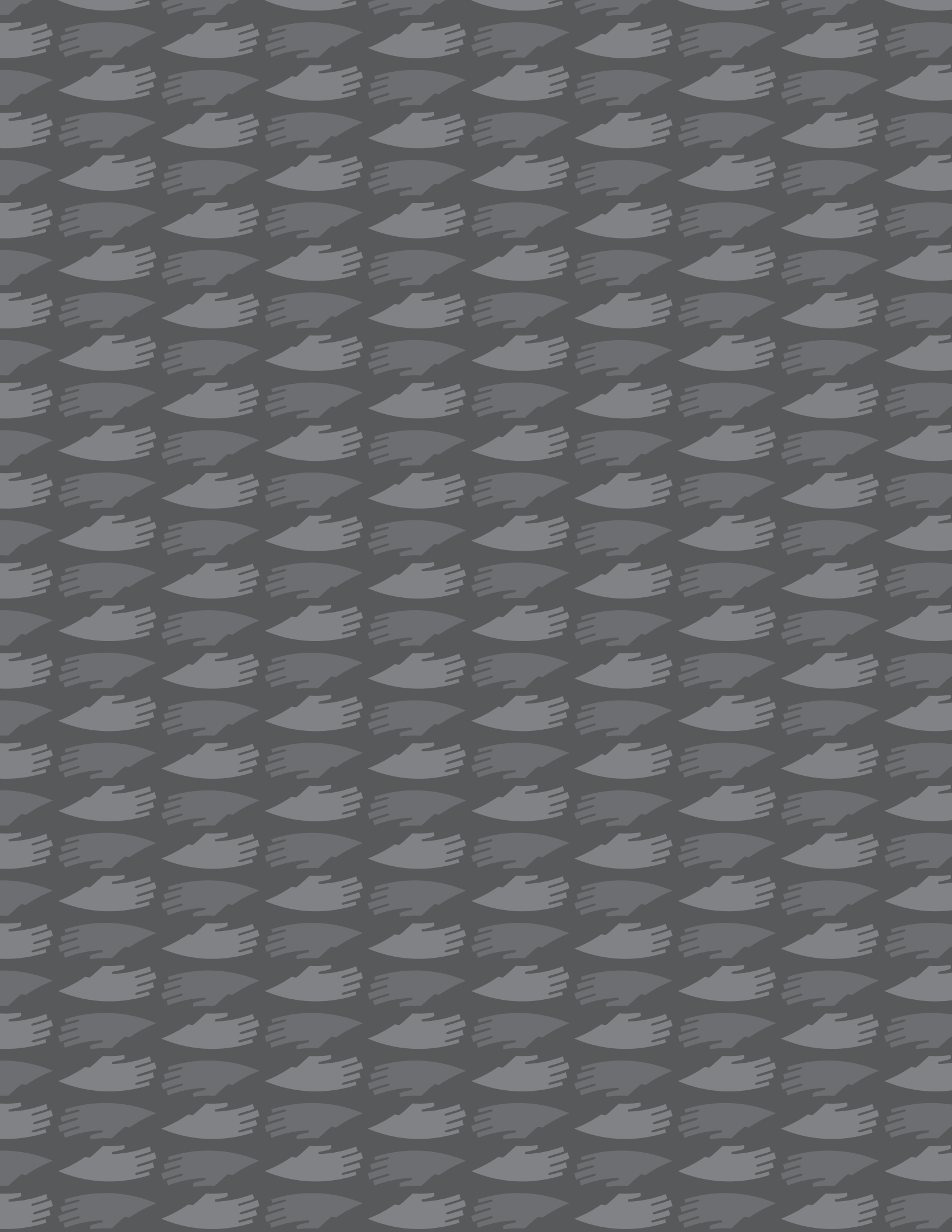
DESARROLLO Y PAZ TERRITORIAL

CON DIGNIDAD, PARTICIPACIÓN, SOLIDARIDAD

SABEMOS CÓMO



CONSTRUCCIÓN DE DESARROLLO Y PAZ
**APRENDIZAJES Y RECOMENDACIONES
DESDE LOS TERRITORIOS**





DESARROLLO Y PAZ TERRITORIAL

CON DIGNIDAD, PARTICIPACIÓN, SOLIDARIDAD

SABEMOS CÓMO

Construcción de Desarrollo y Paz:

Aprendizajes y Recomendaciones desde los Territorios

Esta publicación se produce dentro del proyecto 'Estrategia de Gestión del Conocimiento, Posicionamiento y Sostenibilidad, en el Marco del Programa Nuevos Territorios de Paz' (GC NTP), apoyado por la Unión Europea (UE) y el Gobierno de Colombia, que tiene como objetivo posicionar los aprendizajes obtenidos de las experiencias de los Nuevos Territorios de Paz y otros procesos anteriores apoyados por la UE, e incidir en la construcción de lineamientos y activos del conocimiento sobre Construcción de Paz en el nivel nacional y territorial.

Comité Directivo

Sebastián Zuleta, Coordinador Desarrollo Regional, Paz y Estabilidad, Prosperidad Social del Gobierno Nacional.

Natalia Rodríguez, Líder Programa Nuevos Territorios de Paz, Prosperidad Social del Gobierno Nacional.

Yamil Abdala, *Task Manager*, Delegación de la Unión Europea en Colombia.

Jorge Tovar, Coordinador Nacional Red Nacional de Programas Regionales de Desarrollo y Paz, Redprodepaz.

Luis Guillermo Guerrero, Director, Cinep/PPP Programa por la Paz.

Jaime Andrés Gómez, *Team Leader*, GC NTP.

Autores

Lo rural en los Programas Regionales de Desarrollo y Paz

Luis Hernando Briceño Muñoz

La coca campesina en Colombia: un desafío para el posconflicto

María Clara Torres

Verdad, justicia y reparación integral a las víctimas

Álvaro Francisco Córdoba Caviedes

Cultura de paz y reconciliación

Joerg Le Blanc

La participación ciudadana en la construcción de la paz territorial en Colombia

Diego Fernando Maldonado Castellanos

Esta versión impresa, abreviada, está basada sobre los cinco estudios originales, disponibles en el CD en la contraportada junto con los comentarios hechos por expertos del país en el evento de socialización (Bogotá, 10 de marzo de 2016). El contenido de esta publicación corresponde exclusivamente a ideas y valoraciones propias de los autores; no compromete la posición de las entidades del proyecto GC NTP.

Coordinación de los Estudios

Marco Fidel Vargas, GC NTP

Astrid López, GC NTP

Jaime Andrés Gómez, GC NTP

Equipo GC NTP

Andrés Aunta, Astrid López, Camila Carvajal, Diana Medina, Jaime Andrés Gómez, Jennifer González, Johanny Sánchez, Juan Carlos Merchán, Marco Fidel Vargas, María Salas, Myrian Martín, Sandra Helena Botero, Santiago Sánchez, Víctor Barrera.

Comentaristas de los Estudios

Aimo Baribbi, Delegación de la Unión Europea

Andrés Aunta, GC NTP

Alejandro Angulo, Cinep/PPP

Álvaro Balcázar, MSI

Álvaro Villarraga, Centro Nacional de Memoria Histórica

Carlos Fernández, consultor

Diego Bautista, Oficina del Alto Comisionado para la Paz

Fernando Sarmiento, Cinep/PPP

Gabriel Tobón Quintero, Universidad Javeriana

Iris Marín, Unidad para la Atención y Reparación Integral para las Víctimas

Jaime Andrés Gómez, GC NTP

Jairo Arboleda, Eptisa

Juan Carlos Merchán, Cinep/PPP

Juan Carlos Palou, Presidencia de la República

Mauricio García, Servicio Jesuita a Refugiados

Patricia Linares, Centro Nacional de Memoria Histórica

Sergio Coronado, Cinep/PPP

Sergio Guarín, Fundación Ideas para la Paz

Yolanda Salinas, Secretaría Técnica Especializada, Eptisa

Coordinación editorial

Sandra Helena Botero

Edición y diseño

.Puntoaparte
bookvertising

www.puntoaparte.com.co

Impresión

La Imprenta - 2016

ISBN: 978-958-58949-2-1

Coordinación Nacional Redprodepaz

info@redprodepaz.org.co

Teléfonos: (571) 288 89 82 / 285 56 49

Dirección: Carrera 6 No 35 - 49

Bogotá, Cundinamarca - Colombia

www.redprodepaz.org.co

Producción



Clickarte S.A.S.



DESARROLLO Y PAZ TERRITORIAL

CON DIGNIDAD, PARTICIPACIÓN, SOLIDARIDAD

SABEMOS CÓMO



CONTENIDO

LA COCA CAMPESINA EN
COLOMBIA: UN DESAFÍO
PARA EL POSCONFLICTO

LOS AUTORES

PÁG. 6

CAPÍTULO

1

PÁG. 21

INTRODUCCIÓN

PÁG. 8

CAPÍTULO

2

PÁG. 43

LO RURAL EN LOS
PROGRAMAS REGIONALES DE
DESARROLLO Y PAZ

CULTURA DE PAZ Y
RECONCILIACIÓN

CAPÍTULO

3

PÁG. 67

CAPÍTULO

5

PÁG. 109

CAPÍTULO

4

PÁG. 85

VERDAD, JUSTICIA Y
REPARACIÓN INTEGRAL A
LAS VÍCTIMAS

LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA EN LA
CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ
TERRITORIAL EN COLOMBIA

LOS AUTORES



1

Luis Hernando Briceño Muñoz

+ ***Lo rural en los Programas Regionales de Desarrollo y Paz***

Economista de la Universidad Nacional, con experiencia profesional en el área de desarrollo rural y agrario, con énfasis en procesos participativos comunitarios para el desarrollo rural y regional, en temas como economía campesina; seguridad y autonomía alimentarias; reforma agraria; problemática de tierras; colonización; cultivos ilícitos; coordinación de procesos de planeación participativa rural; formulación y evaluación de políticas y proyectos. Ha sido investigador en proyectos rurales y con comunidades campesinas y de colonos en regiones del país con marcado conflicto social y armado. Ha realizado trabajos entre otros con el PNUD, Incoder, Acnur, Cinep, IICA y el Ministerio de Agricultura.

2

María Clara Torres

+ ***La coca campesina en Colombia: los desafíos para el postconflicto***

María Clara Torres es politóloga de la Universidad Javeriana, Magíster en Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Colombia y candidata a PhD en Historia en la Stony Brook University, de Nueva York. Es especialista en la historia rural de América Latina del siglo XX, cultivos ilícitos, conflictos agrarios y violencia política en Colombia. Se ha desempeñado como investigadora del Centro de Investigación y Educación Popular, Cinep. También ha colaborado en Programas de Desarrollo y Paz en regiones fuertemente afectadas por los cultivos ilícitos y el conflicto armado. Es autora del libro *Estado y coca en la frontera colombiana: el caso de Putumayo* (2011), Cinep.

Álvaro Francisco Córdoba Caviedes

+ *Verdad, justicia y reparación integral a las víctimas*

Abogado de la Universidad Externado de Colombia, especialista en Ética y Derechos Humanos de la Universidad del Valle, con estudios de Doctorado en Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Argentina (actualmente en calidad de candidato a doctor). Es Fiscal Especializado de la Dirección de Articulación de Fiscalías Nacionales Especializadas de la Fiscalía General de la Nación. Se ha desempeñado, tanto en su formación académica como experiencia laboral, en los campos de Derecho Penal, Derecho Penal Internacional, Derecho Internacional Humanitario, Derechos Humanos, Justicia de Transición, Restitución de Tierras, Responsabilidad Civil y Extracontractual, y Reparación del Daño.

Joerg Le Blanc

+ *Cultura de paz y reconciliación*

Sociólogo de la Universidad de Frankfurt/Main, Alemania, y PhD en Historia de las Relaciones Internacionales de la Universidad de Utrecht, Países Bajos. Es especialista en temas de dinámicas de cambio social y conflictos socio-políticos violentos, como también en la historia moderna de América Latina. Se desempeña como consultor y asesor en temas de promoción de convivencia y prevención de delincuencia y violencia. Ha desarrollado varias investigaciones sobre experiencias territoriales en construcción de convivencia y paz en Colombia.

Diego Fernando Maldonado Castellanos

+ *La participación ciudadana en la construcción de la paz territorial en Colombia*

Asesor de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz en temas de participación ciudadana, participación política y diálogo social. Fue Coordinador del Grupo de Paz y Desarrollo de la Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno del DNP en donde, entre otros temas, coordinó la elaboración del capítulo 'Seguridad, justicia y democracia para la Construcción de Paz' del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Acompañó la discusión del punto 2, de Participación política, en la Mesa de Conversaciones de La Habana, Cuba. Es politólogo de la Universidad Javeriana y Magíster en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo, de la Universidad de los Andes.

INTRODUCCIÓN

Jairo Arboleda, consultor, Eptisa

Marco Fidel Vargas, Cinep/PPP

La observación de los trabajos en desarrollo y construcción de paz de las últimas dos décadas en las regiones del país, con la cooperación internacional de la Unión Europea, UE, y el apoyo del Gobierno colombiano, revela el importante aporte de esta cooperación bilateral como herramienta técnica y dinámica. La alianza entre los Programas Regionales de Desarrollo y Paz, PDP, el Estado colombiano y la Cooperación europea, se materializa en la construcción permanente de territorios de paz.

¿Qué ha significado esta alianza? Una orientación multidimensional hacia la paz positiva, sostenida por una Sociedad Civil intercultural, diversa, propositiva, incluyente de los sectores sociales tradicionalmente excluidos de la población colombiana: campesinos, indígenas, mujeres, afrodescendientes, entre otros.

Esta publicación inicia con un recuento de los Laboratorios de Paz, primer programa de construcción de paz realizado con la cooperación bilateral de la Unión Europea y el Gobierno colombiano, que comenzó en 2002, para pasar a

las sistematizaciones de los aprendizajes desde entonces a la fecha, en los territorios, sobre los cinco temas estratégicos negociados en La Habana, Cuba, en los diálogos de paz sostenidos para el fin del conflicto armado entre el Gobierno de Colombia y la guerrilla Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Farc-Ep: i) Desarrollo rural; ii) Drogas ilícitas; iii) Víctimas; iv) Cultura de paz; v) Participación ciudadana.

Los estudios fueron realizados por cinco autores: Luis Hernando Briceño, María Clara Torres, Álvaro Córdoba, Joerg Le Blanc y Diego Fernando Maldonado, respectivamente.

En las sistematizaciones se hace énfasis en los acuerdos y diferencias, destacando lecciones aprendidas y recomendaciones, finalizando con temas a discutir y conclusiones.

Este documento va dirigido a cooperantes, a tomadores de decisiones del Estado nacional y regional y a los Programas Regionales de Desarrollo y Paz, como herramienta útil para la implementación de los acuerdos en el posconflicto pensada desde y para los diferentes territorios del país y su diversidad.



1. RECUENTO DE LOS LABORATORIOS DE PAZ

En 1995 se dio inicio en el Magdalena Medio al primer Programa de Desarrollo y Paz de Colombia: el PDPMM, Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, a través del consorcio Cinep-SEAP, Centro de Investigación y Educación Popular-Sociedad Económica de Amigos del País, como iniciativa de la Sociedad Civil en una de las regiones más ricas y violentas del país. En ese entonces pocos pensaban que esta aventura pudiera prolongarse mucho, en medio de condiciones de alta conflictividad. La persistencia de sus líderes y colaboradores, bajo la prudencia y eficacia de sus estrategias, apoyados y acompañados por la cooperación internacional, superaron los pronósticos más reservados, pudiendo así celebrar los primeros veinte años de una de las innovaciones por la paz desde los territorios más importantes del país: los Programas Regionales de Desarrollo y Paz, PDP, que a 2016 suman 25 en el territorio colombiano.

En el año 2002, la Unión Europea, dentro de su estrategia de cooperación al desarrollo, inició el apoyo a los PDP con la creación de los Laboratorios de Paz, LP, buscando apoyar los procesos de construcción de paz desde los territorios con base en las necesidades e iniciativas de los pobladores, interesándose en la transformación del contexto de pobreza, injusticia y exclusión. Los pobladores de estos territorios estaban ávidos de espacios propicios para poder ser partícipes de la construcción de paz en medio de un conflicto armado en curso; lo cual le confirió características y dinámicas particulares a esta iniciativa.

Los Laboratorios de Paz fueron la primera herramienta técnica y financiera de la Unión Europea y el Gobierno colombiano en la búsqueda de apoyo hacia movimientos participativos de la ciudadanía en favor de la paz; laboratorios sociales para el diálogo y la convivencia entre los ciudadanos y el Estado. Dentro de su proceso se crearon las condiciones propicias para desactivar las causas detonantes del conflicto

y poder así generar un desarrollo socioeconómico incluyente y sostenible.¹

La cooperación europea en los LP hizo énfasis en las causas y raíces profundas del conflicto armado, propiciando espacios de diálogo, concertación y acción para trabajar de manera conjunta Sociedad Civil, Estado y empresarios, con una visión de consenso desde los territorios; constituyendo plataformas articuladas por actores promotores del desarrollo y la paz regional. Este esquema de articulación buscó la sostenibilidad de procesos de construcción de paz que fortalecieron a los ciudadanos en los territorios y sus dinámicas económicas; con una visión de desarrollo humano y permanencia. El trabajo en red convirtió estas estrategias en muestras distintas y virtuosas de hacer la paz. Han sido procesos con un gran compromiso social, que necesitan mayor voz y apoyo toda vez que impactan a las sociedades en regiones permeadas por la violencia, la economía ilegal y la pobreza.

En este sentido, para la UE es relevante el papel que juega la Sociedad Civil en la construcción de la paz ‘desde abajo’, desde la base, con un papel central por parte de los PDP como expresión ciudadana multiétnica y pluricultural de la Sociedad Civil, que articula líderes, organizaciones sociales, redes culturales, ambientales, empresas, universidades, medios de comunicación, iglesias y organizaciones no gubernamentales de varias regiones del país. Procesos que promueven nuevas propuestas ciudadanas de transformación positiva de los conflictos, desde las apuestas y los sueños territoriales, comprometidos en la construcción de una nación en paz.²

El corazón del fortalecimiento de la Sociedad Civil son los pobladores organizados a través de los procesos sociales, políticos, económicos y culturales. Ellos, desde un esfuerzo civil de gobernanza, amplían la base social y la democracia para la participación política y la incidencia en políticas públicas, con principios de pluralidad, equidad, solidaridad, transparencia, confianza y ética pública.

-
1. Castañeda, Dorly. ¿Qué significan los Laboratorios de Paz para la Unión Europea? Colombia Internacional 69, ene-jun – 2009. Páginas 162-179. Bogotá. Colombia.
 2. Apuesta Política de la Red Nacional de Programas Regionales de Desarrollo y Paz-Redprodepaz. Bogotá, 20 de abril de 2016.

Son ciudadanos empoderados que buscan participar en un diálogo simétrico entre diversos sectores, generando convergencia para provocar una nueva institucionalidad social y pública basada en la riqueza de las diferencias y de las alianzas, con una visión incluyente de desarrollo y paz desde los territorios.

Esta perspectiva de paz positiva e integral abarca múltiples actores que parten de iniciativas locales para construir región, buscando soluciones sostenibles en el tiempo a las causas del conflicto.

El primer Laboratorio de Paz (2002-2010) surgió en el Magdalena Medio sobre la base de la experiencia del PDPMM. La confluencia de visiones tanto del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio como de la Unión Europea se expresaron en iniciativas de inclusión socioeconómica, organizacional y participativa de la Sociedad Civil, con el fortalecimiento y reconstrucción de la confianza en la institucionalidad, e incidencia en las raíces profundas del conflicto. De este modo, se generó una alianza entre el PDP, el Estado y la cooperación europea, materializada en un verdadero Laboratorio de Paz.

Este método de construcción de un sujeto social, con la singularidad y multidimensionalidad del enfoque para la paz desde la región del PDPMM, se convirtió en un camino a seguir desde otros territorios. Esto fue lo que los LP quisieron explorar y forjar en sus fases siguientes en diferentes regiones, con los saldos pedagógicos de los aprendizajes en doble vía: Laboratorios de Paz: LP I (Magdalena Medio), LP II (Norte de Santander, Oriente antioqueño, Macizo colombiano) y LP III (Meta, Montes de María); luego, el programa Desarrollo Regional Paz y Estabilidad: DRPE I (Norte de Santander, Oriente antioqueño, Macizo colombiano, Meta, Montes de María, La Mojana, Cesar, Bajo Magdalena, Canal del Dique) y DRPE II (Norte de Santander, Oriente antioqueño, Macizo colombiano); y en la actualidad el programa Nuevos Territorios de Paz, NTP (Bajo Magdalena, Canal del Dique y Zona Costera, Guaviare, Caquetá); todo ello a medida que se expandían por más territorios estratégicos y con la constitución de nuevos PDP, agrupados en la Red Nacional de Programas Regionales de Desarrollo y Paz, Redprodepaz.

En el marco de NTP, surge la estrategia transversal de desarrollar un sistema de gestión de conocimiento e información

orientado a contribuir con insumos a la política pública desde las experiencias territoriales y permitir el acceso público a los aprendizajes sistematizados provenientes de los procesos sociales y las experiencias de los programas apoyados por la UE.

Hoy, tras dos décadas de acompañamiento y aprendizaje mutuo entre pobladores e instituciones, podemos decir que somos muchos los que participamos en los procesos y cada vez más los que Sabemos Cómo construir paz: recomenzar, cicatrizar el tejido social y buscar tramitar los conflictos por un camino de respeto de los Derechos Humanos y de reconciliación; hacia la paz territorial de la vida querida.

El proceso de Gestión del Conocimiento, Posicionamiento y Sostenibilidad en el Marco del Programa Nuevos Territorios de Paz, NTP, está orientado por un equipo de trabajo de la Fundación Cinep y la Redprodepaz. Con el objetivo de posicionar los aprendizajes obtenidos de las experiencias de NTP y otros programas apoyados por la Unión Europea, además del acompañamiento a la sistematización de los procesos en los territorios tiene también resultados en: a) diseño e implementación de una estrategia integral de gestión del conocimiento con un sistema de información para la Redprodepaz, y comunicaciones internas y externas; b) diseño de una estrategia de articulación de actores para la implementación de una política pública de desarrollo, paz y reconciliación; c) una estrategia de acompañamiento para la generación de insumos en los espacios y agendas territoriales de paz.

2. LA SISTEMATIZACIÓN COMO PROPUESTA INVESTIGATIVA

Los propósitos de la sistematización de las experiencias en los territorios con base en las cuales este libro hace un recuento de aprendizajes, son entre otros generar una reflexión sobre la conexión entre dichas experiencias y la cooperación de la Unión Europea, en diálogo con los acuerdos de paz sostenidos entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las Farc desde septiembre de 2012 en La Habana, Cuba, en los temas: i) Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral; ii) Solución al problema de las drogas ilícitas; iii) Acuerdo sobre las

víctimas del conflicto; iv) Medidas conjuntas de construcción de confianza para avanzar hacia el fin del conflicto; v) Participación política: apertura democrática para construir la paz.

Se investiga la comprensión e interpretación analítica de los procesos con el fin de identificar los aprendizajes que permitan retroalimentar las experiencias y su comunicabilidad en la sociedad, dando recomendaciones útiles para la implementación de la paz en el posconflicto.

La sistematización, como método de investigación y de producción de conocimientos, se fundamenta en que el saber y el conocimiento son el resultado de acciones que no constituyen solo un corpus de carácter teórico sino también práctico. De ahí su interés en reconstruir, analizar e interpretar las experiencias y los procesos que se vienen dando en los territorios. La sistematización es, por tanto, una producción de sentidos y de enunciados, como ejercicio de recreación de la realidad. Desde esta perspectiva, es un proceso de construcción y de producción de saber desde la práctica, y de la reflexión consciente y organizada de la misma.

La importancia de la sistematización de los procesos desde el territorio radica en la resignificación de las prácticas y experiencias por medio de los actores que la gestaron e hicieron parte de ella. Es decir, constituye una manera de dar sentido en el quehacer cotidiano y de dar importancia a los procesos de los actores sociales, quienes a través de su participación directa e indirecta en la producción de conocimiento se empoderan como constructores y transformadores de sus propias realidades. La sistematización se sitúa en el espacio abierto por estas preguntas: ¿cómo aprendemos de nuestra experiencia? y ¿cómo podemos incidir en la toma de decisiones?

En este contexto, la sistematización de experiencias desde los territorios busca comprender e interpretar de forma analítica el proceso de transformación de las prácticas, con fines de producir conocimiento que permita la retroalimen-

tación y oriente la toma de decisiones. Si bien es cierto que este conocimiento generado a partir de la experiencia, y, por tanto, portador de un carácter de singularidad, no puede entenderse como reducido a la experiencia misma, debe dar la posibilidad de ampliarse para llegar a otras. Por tanto, la sistematización abre la posibilidad de contextualizar teóricamente la experiencia, abriendo canales de comunicación entre sus contenidos y las decisiones de política pública. Esto hace que los aprendizajes adquiridos en el territorio sobre los cinco temas mencionados, y sobre los cuales cinco autores hacen un recuento y balance en esta publicación, constituyan aportes para la implementación de la paz en el posconflicto, desde la perspectiva territorial.

La multiplicidad de procesos y proyectos desarrollados –aproximadamente 872³– en el marco de la cooperación de la Unión Europea en Colombia y, en general, su complejidad desde el punto de vista de su alcance y de su presencia en los Laboratorios de Paz (LP), el programa Desarrollo, Paz y Estabilidad (DRPE) y los Nuevos Territorios de Paz (NTP), han hecho que el ejercicio de la sistematización conlleve nuevos retos específicos. No es propiamente un balance o reflexión sobre un proceso acabado en el tiempo. De cualquier forma, la sistematización, como camino de generación de saber, no es una evaluación o calificación del valor o del grado de cumplimiento de determinados procesos en el territorio y acciones de intervención social. Por el contrario, se trata de producir conocimiento y de identificar hallazgos, lecciones aprendidas a partir de la puesta en marcha o de la realización de determinados procesos desde el territorio.

Lo anterior cobra sentido al reflexionar crítica y participativamente sobre las experiencias, aun sin que estas se hayan realizado en su totalidad. En segundo lugar, los procesos de sistematización de las estrategias no tienen aspiraciones de totalidad o universalidad; tampoco plantean conclusiones

3. Datos suministrados por el Departamento de Prosperidad Social. Laboratorio de Paz I, fase 1 (500 proyectos) y fase 2 (82 proyectos); Laboratorio II (119 proyectos); Laboratorio III (102 proyectos), servicios 38 y suministros 22 para un total de 162 contratos; Desarrollo Regional, Paz y Estabilidad I (34 proyectos); DRPE II (19 proyectos); Nuevos Territorios de Paz (16 proyectos, de los cuales 12 se le entregaron apoyo financiero a terceros, con 195 proyectos para organizaciones locales). Inversión total: 193.670 millones de euros entre la UE y el Gobierno Nacional.

universales aplicables, o transferibles, en cualquier intervención social semejante. La sistematización no plantea verdades absolutas, y sí invita a la reflexión para la construcción colectiva del desarrollo y la paz en Colombia en un contexto de postacuerdo.

La perspectiva de un acuerdo de paz entre el Gobierno y la guerrilla ubica a los Programas de Desarrollo y Paz y a la UE frente a un nuevo escenario en Colombia, configurando necesariamente una nueva etapa para la cooperación europea, así como nuevos retos y desafíos en los territorios.

Nos encontramos en el momento oportuno para hacer un balance de algunos de los procesos facilitados durante estos años por la cooperación de la Unión Europea en Colombia, mirando hacia el futuro pero recogiendo de las experiencias los hallazgos y aprendizajes, proponiendo y haciendo nuevos aportes y recomendaciones tanto para la UE como para la institucionalidad pública, con miras a la construcción de la paz.

Se buscará, además, identificar posibles desafíos con los cuales deberán enfrentarse los actores del territorio en un contexto de postacuerdo de paz en Colombia y determinando cómo se podrán preparar para los mismos. Estos cinco documentos pretenden proyectar nuevas acciones por realizar en una etapa de posconflicto.

3. LOS CINCO ESTUDIOS

Como ya fue expresado, las sistematizaciones de los estudios versan sobre los cinco puntos negociados en La Habana (1. Desarrollo rural, 2. Drogas ilícitas, 3. Víctimas, 4. Cultura de paz, 5. Participación ciudadana), y fueron realizadas por cinco autores: Luis Hernando Briceño, María Clara Torres, Álvaro Córdoba, Joerg Le Blanc y Diego Fernando Maldonado, respectivamente.

Luis Hernando Briceño narra una Colombia agraria que vive una evidente esquizofrenia entre el crecimiento de sus contadas zonas urbanas y el rezago en el desarrollo de sus vastas zonas rurales. El documento ‘Lo rural en los Programas Regionales de Desarrollo y Paz’ incluye aprendizajes de 20 años en las regiones, en temas de finca campesina, tierras, territorio, asociatividad e integralidad del desarrollo, para apoyar la implementación del acuerdo de paz entre el Gobierno

La importancia de la sistematización de los procesos desde el territorio radica en la resignificación de las prácticas y experiencias por medio de los actores que la gestaron e hicieron parte de ella.

y la guerrilla de las Farc en el tema ‘Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral’; desde la perspectiva de los Programas Regionales de Desarrollo y Paz, tomando como punto de partida el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (iniciado en 1995).

Muestra las experiencias del Proyecto Regional de Cacao y de la Asociación Bananito en esta región; más la del Distrito Agrario en el Oriente Antioqueño, y la estrategia de Intervención en Asuntos de Tierras con el caso de Asoproagro, Asociación de Productores Agropecuarios y Agrícolas de Puerto Carreño, y el caso tierras de El Garzal, Simití (lucha por titulación de baldíos). También se plantean otros aprendizajes y lecciones aprendidas sobre procesos productivos, tierras campesinas y relación con el territorio, que dan información valiosa para el uso público y en especial para la formulación de políticas públicas.

El aporte de esta sistematización es el relato e integración de las experiencias recogidas a lo largo del proceso en el Magdalena Medio, y articularlo al Distrito Agrario del Oriente Antioqueño, con un enfoque de desarrollo rural territorial.

Por su parte, María Clara Torres en el estudio sobre soluciones a los cultivos de uso ilícito afirma que en la práctica no ha habido una estrategia única ni sistemática para afrontar el problema de los cultivos ilícitos en Colombia. La solución a este problema es mucho más integral y está estrechamente relacionada con las políticas de desarrollo rural; particularmente de la crisis de la producción agropecuaria de los pequeños y medianos campesinos. Este documento da detalles de cuatro experiencias regionales tendientes a la solución de los cultivos de uso ilícito, cuyos aciertos y lecciones aprendidas pueden dar modelos del manejo para el tema en el posconflicto: el caso de Micoahumado, en el sur de Bolívar; una zona agrícola

La construcción de paz exige el trabajo colaborativo y de corresponsabilidad entre la Sociedad Civil y las instituciones públicas locales y nacionales.

para los civiles. Puerto Toledo, en el Meta: desarrollo alternativo en medio de la guerra. Nariño, sí se puede: desarrollo rural integral con alta participación de la comunidad y efectiva articulación interinstitucional con las entidades del orden nacional y local. Y por último el caso de Deispaz, Consorcio por el Desarrollo Integral Sostenible y la Paz en Guaviare (PDP del Guaviare): evitar la resiembra de coca, con el modelo realista de apoyar exclusivamente a las familias excocaleras que han demostrado vocación agrícola logrando mantener sus fincas libres de ilícitos por años.

Como conclusión, el documento formula recomendaciones para atenuar el problema de la dependencia campesina con los cultivos ilícitos en el posconflicto, dirigidas de manera diferenciada a la Unión Europea y el Gobierno colombiano; a los Programas de Desarrollo y Paz y otros operadores en las regiones.

Posteriormente, Álvaro Córdoba en el estudio «Verdad, Justicia y Reparación integral de las víctimas» señala que los PDP son pioneros en articular Derechos Humanos, desarrollo y paz. El fin de la confrontación armada deberá concretar efectivamente los postulados del Estado Social de Derecho, permitiendo superar las complejas causas que lo han generado: pobreza, marginación social, exclusión política, corrupción administrativa; que han usufructuado por décadas los recursos públicos para beneficios e intereses particulares.

El aporte se hace manifiesto en la movilidad, visibilización y acompañamiento realizado por los PDP en zonas de conflicto a las víctimas, y en la incidencia de las políticas de gobierno y reclamación en procura de una reparación integral justa y digna con énfasis en la materialización efectiva del derecho a la verdad y la justicia, la restitución de tierras y la indemnización económica cuantificada con base en el daño perpetrado.

Estos Programas, en mayor o menor medida, se han fortalecido con el acompañamiento de la Unión Europea y el Gobierno colombiano, siendo insistentes en afirmar que la construcción de la paz y la reconciliación, entendidas como un proceso, se deben fundamentar en el reconocimiento de las víctimas y la aceptación de la responsabilidad de manera expresa y sin eufemismos por parte de los actores de la violencia.

El trabajo de Joerg Le Blanc acerca de la cultura de paz y la reconciliación visibiliza las estrategias de trabajo comunitario y el manejo del conflicto construyendo lo público, integrando aspectos relevantes tales como la cultura, el arte y el lenguaje. Demuestra que la estrategia de una cultura de paz y reconciliación en Colombia es palpable en iniciativas locales como el espacio humanitario de Ciénaga del Opón, en el Magdalena; el Centro Cultural Horizonte, con jóvenes de Barrancabermeja; el rediseño de los Planes Educativos Institucionales en los Montes de María, y la Red de Jóvenes 'Armando el Norte', la Corporación Cultural Biblioteca Julio Pérez Ferrero y los Centros de Transformación de Conflictos y Juegos de Paz, en Norte de Santander.

Con estos ejemplos se evidencia la construcción de paz por medio de la promoción de la unidad y la acción colectiva, el diálogo y la participación informal, la identificación con el territorio y la permanencia en el mismo, el uso de herramientas culturales, artísticas y actividades lúdicas, así como la apuesta hacia los jóvenes como constructores de paz; de tal modo que no puede hablarse de una cultura de paz homogénea sino más bien de rasgos y elementos culturales favorables a la construcción de paz y la convivencia pacífica en sociedad.

El autor identifica formas de relacionarse e interrelacionarse; posibilidades de participación y elementos culturales claves para la construcción de paz en Colombia; además, extrae aprendizajes y formula recomendaciones para actores institucionales de los niveles local, regional y nacional, como también para actores de la Sociedad Civil y de la cooperación internacional.

Tiene como estrategia para la cultura de paz promover transformaciones en las relaciones entre las personas y entre éstas y la institucionalidad y la naturaleza. La cultura de paz es un elemento transversal a todos los ámbitos de la vida y propio de las líneas de construcción de paz socio-cultural, económica-productiva y política.



En el último capítulo, Diego Fernando Maldonado habla del diseño e implementación de políticas públicas de participación ciudadana como una tarea inaplazable para construir condiciones de paz. Partiendo del análisis de iniciativas de desarrollo y paz como el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, el Sistema Regional de Planeación Participativa del Oriente Antioqueño, la Ruta por la Vida y la Agenda Democrática Montemariana, el documento recorre experiencias y resalta aprendizajes de los territorios en escenarios de debate, deliberación y decisión sobre los asuntos públicos y el mejoramiento de la relación entre la Sociedad Civil y la institucionalidad pública, en aras del fortalecimiento de la confianza y el reconocimiento de todos los actores como responsables en la formulación del desarrollo territorial y la transformación del conflicto. El documento avanza en la propuesta de un Sistema Integral de Participación Ciudadana para la Paz Territorial, donde converjan actores de diverso tipo y se integren distintos niveles, procedimientos e instrumentos para el cambio social constructivo y el trámite pacífico de conflictos.

4. ANÁLISIS TRANSVERSAL DE LOS CINCO ESTUDIOS REALIZADOS

Los cinco estudios contienen excelentes análisis, lecciones de las experiencias y recomendaciones. Cada uno de los estudios tuvo el mérito de hacer un destacado encuadre conceptual del tema respectivo en la discusión académica e institucional actual. Así mismo, valoran la contribución de la Unión Europea a través de los Laboratorios de Paz, los programas de Desarrollo Regional, Paz y Estabilidad, y el programa Nuevos Territorios de Paz; la experiencia de los Programas Regionales de Desarrollo y Paz, su relación con los acuerdos de La Habana y su relevancia para el posconflicto.

Un aspecto notable de las conclusiones de los estudios es que las lecciones y los aportes de los programas son concretos, visibles, prácticos y útiles para la implementación de los acuerdos de La Habana y, en general, para los procesos de construcción de paz desde los territorios. Las cinco sistematizaciones lo confirman y lo ejemplifican de manera clara y contundente, con respecto tanto a lo que se debe hacer y funciona bien como a lo que no se debe hacer en dichos procesos.

A continuación se presentan comentarios, observaciones y análisis del conjunto de los estudios para destacar su valor agregado. La presentación está organizada en cuatro secciones: i) puntos comunes de los cinco estudios. ii) puntos diferentes. iii) aspectos destacables de lecciones y recomendaciones. iv) temas a profundizar en estudios posteriores.

4.1. Lo que es común en los cinco estudios

Esta sección recoge una serie de conclusiones derivadas del conjunto de los estudios, fundamentadas en la experiencia de los PDP-LP-DRPE-NTP, que se identifican explícita o implícitamente en las sistematizaciones.

- a. La construcción de paz exige el trabajo colaborativo y de corresponsabilidad entre la Sociedad Civil y las instituciones públicas locales y nacionales. Este trabajo colaborativo se ha convertido en una práctica creciente a lo largo de los años de apoyo de la UE a los programas de construcción de paz en Colombia.
- b. Las acciones para la construcción de paz deben ser integrales y multidimensionales porque hay múltiples causas asociadas al conflicto, a la exclusión y al poco goce efectivo de derechos; además porque la paz y el desarrollo son multidimensionales. Este enfoque integral y multidimensional fomentado por la Unión Europea y los PDP se evidencia en enfoques prioritarios como cultura de paz y Derechos Humanos, inclusión socioeconómica, desarrollo humano, acceso y formalización de tierras, organización para la acción colectiva, resolución de conflictos y búsqueda de consensos.
- c. La construcción de paz es de largo plazo. Algunos estudios señalan que los primeros logros estables de este largo plazo pueden tomar entre 8 y 10 años. Estas cifras, estimadas como hipótesis, coinciden con el período de aplicación de la Ley 1448 de víctimas y restitución de tierras, así como con el período de transición del fin del conflicto armado hacia la paz mencionado en documentos del Gobierno.
- d. Los programas tienen como estrategia el fortalecimiento de organizaciones de diverso nivel, con el fin de conformar una base social apta como interlocutora con actores públicos y



privados. Además, promueven la conformación de redes de organizaciones que abarcan ámbitos territoriales más allá del área de incidencia de cada una. Esa base de organizaciones y de desarrollo de capital humano y social ha contribuido a generar en los pobladores la conciencia de corresponsabilidad, cooperación y construcción de consensos.

- e. El acompañamiento de largo plazo, entendido como animación permanente y asesoría especializada según el tema, es un requisito indispensable para el logro de los objetivos propuestos. Por tanto, el acompañamiento es esencial para el éxito de los emprendimientos económicos, sociales, culturales y políticos en la construcción de paz por parte de las organizaciones y de las comunidades en los territorios.
- f. Los jóvenes son una población clave para la construcción de paz y para el desarrollo sostenible por su amplia representación demográfica y su perspectiva de construcción del futuro. Por dicha razón, todos los programas incluyen acciones focalizadas en esta población.
- g. Los enfoques de trabajo y las metodologías que se utilizan en los programas promueven nuevos estilos de relación entre los actores, en los diferentes ámbitos de la vida en los territorios (económico, social, político y cultural); fomentar explícitamente mejores relaciones de los ciudadanos entre sí y con el Estado como eje de la construcción de paz.
- h. Los PDP han acumulado experiencia en aspectos prácticos y específicos del contexto local. Esto facilita la transformación de la realidad desde la experiencia de la gente en sus territorios; aspecto de gran relevancia que le da contenido a lo que se está denominando como paz territorial. Ejemplos: i) metodologías y líneas de acción concretas para la inclusión de grupos sociales y territorios marginados. ii) procesos claves tales como presupuestos participativos, medios de planificación participativa y mecanismos de rendición pública de cuentas.
- i. Los PDP crean entornos favorables a la paz, y sus equipos de trabajo gozan de credibilidad y autoridad moral y ética. Esto les permite actuar como intermediarios de confianza entre las comunidades, entidades públicas nacionales y territoriales, y otros socios, para ejercer roles de puente, articulador y facilitador.

Estas conclusiones derivadas de los cinco estudios constituyen un posible marco de referencia que fundamenta la validez y la utilidad de la experiencia de la Unión Europea y de los Programas Regionales de Desarrollo y Paz para la implementación de los acuerdos de La Habana y la construcción de paz territorial. Este posible marco de referencia es aún más valioso porque refleja unas dimensiones consideradas como necesarias, presentes y destacadas, en el objetivo común de construcción de paz a pesar de la heterogeneidad de los territorios y de la diversidad en los modos como se llevaron a cabo los procesos y las actividades.

4.2. Lo que es diferente entre los cinco estudios

El análisis de los programas presentados en los estudios es cualitativo y discursivo. En parte esto obedece a que su análisis se enfoca principalmente en los procesos y a veces en los métodos que se pusieron en práctica en el desarrollo de los programas, valorando los logros en términos cualitativos, con menos énfasis en los resultados tangibles. Cuando se presenta alguna evidencia, esta se basa predominantemente en impresiones y percepciones de múltiples personas.

Hay, por supuesto, variación entre los estudios a este respecto. Algunas sistematizaciones ofrecen ciertos datos cuantitativos como ilustración de logros, particularmente el de desarrollo rural y el de la coca campesina, pero en su conjunto no incluyen un análisis cuantitativo. Esta situación obedece a que las fuentes de información, es decir, la documentación de los diversos programas y proyectos a los que tuvieron acceso los investigadores que hicieron los estudios, no tienen este tipo de datos. Esta falta de información hace muy difícil, por ejemplo, el estimativo de costos para los resultados.

Los estudios también difieren en cuanto a la especificidad de las lecciones y recomendaciones resultantes del análisis de los temas. Algunos detallan las lecciones resumiendo cada una en una frase corta formulada a manera de hipótesis; aunque la tendencia es a formulaciones generales que reflejan logros, más que lecciones. Igual sucede con las recomendaciones, como se verá en la siguiente sección, enfocadas más al deber ser que a cómo hacerlo.

Finalmente, los estudios se diferencian en sus recomendaciones para impulsar la implementación de los acuerdos de paz alcanzados en las negociaciones de La Habana. Todos hacen mención a dichos acuerdos en diversas partes del texto, pero solo unos tienen orientaciones específicas con respecto a su implementación, conectando las recomendaciones resultantes de las sistematizaciones con aspectos relevantes de los acuerdos.

4.3. Algunos aspectos destacados de lecciones y recomendaciones

Hay lecciones y recomendaciones en las sistematizaciones de mucha relevancia, algunas de las cuales plantean temas institucionales importantes. Se mencionan algunas:

- a. El documento de desarrollo rural sugiere la adopción del enfoque territorial para el desarrollo rural también recomendado en el acuerdo 1 de La Habana y en el informe de la reciente Misión Rural. Este reconocimiento implicaría, entre otros aspectos, el cambio en la metodología de planeación, privilegiando la participación directa de los interesados en el territorio respectivo y el uso de instrumentos aptos como la cartografía social, la cartografía técnica y los mapas temáticos. Además, implicaría adoptar formas de trabajo cercanas a las veredas, corregimientos y municipios, que tengan en cuenta los comportamientos, tiempos y características culturales de las familias, las unidades productivas y las organizaciones, con funcionarios del Gobierno que actúen en forma parecida a los acompañantes de los PDP, en procesos de largo aliento.
- b. El informe del estudio de coca campesina en Colombia recomienda a las iniciativas de desarrollo alternativo privilegiar el apoyo a familias que ya hicieron la sustitución de cultivos, en lugar de exigirla como requisito previo; así mismo, apoyar a todas las familias del lugar donde se realiza la iniciativa para no introducir el incentivo negativo de que lo ilegal es premiado. Y, finalmente, mantener el apoyo financiero y la asistencia técnica orientados al mercado más que a la producción, hasta que se logre el objetivo buscado.
- c. El estudio de reparación integral a víctimas propone la creación de una entidad central que recoja todas las tareas

y funciones relacionadas con dicha reparación, para evitar la dispersión y falta de coordinación y articulación de las entidades del Estado. Se insinúa que esta entidad sea el Ministerio del Posconflicto, con dependencias especializadas que incluyan: direcciones de víctimas, memoria histórica, restitución de tierras y reintegración de los desmovilizados.

- d. La investigación de cultura de paz hace una recomendación de fácil aplicación: apoyar de forma colectiva la realización de actividades de organizaciones sociales locales para la promoción de una cultura de paz, ofreciendo acceso a espacios y materiales básicos. Este acceso a espacios y materiales hace sostenibles las actividades sociales, de cara a una construcción de convivencia, memoria, confianza, tejido social y paz a nivel territorial; además, democratiza el apoyo municipal a las organizaciones sociales y promueve la cooperación entre ellas, profundizando el impacto de las actividades en la comunidad y en la transformación y construcción conjunta de una cultura incluyente a nivel local.

En general, el conjunto de las recomendaciones de los estudios presenta propuestas de muy diverso alcance, incluyendo acciones prácticas que no requieren grandes decisiones o recursos cuantiosos como las que se acaban de señalar y otras mencionadas en los ejemplos, que son de gran envergadura. Sin embargo, se encuentra que en algunas de las listas de recomendaciones se mezclan asuntos que incluyen afirmaciones del deber ser, apreciaciones valorativas relacionadas con un tema, conclusiones de la experiencia y recomendaciones propiamente dichas.

Con respecto a la formulación de las recomendaciones de política, éstas podrían hacerse siguiendo un método sencillo: Primero, identificar la política existente que es deficiente o no funciona; segundo, señalar cuál es la deficiencia específica en la para resolver la situación problemática a que se refiere la recomendación; tercero, definir claramente cuál es la decisión o decisiones que se deben tomar, qué acciones, instrumentos y recursos son necesarios y, en lo posible, cuáles son las opciones para financiar la aplicación de la política. Si se recomienda una política nueva, convendría tener en cuenta los mismos aspectos, comenzando con la identificación de la situación problemática que se quiere resolver.



Esta manera de formulación puede conducir a un menor número de recomendaciones, pero más completas. Se menciona este tema porque en el conjunto de los estudios se presentan 70 recomendaciones. Sin embargo, de las listas de recomendaciones de cada sistematización no se puede saber el orden de prioridad entre ellas ni las decisiones específicas a tomar. Entonces, los destinatarios de estos informes, bien sea un formulador de política o un responsable de un programa o entidad, sabrían que les están recomendando cambios pero no les están señalando una ruta específica u opciones de cómo hacer los cambios; de manera que ellos puedan tomar las propuestas para incorporarlas en su toma de decisiones. Además, se ven enfrentados a una lista larga de recomendaciones sin la orientación sobre cuáles privilegiar si solo pudiera atenderse a unas pocas. Por eso sería conveniente en estudios de este tipo hacer menos recomendaciones pero que estas sean más contundentes.

4.4. Temas a profundizar en estudios posteriores

Los estudios muestran un conjunto de aportes significativos, resultantes de la estrategia de construcción de paz de la Unión Europea a través de los LP, los DRPE y NTP, en asocio con los Programas Regionales de Desarrollo y Paz. Estos aportes son concretos, visibles, prácticos y útiles. Por otra parte, hay aspectos significativos de algunos de estos aportes que podrían fortalecerse con el fin de que su potencial de incidencia en la manera de hacer la paz territorial, sea más viable y contundente.

Tres de estos aspectos son: los temas de evidencia y datos; la expansión y la escala de las innovaciones, y los arreglos institucionales en las regiones. Si bien estos temas no fueron necesariamente objeto de los estudios, la presentación de este libro ofrece una oportunidad para enunciarlos como objetivo de estudios posteriores.

4.5. Evidencias y datos

Las opciones de política pública para la construcción de la paz desde los territorios deben estar sustentadas con datos que evidencien los impactos de dichas opciones en la resolución de las situaciones problemáticas de los pobladores. Como se

mencionó antes, los estudios presentan evidencia cualitativa de logros, basada principalmente en percepciones; pero en general no presentan datos cuantitativos que demuestren los impactos de las diversas opciones de política. Esta ausencia de datos puede ser un obstáculo para que los tomadores de decisiones decidan asignar recursos con suficiente seguridad del respaldo empírico del impacto esperado de dichas asignaciones.

Por tanto, es relevante que estudios posteriores se enfoquen en obtener evidencia sólida de la experiencia acumulada en los Programas Regionales de Desarrollo y Paz, en aspectos prácticos y específicos que facilitan la transformación de la realidad desde la experiencia de la gente en sus territorios. Por ejemplo, como se mencionó arriba en i) la aplicación de metodologías y líneas de acción para la inclusión social, económica y política de grupos sociales y territorios marginados. ii) en la puesta en acción de procesos claves tales como presupuestos participativos, medios de planificación participativa y mecanismos de rendición pública de cuentas. iii) en la ejecución de formas de hacer acompañamiento a las familias y a las organizaciones comunitarias para el logro de los objetivos de sus proyectos.

La estimación del costo de estas acciones que contribuyen a la transformación de las condiciones en los territorios y su relación con los resultados obtenidos, incrementaría considerablemente su valor agregado para la política pública. Conviene establecer el costo total del logro de objetivos de mejoramiento de condiciones y relaciones de la gente en los territorios, incluyendo la inversión directa en los proyectos, el costo del acompañamiento de la entidad facilitadora, el valor del aporte comunitario en especie y el aporte de otras entidades. Esos estimativos permitirían establecer la relación de costos y resultados obtenidos y comparar esos costos y resultados con los de otras alternativas.

Dicha información sería de gran interés para entidades como el Departamento Nacional de Planeación, Prosperidad Social, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y el Ministerio del Posconflicto, entre otras. Por consiguiente, estudios posteriores podrían profundizar en estimar con mayor precisión el costo de las actividades productivas y económicas de los logros de los emprendimientos más exitosos, descritos en los estudios de desarrollo rural y de desarrollo alternativo. En los temas de cultura de paz, convendrá precisar mejor los costos y los impactos de las

acciones de los jóvenes para “mejorar la vida pública y comunitaria de los municipios”; como se menciona en la sistematización, especificando dimensiones como el volumen o la calidad de las acciones de los jóvenes que llevan a este resultado, cuánto tiempo toma su preparación y su acción colectiva y cuánto cuestan y cómo se evidencian los efectos en los hogares, en las instituciones educativas o en los barrios. Así mismo, conviene estimar el costo y los tiempos requeridos para la formación y fortalecimiento de las organizaciones de la base social, que se vuelven aptas como interlocutor de actores públicos o privados en los territorios.

4.6. La réplica y la expansión de las innovaciones

Algunos de los documentos señalan la conveniencia y deseabilidad de replicar y expandir los procesos, programas o proyectos que se han desarrollado durante los 14 años de apoyo de la UE a la construcción de paz en Colombia. Aún más, se argumenta que los PDP son “buenas prácticas a replicar en un escenario futuro de posconflicto armado”. Sin embargo, en el diseño de los LP, los DRPE y NTP, no se tuvo en cuenta cómo ir a escala. La expansión es un pensamiento posterior. Esta práctica de recomendar la réplica de innovaciones o programas sin un diseño previo de cómo hacerlo es común en las experiencias de innovaciones sociales.

Hay un marco de referencia para el tema de ir a escala, que solo se enuncia en esta Introducción pero que convendría fuera objeto de una profundización con respecto a los proyectos y programas implementados en diversas regiones del país.

David Korten⁴, un filósofo y práctico del desarrollo de base local y comunitaria, plantea tres pasos con respecto a la escala: Primero, aprender a ser efectivos; es decir, hacer el encuadre de los componentes de la innovación social o económica con ensayo y error hasta asegurarse de que funcionen bien. Este primer paso suele tener un costo alto. Segundo, aprender a ser eficientes; es decir, la estandarización de procesos y componentes para obtener costos razonables por unidad de intervención. Y tercero, aprender a expandirse; es decir, identificar cuáles son las oportunidades, las mejores opciones para escalar y las estrategias a seguir. Se tiene la

impresión de que en los PDP-LP-DRPE-NTP la réplica y la expansión a escala son un deseo y a veces un clamor de los líderes de los programas al Gobierno, pero que nunca han sido parte del diseño.

4.7. El largo plazo en la construcción de paz y el corto plazo de la financiación

En algunos de los estudios se recomienda que la financiación de los cooperantes sea de largo plazo. Esta recomendación es válida en su generalidad y sería ideal que así fuese. Sin embargo, aunque se reconoce que el proceso de construcción de paz es de largo plazo, no necesariamente todos los que deseen colaborar con el proceso tienen que tener el mismo horizonte de tiempo, sobre todo si se parte de la premisa de que el proceso no es del cooperante sino de los pobladores, sus organizaciones, otros interesados y las entidades del Estado a nivel local y nacional.

De hecho, el estudio de coca campesina en Colombia plantea una alternativa que se está teniendo en cuenta en NTP: Adecuar el tipo de proyectos de carácter económico-productivo con financiación externa a los tiempos del proceso en marcha. Por ejemplo, si la financiación es de tres años, se apoyarán actividades productivas que se puedan realizar en ese tiempo. Conviene profundizar en la forma de adecuar los procesos de largo plazo de los pobladores en los territorios y los ciclos de financiación del Gobierno y de los cooperantes. En esta profundización se tendrían en cuenta las experiencias exitosas de dicha adecuación en los Programas Regionales de Desarrollo y Paz.

4.8. Arreglos institucionales para la gobernanza en la construcción de paz territorial

En los análisis y recomendaciones de las sistematizaciones no se discute la estructura y arreglo institucional acordados para la toma de decisiones y asignación de recursos en los programas y proyectos estudiados. Por consiguiente, no hay información de cómo dichas experiencias podrían servir de referencia

4. Korten, David. 1980. “Community organization and rural development: A learning process approach”, *Public Administration Review*, 40, 5, pp. 480-511



para la estructuración de arreglos institucionales novedosos para la construcción de paz territorial en el posconflicto.

Los PDP acertaron en las formas de participación y en la búsqueda de nuevas relaciones de los ciudadanos entre sí y de estos y sus organizaciones con las instituciones del Estado. Sin embargo, todo se desarrolló dentro del marco tradicional de organización del Estado; es decir, el mismo arreglo institucional (nación-territorio, alcalde-concejo, política tradicional). Y parece que no se intentó uno nuevo, como por ejemplo un arreglo ad hoc con representación real y efectiva de las organizaciones de base o de los territorios submunicipales en la toma de decisiones y asignación de recursos de inversión del municipio, o un arreglo ad hoc entre las autoridades municipales y las organizaciones de base para tomar decisiones y asignar los recursos provenientes de la cooperación.

Las sistematizaciones dan cuenta de los mecanismos de inclusión diseñados y usados por los PDP, así como de los altos niveles de participación y organización alcanzados. Esto sin duda es una gran contribución, al mostrarlas como prácticas que pueden utilizarse en el posconflicto y para la implementación de los acuerdos. Sin embargo, la incidencia de las organizaciones y de los PDP en la toma de decisiones y en la asignación de recursos municipales no se ha documentado y, aparentemente, no fue frecuente. Conviene verificar en un estudio posterior si se dieron casos de estructuras mixtas de toma de decisiones y asignación de recursos que se hayan ensayado durante los 20 años de los PDP y 14 de la financiación de la UE a través de LP-DRPE-NTP.

5. CONCLUSIONES

El libro que aquí se presenta, se culmina exitosamente dentro la iniciativa de gestión del conocimiento emprendida en una alianza efectiva entre Prosperidad Social, la Redprodepaz, el Cinep y la Unión Europea, para recoger las experiencias y aprendizajes de desarrollo proclive a la paz, construidos desde varias regiones del país en los últimos 20 años. Los estudios recogen aportes significativos de cómo mejorar las condiciones de vida y cambiar las relaciones entre pobladores y de estos con actores públicos y privados, a partir del reconocimiento de la dignidad y la igualdad de todos los hombres y mujeres

de Colombia, principalmente de aquellos que no han sido reconocidos en el pasado.

El enfoque para la paz de la cooperación europea hace énfasis en la necesidad de incidir sobre las causas y raíces profundas del conflicto armado, con miras a la construcción de una paz duradera y positiva. Como señala el documento Estrategia País Colombia de la Comisión Europea de 2007, “el conflicto interno colombiano tiene orígenes históricos profundos; principalmente el abandono de algunas regiones del país por el Estado”. En este sentido, la visión de la UE subraya la necesidad de construir la paz desde distintos frentes y dimensiones, incidiendo simultánea y articuladamente en temas como la pobreza, la exclusión socioeconómica, el medio ambiente, la igualdad de género, Derechos Humanos, fortalecimiento institucional, y cultura de paz.

Este enfoque es plenamente compartido por los programas regionales de desarrollo y paz, y por eso la cooperación y los programas lograron una alianza cuyos aportes desde los territorios, documentados en los cinco estudios, son concretos, visibles, prácticos y útiles para el presente y el futuro de la paz en Colombia.

Este trabajo demuestra la importancia de construir la paz desde la especificidad de cada región, y de implementar procesos y mecanismos de descentralización de la construcción de paz. En este sentido, los programas documentados en los estudios configuran en sí mismos una buena práctica, fundamentada en metodologías y líneas de acción efectivas para la inclusión de grupos sociales y territorios marginados, y la aproximación a las causas profundas de la conflictividad; con base en procesos participativos y de fomento del desarrollo humano.

Si se logran acopiar más evidencias y datos que corroboren objetivamente lo que se requiere para obtener estas metas, se hará más factible la incidencia en la toma de decisiones y la asignación de recursos para lograr la paz duradera en Colombia.





LO RURAL EN LOS PROGRAMAS REGIONALES DE DESARROLLO Y PAZ

◇ Luis Hernando Briceño Muñoz



**DESARROLLO
Y PAZ TERRITORIAL**
CON DIGNIDAD, PARTICIPACIÓN, SOLIDARIDAD
SABEMOS CÓMO



Este estudio destaca algunas experiencias e iniciativas desarrolladas en los Programas Regionales de Desarrollo y Paz (PDP), los Laboratorios de Paz (LP), los Programas de Desarrollo Regional, Paz y Estabilidad (DRPE) y los Nuevos Territorios de Paz (NTP) en el tema de reforma rural integral.

El conocimiento recogido se expresa en el contenido de las estrategias implementadas por los programas en sus territorios particulares, de acuerdo con las caracterizaciones y diagnósticos elaborados en sus respectivos momentos.

Se tomó como punto de partida el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM), iniciado en 1995, y desde este prisma se revisaron experiencias posteriores para, finalmente, destacar algunas que muestran ser exitosas o que permiten extraer las mejores lecciones aprendidas.

Las experiencias finalmente seleccionadas son: 1) proyecto regional de cacao en el Magdalena Medio; 2) proyecto de producción y comercialización de bananito bocadillo en Landázuri, Santander, y en la zona del Carare Opón; 3) distrito agrario del oriente antioqueño: zonas de reserva alimentaria; mecanismo de protección del territorio; estrategia de ordenamiento del territorio; 4) derechos de propiedad sobre la tierra campesina en Garzal, Simití, sur de Bolívar; 5) derechos

de propiedad sobre la tierra en sur del Cesar (Asoprodagro; recuperación de baldíos).

Estas experiencias son referentes que ilustran los procesos de finca campesina, tierras, territorio, organización para la producción (asociatividad) e integralidad del desarrollo.

1. PERSPECTIVA DE LO RURAL EN LOS PDP, LP Y OTROS PROGRAMAS REGIONALES DE PAZ Y DESARROLLO¹

Los Programas Regionales de Desarrollo y Paz (PDP), en las fases de Laboratorios de Paz (LP), Desarrollo Regional, Paz y Estabilidad (DRPE) y Nuevos Territorios de Paz (NTP) –que son, cada una, acciones de continuidad de las anteriores– tuvieron en común que fueron iniciativas de la Sociedad Civil por la paz y el desarrollo para crear argumentos a favor de la convivencia y para lograr el bienestar de las comunidades en medio del conflicto.

Todos ellos, en diferentes temporalidades, buscaron crear condiciones para que la gente de los territorios recuperara la libertad de expresión y la decisión de organizarse; derechos socavados por el conflicto armado, entre otros muchos.

1. En la versión final del documento entregado por el autor se incluía una interesante discusión conceptual sobre 'lo rural' y 'lo agropecuario'. Por razones de edición y de espacio, ese acápite fue suprimido en esta versión que se publica.



En los primeros años, el abordaje de lo territorial se hizo desde la problemática de tierras; la preocupación era el acceso a la tierra para poder hacer finca, para producir². Era casi una reivindicación individual y no del colectivo social. Poco a poco, se introdujo el *territorio* como categoría de análisis desde la perspectiva de lo que sucedía con las tierras a un número significativo de pobladores rurales: la no titulación de baldíos como fenómeno general; las relaciones de tenencia precaria como dominantes, es decir, ocupantes colonos y poseedores, ambos sin títulos de propiedad privada en firme; luego, y de manera más contundente respecto de lo territorial, la problemática del avance de la agroindustria palmera y de la minería o los proyectos energéticos.

Los subsiguientes LP y demás programas mostrarían una comprensión más 'rápida', más temprana y de mayor apropiación del territorio, pues las temporalidades eran distintas y el contexto social y político cambiaba. Más allá de una discusión que se puede tornar muy académica, lo definitivo fue que el enfoque territorial del desarrollo rural se impuso poco a poco, y lo destacable es cómo los PDP tenían que responder a las demandas de las comunidades en sus respectivos territorios.

La siguiente definición de finca campesina es adecuada y fue sistematizada en un momento maduro del proceso del Magdalena Medio (hacia 2013); por ello, vale la pena reproducirla: "finca campesina, entendida como sistema de gestión que promueve la sostenibilidad productiva, económica, social, ambiental y el bienestar de la familia campesina" (Baribbi & Arboleda, s.f.: 14). El mayor logro de la definición es mostrar la finca campesina como *sistema de gestión*; es decir que trasciende su sentido microeconómico y la proyecta a un nivel

macro con significado de proceso y de interrelacionamiento en diversos sentidos.

2. EXPERIENCIA DEL PROYECTO REGIONAL DE CACAO EN EL MAGDALENA MEDIO³

La iniciativa productiva de cacao, denominada Finca Campesina Integral con Producto Líder Cacao, comienza en 1999. El PDPMM acompaña esa iniciativa, y su tarea más importante es contribuir a fortalecer los procesos organizativos. En Landázuri se constituye Renacer, más tarde legalizada como Asoprolan (Asociación de Productores de Landázuri), quienes impulsaron la instalación de 40 hectáreas de cacao para jardines clonales y una estrategia de manejo de crédito. En la zona de los Yariguíes avanzaba la organización Apray (Asociación de Productores Agroecológicos de los Yariguíes), y en el Carmen de Chucurí se impulsaba Aprocar (Asociación de Productores del Carmen), cuya mira estaba puesta en la modernización del cultivo y del sistema mismo de finca⁴.

Se participó en la convocatoria del Plan Colombia, con recursos del FIP (Fondo de Inversiones para la Paz), componente social⁵, y se implementó el proyecto '*Fortalecimiento Social y Empresarial [...] Mejoramiento de la Cadena Agroindustrial del Cacao en la región de los Yariguíes*', con participación de la Gobernación de Santander, Fedecacaco, Corpoica y las Alcaldías de tres municipios. Este proyecto fue el primer punto de concreción de la finca campesina con cacao como producto líder con opción de mercado, al lado de la producción de alimentos, básicamente pancoger. Obsérvese, además, el sentido de coordinación interinstitucional de la iniciativa en un momento temprano del proceso.

-
2. Hasta ese momento, con el LIL (Aprendizaje e Innovación, apoyado por Banco Mundial), el énfasis era muy sectorial y productivo, y el enfoque era poco integral.
 3. Este texto muestra la experiencia del proyecto regional de cacao, impulsado por el PDPMM y el Laboratorio de Paz I, desde una visión que recoge dos momentos: el primero enfatiza la experiencia de finca campesina con cacao como producto líder con opción de mercado, más que todo una síntesis de la sistematización que sobre tal proyecto se hizo, en el marco del Proyecto PNUD COL98/008, durante 2007/2008; el segundo es un esfuerzo de actualización sobre algunos aspectos, posteriores al año 2008 y hasta hoy, que muestra como resultado a una cooperativa fuerte, como Ecocacao, que representa a pequeños y medianos campesinos y que se mantiene y se consolida en un proceso de largo plazo.

Cuando arrancó el proyecto, el diagnóstico sobre cacao indicaba una baja tecnificación de los cultivos, al punto que sus rendimientos promedio no superaban los 500 kilogramos/hectárea; los costos de producción eran altos, y los canales de comercialización, deficientes, no había una visión empresarial de liderazgo, todo lo cual se anotaba como causas del decaimiento agrícola y de la pobreza de los pobladores. Este, en un contexto de conflicto armado y ausencia del Estado, era el panorama hacia el año 2000.

3. LOGROS Y LECCIONES APRENDIDAS⁶

El proyecto regional de cacao deja varios logros y lecciones, para efectos de esta sistematización:

1. **El proyecto se adaptó a las condiciones específicas de los territorios y logró resultados para cada situación.** Para Sabana de Torres, fue una oportunidad de romper con la dependencia generada por el empleo ofrecido por el petróleo; para el sur de Bolívar significó una opción alternativa frente a la coca y el conflicto, al igual que para los campesinos del sur del Cesar, en donde eran (y son) escasas las posibilidades productivas, no solo por tratarse de un campesinado pobre volcado a la subsistencia, ubicado en las laderas y en las partes altas, con fincas de escaso tamaño, sino además porque las condiciones agronómicas no les eran favorables. Para los antioqueños el proyecto fue una oportunidad: contaban con mejores condiciones

naturales y sociales y hubo apoyo institucional (municipal y departamental) (PNUD & PDPMM, 2008: 144-145).

2. **El proyecto de cacao se constituyó en un referente de finca campesina viable y sostenible que ilustra la ocupación productiva del territorio.**

Impulsar un proyecto campesino de esta magnitud en el Magdalena Medio, en una región que históricamente ha sido de economía extractiva, significó evidentemente una ruptura con tal modelo al brindar condiciones de permanencia y sostenibilidad al campesinado, permitiéndole ejercer soberanía sobre su tierra poseída y sobre su territorio.

El modelo implementado rompió con la visión tradicional e impulsó un proyecto con capacidad de generar excedentes y acumulación, como lo muestran los indicadores de ingresos promedios mensuales. Las familias que establecieron cultivos entre 2001 y 2003 mostraban en 2008 ingresos promedios mensuales entre \$2 millones y \$2,5 millones por hectárea establecida, lo cual representaba para ese momento entre 5 y 6 salarios mínimos.

El modelo mostró una vez más que la economía campesina de pequeña escala es eficiente, como lo han venido insistiendo varios autores (Garay *et al.*, 2013)⁷.

3. **El proyecto de finca campesina con producto líder cacao logró impulsar un sistema productivo manejado agroecológicamente.** Se fue abriendo paso un nuevo enfoque de sistema productivo, cuyos fundamentos eran impulsar *producción limpia o agricultura orgánica*, en fincas más

4. Con base en <http://www.ecocacao.com/webcacaos/>. Consultado el 20.11.2015.

5. Esta decisión del PDPMM fue muy controvertida. Públicamente, Pacho de Roux, director del PDPMM, critica al Plan Colombia por su contenido militar y defiende el componente social manejado por el FIP.

6. En esta experiencia productiva, significativa para el Magdalena Medio y, sin duda, referente importante para proyectar la economía campesina en otras partes del país, se escribe este numeral como logros que derivan en lecciones aprendidas a tener en cuenta. En este sentido, no se enfatiza el logro puntual, sino más su significado, en términos de los objetivos de la presente sistematización y valoración de experiencias.

7. En Garay *et al.* (2013) se citan otros destacados estudios sobre la eficiencia de la economía campesina: (1) Berry, A. & Bejarano, J. A. (1990). El desarrollo agropecuario en Colombia. Informe Final de la Misión de Estudios del Sector Agropecuario. Tomo I. Bogotá: Ministerio de Agricultura, DNP; (2) Forero, J. (2010). Economía campesina, pobreza, tierra y desplazamiento en Colombia. En: Forero, J. (ed.). (s.f.). El campesino colombiano, entre el protagonismo económico y la indiferencia de la sociedad; (3) López, H. & Cardona, A. (2000). Empleo y pobreza rural, 1988-1997. CIDE-CEAG-IICA. Bogotá: Tercer Mundo Editores.



diversificadas y con más trabajo manual que uso de agroquímicos. Así, se comenzaron a renovar los cacaotales en esta nueva lógica productiva y tecnológica, al punto de poder constatar más adelante que se estaba construyendo un modelo agroecológico o, al menos, de buenas prácticas agrícolas (BPA), que era el lenguaje institucional más avanzado. El modelo descubrió que los arreglos de tipo agroforestal eran muy eficientes para el cacao y como resultado económico. Se impulsó sombrío con plátano y en otros casos se dijo que era más eficiente con maderables y frutales. Hoy, como parte de ese aprendizaje, se pretende lograr la certificación ecológica del cacao y de las fincas productoras como instrumento de sostenibilidad de un proceso basado en la calidad y con la expectativa de mejores precios en el mercado. Esto comenzó hacia 2008 y se estima que más de 600 unidades productivas están actualmente en el proceso de certificación.

4. **El proyecto regional de cacao se convirtió en alternativa de ocupación productiva lícita en algunas zonas.** Dadas las condiciones mismas de la guerra, el discurso del PDPMM fue 'prudente' en contra de la coca; la presencia de los actores armados no posibilitaba hacerlo de otra manera. En este sentido el PDPMM nunca presentó los proyectos productivos a las comunidades como alternativas de sustitución de cultivos, ni tampoco manejó el discurso del '*desarrollo alternativo*'. En la práctica, el avance de proyectos viables y asumidos por los pobladores en las zonas productoras de coca motivaba a los campesinos a sustituir sus cultivos y a entrar a formar parte de los proyectos legales.
5. **Transformó un sistema tradicional campesino sin provocar la descomposición del campesinado.** Desde un sistema tradicional, de baja productividad, con insumos convencionales de síntesis química, pasó a convertirse en un sistema agroforestal, con sombríos diversos, con alta productividad, con énfasis en mayor utilización de mano de obra que en uso intensivo de agroquímicos. Innovó

un sistema tecnológico distinto. Todos estos aspectos lo llevaron a convertirse en un sistema alternativo de finca viable (PNUD & PDPMM, 2008: 149).

6. **Comercialización con calidad.** Este aspecto de la calidad es una manera inteligente de aumentar el valor agregado, con lo cual mejoran las condiciones del campesino productor y también de Ecocacao. Recientemente (2012 en adelante), se viene impulsando una estrategia relacionada con la calidad, en el sentido de incorporar clones mejorados (se está impulsando un proyecto de más de 3000 hectáreas en el Cauca, en un modelo agroforestal con variedades mejoradas que compensan los parámetros de productividad con calidad, manifiesta en el sabor y aroma del grano). La estrategia de los productores orientados por Ecocacao es posicionar en el mercado una marca de calidad agroecológica y de cacaos especiales en aroma y sabor.

Los avances en calidad siempre han reportado a los productores un mejor precio, que según algunos productores ascendía a un 5% o 7% sobre el precio normal. (PNUD & PDPMM, 2008: 145)⁸.

7. **La sostenibilidad del proyecto de finca campesina con producto líder cacao se sustenta en un importante proceso organizativo y asociativo de los productores.** En los primeros momentos de arranque del proyecto, jugaron un papel importante los núcleos de pobladores (NP) y el acompañamiento del PDPMM en estructurar una base organizativa propia. Se impulsó el surgimiento de organizaciones gremiales y productivas que representan legalmente los procesos y respaldan la ejecución de los proyectos municipales y locales, avanzando en procesos de consolidación y fortalecimiento comunitario, empresarial y administrativo.

Posteriormente, y frente a las necesidades de capacitación y de mayor comunicación con las bases de productores en veredas alejadas de las cabeceras, se impulsó un espacio organizativo denominado núcleos de desarrollo veredal (NDV), que han permitido hacer seguimiento y

8. Entrevista reciente (2014) a productor santandereano.

evaluación de los proyectos y, también, han sido un medio importante para el impulso de escuelas de formación y liderazgo en muchos temas. Existen actualmente más de 70 NDV en operación (PNUD & PDPMM, 2008).

8. **El proyecto regional de cacao aprovechó los incentivos de política pública para la sostenibilidad del proceso.** El proyecto de finca campesina con producto líder cacao logró que los asociados al proyecto tuvieran acceso real al crédito y obtuvieran, además, el Incentivo de Capitalización Rural (ICR), al cual solo accedían los grandes productores del país. En este punto hay una innovación evidente en el esquema de acompañamiento a campesinos pequeños y medianos, al trascender en ciertas opciones o instrumentos creados, aparentemente, para sectores distintos. También vale como acción exitosa de gestión, pues este tipo de trámites no son nada sencillos.

9. **Fondos rotatorios internos generaron confianza y multiplicaron los beneficios.** Al lado del crédito, para impulsar y dar sostenibilidad a los proyectos de carácter asociativo un instrumento destacable fueron los fondos rotativos de inversión, que se manejan como una cuenta interna del proyecto sin afectar el monto de recursos asignados al proyecto. La filosofía es que se genere un fondo de recursos entre los asociados, de cualquier fuente, para iniciar como capital semilla y luego, de acuerdo con una precisa reglamentación, se acreciente este fondo, es decir, se capitalice. El fondo se alimentó con aportes acordados entre los socios, quizá como un 'impuesto' a la operación de producción o venta de productos.

Esta modalidad fue exitosa en la mayoría de proyectos productivos que la implementaron. El sentido fue apalancar recursos de los productores, en circunstancias muy necesarias, que, al ser cobrados con algún costo de interés, acrecienten los recursos y, lo más importante, amplíen la base de apoyo y muchas veces de asociados. Los

fondos rotatorios, en el proceso productivo acompañado por el PDPMM, fueron de distinta escala, según los proyectos. Las evaluaciones internas que se hacían mostraban muy buenos resultados en todos ellos, básicamente de capitalización y ampliación de coberturas de servicios a los beneficiarios. Además, una de las recomendaciones de evaluadores externos de los proyectos, como CEGA, por ejemplo, era la generalización de ese mecanismo en todos los proyectos económicos.

10. **Ecocacao se fortaleció como organización comercializadora, integradora y operadora de proyectos, cumpliendo múltiples funciones, por la pertinencia y éxito del enfoque del modelo de finca campesina (integral y agroforestal) con cacao como producto líder.** Hoy en día la cooperativa presta distintos servicios, desde los más básicos como son el material de siembra, la asistencia técnica y la asesoría, hasta niveles más complejos como son los de comercialización y gestión empresarial.

3.1. Experiencia del proyecto regional de bananito en el Magdalena Medio⁹

La zona del Carare Opón¹⁰, en las décadas de los años setenta y ochenta, se destacaba en la producción de cacao. La particularidad de este cultivo, sobre todo en Landázuri y zonas vecinas, era su asocio con el banano bocadillo como sombrío.

Los cultivos predominantes de estas zonas son el plátano, la yuca, el cacao y el maíz, y ganadería extensiva hacia las zonas más bajas.

En la década de los años noventa del siglo veinte, la producción de cacao se redujo sensiblemente por la aparición de enfermedades (moniliasis y escoba de bruja), lo cual trajo como consecuencia la disminución de los ingresos de las familias campesinas productoras. Para enfrentar la crisis en la coyuntura, los campesinos decidieron aprovechar el bananito

9. Este texto se apoya en la sistematización de finca campesina con frutales (PNUD & PDPMM, 2008), pero se actualiza con entrevistas a productores realizadas en 2015.

10. Para efectos de esta mirada, Carare Opón hace referencia a los municipios santandereanos de Vélez, Landázuri, Bolívar y La Paz.



del sombrío. Poco a poco este cultivo se fue volviendo importante en la economía local y se comenzó a enviar fruta para el mercado de Bogotá, con mucha dificultad por el mal estado de las vías¹¹.

El PDPMM, hacia 1996, supo de la existencia de unos productores campesinos de Landázuri que producían cacao, banana y bananito, entre otros productos, y buscó el acercamiento a las zonas de producción, desde la subregión de Vélez, que era una de las jurisdicciones de la CDPMM¹², y a través del núcleo de pobladores (NP), con el fin de acompañar ese proceso y contribuir a generar dinámicas sociales y económicas en beneficio de los objetivos de la estrategia de desarrollo rural. Este es el comienzo de la historia de conformación de la Asociación de Productores de Bananito (de ahora en adelante Bananito), una asociación sin ánimo de lucro creada hacia 1998-2000, que agrupa actualmente (2015) a 50 socios de diferentes veredas de los municipios de Landázuri, Bolívar y Vélez. Se trata de campesinos pequeños productores dedicados a la agricultura, básicamente de tipo familiar. La finca campesina, con producto líder bananito, generalmente está asociada al cacao, y la mayoría de fincas tiene yuca, plátano y una o más vacas lecheras. En otros casos, hay pequeños estanques de peces para el autoabastecimiento de la unidad familiar¹³.

Esta es una experiencia exitosa de finca campesina con producto líder y seguridad alimentaria, en un contexto de agricultura familiar. Su modelo productivo mostró viabilidad y permanencia por muchos años en un contexto que, de acuerdo con sus logros, es exitosa en el largo plazo. Es un modelo

de finca eficiente, a pesar del tamaño reducido de su predios, más exactamente de poblaciones campesinas de minifundio¹⁴.

Es una experiencia de agricultura familiar, no solo por el uso intensivo de mano de obra familiar en más de un 90%¹⁵, sino porque, según lo consideran los mismos campesinos, se preocupan de unas ciertas metas de producción, organizan su proceso productivo, agregan valor con actividades de beneficio al producto líder y están pendientes de su puesta en el mercado, etc., además de producir alimentos para el autoabastecimiento y con excedentes también para el mercado local.

Otro factor relevante que merece destacarse es que la finca campesina de este caso es diversificada, lo cual les ha permitido manejar las crisis de precios del bananito, sobre todo de las exportaciones que, por la sobrevaloración del peso durante un largo periodo (2005-2012), les ocasionaban caídas sensibles en el ingreso.

Su producto líder bananito es especial, y Bananito trabaja por poner su marca en el mercado como denominación de origen (Briceño, 2015).

Técnicamente, las fincas del proceso se orientaron agroecológicamente, y los productores han asimilado correctamente los contenidos institucionales de buenas prácticas agrícolas (BPA). Persisten en llegar a una tecnología completamente orgánica, lo cual es costoso, como se lo indica su experiencia. Bananito inició el proceso para certificación orgánica cumpliendo la primera fase de capacitación; sin embargo, se tienen inconvenientes en la transición de procesos químicos a orgánicos. La experiencia de varios años ha mostrado lo difícil de adoptar

-
11. Desde la vereda El Limoncito, en límites entre Landázuri y Bolívar (Santander), en un trayecto de sólo 13 kilómetros para conectarse con la vía principal, un pequeño camión con carga delicada gasta una hora o más hoy (2015), cuando “la vía está en buen estado”. En otras épocas, relatan los productores, gastaban toda una tarde pues había que organizar grupos de rescate para ir a sacar el camioncito de los sitios malos. Era normal que se gastaran 3 o 4 horas, sobre todo con productos delicados como la fruta.
 12. El uso de los términos PDPMM y CDPMM merece aclararse. El PDPMM es el proceso mismo con sus actores y sus apuestas en el territorio. La CDPMM es la Corporación Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, es decir, la expresión institucional de los facilitadores del PDPMM.
 13. Con base en entrevistas a productores en octubre de 2015.
 14. Este acápite de balance (también) se apoya en Briceño (2015).
 15. Entrevistas a productores de la zona de El Limoncito, en octubre de 2015. Se hicieron algunas mediciones con fincas concretas, con arreglos parecidos al que se expone en este documento, con familias tipo, y se llegó a la conclusión de una alta utilización de mano de obra familiar, lo cual no riñe con su pretensión de considerarse empresas familiares.

totalmente una agricultura orgánica, en rigor. Por lo tanto, ellos han elegido una vía intermedia, que llaman agroecológica por sus fundamentos, pero que se resume mejor en el término BPA.

Se impulsó un concepto de asistencia técnica integral, rompiendo un poco con la versión especializada dominante, según la cual solo lo agronómico merece tomarse en cuenta.

Esta es una experiencia exitosa de finca campesina con producto líder y seguridad alimentaria, en un contexto de agricultura familiar.

Por el contrario en este proyecto sobresalió un tipo de capacitación que, al lado de lo técnico, trabajó los aspectos empresariales, de liderazgo, de mercado y los aspectos sociales de familia, trabajo en grupo, y aspectos políticos y de gobernabilidad. Asimismo, propició cambios de orden cultural, sobre todo en el relacionamiento social en las veredas, puesto que se introdujeron de manera fuerte el trabajo en grupo y las consideraciones de solidaridad en el manejo de los aspectos económico y social. Esto puede ser consecuencia de los efectos positivos de la asociatividad impulsada por el PDPMM y los proyectos de LP. Además, aspectos del buen vivir se han mejorado, como la vivienda, asunto que no es solo de carencias económicas sino de actitud.

La asociatividad es también uno de los logros y a su vez una gran lección aprendida. Ese aspecto es central en el éxito de la finca campesina impulsada por el PDPMM, mantenida por el LP y presente en la actualidad. Esa estrategia permitió la or-

ganización de base, luego esquemas organizativos de segundo nivel, asimilar las capacitaciones y resolver los asuntos de la comercialización y también la gestión de proyectos con el Estado, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado.

En boca de los productores campesinos que han participado en Bananito desde su fundación (entrevistas), la asociatividad ha permitido o ha contribuido a los siguientes logros¹⁶: mayor capacidad de endeudamiento, buenos precios, calidad en la producción, generación de capacidades técnicas y de gestión (arreglo de vías terciarias y comercialización exitosa)¹⁷. También se destaca la promoción de institucionalidad local, asumiendo roles propios del Estado, pues su participación en varias convocatorias les permitió ganar capacidad técnica y llenar ciertos vacíos institucionales y de liderazgo del Estado, en un contexto en que los municipios del Magdalena Medio (hasta hoy) no cuentan en sus estructuras organizativas y técnicas con un sistema organizado de información y con mecanismos que faciliten la comunicación y ejecución de políticas públicas y de instrumentos y mecanismos operativos, lo cual es desde ya un campo de preocupación que se reflejará en las recomendaciones de este trabajo.

En el aspecto de comercialización, la presencia de Bananito ha sido crucial para el producto líder: bananito. Se logró implementar un esquema muy eficiente. Bananito recolecta la producción en un centro de acopio propio, gestiona las ventas al por mayor (básicamente en Bogotá, en Centroabastos), se ocupa de la gestión de transporte y paga a tiempo a sus asociados. Los productores venden todo el banano producido con apoyo de la Asociación, y cada quien vende el cacao al comprador de la zona¹⁸.

16. Si bien se podrían identificar otros factores que explican los 'logros', la asociatividad, en todos los casos, a la manera de ver de los productores, fue el factor determinante, bien sea porque aumenta el sentido de pertenencia y arraigo o por la eficiencia que implica la resolución colectiva de un asunto en particular.

17. El aporte que Bananito, al lado de otros actores y organizaciones sociales hizo a través del proyecto 'Banco de maquinaria', fue un logro y es una lección aprendida para rescatar. En efecto, en 2007, en el marco del LP, se formuló este proyecto como iniciativa de la comunidad y en respuesta al evidente mal estado de las vías que afectaba muchos aspectos de la vida social, desde luego el productivo.

18. Aunque, según información reciente, Bananito piensa incursionar en el mercado del cacao (el autor de este documento propondría desde ya una alianza con Ecocacao).



3.2. Experiencia del distrito agrario en el Oriente antioqueño (OA)¹⁹

El OA comprende 23 municipios distribuidos en cuatro zonas: el altiplano o valle de San Nicolás abarca nueve municipios: Guarne, San Vicente, Marinilla, El Santuario, Rionegro, La Ceja, La Unión, El Carmen de Viboral y El Retiro; la zona Embalses cuenta con siete municipios: Concepción, Alejandría, El Peñol, Guatapé, Granada, San Rafael, San Carlos; la zona Páramo involucra cuatro municipios: Sonsón, Abejorral, Argelia de María y Nariño; y la zona Bosques contempla tres municipios: Cocorná, San Francisco y San Luis.

El Proyecto Pueblos, en su momento, en los años 1994-1996, fue el referente de origen del distrito agrario (DA). Se trataba de un proyecto de ordenamiento, antes de la Ley de Ordenamiento Territorial²⁰, que contó con la participación de la autoridad ambiental Cornare y en el que se plantearon unos lineamientos de ordenamiento para los nueve municipios del altiplano, financiados por la Gobernación de Antioquia y los municipios asociados. Dicha formulación tomó dos años.

En el diagnóstico de la ruralidad se encontró que había mucha migración campesina hacia Medellín, Cali y la costa, *no por la violencia*, sino por la presión sobre la tierra. El fenómeno era la presión de los capitalinos (ciudadinos) por fincas de recreo, dado el atractivo del altiplano para la gente adinerada por su comodidad y sus excelentes indicadores sociales. El hecho de que los campesinos hubieran empezado a vender sus tierras llamó mucho la atención por ser el altiplano en su momento una zona agrícola de reserva hortícola. Pueblos se propuso entonces detener la situación de la venta incontrolada de predios y la desestructuración de las parcelaciones; por lo tanto, propuso crear las *reservas agroalimentarias* que, luego, con varias discusiones, se convertirían en la figura de DA. El DA se concibió, así, como una propuesta para defender la ruralidad y para proteger al campesinado ante el cada vez más agudo desconocimiento que tenían la institucionalidad y la

gente del común (del campesinado), la falta de reconocimiento y su estigmatización. El propósito era que el campesinado no desapareciera, no solamente por motivos económicos, o ambientales, o territoriales; también era importante preservar su cultura.

Posteriormente, se propuso una ruta de creación de los distritos que los municipios podían acoger con libertad. Marinilla (2000) fue el primer municipio que creó y adoptó el DA y lo incorporó en su plan de ordenamiento territorial (POT). En los cinco años siguientes se crearon los DA del *altiplano*; luego los tres del *Embalse* (Peñol, Guatapé y Granada) y, a los pocos años, los otros cuatro: San Carlos, Concepción, Argelia y San Francisco, para un total de 16. La Ceja, aunque en un principio lo derogó con el argumento de que debía convertirse en un municipio especializado en la producción de flores, hoy está retomando la propuesta: actualmente, la zona sur de La Ceja es campesina y produce alimentos.

Si bien el DA es anterior, como proceso, al Laboratorio de Paz II, este proyecto lo potenció a través de acciones concretas. En una primera fase de un proceso ejecutado por CEAM, entre 2007 y 2009, se presentó el fortalecimiento de los DA, y en una segunda, entre 2011 y 2013, se plantearon objetivos de consolidación. En los proyectos agropecuarios se planificaron las fincas, con base en los criterios de reconversión agroecológica y de integralidad de los procesos, como proyecto de vida, con atención a los temas organizativo, político, social, económico y administrativo. Hacia afuera del espacio productivo, el propósito siempre fue impulsar y aprovechar los espacios de participación ciudadana como espacios políticos con un alcance más amplio; entre ellos, unos de los más importantes fueron los consejos municipales de desarrollo rural (CMDR).

El DA es “la *Unidad de Gestión Territorial Agraria*, ubicada en las zonas de producción agroalimentaria y forestal, a través de la cual se busca proteger las economías campesinas e incentivar la producción agroecológica y el mercado justo,

19. Este texto se apoya en tres entrevistas, de las cuales se destaca la de Doris Suaza, coordinadora de proyectos del CEAM (16.09.2015).

20. La Ley de Ordenamiento Territorial es la Ley 388 de 1997.

promoviendo la soberanía alimentaria, el desarrollo rural sostenible y el bienestar de la población” (CEAM, s.f.: 10)²¹.

Esta definición denota una concepción y un modelo. Su enfoque es territorial, en tanto contempla varias dimensiones del territorio, en especial al actor campesino, los usos del suelo y los subsistemas biofísicos, socioeconómicos y culturales. Es un modelo sustentable centrado en la economía campesina productora de alimentos básicos, con una tecnología de producción agroecológica, con énfasis en la soberanía alimentaria (más exigente que el concepto de autonomía alimentaria) y orientada al mercado (comenzando por el nivel local) en una concepción de mercado justo, es decir, de buenas prácticas agrícolas, con equidad en sus procesos sociales y económicos, y respetando el ambiente y los recursos naturales.

A nivel de propuestas productivas con base en el criterio agroecológico, se destacan la panela, las hortalizas, las frutas, el frijol, las plantas medicinales y aromáticas, la leche y algún renglón de artesanías. Se conformó, desde 2009, una Red de Biocomercio con 32 organizaciones en los productos mencionados²². La Red, además, trabaja con los criterios de *mercado justo*.

La figura de DA se expandió entre 2000 y 2009 y, a diferencia de las zonas de reserva campesina (ZRC) implementadas en esa misma década, no fue cuestionada por el Gobierno del periodo, quizá por no ser considerada como problemática para el orden público. No obstante, es importante distinguir las dos figuras: los DA, por una parte, no nacieron con la Ley 160, con la preocupación de ordenar la estructura predial o de impulsar alguna iniciativa de reforma agraria y, por otro, no son porciones de territorios baldíos que se quiera estabilizar; su origen es el potencial agroalimentario campesino amenazado por las presiones sobre la tierra ya comentadas.

En la práctica del DA, pasados más de 10 años de su puesta en ejercicio en el marco del Laboratorio de Paz II, se ha encontrado que hay 15 DA (de 23 posibles), pero algunos POT han caducado.

El Proyecto Pueblos, en su momento, en los años 1994-1996, fue el referente de origen del distrito agrario (DA). Se trataba de un proyecto de ordenamiento, antes de la Ley de Ordenamiento Territorial, que contó con la participación de la autoridad ambiental Cornare y en el que se plantearon unos lineamientos de ordenamiento para los nueve municipios del altiplano.

La mayoría de los DA no se reglamentaron. Al evaluar hoy (2015), se constata que en general no se conocen los procesos de una manera 'masiva'. De todas formas, aprovechando esta coyuntura y la reciente ordenanza 44 de 2014, que complementa los acuerdos municipales que les dieron vida institucional a los DA, se están actualizando los POT (con excepción de Arge-lia). Esto, por supuesto, es la oportunidad para ajustar los DA y su reglamentación. Así, dicha ordenanza permitirá consolidar una visión regional de los DA, articulando distintos municipios en un nivel de tipo supramunicipal y en un contexto departamental. Tal tarea es relevante, toda vez que el DA implica que el ordenamiento territorial parte del reconocimiento de la prioridad agraria del territorio, con base en producciones campesinas agroalimentarias.

La coyuntura es importante para actualizar los POT y para relanzar los DA, como se ha dicho, pero también hay un nuevo asunto que se ha venido abriendo paso en el OA: la presión de la minería hacia territorios campesinos. En este sentido, algunas organizaciones sociales tienen la esperanza de que el DA los va a proteger frente a la minería.

21. Cabe advertir que esta es ya una definición ajustada, producto de la experiencia, en el marco del Laboratorio de Paz II (2006-09).

22. En CEAM (s.f.) se puede ver el listado de las 32 organizaciones por producto: 13 en frutas y hortalizas (desde luego que con otras producciones), 8 especializadas en panela, 5 en pecuarios (especialmente leche), 1 en frijol, 3 en plantas medicinales y 2 en artesanías.



3.3. La estrategia de intervención en asuntos de tierras

El tema de tierras, en el sentido de acceso a las mismas, es un asunto estructural del país que tiene que ver con la historia de la ocupación de los territorios por distintos actores. Colombia terminó el siglo XX sin resolver y ordenar los asuntos de baldíos que desde comienzos del siglo eran ya un problema: las distintas legislaciones que se promulgaron intentaron ordenar el territorio desde el punto de vista legal y de tenencia, sin lograrlo definitivamente.

Aparte de esto, el conflicto armado en Colombia, desde por lo menos los años cincuenta del siglo XX, propició el despojo a campesinos y pobladores rurales, y contribuyó a la concentración de la posesión o propiedad de la tierra.

En este contexto se dio la intervención de los PRDP, los LP y programas similares, en busca de contribuir a la resolución de las específicas problemáticas de tierras encontradas en los territorios, en medio del conflicto. No se pretendía resolver los problemas de la estructura agraria en un sentido integral y complejo, pues el mismo conflicto no lo permitía, pero sí avanzar en la caracterización de esos problemas e intentar ciertos avances en su solución, hacia el objetivo de construir argumentos para el desarrollo y la paz de los territorios objeto de la *interacción* de tales programas. Estos, en las caracterizaciones de los territorios, llegaron a la conclusión de que la carencia de tierras o su no acceso era un factor evidentemente limitante para impulsar los procesos productivos de los campesinos.

Caso Asoprodagro

Al respecto, una de las estrategias exitosas fue la de apoyar a los campesinos en sus reclamos sobre derechos de propiedad o posesión sobre tierras. En el Magdalena Medio, hacia 2010, se trabajó el caso Asoprodagro (Asociación de Productores Agropecuarios y Agrícolas del Corregimiento de Puerto Carreño), conflicto que arrancó hacia 2003 o 2004 y en el que la situación era de despojo o abandono o riesgo de despojo de predios a campesinos que argumentaban haber colonizado baldíos de la nación, pero cuyas tierras también reclamaba como suyas la empresa Indupalma.

Asoprodagro, conformada por 64 familias de parceleros ubicados en el corregimiento de Puerto Carreño, en la zona sur de San Alberto, constituye uno de los pocos espacios de producción local de alimentos en la zona plana del municipio. Debe recordarse que la ganadería, los cultivos comerciales como arroz, sorgo y algodón, y las áreas de palma aceitera representan el 75% de la frontera productiva, de lo cual se deduce una baja superficie disponible para la producción de alimentos; de ahí la importancia estratégica de los campesinos de Asoprodagro en la producción local de alimentos.

Hace más de 40 años una comunidad de colonos llegó a lo que hoy es el municipio de San Alberto, en el departamento del Cesar, corregimiento de Puerto Carreño, en momentos en que en esa zona simultáneamente hacía presencia la empresa de palma de aceite Indupalma (Beltrán & Ruiz, 2010). Mientras que la rentabilidad del cultivo indujo a la empresa a expandir sus fronteras productivas, ocupando y comprando mejoras en una amplia zona de la región, los campesinos colonizaban baldíos de la nación con cultivos tradicionales, tales como maíz, yuca y plátano. Estos parceleros constituyeron un centro poblado, llamado Puerto Carreño, en el cual es sobresaliente el cultivo de palma de aceite de la empresa Indupalma. Esta alega propiedad sobre grandes extensiones de tierra, entre ellas las que ocupan los parceleros que desde antaño colonizaron los baldíos del hoy Puerto Carreño.

Con distintos documentos y escrituras públicas, Indupalma sustentaba sus pretensiones, alegando haber obtenido sus predios por distintas transferencias y negocios con supuestas empresas agrarias. Entretanto, los colonos campesinos, sin ningún poder de negociación frente a Indupalma, se encontraban expuestos a ser desalojados de lo que consideraban sus tierras, lo cual implicaba un alto costo para ellos en términos de ruptura de su tejido social y de evidentes costos económicos derivados del trabajo de tantos años en la producción agrícola.

Fue entonces cuando entró a actuar el PDPMM, a través de asesoría jurídica y acompañamiento a las comunidades campesinas organizadas en Asoprodagro, en una disputa desigual entre campesinos y la poderosa empresa Indupalma. El proceso de acompañamiento, en primer lugar, logró cuestionar las pretensiones de Indupalma, y evidenciar que buena parte de

los predios disputados por la empresa a los campesinos eran baldíos de la nación, en los que no era claro que el Incora (hoy Incoder) los hubiera asignado a través del proceso legal y ordinario que rige el tema de baldíos dentro de la ley agraria (Ley 160), es decir, se estaba ante un caso de baldíos indebidamente ocupados por la empresa en contra de los derechos del campesinado.

En segundo lugar, además de ser una disputa desigual, de campesinos pequeños productores frente a una poderosa empresa, hubo equivocaciones de las instituciones o actuaciones poco claras, cuya develación correspondió también al PDPMM. Adicionalmente a las actuaciones poco claras de las instituciones, se constató que las comunidades no habían tenido apoyo de la Alcaldía de San Alberto y que, por el contrario, su acción buscaba el desalojo de los campesinos. Esto quizá debido al poder de Indupalma en el municipio y en la región.

Caso tierras El Garzal (Simití). La lucha por la titulación de las tierras

El Garzal es un corregimiento que pertenece al municipio de Simití, al sur del departamento de Bolívar, y comprende unas 25.000 hectáreas. Dista de Barrancabermeja unos 90 kilómetros, y en lancha de motor se llega desde esa ciudad en dos horas y media. La población de El Garzal está formada por 357 familias aproximadamente, que suman unas 1.500 personas (Plata & Cáceres, 2015).

Las comunidades campesinas de El Garzal, gracias a su organización y al apoyo de Asproas, han promovido una estrategia productiva centrada en la producción de alimentos, en

modelos de fincas diversificadas, para garantizar su autonomía alimentaria y la del mercado local de Simití. Producen maíz, arroz, mango, coco, banano, frijol, plátano, yuca y especialmente cacao, como producto con opción de mercado del que derivan sus mayores ingresos monetarios. En 2013 existían unas 250 hectáreas sembradas, con un promedio de producción anual cercano a las 150 toneladas (Plata & Cáceres, 2015: 502).

En 1998, la comunidad le pidió al Incoder verificar la supuesta propiedad de las tierras de las que decía ser dueño Manuel Enrique Barreto²³. De este modo se inició el proceso de titulación de baldíos, cuyos primeros resultados exitosos solo se verían hacia 2005. Asproas, junto al PDPMM, lideró el proceso de acompañamiento, convocatorias y gestión como estrategia de resistencia a la coacción paramilitar.

Con esta iniciativa se logró visibilizar el problema de El Garzal a nivel local, regional y nacional y se convocó una amplia presencia institucional de Acnur, Swissaid, Suippcol, Justapaz, Equipos Cristianos de Acción por la Paz (ECAP) y la Diócesis de Barrancabermeja, entre otros²⁴. Este componente de la estrategia, de visibilización y presencia institucional, neutralizó la coerción paramilitar y volcó la mirada del Incoder y de la nación al tema de baldíos en esa zona.

Otro aspecto de la estrategia fue la contratación de servicios de abogados, además de los apoyos en este aspecto por parte del PDPMM, para que ayudaran con el proceso de titulación de tierras iniciado en 1998, que marchaba con gran dificultad, y para que el caso fuera incluido entre iniciativas gubernamentales creadas para proteger a la población desplazada (Plata & Cáceres: 510). Con la colaboración de los abogados contratados por las entidades acompañantes, la comunidad

23. Supuesto narcotraficante y luego miembro activo del paramilitarismo en la zona, con presencia en ella desde los años ochenta.

24. Swissaid Colombia es una ONG de cooperación al desarrollo que tiene presencia en Colombia desde el año 1983. Su misión es aportar al empoderamiento de las organizaciones sociales a través del acompañamiento, apoyo y formación en la construcción de estrategias apropiadas al contexto, las diversidades culturales y biológicas, fundamentadas en principios de democracia, buen gobierno, institucionalidad, cultura de paz y equidad de género para contribuir a un desarrollo rural sostenible (<http://www.swissaid.org.co/node/9>).

Suippcol: Programa suizo para la promoción de la paz en Colombia, creado en 2001.

Justapaz: Es la Asociación Cristiana Menonita para Justicia, Paz y Acción No Violenta, fundada en 1990. Es un ministerio de la Iglesia Cristiana Menonita de Colombia (http://www.justapaz.org/index.php?option=com_content&view=article&id=37&Itemid=).



pudo poner en evidencia la ilegalidad de los títulos conseguidos por Barreto en los años 80 y, a pesar de una decisión jurídica en contra de la comunidad, proferida por un juez de Simití, que puso a la comunidad al borde de ser desalojada, se logró finalmente en 2013 que el Incoder detuviera la revocatoria de los títulos realizada por dicho juez y decretara la entrega de 214 títulos de tierras. En esta coyuntura, el 4 de abril de 2013, el Estado –a través del Incoder– entregó públicamente 64 títulos de propiedad a familias de El Garzal (Plata & Cáceres: 513-514)²⁵.

4. APRENDIZAJES SISTEMATIZADOS -PARA EL FUTURO- DESDE LOS TERRITORIOS

De manera general, las lecciones aprendidas, en función de la construcción de paz en el posconflicto y en relación con el contenido de lo discutido en La Habana sobre la Reforma Rural Integral (RRI), es decir, el *acceso a tierras, territorio (apropiación y uso del suelo y del territorio) e integralidad del desarrollo*, se relacionan con el acierto del enfoque territorial que lograron los procesos de paz y desarrollo comentados. En efecto, esos procesos lograron construir imaginarios de región, desde la perspectiva de las comunidades, con métodos participativos, y con criterios de inclusión social y de eficiencia (competitividad). Sin tal enfoque, hoy no se podrían calificar tales *interlocuciones* (intervenciones) como integrales, lo cual es el mayor logro. De nada hubiera servido un conjunto de acciones dispersas sin ninguna articulación.

En este sentido se hizo una *construcción participativa del territorio* desde lo veredal, lo municipal y lo regional, con base en procesos organizativos de las comunidades que no son otra cosa que la expresión y el resultado del enfoque territorial y sus atributos de participación e inclusión social y productiva.

Los procesos productivos reseñados, en función de la ecuación *tierras-territorio-integralidad*, muestran que difícilmente los procesos productivos serían sostenibles y eficientes sin resolver el asunto del acceso a la tierra o del reconocimiento de los derechos de propiedad del campesinado sobre la tierra. Esto es tan cierto que el proyecto regional de cacao operó con base en el criterio de que los beneficiarios debían tener tierra, en posesión o en propiedad. En todas las iniciativas productivas se evidenció que la carencia de tierras o la negación de derechos de propiedad eran una limitante para el propósito económico. También las experiencias de El Garzal en Simití y de Asoprodagro en el Cesar lo evidencian y, por defecto, el distrito agrario se inventó como resultado de la tendencia al despojo de tierras del campesinado (de manera forzada y no forzada).

Para el futuro próximo de construcción de paz, la argumentación que acá se presenta parte de la ocupación productiva del territorio por sus propios pobladores, por un número cada vez mayor de campesinos con propiedad en firme. De esta forma se genera arraigo y se consolidan relaciones sociales menos precarias, y al mismo tiempo se suscita el interés de formalizar los derechos de propiedad como una de las vías que, a su vez, permitiría evitar la concentración de la propiedad en alguna medida.

El conflicto de Asoprodagro no puede entenderse solo como la lucha por un título de propiedad, sino que es una disputa por la tierra. En un sentido más amplio, se trata de la soberanía sobre un territorio, pues involucra al menos dos dimensiones: una es la competencia por el uso del suelo de campesinos productores de alimentos frente a una empresa impulsora de un modelo agroindustrial de plantación, como la palma aceitera; y la otra es la garantía de los derechos campesinos, entre ellos su derecho alimentario y el de la población local (FIAN, 2013: 167).

25. El hostigamiento paramilitar no acabó automáticamente con la entrega de títulos a la comunidad. Salvador Alcántara, el líder más destacado de la comunidad, tuvo que salir otra vez de El Garzal ante nuevas amenazas, y permaneció exiliado por siete meses. Las contrariedades continuaron: los títulos entregados en 2013 llegaron sin planos, lo cual impedía registrar legalmente las propiedades. Finalmente, en 2015 se recibió la noticia de que la demanda contra la comunidad de El Garzal carecía de sustento y el proceso llegaba a su fin (Plata & Cáceres: 513).

Con respecto a la apropiación del territorio y las decisiones sobre su uso, las experiencias comentadas enseñan que las condiciones particulares de un territorio son determinantes, no solo para el establecimiento técnico de un cultivo, sino respecto de su orientación, en términos de los objetivos diversos que se quiera obtener.

En los procesos productivos de bananito y cacao se partió de lo existente, sin forzar en los territorios cosas nuevas que aparentemente podrían ser interesantes²⁶. Por el contrario, las iniciativas productivas exitosas, como cacao, palma, frutales, etc., tenían raíces en el territorio (Magdalena Medio o distrito agrario antioqueño o Meta). Esto es una evidencia clara, además, del carácter participativo del proceso y de la relativa autonomía (empoderamiento) de las comunidades en sus demandas hacia los programas.

También, la lección vale para el contexto social y político. Con un mismo proyecto, las valoraciones son distintas. En sur de Bolívar y Cesar, la práctica de los proyectos productivos enfatizaba los aspectos sociales y de protección y defensa de los Derechos Humanos por el contexto de violencia y por una mayor presencia histórica de los grupos armados irregulares. Por el contrario, en Yariguíes y Vélez este proyecto de cacao y algunas otras iniciativas productivas enfatizaban los aspectos técnicos y económicos y había una mejor actitud para recibir el discurso de la necesidad de modernizar las unidades productivas y de proyectarse empresarialmente.

Cabe acá otra reflexión, a manera de lección aprendida en relación con la especificidad territorial y el contexto. El proyec-

to regional de cacao se convirtió en alternativa de ocupación productiva lícita en algunas zonas. La lección aprendida apunta a dos aspectos: uno es el manejo acertado, 'prudente' y persuasivo del discurso para el logro de ciertos objetivos difíciles en una zona de actores armados irregulares y delincuencia común frente a un tema estratégico como es la erradicación de cultivos ilícitos; y el otro es el método para el logro de tales objetivos, como es el de las 'buenas prácticas' (fincas exitosas).

El proyecto de cacao nunca se presentó por parte de los equipos de la CDPMM como un proyecto de sustitución de cultivos ilícitos; desde un comienzo fue presentado como una alternativa viable para la economía campesina. Sin embargo, en el sur de Bolívar y en Cesar sí actuó en el sentido de desincentivar la siembra de coca por parte de campesinos pobres. En estas zonas el discurso del PDP fue persuasivo, en el sentido de mostrar la viabilidad de la finca campesina (PNUD & PDPMM, 2008: 144)²⁷.

La modernización e incorporación de tecnologías no puede hacerse sinónimo de descomposición social del campesinado en favor de modelos excluyentes en el agro. El proyecto del cacao demuestra que el campesinado no se *descompuso* al incorporar mejores tecnologías y técnicas agroecológicas y promover la mejora de la productividad²⁸.

La asistencia técnica ha sido un componente descuidado de parte de las administraciones municipales. No obstante, las gestiones de Ecocacao y de Bananito permitieron ganar apoyos institucionales, especialmente de la Gobernación de

26. En el Magdalena Medio, por ejemplo, se intentó plantar higuera, cuyos flujos financieros y rentabilidad eran muy positivos para los expertos. Los campesinos se llegaron a entusiasmar. Sin embargo, nunca había habido tradición de ese cultivo en la zona y las mismas condiciones agronómicas de tipo adaptativo de cualquier especie se desconocían. El cultivo no prosperó; las condiciones de luminosidad –decían los expertos– no eran las ideales.

27. Asocalima, que es una organización que formó parte del proceso PDPMM, y cuyo producto líder de finca era el frijol, fue mostrada como una de las organizaciones que logró erradicar los cultivos ilícitos: “[...] es una asociación que erradicó los cultivos ilícitos, fortalece el mercado con productos como frijol y en este momento, presenta los frijoles enlatados en 16 presentaciones, vendiéndose actualmente en los supermercados Carrefour” (Moros, 2005).

28. Por ejemplo, la utilización de clones de alto rendimiento y el mejoramiento de la asistencia técnica han sido factores importantes para aumentar la productividad en cultivos que vienen desde la fase I del LP. Han pasado de 400 a 600 kg/ha e incluso de 500 kg/ha a 1.200 y 1.500 kg/ha al año (en los casos más exitosos), según lo informado por los productores.



Santander. Sin embargo, el nivel de empoderamiento logrado por sus socios, campesinos productores, se tradujo en que ellos mismos asumieron los asuntos de la asistencia técnica por su cuenta, adquirieron capacidades técnicas adecuadas e impulsaron (en el caso de Ecocacao) esquemas de manejo de asistencia técnica tan cualificados que a la postre llenaron el vacío estatal, convirtiéndose en Epsagro.

La lección que deja el tema de gestión interinstitucional que ampliamente hicieron el proyecto regional de cacao y Ecocacao a lo largo de todos estos años, en particular para lograr incentivos, es que hay que utilizar con oportunidad los instrumentos de la política gubernamental, a pesar de que los facilitadores no lo vean tan importante dado que, como en el caso que nos ocupa, las financiaciones del proyecto parecían suficientes. Además de la aparente suficiencia de recursos monetarios y de que se trataba de una intervención privada, se acudió de manera oportuna a los incentivos de la política agraria, una alternativa relevante, sobre todo por el contexto del momento y de la región, en que la confianza y credibilidad hacia el Gobierno y la institucionalidad eran (y son) muy bajas. La gestión de actores privados buscando la participación del Gobierno es un buen ejemplo de gestión interinstitucional que potencia las acciones sobre los territorios. Además, es muy difícil lograr impactos significativos si no se comprometen los distintos niveles de gobierno, pues las acciones que acá se han comentado tuvieron un impacto, en términos *micro* o *meso*, pero no a una mayor escala como requeriría el país en el posconflicto.

Un riesgo de los modelos productivos presentados era (y es) la eventual especialización de los productores en un solo producto 'líder' para el mercado, lo cual en cultivos como cacao o palma, o bananito bocadillo, podría quebrar totalmente a los productores frente a bajas de precio determinadas por los mercados globales. Al respecto, el mensaje es diversificar, tener más de un producto 'líder' para el mercado y, sobre todo, tratándose de agricultores familiares o de pequeños productores, no descuidar la producción de alimentos para el autoabastecimiento de la familia y para el mercado local. En

una eventual crisis de precios de un producto líder, sin unidades productivas diversificadas, el impacto es para las familias campesinas y para el conjunto de las economías locales.

Sobre la integralidad del desarrollo en un territorio concreto, las experiencias estudiadas enseñan que los esfuerzos participativos y organizativos no se pueden quedar en los límites estrechos de un proyecto sectorial. Es decir que todo el esfuerzo organizativo en los proyectos regionales de cacao o bananito trascendió en sus objetivos productivos o económicos hacia aspectos de las otras líneas de *interlocución* (intervención), tales como Derechos Humanos o gobernabilidad democrática en las localidades o municipios. Se encontró que los mismos líderes campesinos de un gremio eran los mismos que formaban parte de los procesos de presupuesto participativo, o de formación de administradores públicos locales, o eran líderes para el diálogo con el Gobierno en temas como el desplazamiento forzado, la minería o la infraestructura de las vías terciarias. En todo caso, lo destacable es la intencionalidad de incidir en las decisiones sobre el desarrollo local, como sujeto social y político.

El grado en que esto se logró o las lecciones aprendidas en este ámbito serían tema de miradas investigativas en lo cultural y en los aspectos políticos e institucionales de los procesos de paz y desarrollo. En este sentido, la asociatividad fue un medio importante para potenciar algún nivel de empoderamiento, y los métodos de trabajo, como el intercambio de experiencias, también contribuyeron a ello.

Las lecciones más importantes con respecto al distrito agrario apuntan sobre todo al tema de apropiación del territorio (y territorialidad) e integralidad del desarrollo, con algunos mensajes de carácter institucional muy pertinentes²⁹:

1. El principal logro del DA, en una mirada de 20 años, es haberse materializado en acuerdos municipales y en la actual ordenanza departamental, y poder incorporarse como figura destacada del ordenamiento territorial de los municipios y del departamento, gracias al carácter vincu-

29. En este tema, se remite al lector al Anexo 1; presente en la versión original del autor, en digital, en el CD que se encuentra en la contraportada.

Así pues, lograr la sostenibilidad y éxito de los procesos estudiados, pero a una escala mayor, nacional y regional, debería ser el horizonte de la política pública rural para el posconflicto.

lante implicado en los POT. Esto significa una posibilidad cierta de protección de los territorios campesinos frente a dinámicas agroindustriales o mineras de gran envergadura, en el sentido de garantizar la permanencia del campesinado en sus territorios y la producción de alimentos como función principal en beneficio de sus familias y del conjunto de la población local y regional en términos de autonomía alimentaria.

2. En segundo lugar, es relevante el fortalecimiento organizativo del campesinado en el Oriente antioqueño, desde el punto de vista gremial y como sujeto social y político. La metodología que se abrió paso fue la de impulsar un tipo de organización supramunicipal que vinculó, en el paso a paso del proceso, a los campesinos productores y los convirtió en promotores del proceso. Se puede concluir entonces un cierto empoderamiento de las comunidades como logro y como lección aprendida, en tanto sus contenidos metodológicos.
3. Otra lección es haber logrado orientar una visión de planificación territorial más allá de la finca campesina, a tal punto de lograr planes de acción (participativos) de microcuencas (destacada participación de las comunidades y sus organizaciones) en interlocución con la institucionalidad local³⁰.
4. La figura de DA, basada en zonas agroalimentarias, es

relevante como criterio de ordenamiento territorial que protege al campesinado sobre otros actores más fuertes como las empresas mineras y la agroindustria. Además, esta figura, al igual que la de zonas de reserva campesina (ZRC), es un buen ejemplo del tipo de mecanismos e institucionalidad que en La Habana se discutió en el punto agrario, en relación con el tema de apropiación del territorio y territorialidad (relaciones de poder desde y entre las comunidades), particularmente con referencia a los mecanismos de participación comunitaria, planificación del uso y ordenamiento del territorio, concertación y diálogo entre diversos actores (campesinos, indígenas y afros), entre otros temas involucrados.

Finalmente, una lección aprendida que se desprende de todas las experiencias investigadas es la relativa a cómo la temporalidad de los proyectos y procesos se correlaciona directamente con su éxito y sostenibilidad, de acuerdo con el mayor o menor tiempo de maduración. En los DA (y en todas las experiencias que se han documentado) sobresale el aspecto de la *maduración* de los procesos. Al revisar las experiencias se llega a la conclusión de que el acompañamiento a las comunidades y a los proyectos mismos solo fue exitoso o relevante en contextos de largo plazo. Entre 5 y 7 años sería el lapso mínimo que la revisión de las experiencias aconsejaría³¹.

5. REFLEXIONES Y RECOMENDACIONES

El reto para el Gobierno Nacional, entre otros actores, es posicionar como política pública las estrategias y métodos que hicieron sostenibles y exitosos los procesos y experiencias descritos y valorados en este documento. De no hacerlo,

30. Un escenario institucional de participación que esta investigación destaca en Antioquia es el Consejo Municipal de Desarrollo Rural (CMDR). En el Magdalena Medio, por ejemplo, a pesar de su trayectoria de 20 años, el CMDR no tuvo esa relevancia tan elevada como en Antioquia.

31. Un concepto calificado de un asesor, con alta experiencia en la complejidad del DA, recomendaba que no fuera inferior a cinco años. Magdalena Medio es un buen referente de esta lección aprendida. El asunto tiene que ver con la maduración de los procesos. Los tiempos rurales son más dilatados que los urbanos por las distancias, por idiosincrasia y por estilos de vida.



tales procesos solo habrían tenido un impacto pequeño, a nivel micro. Así pues, lograr la sostenibilidad y éxito de los procesos estudiados, pero a una escala mayor, nacional y regional, debería ser el horizonte de la política pública rural para el posconflicto.

Si bien hay acuerdo en asumir un enfoque territorial del desarrollo rural, por todo lo dicho en este documento, por las ventajas frente a la visión sectorial y por las referencias que se comparten en La Habana y con la Misión Rural, es necesario recomendar, en consecuencia, un cambio en los métodos de planificación del agro: una planificación desde y con las regiones, lo cual a su vez hace un llamado a construir o fortalecer una institucionalidad de carácter descentralizado y una visión de planificación distinta en la actitud de los funcionarios y en los métodos. De manera general, se deben privilegiar más los métodos participativos de reconocimiento territorial con el uso de cartografía social, cartografía técnica, mapas temáticos y menos discursos de texto, generalmente contruidos por fuera de los espacios territoriales. Los funcionarios de gobierno, en este sentido, se deberían parecer mucho a los acompañantes que tuvieron los procesos de paz y desarrollo en todos los territorios del país. Hay muchas más cosas para decir, pero por ahora el criterio central es que a un enfoque territorial del desarrollo deben corresponder unos métodos y una institucionalidad en consecuencia.

Se trataría de procesos de planeación, que no son solo un asunto técnico, sino que tienen que ver con aspectos del comportamiento de la familia o unidad productiva y de las sociedades rurales, en términos de su nivel educativo y sus particulares características culturales, la historia del territorio y las condiciones concretas de las cuales se parte. Así que, en este sentido, no se pueden decretar los tiempos. Estos dependen, principalmente, de los ritmos de las comunidades, que a su vez obedecen a sus costumbres, su nivel educativo y la claridad y capacidad de comprensión sobre los objetivos a lograr.

El acompañamiento debe ser continuo y de largo aliento, pues el proceso de fortalecimiento organizativo, alistamiento y ejecución de un proyecto de inversión para el largo plazo

así lo amerita. Según la experiencia del Magdalena Medio, un proyecto no se consolida en menos de 5 a 6 años, en el mejor de los casos (palma campesina y cacao, por ejemplo, tardaron alrededor de 6 a 8 años en consolidar sus organizaciones y mostrar resultados de eficacia y eficiencia).

El estudio de las experiencias mostró la carencia casi absoluta de una institucionalidad rural. La existente es centralizada y ausente de las regiones, y la nueva institucionalidad de este tipo no puede ser una repetición; debe ser pensada en un contexto de desconcentración y descentralización de funciones y competencias. A manera de ejemplo, las convocatorias del Ministerio de Agricultura poco sirvieron en los territorios campesinos. Hay que desconcentrar y descentralizar las funciones del Ministerio de Agricultura, comenzando por la información, para que esta fluya por canales adecuados y llegue a las regiones y, por supuesto, a las comunidades y sus líderes.

El acompañamiento debe ser continuo y de largo aliento, pues el proceso de fortalecimiento organizativo, alistamiento y ejecución de un proyecto de inversión para el largo plazo así lo amerita.

Deben fortalecerse los organismos locales y regionales de consulta y de decisión, como por ejemplo los consejos municipales de desarrollo rural y los consejos territoriales. Deben crearse espacios de encuentro interinstitucional que hagan una mirada conjunta de un mismo territorio, como condición *sine qua non* para la formulación de sus planes operativos anuales.

Otro punto central es que la institucionalidad que se cree o se fortalezca debería recoger el acumulado de competencias ganadas por las comunidades campesinas y sus líderes en estos veinte años de programas de paz y desarrollo. A manera de ejemplo, es mucho lo que saben ciertos campesinos en materia de cultivos, técnicas, plagas y enfermedades. ¿Por

qué no inventar esquemas de asistencia técnica con ellos y certificar sus competencias? Ya hay experiencias referentes, como la de Ecocacao.

En el tema de tierras se tienen previstas las distintas formas de acceso a tierra, con base en los mecanismos de ley existentes desde la Ley 135 de 1961, algunos de ellos no aplicados por el Estado. Los casos mostrados tipifican situaciones y modalidades de despojo de tierras que sufren los campesinos, pero también las formas acertadas como se logró su reivindicación y recuperación (aún en proceso).

La forma como se resuelven los casos de tierras es muy ilustrativo de lo negociado en La Habana, sobre todo en cuanto al aspecto de participación de las comunidades organizadas y los mecanismos posibles con que ellas pueden contar para la resolución de las situaciones.

En los casos mostrados queda claro que el poder de decisión parte desde lo local y que se requiere, no obstante, una institucionalidad descentralizada, pues instituciones (como era el Incoder), desde Bogotá, no conocen el tejido social de las regiones y desconocen los aspectos vivenciales que afectan a los campesinos.

Queda claro, también, en las experiencias de tierras, que el acompañamiento permanente a las comunidades de largo plazo y la asesoría especializada en los aspectos jurídicos, además de los mecanismos y métodos puestos en marcha, fueron definitivos en el éxito para la restitución de los derechos a la tierra de los afectados.

Acá vale la pena recomendar puntualmente el impulso de 'laboratorios jurídicos' o una figura parecida, con alcances regionales, para concretar el acompañamiento jurídico y técnico a las comunidades afectadas. En este sentido, las universidades regionales deberían ser fortalecidas en el tema jurídico agrario, pues hoy su debilidad es evidente y por ello se recurre a los entes bogotanos, profundizando una inconveniente visión centralista, con altos costos de todo tipo e impidiendo el empoderamiento de los territorios.

En general, debe construirse la institucionalidad de tierras desde lo local, pues no basta con que las recientes reformas institucionales creen la Agencia Nacional de Tierras, u otros entes similares, sin el soporte local y regional de esas

mismas instancias. No puede ser posible, por ejemplo, que los mejores abogados estén en Bogotá, en desmedro de las necesidades regionales, como pasaba con el Incoder.

Al lado de la creación de jurisdicciones agrarias, tema discutido en La Habana, se requiere crear o fortalecer otras instancias locales y regionales para los procesos de formalización jurídica de tierras, de baldíos y de posesiones para la clarificación y saneamiento de la propiedad y otros conflictos de envergadura, como la apropiación de tierras de la nación por actores privados (ganadería extensiva, por ejemplo) en perjuicio de agricultores y pescadores.

En el segundo tema, de uso del suelo y de apropiación del territorio, la figura de distrito agrario presenta ventajas sobre las zonas de reserva campesina (ZRC) por el carácter vinculante (normativo, obligatorio) de la figura en el ordenamiento del territorio, por contar con una base legal e institucional, por su defensa de la producción campesina de alimentos, que beneficia la autonomía alimentaria local, y por su carácter de mecanismo de protección del territorio campesino frente a los avances de dinámicas económicas que amenacen o les disputen el territorio a los campesinos (gran minería, agroindustria, ganadería). En este sentido, se sintoniza con las discusiones sobre las zonas de reserva campesina y puede mejorar ese planteamiento o complementarlo.

También respecto del territorio y su apropiación, las experiencias productivas que se presentan y el distrito agrario muestran los aspectos relevantes de una estrategia productiva sostenible, desde un enfoque territorial del desarrollo rural, que muestra sus ventajas sobre la visión tradicional sectorial, pues este enfoque nuevo, que comparten las negociaciones de La Habana y los estudios de la Misión Rural, tiene implicaciones positivas en cuanto permite una vía más expedita para lograr la integralidad del desarrollo, pues la mirada institucional se hace sobre un mismo territorio y no, como convencionalmente se viene haciendo, como la suma de acciones sectoriales. Este comentario aborda el aspecto tres de las discusiones del primer punto de La Habana: el de integralidad del desarrollo.

En las reformas institucionales recientes, como la de creación del Consejo Nacional de Uso del Suelo, la recomendación



puntual sería establecer instancias locales y regionales que retoolimenten el organismo nacional, pues preocupa que en los decretos no haya una visión descentralizada al respecto. Sería inconveniente que las decisiones estratégicas de uso del suelo fueran determinadas *exclusivamente* por el nivel nacional, sin el concurso de las autoridades regionales y sin la consulta y decisión de las comunidades que habitan los territorios.

Otro aspecto relevante en el tema de la apropiación del territorio son las formas organizativas que asumen las comunidades campesinas, lo cual les permite dotarse de capacidades, en un sentido amplio, técnicas, administrativas y de gestión, y tener como resultado la sostenibilidad de los procesos, como quedó sustentado. También en la apropiación del territorio se destacan las mejores o más apropiadas formas de uso del suelo, desde las condiciones específicas de cada territorio. En este sentido, ligando lo uno y lo otro, debería pensarse en construir institucionalidad local y regional agraria desde el reconocimiento de las organizaciones sociales, de sus competencias (deberían certificarse competencias en distintos temas) y sus eventuales funciones de planeación de procesos, ejecución de asistencia técnica integral, contratación y ejecución de proyectos (impulso de *empresas* locales y regionales de servicios de apoyo a la producción, por ejemplo).

Se esperaría, finalmente, dentro de este tema de economía campesina, que la política pública para la agricultura familiar, cuya dirección administrativa no se ha creado aún en el MinAgricultura, diseñara unos instrumentos muy acordes con la naturaleza de la misma. Hasta ahora se habla del tema sin siquiera tener claras las características de sus beneficiarios (todos se tratan como pequeños productores, sin diferenciar quiénes son empresarios pequeños y quiénes son agricultores familiares) y los incentivos para tales unidades productivas y familiares de manera diferenciada, tales como crédito o microcrédito, subsidios para cubrir los costos de las certificaciones orgánicas (la hipótesis es que lo agroforestal o agroecológico es el mejor uso del suelo-finca), así como los de las organizaciones sociales y gremiales para la comercialización, etc., como quedó sugerido en las experiencias campesinas presentadas (bananito, cacao, hortalizas y frutales en el DA antioqueño).

Se esperaría, finalmente, dentro de este tema de economía campesina, que la política pública para la agricultura familiar, cuya dirección administrativa no se ha creado aún en el MinAgricultura, diseñara unos instrumentos muy acordes con la naturaleza de la misma.

En el diseño de mecanismos e incentivos para la producción agraria, especialmente campesina, debería validarse y retomarse la experiencia de los fondos rotatorios que crearon las comunidades como mecanismo de apalancamiento, pues ellos en las experiencias mostraron muchas ventajas: cohesión social, mejores relaciones de confianza, carteras crediticias sanas y aprendizaje de competencias financieras, administrativas y empresariales.

Se requiere incentivar los modelos agroecológicos de las regiones, en un contexto de cambio climático, como un argumento más de la eficiencia de la economía campesina. También se deben enfatizar los resultados sociales benéficos en la alimentación sana y en la vida saludable, que no han logrado consolidarse por los altos costos de los insumos debido a sus bajas coberturas en la fabricación y por la inexistencia de redes fuertes de mercado, en donde estén articulados productores y consumidores (de manera orgánica sería óptimo), comprometidos con el consumo sano y pagando precios que cubran los mayores costos de calidad. Además, las certificaciones orgánicas son difíciles y costosas.

En el aspecto tres, de la *integralidad del desarrollo rural*, quedaron expuestas las debilidades del enfoque sectorial sobre un enfoque territorial y cómo los aspectos del entorno, como las vías terciarias y los apoyos a la comercialización, pueden ser definitivos pues apuntan a las principales limitantes en las experiencias analizadas. La recomendación es aún general, pero podría decirse que se requiere fortalecer los procesos campesinos hacia la integralidad del desarrollo,

con inversiones en bienes públicos prioritarios (vías terciarias, centros de acopio o mercados campesinos y soluciones de riego y para la sequía). En temas determinantes como es el de las vías terciarias, habría que impulsar esquemas como el de *bancos de maquinaria*, novedosos en su funcionamiento institucional por la conjunción de Estado y comunidades en la coordinación y dirección de los mismos.





BIBLIOGRAFÍA

1. Atchoarena, D. & Gasperini, L. (2004). *Education for rural development: towards new policy responses*. Roma: FAO.IIPE-Unesco.
2. Baribbi, A. & Arboleda, J. (s.f.). *Finca campesina y desarrollo rural. Programas regionales de desarrollo y paz*. DPS y Unión Europea.
3. Beltrán, L. & Ruiz, E. (2010). *Estado del arte. Caso Asoprodagro. Parceleros de San Alberto, sur del Cesar*.
4. Briceño, L. (2015). *Algunas experiencias de agricultura familiar en el marco de la Política Pública para el Desarrollo Agropecuario y Rural*. Informe de Consultoría, para el PNUD.
5. Castillo, O. L. (2008). *Paradigmas y conceptos del desarrollo rural*. Colección apuntes No. 2. Bogotá D.C: Universidad Javeriana.
6. CEAM - Corporación de Estudios, Educación e Investigación Ambiental. (s.f.). El distrito agrario del oriente antioqueño. "Una propuesta para el desarrollo rural sustentable" 2006-2009 (44 págs.).
7. CID. (s.f.). *La reforma rural. Una deuda social y política*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
8. Cinep. (2010). *El legado de las políticas de Uribe: retos para el gobierno de Santos*. Bogotá.
9. DNP. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*. Bogotá.
10. FAO. (1998). *Estrategia de desarrollo rural como eje en la disminución de la extrema pobreza en la región*. Documento Larc/98/3. Oficina regional para América Latina y el Caribe.
11. Forero, J.; Garay, L.; Barberi, F.; Ramírez, C.; Suárez, D. & Gómez, R. (2013). La eficiencia económica de los grandes, medianos y pequeños productores agrícolas colombianos. En: Garay, L. J. et al. (2013). *Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia. Problemáticas y retos actuales*. Bogotá: OXFAM.
12. Garay, L. J. (2013). Derecho real de superficie. Antecedentes teóricos y consideraciones de economía política sobre su adopción en el caso de Colombia. En: Garay, L. J. et al. (2013). *Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia. Problemáticas y retos actuales*. Bogotá: OXFAM.
13. Garay, L. J.; Bailey, R.; Forero, J.; Barberi, F.; Ramírez, C.; Suárez, D.; Gómez, R.; Castro, Y.; Álvarez, J.; Roldán, R.; Sánchez, E.; Machado, A.; Salgado, C.; Naranjo, S. & Perry, S. (2013). *Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia. Problemáticas y retos actuales*. Bogotá: OXFAM.
14. Gobierno Nacional & Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. (2014). *Borrador Conjunto. Acuerdo Agrario*.
15. Llambi, L. (2001). Globalización, ruralidad, nueva ruralidad y desarrollo rural. Memorias Seminario Internacional: La nueva ruralidad en América latina. *Maestría en desarrollo rural 20 años tomo II* (págs. 4-48). Bogotá: Universidad Javeriana.
16. Machado, A. (1998). *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*. Bogotá: El Ancora.
17. Machado, A.; Salgado, C. & Naranjo, S. (2013). Territorios para el desarrollo de las sociedades y economías campesinas. En: Garay, L. J. et al. (2013). *Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia. Problemáticas y retos actuales*. Bogotá: OXFAM.
18. Moros C., J. E. (2005). La Oficina de Naciones Unidas contra la droga, el delito y el desarrollo alternativo en Colombia. Conferencia. En: PDPMM-OPI. (2005). *Documento Ocasional No. 4* (pág. 51).
19. Ocampo, J. A. (2014). *Saldar la deuda histórica con el campo. Marco conceptual de la misión para la transformación del campo*. DNP.
20. Pachón, F. (2011). *Desarrollo rural: superando el desarrollo agrícola* (pág. 53). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
21. Plata, W. & Cáceres, S. (2015). *Resistir a los violentos y tejer sociedad desde la fe: El Garzal (Colombia)* (págs. 497-525). Disponible en: [<http://dx.doi.org/10.11144/javeriana.tx65-180.rvts>].
22. PNUD. (2011). *Informe Nacional de Desarrollo Humano. Colombia Rural; razones para la esperanza*. Bogotá.
23. PNUD & PDPMM. (2008). *Rutas y vivencias de nuestra gente. Sistematización de experiencias en los procesos de los pobladores y pobladores del Magdalena Medio*. Bogotá.
24. Salgado, C. (2013). Estado del arte sobre los enfoques recientes en torno al desarrollo rural. *Revista Economía Colombiana*. Bogotá.



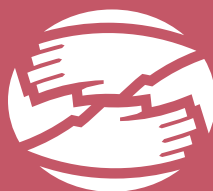


2

LA COCA CAMPESINA EN COLOMBIA

UN DESAFÍO PARA
EL POSCONFLICTO

◇ María Clara Torres



**DESARROLLO
Y PAZ TERRITORIAL**

CON DIGNIDAD, PARTICIPACIÓN, SOLIDARIDAD

SABEMOS CÓMO

HUMANIZACIÓN DE LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS



El primer paso para la elaboración de este estudio fue la recopilación de los documentos elaborados por la UE sobre su enfoque, prioridades y experiencias en el tema de los cultivos ilícitos en Colombia.

El segundo paso procedió a la selección de algunos casos emblemáticos. Se buscó que las experiencias mostraran diversas formas de intervención de la Unión Europea en Colombia, como Laboratorios de Paz y contratos de subvención directa con la institucionalidad pública departamental. Los casos seleccionados fueron los siguientes: Micoahumado (Magdalena Medio), Puerto Toledo (sur del Meta), Leiva y Rosario (Nariño), y Guaviare.

Como tercer paso, se realizaron visitas de campo a las regiones. Se hicieron entrevistas a profundidad y se llevaron a cabo conversaciones informales con los líderes comunitarios y equipos técnicos. Se visitaron las fincas de los beneficiarios, lo cual permitió realizar observaciones activas y descripciones etnográficas.

El estudio muestra que no ha habido una estrategia única por parte de la UE para afrontar el problema de los cultivos ilícitos en Colombia. La diversidad de estrategias deja ver complejas interacciones entre actores globales, nacionales y regionales, con prioridades cambiantes y capacidades de negociación desiguales. Por un lado, las prioridades que ciertos territorios tuvieron en la agenda bélica gubernamental redujeron el margen de maniobra de los demás socios del proyecto a la hora de proponer iniciativas distintas a la política dominante. Lo anterior fue especialmente cierto en la fase de

formulación de los proyectos. Por el otro, el liderazgo de los operadores locales para afianzarse frente a los poderes locales *de facto* jugó un papel importante en la definición de los resultados. Las experiencias financiadas por la UE en el tema de cultivos ilícitos son tan diversas como las regiones mismas.

El documento está dividido en cinco capítulos. El primero ofrece una historia reciente de la política colombiana contra las drogas y analiza de qué manera los recientes cambios en la guerra global contra las drogas abren posibilidades democratizadoras para el campesinado cocalero.

El segundo capítulo presenta el caso del Espacio Humanitario en Micoahumado (sur de Bolívar). Allí, la erradicación de las plantaciones de coca fue una iniciativa de las comunidades campesinas para afirmar su autonomía respecto de los actores armados y protegerse de la guerra.

El tercer capítulo analiza el caso del proyecto de desarrollo alternativo en Puerto Toledo, un corregimiento del municipio de Puerto Rico (Meta), implementado en el marco del Laboratorio de Paz III. Este revela los desafíos de un proyecto de desarrollo alternativo en medio de la guerra.

El capítulo cuatro presenta el caso del 'Programa Sí Se Puede' en los municipios de Leiva y Rosario (Nariño). Este programa fue concebido por la institucionalidad departamental como un proyecto piloto para demostrarle al país que era posible resolver el problema de los cultivos ilícitos privilegiando la legitimidad estatal por encima de la represión.



En el capítulo cinco, se analiza el componente de ‘Inclusión socioeconómica’ de Deispaz, Consorcio por el Desarrollo Integral Sostenible y la Paz del Guaviare, uno de los operadores locales del Programa Nuevos Territorios de Paz en Guaviare. Deja lecciones importantes para políticas públicas orientadas a la prevención de la resiembra de coca en el posconflicto.

El documento cierra con una serie de recomendaciones para el diseño de políticas públicas orientadas a la solución del problema de la coca campesina en el posconflicto.

1. ¿AGONIZA LA GUERRA GLOBAL CONTRA LAS DROGAS?

En un discurso pronunciado días antes del aniversario número quince del Plan Colombia, el presidente Juan Manuel Santos enfatizaba en “la necesidad de que el mundo entero reconozca que la guerra contra las drogas que se decretó hace cuarenta años no se ha ganado, y si no se ha ganado después de cuarenta años, es porque algo estamos haciendo mal” (Efe, 2016). Horas más tarde, el mandatario explicó: “hemos fracasado en darles a los miles de campesinos una alternativa para que, en lugar de estar produciendo coca, produzcan algo diferente. Y mientras eso no suceda, la producción de coca seguirá” (Presidencia de la República, 2016). Por primera vez, el presidente cuestionaba públicamente la efectividad de los programas de desarrollo alternativo, que en el país han sido financiados por los sucesivos gobiernos colombianos y las múltiples agencias de cooperación internacional. Con estas palabras, el presidente Santos invitaba a repensar las estrategias empleadas durante más de tres décadas en la lucha contra las drogas.

A mediados de los años noventa, un cambio importante ocurrió en el mercado de la cocaína andina (Gootenberg, 2008). Colombia, un país sin mayor tradición en la producción y en el consumo ancestral de la hoja de coca, se había convertido en el mayor productor mundial de esta materia prima, superando a Perú y Bolivia. Entre 1980 y 1996, la superficie sembrada con coca pasó de un nivel mínimo, reducido a pequeñas parcelas indígenas, hasta alcanzar un total de 60.000 hectáreas (PLANTE, 1996).

En Colombia, a diferencia de los otros países andinos, la mata era cultivada principalmente por colonos mestizos, campesinos desposeídos y desplazados de las tierras del interior del país, con escaso arraigo cultural en el consumo indígena de la hoja de coca. En contraste con Bolivia, la mata en Colombia era cultivada fundamentalmente para abastecer el mercado mundial de las drogas.

La interdicción total fue la respuesta oficial del Estado colombiano. La estrategia antinarcóticos se compuso de fumigaciones aéreas, erradicación manual y desarrollo alternativo. En 1996, el Gobierno de Ernesto Samper creó la primera entidad oficial encargada del desarrollo alternativo, el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo, el cual se propuso la “erradicación total en un periodo de tres años” (PLANTE, 1996: 10).

Pero hacia finales de los años noventa los círculos diplomáticos en Washington D.C. describían a Colombia como un Estado fallido, incapaz de hacer frente a la creciente amenaza guerrillera y a la explosión del comercio de drogas. En el año 2000, el Gobierno de los Estados Unidos financió el Plan Colombia para ayudar al Estado colombiano a derrotar a los grupos insurgentes, reducir el tráfico de drogas, apoyar la paz y fortalecer la democracia. De acuerdo con la antropóloga estadounidense Winifred Tate (2015), más del 80% del Plan Colombia estaba destinado a la cooperación militar, precisamente en el momento en que las fuerzas de seguridad colombianas estaban siendo cuestionadas por sus vínculos con grupos paramilitares y narcotraficantes. En el periodo 2000-2006, el Plan Colombia gastó más de cinco billones de dólares (Tate, 2015).

Sin embargo, en 2002, Álvaro Sierra, entonces editor del periódico *El Tiempo*, denunciaba la persistencia del fenómeno de los cultivos ilícitos. Parodiando el principio de conservación de la materia, el periodista sostenía: “la coca no se crea ni se destruye, se desplaza” (Sierra, 2002). Ese mismo año, UNODC estimaba que más de 200.000 familias campesinas, cerca de un quinto de la fuerza de trabajo rural en Colombia, estaban vinculadas al negocio de la coca (Sierra, 2002).

El presidente Álvaro Uribe profundizó la combinación de la lucha contrainsurgente y antinarcóticos con estrategias que no eran sino el Plan Colombia con otros nombres (Isaacson,

2012). El Plan Patriota (2004-2006) se propuso ocupar el territorio considerado como estratégico para ganarle la guerra a las Farc. Luego, en 2007, se estableció un programa piloto en los municipios del sur del Meta, llamado Plan de Consolidación Integral de La Macarena. En 2009 este fue reemplazado por el Plan Nacional de Consolidación Territorial, que amplió su radio de acción a otras zonas del país. Estos dos últimos planes estaban dirigidos a afianzar el control territorial logrado por el Plan Patriota, pero esta vez incluían el fortalecimiento institucional del Estado y la promoción del desarrollo como componentes adicionales a la campaña militar. El paquete completo contenía, igualmente, erradicaciones manuales forzadas y aspersiones aéreas con glifosato, cuyos pilotos y aeronaves eran pagados por la Casa Blanca.

Adicionalmente, el Programa de Desarrollo Alternativo, apoyado por la agencia de cooperación multilateral UNODC, se dirigía a las familias que erradicaran voluntariamente las matas de coca. Esta estrategia tenía dos componentes principales: Programa Familias Guardabosques y Proyectos Productivos. Tal estrategia ofrecía incentivos monetarios y proyectos productivos por un tiempo de tres años a aquellas familias que erradicaran previamente los cultivos ilícitos y favorecieran la reforestación y la conservación de los ecosistemas.

La UE se abstuvo de participar en la Mesa de Donantes convocada por el Gobierno de Andrés Pastrana para financiar el Plan Colombia. La Comisión y el Parlamento europeos criticaron el Plan Colombia por su excesivo componente militar. En contraste, la UE apoyó el Laboratorio de Paz del Magdalena Medio en 2002 como una apuesta por una solución política negociada al conflicto armado y por el fortalecimiento de la Sociedad Civil (Roy, 2003). En el Magdalena Medio, la Unión Europea no se involucró en proyectos de desarrollo alternativo.

Sin embargo, en el segundo periodo presidencial de Álvaro Uribe la UE cofinanció un proyecto de desarrollo alternativo en el sur del Meta, territorio que por ese entonces era el teatro de operaciones de la Política Nacional de Consolidación Territorial. Esta era una versión del Plan Colombia con un mayor énfasis en el fortalecimiento del Estado y con una proporción cada vez menor de dineros de los contribuyentes estadounidenses.

En 2002, Álvaro Sierra, entonces editor del periódico *El Tiempo*, denunciaba la persistencia del fenómeno de los cultivos ilícitos. Parodiando el principio de conservación de la materia, el periodista sostenía: “la coca no se crea ni se destruye, se desplaza”.

En el mismo mandato presidencial, la Unión Europea y el Gobierno colombiano cofinanciaron el ‘Programa Sí Se Puede’ en Nariño, el cual cuestionaba abiertamente el Plan Consolidación y las fumigaciones aéreas con glifosato como herramientas para luchar contra el problema de los cultivos ilícitos. Este programa se ejecutó en dos municipios de la cordillera andina nariñense que no hacían parte del Plan de Consolidación Territorial.

No obstante todos los recursos nacionales e internacionales invertidos en el país desde mediados de 1990 en la lucha contra la producción de coca, UNODC alertó en julio de 2015 sobre el reciente aumento de un 44% en el área sembrada. El informe estableció que, en 2014, había un total de 69.000 hectáreas de coca y que cerca de 64.500 familias campesinas seguían percibiendo ingresos por actividades directamente relacionadas con el cultivo proscrito.

Durante el lanzamiento del mencionado reporte, el entonces ministro de Justicia, Yesid Reyes, expresó sus dudas sobre la eficacia de la aspersión aérea de glifosato como estrategia para combatir los cultivos ilícitos. Reyes explicó que “se ha asperjado con glifosato un total de 1,5 millones de hectáreas en los últimos años, pero la reducción en ese tiempo ha sido solo de 14.000 hectáreas”. Citando a Albert Einstein, el alto funcionario aseguró que “es una locura seguir haciendo lo mismo esperando resultados diferentes” (Ministerio de Justicia, julio de 2015). Hasta ese momento, Colombia era el único país del mundo que asperjaba con químicos a sus propios ciudadanos. Unos meses más tarde, el Gobierno anunció la suspensión de las fumigaciones aéreas con glifosato. Esto significó un cambio importante en lo que había sido un pilar fundamental de la lucha contra las drogas.



Si bien el problema de la coca campesina está aún lejos de resolverse, nuevas oportunidades parecen abrirse ante la coincidencia de dos coyunturas especiales: el proceso de paz con la guerrilla de las Farc y el replanteamiento global de la lucha contra las drogas. Mientras los acuerdos de La Habana plantean la descriminalización del pequeño productor de hoja de coca, países como Uruguay, Portugal, Jamaica, México y algunos Estados americanos como Alaska, Colorado, Oregon y Washington legalizan el consumo de la marihuana para fines medicinales y recreativos. Cada vez más, los Gobiernos y sus electorados parecen comprender que un mundo libre de drogas es una meta irreal. Estos cambios abren posibilidades democratizadoras para países productores de drogas como Colombia, donde la represión de los eslabones más débiles de la cadena productiva de la cocaína ha sido la norma.

2. MICOAHUMADO: UNA ZONA AGRÍCOLA PARA LA PROTECCIÓN DE LOS CAMPESINOS

2.1. Antecedentes

A la entrada del corregimiento de Micoahumado se divisa una gigantesca valla con el nombre y el logo del Laboratorio de Paz del Magdalena Medio, ya descoloridos por la lluvia y el sol. La estructura de hierro se erige imponente en lo alto de la montaña, dando la bienvenida a sus visitantes. Al lado, una estaca de madera soporta una pancarta más pequeña. Un aviso escrito a mano alzada con pintura roja y negra advierte:

“El ELN está informando que de las 6pm-6am no
abera trafico [sic] para camiones, carros, motos,
etc. A partir de este momento no respondemos.
No salir de los caminos. Ojo. ELN”.

Este cartel ha sido puesto hace poco. En los últimos meses, las medidas de control territorial por parte de esta insurgencia se han extremado. El Ejército de Liberación Nacional ha sido renuente a establecer formalmente diálogos de paz con el Gobierno Nacional. Se ha mostrado cada vez más inquieto

ante posibles incursiones de la Fuerza Pública y de los paramilitares. Ha vuelto a sembrar minas antipersonas en el corregimiento de Micoahumado, rompiendo así acuerdos previos con los habitantes. También ha advertido que no se responsabiliza por la suerte de aquellos que se desvíen de los caminos o que desconozcan los horarios de circulación.

Micoahumado está enclavado en las estribaciones de la Serranía de San Lucas, en la zona alta del municipio de Morales (sur de Bolívar). Los brazos de los ríos Cauca y Magdalena rodean la parte baja de la montaña. Estos accidentes naturales han convertido el corregimiento en una verdadera fortaleza que lo protege del mundo exterior. Allí residen los descendientes de los colonos desplazados por La Violencia en los años cincuenta. El ELN buscó refugio en esta zona montañosa en la década de los sesenta. Desde entonces, ha construido su fortín político y militar en la Serranía de San Lucas. Más tarde, entre 1998 y 2002, los paramilitares lanzaron una ofensiva militar para expandir su dominio sobre todo el Magdalena Medio e intentaron varias veces ocupar este corregimiento.

La Asamblea Popular Constituyente de Micoahumado surgió precisamente para protegerse de los ataques paramilitares. En diciembre de 2002, doscientos hombres y mujeres del caserío se organizaron para detener la incursión armada de unos quinientos efectivos paramilitares y romper el cerco que la guerrilla había impuesto al pueblo invadido. La población civil estableció diálogos locales con los grupos paramilitares e insurgentes para exigirles que abandonaran el pueblo (De Roux, 2007).

La iniciativa comunitaria se fortaleció con el apoyo del Programa Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, la Iglesia Católica y la cooperación internacional (Gómez y Gómez Evaluadores, 2009). Según los testimonios recogidos en campo, los pobladores delimitaron un área geográfica dentro de cuyos límites estaban terminantemente prohibidos los distintivos militares, las minas antipersonas, así como la producción de hoja y pasta de coca. Dentro de la zona agrícola la comunidad erradicó cerca de ochocientas hectáreas de coca y suprimió las minas antipersonas. La Asamblea Popular Constituyente se convirtió en una experiencia pionera en el país de resistencia civil pacífica frente a todos los actores armados³².

2.2. Estrategia

En el año 2006, el Programa Desarrollo y Paz del Magdalena Medio/Laboratorio de Paz I (fase II) creó el Espacio Humanitario en Micoahumado con el fin de fortalecer la experiencia local previa. El Espacio Humanitario se concibió como:

el lugar social donde una comunidad declara su autonomía frente a los actores armados, con el fin de permanecer en el territorio y consolidar un proyecto de vida personal, familiar y colectivo. Los EH se reclaman como unidades socio-espaciales que reclaman el respeto a su condición de población civil, frente a todo tipo de violencia y agresión (Gómez y Gómez Evaluadores, 2009: 29)³².

El Espacio Humanitario (EH) de Micoahumado incluyó varios componentes. Se diseñó un plan de protección para las comunidades, en el cual las organizaciones acompañantes realizaran visitas periódicas a la zona y brindaran asistencia en caso de emergencia. También se afianzó el liderazgo local con la puesta en marcha de una Escuela Campesina de Formación Humana (Gómez y Gómez Evaluadores, 2009).

Paralelamente, el EH se concibió como una estrategia para la promoción de alternativas económicas que permitiesen mejorar la calidad de vida de la población civil y consolidar el arraigo de los pobladores en el territorio. Es así como desarrolló proyectos productivos de cacao, café, frijol, caña, plátano, aguacate, maderables y ganadería. Estos productos se plantearon como una alternativa legal frente a los cultivos ilícitos que habían sido previamente erradicados durante la Asamblea Popular Constituyente. Finalmente, el EH planeó avanzar en la titulación de tierras y estimular la creación de asociaciones productivas (Gómez y Gómez Evaluadores, 2009).

Así las cosas, el plan de protección, la capacitación de la población en la exigibilidad de sus derechos y el componente productivo fueron estrategias del EH para asegurar la permanencia de los pobladores en la zona.

2.3. Balance

El EH fue exitoso en su esfuerzo por proteger la vida de los habitantes durante los momentos más cruentos de la arremetida paramilitar en el Magdalena Medio. Las comunidades de Micoahumado lograron proteger sus vidas y permanecer en el territorio gracias a su propia organización, así como al acompañamiento institucional. Como pocas comunidades del país, la población civil en Micoahumado logró evitar las masacres y el desplazamiento forzado, y suprimir las minas antipersonas y los cultivos de coca en el interior de la zona agrícola.

Aquí la erradicación previa de los cultivos ilícitos no fue una condición impuesta por las agencias de cooperación internacional o por el Gobierno Nacional a cambio de incentivos económicos o proyectos productivos, como ha sido el caso en otras regiones colombianas. En Micoahumado la erradicación fue una iniciativa de la población civil para protegerse de la guerra. La comunidad era consciente de que para romper la (inter)dependencia con los actores armados debía acabar con los cultivos de coca. También tenía claro que la erradicación podía protegerla de las feroces disputas entre los grupos al margen de la ley por el control de los cultivos ilícitos. La erradicación fue una estrategia de la población civil para deslindarse de los actores armados y protegerse de la guerra. Los campesinos suprimieron así un total de ochocientas hectáreas de coca en el interior de la zona agrícola.

Sin embargo, los actores armados siguieron fomentando la siembra y el procesamiento de la hoja de coca entre la población campesina. En especial, los paramilitares siguieron siendo clientes fieles. Así que la coca se siguió produciendo en la Serranía de San Lucas, eso sí, por fuera del perímetro de la zona agrícola. La disponibilidad de este mercado ilegal impidió que el proyecto productivo de café prosperara. Un *raspachín* podía ganar entre \$70.000 y \$80.000 pesos diarios, mientras que un recolector de granos de café podía hacerse tan solo unos \$40.000 pesos diarios. El café no pudo competir con la coca.

32. Sobre el desminado social y comunitario en Micoahumado, véase García-Durán & Sarmiento (2015) y Hernández (2012).

33. Definición elaborada por el Programa Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, citada en Gómez y Gómez Evaluadores (2009).



En la actualidad, casi todos los miembros de Asociación de Productores de Micoahumado (Asopromic) poseen cédulas cafeteras expedidas por la Federación Nacional de Cafeteros. Además, Micoahumado ha sido orgullosamente reconocido como una tierra cafetera por tal organismo gremial. Esto es significativo si se considera que hasta hace poco los mismos individuos eran cocaleros sin ninguna experiencia en la producción de café. Pese a ello, en la visita de campo fue imposible conseguir una sola taza de café producida localmente.

El café se enfrentó a serios problemas de comercialización. La asociación productiva Asopromic se propuso ir más allá de vender solo granos de café y generar mayor valor agregado. Aspiró a sacar su propia marca –Café Micoahumado– y vender el producto terminado en las grandes cadenas de supermercado del país. Esto implicaba trillar, tostar y empaclar el café localmente. Con fondos del Laboratorio de Paz/Espacio Humanitario, la asociación adquirió una trilladora, una tostadora, y unos silos. Sin embargo, tuvo problemas para obtener el sello exigido por el Instituto Nacional de Medicina y Alimentos (Invima) para que el producto empaclado se pudiese vender en el mercado. De manera que el producto final nunca llegó a las grandes cadenas de supermercado. Del proyecto de Café Micoahumado hoy solo quedan las máquinas arrumadas.

De las doscientas hectáreas de cacao establecidas inicialmente, solamente cuarenta están actualmente en producción. De las veinte hectáreas de caña de azúcar plantadas, tan solo la mitad (diez hectáreas) está todavía activa en manos de unas tres familias. Tampoco se logró avanzar en la titulación, pues una gran parte del corregimiento de Micoahumado hace parte de la Zona de Reserva Forestal del Río Magdalena, por lo cual ninguno de sus habitantes tiene título de la tierra que sus ancestros han ocupado durante más de medio siglo y han protegido de las embestidas del conflicto armado.

El objetivo primordial del Espacio Humanitario/Laboratorio de Paz fue la protección de la vida y la prevención del desplazamiento forzado. La experiencia de Micoahumado constituye un éxito en materia de cohesión social y resistencia civil pacífica. No obstante, una debilidad del EH fue el componente productivo. Micoahumado, como otras experiencias regionales analizadas en este estudio, tampoco pudo superar el escollo de la comercialización de los productos alternativos a la coca.

Aquí el impedimento no fue la falta de empoderamiento u organización de la población civil. El obstáculo tampoco fue el tratamiento represivo del campesino cocalero por parte de las agencias operadoras o financiadoras, pues ellas se apartaron desde un principio de este enfoque dominante. UNODC indicó que en 2014 el área sembrada en coca creció un 69% en el sur de Bolívar, superando ampliamente la tendencia nacional de un 44% en el mismo periodo (UNODC, 2015).

Hoy la integridad física y la autonomía de las comunidades están nuevamente en riesgo ante la renuencia del ELN a establecer formalmente diálogos de paz, la resiembra de minas antipersonas y el rearme de los paramilitares en las zonas bajas del sur de Bolívar. Todo esto alerta ante una eventual resiembra de cultivos ilícitos dentro de la zona agrícola.

3. PUERTO TOLEDO, META: UN INTENTO DE DESARROLLO ALTERNATIVO EN MEDIO DE LA GUERRA

3.1. Antecedentes

A finales de abril de 2006, la asociación campesina Agrogüejar convocaba a todas las juntas de acción comunal de las vegas de los ríos Cafre y Güejar a una denominada 'Ronda de Resistencia Civil'. Cerca de seis mil hombres, mujeres y niños participaban en la movilización. Eran en su mayoría familias que se dedicaban a la producción en pequeña escala de hoja y pasta de coca. Marcharon desde sus parcelas hasta la vereda Caño Danta, en el Parque Nacional Natural Sierra de La Macarena. Las familias construyeron allí campamentos improvisados de plástico y se instalaron durante un mes a los lados de la trocha. Los marchantes exigían la instalación de una mesa de concertación con el presidente Álvaro Uribe, en la cual se pusiera fin a las violaciones de Derechos Humanos (International Peace Observatory, 2006; El Tiempo, 2006).

Con cerca de 18.000 combatientes en las selvas de Meta, Caquetá y Guaviare, el denominado 'Plan Patriota' (2004-2006), financiado con recursos colombianos y estadounidenses, se proponía recuperar el territorio considerado como la retaguardia histórica de las Farc, desarticular los bloques Sur

y Oriental, así como capturar a los miembros del Secretariado (Ruiz, 2004)³⁴.

Los participantes de la protesta denunciaban los atropellos cometidos por la fuerza pública, exigían el retiro inmediato de los paramilitares, la suspensión de las fumigaciones, así como la titulación de las tierras y la financiación de proyectos productivos³⁵. “Sabemos que la coca es ilícita –sostuvo a la prensa Víctor Hugo Moreno, entonces tesorero de Agrogüejar– y no nos oponemos a su eliminación, pero requerimos que detengan las fumigaciones y apoyen los proyectos agrícolas que tenemos como alternativa para poder subsistir” (El Tiempo, 2006).

El 16 de mayo de 2006 el periódico *El Tiempo* publicaba la noticia con el título: 'Las Farc repiten las marchas cocaleras'. El paro de Caño Danta de 2006 reeditaba las imágenes de las marchas cocaleras realizadas una década atrás en la Amazonía colombiana.

Finalmente, la movilización no logró sentar a la mesa al presidente Uribe, como lo esperaban los marchantes, pero consiguió la presencia en la zona de Luis Carlos Restrepo, entonces alto comisionado para la paz. En la negociación, cuatrocientos ochenta familias se comprometieron a erradicar de manera voluntaria y asistida un total de dos mil hectáreas de coca. A cambio, el gobierno prometió asistencia alimentaria, proyectos productivos y titulación de tierras en áreas adyacentes al Parque Nacional Natural Sierra de La Macarena (Agrogüejar, 2012).

La presión militar fue intensa durante la movilización de Caño Danta a finales de abril de 2006. Corrían además rumores de que si los cocaleros no accedían a las exigencias estatales de erradicación, podrían ser judicializados y sus hijos enviados a los hogares del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

La experiencia de Micoahumado constituye un éxito en materia de cohesión social y resistencia civil pacífica. No obstante, una debilidad del EH fue el componente productivo.

Los cocaleros se vieron entonces obligados a comprometerse a erradicar de manera 'voluntaria' dos mil hectáreas. Entre 2006 y 2007, los campesinos permitieron la entrada a sus fincas de los grupos móviles de erradicación manual. Estos acabaron efectivamente con la principal fuente de ingresos de las familias campesinas.

En 2009, UNODC atribuía la reducción en las áreas cultivadas de coca al éxito del Plan de Consolidación. Sin embargo, las conquistas en la guerra contrainsurgente y antinarcóticos no eran ganancias en materia de Derechos Humanos. Aquello que era considerado un logro en los círculos oficiales nacionales e internacionales era vivido en las cuencas de los ríos Güejar y Cafre como crisis alimentaria y migración en busca de empleo. El caserío de Puerto Toledo quedó prácticamente desierto³⁶. La población joven adulta migró para probar suerte en todo tipo de oficios: en el mejor de los casos, como jornaleros en las plantaciones extensivas de palma africana en el Ariari o como obreros temporales en el sector petrolero de Puerto Gaitán.³⁷ Pero la situación era especialmente dura para aquellos individuos que, por su avanzada edad, no tuvieron otra opción que permanecer en la zona. Cuando a uno de ellos le preguntaban de qué vivía, respondía: “¡de milagro!”.

34. En 2006 se registró el pico más alto de enfrentamientos iniciados por la fuerza pública del periodo 2000-2009. Ese año se contabilizó un total de 220 enfrentamientos en el sur del Meta (Mejía *et al.*, 2011).

35. Solo en el primer trimestre de 2006 se habían presentado ya seis asesinatos y diecinueve desapariciones forzadas en los caseríos ocupados por la fuerza pública (Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, 2006; International Peace Observatory, 2006).

36. En el municipio de Puerto Rico, Meta, se calcularon cerca de 4.000 personas desplazadas en 2006 (Mejía *et al.*, 2011).

37. En Puerto Gaitán, Meta, se encontraba Campo Rubiales, uno de los mayores complejos petroleros del país. En 2011, Campo Rubiales empleaba unos 18.000 obreros provenientes de toda la geografía nacional. Se estimaba que la población flotante podía llegar a unas 10.000 personas (La explosión de Puerto Gaitán, 2011).



3.2. Estrategia

El Tercer Laboratorio de Paz intervino en este contexto específico. El formulario de solicitud de subvención justificaba la necesidad de invertir en la zona así:

con la activa participación de organizaciones locales de base en Puerto Toledo, los cultivos ilícitos han sido casi completamente erradicados, con la cual **se han creado condiciones positivas para la preparación y la ejecución de un proyecto piloto de Desarrollo Alternativo** (Colombia, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2008: 5).

En efecto, las fuertes dosis de represión y coerción estatal habían sentado las bases para el desarrollo alternativo. Entre 2010 y 2011, Cordepaz y la organización campesina Agrogüejear implementaron el proyecto de desarrollo alternativo estimado para dieciocho meses. La iniciativa se proponía beneficiar a ochenta familias campesinas del corregimiento de Puerto Toledo, municipio de Puerto Rico (Meta), en inmediaciones al Parque de La Macarena.

El proyecto se llevó a cabo durante la ejecución del Plan Nacional de Consolidación Territorial. Este se proponía consolidar el control territorial ejercido por el Plan Patriota. También hacía un fuerte énfasis en acciones militares, policiales y antinarcóticas, pero esta vez añadía unos ingredientes adicionales: la promoción del desarrollo económico y el fortalecimiento institucional del Estado. Subrayaba la importancia de “incrementar la confianza y credibilidad de los ciudadanos en el Estado” (Colombia, Directiva Presidencial N°1, 2009: 2).

No obstante los combates, los bombardeos, las desapariciones forzadas, las detenciones y las requisas diarias, el proyecto aspiraba a fortalecer las relaciones de la comunidad con el Estado. El documento de solicitud de subvención indicaba que uno de los resultados esperados era que “[hubiesen] mejorado las condiciones de confianza entre ciudadanos y Estado, lo que permite prevenir el resurgimiento de economías ilegales” (Colombia, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2008: 8). El mismo documen-

to subrayaba la importancia de coordinar el proyecto con la fuerza pública y el Plan Consolidación:

En particular, **se priorizarán espacios para el relacionamiento con el ejército** y con las instancias de planeación participativa en el municipio. Como una manifestación de las comunidades para el abandono definitivo de los cultivos ilícitos, se promoverán y firmarán pactos entre las comunidades y las autoridades que permitan hacerle seguimiento a estos compromisos. **Se articularán acciones con el plan de Consolidación de la Macarena, para la coordinación y el seguimiento del proyecto** (Colombia, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2008: 8).

La movilización campesina de Caño Danta se había organizado precisamente para poner fin a los abusos y a las violaciones de Derechos Humanos cometidos por la fuerza pública contra la población civil. Pero la protesta no había logrado parar la guerra. Por el contrario, al Plan Patriota le sucedieron el Plan Consolidación Integral de La Macarena en 2007 y el Plan Nacional de Consolidación Territorial en 2009. No obstante, en las negociaciones el Gobierno se comprometió a gestionar recursos para formalizar la tenencia de la tierra y poner en marcha proyectos productivos, a cambio de la erradicación voluntaria de la coca. En ese sentido, la intervención del Laboratorio de Paz III significaba un triunfo parcial de dicha movilización social.

Sin embargo, en el diseño del proyecto de desarrollo alternativo no se diferenciaron claramente su enfoque ni sus objetivos de aquellos propuestos por la política oficial del segundo periodo presidencial de Álvaro Uribe. El proyecto no se atrevía a cuestionar ni directa ni veladamente la política antinarcótica y contrainsurgente del Gobierno Nacional, al menos no en el papel.

La estrategia productiva fue combinar cultivos de corto plazo, para mitigar la crisis alimentaria, con proyectos productivos de mediano y largo plazo tendientes a generar ingresos. Primero, se optó por los cultivos de arroz, pues el periodo entre siembra y cosecha era solo de cuatro a cinco meses. El cultivo de este ce-

real permitiría atender las necesidades de autoconsumo de los colonos rápidamente. La meta era sembrar cuarenta hectáreas de arroz. El grano sería posteriormente trillado en una máquina suministrada por Cordepaz, Parques Naturales y la Gobernación del Meta (Colombia, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2008: 7).

Segundo, el proyecto apuntaba a generar ingresos a mediano plazo con un proyecto apícola. La meta era instalar setecientas veinte colmenas en cuarenta fincas campesinas. Según los estimativos, se podrían dar hasta tres cosechas de miel al año, las cuales asegurarían ingresos para las familias campesinas en el mediano plazo (Colombia, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2008: 18).

Tercero, la iniciativa se propuso sembrar un total de 96.000 estacas de caucho en una finca demostrativa. Ellas serían posteriormente trasplantadas en las parcelas de cada uno de los beneficiarios. Se estimaba que los ingresos de la producción de caucho empezarían a partir del quinto año (Colombia, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2008: 18).

El proyecto de desarrollo alternativo debía apoyar a la comunidad en su tránsito hacia la legalidad. El conjunto de actividades ofrecería a los beneficiarios “ingresos promedio de \$300.000 mensuales, durante el primer año del proyecto” (Colombia, Acción Social, 2008: 18). Aun si el proyecto estaba contemplado solo para 18 meses, prometía beneficios que superaban este tiempo. Se aseguraba que “a partir de la entrada en producción del caucho durante el quinto año, el ingreso esperado es de \$1.200.000 mensuales” (Colombia, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2008: 18).

Así las cosas, las tres líneas de producción priorizadas (arroz, miel y caucho) permitirían atender la crisis de seguridad alimentaria y generar ingresos alternativos a la coca. Además, el proyecto de desarrollo alternativo debía complementar la estrategia de ordenamiento territorial y legalización de la propiedad de la tierra, de la cual se encargó la oficina de Parques Nacionales Naturales en el marco del Laboratorio de Paz III (Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible & Parques Nacionales Naturales, 2011).

3.3. Balance

Hoy, cuatro años después del cierre del proyecto, ninguna de las tres líneas de producción sigue en pie. Una parte de las semillas de arroz ya estaba podrida cuando llegó al corregimiento. La otra parte no creció pues no se ajustaba a las condiciones agroecológicas de la zona. En consecuencia, la trilladora de arroz suministrada por el proyecto nunca pudo funcionar. Así que tampoco hubo proyecto de seguridad alimentaria.

En la visita de campo se pudo constatar que la madera para construir las 780 colmenas está apilada, carcomida por el gorgojo, pudriéndose en el patio trasero de una casa en Puerto Toledo.

Pese a que algunos colonos de la zona eran apicultores y sabían cómo elaborar las colmenas, no pudieron participar en la licitación para fabricar los panales puesto que no reunían los requisitos contables y administrativos del proceso de contratación exigido por la UE. La licitación se la ganó un experto apícola santandereano, al que hicieron venir hasta el caserío de Puerto Toledo, Meta, para que elaborara las colmenas y les enseñara el procedimiento a los pobladores. Sin embargo, el incumplimiento sistemático del contrato por parte del ganador de la licitación terminó en una demanda entablada por Cordepaz. En conclusión, jamás hubo proyecto apícola.

Las 96.000 estacas de caucho fueron efectivamente sembradas en una finca demostrativa. Estas debían ser posteriormente trasplantadas en las fincas de cada uno de los beneficiarios. Pero esto se cumplió solo parcialmente. Se requería de un tractor para el traslado de las estacas a las fincas de los beneficiarios. Cordepaz consignó el dinero a la junta directiva de Agrogüejar para cubrir los costos del transporte. Por razones

La estrategia productiva fue combinar cultivos de corto plazo, para mitigar la crisis alimentaria, con proyectos productivos de mediano y largo plazo tendientes a generar ingresos.



que aún se desconocen, el dinero entregado a los directivos de Agrogüejar se acabó en el camino. De un total esperado de 80, sólo 35 familias recibieron las estacas. Los excluidos aseguran que se resignaron rabiosamente a esta situación pues no podían pagar el alquiler del tractor.

Dentro del grupo que sí recibió las estacas de caucho, la mayoría asegura que el cultivo está abandonado en sus fincas. La asistencia técnica proporcionada por Cordepaz terminó al cierre del proyecto, y con ella, el interés de los colonos por el mantenimiento de los cultivos. A esto se suma que los sacos de insumos agrícolas suministrados por Cordepaz para el mantenimiento del caucho están pudriéndose en una bodega llena de murciélagos, bajo la administración de los directivos de Agrogüejar, quienes discrecionalmente entregan el material a sus allegados.

Es poco probable que el caucho pueda empezar a generar ingresos el año entrante, sin contar que la cadena de comercialización no está ni siquiera establecida. Mientras tanto los cultivos de coca proliferan de nuevo, con un mercado asegurado, sin necesidad de asistencia técnica ni complicadas licitaciones ante la UE.

Esta experiencia deja varias lecciones para futuros proyectos de desarrollo alternativo en el país. Primero, la UE y el Gobierno Nacional deben abstenerse de financiar proyectos de desarrollo alternativo de corta duración (i.e., dieciocho meses) cuya estrategia sea la puesta en marcha de cultivos permanentes, que empiezan a dar rendimientos solo a mediano plazo (i.e., cinco años). Los proyectos de corto plazo no acompañan a las comunidades hasta que los cultivos permanentes produzcan los primeros rendimientos económicos. Prometen beneficios en la larga duración, sin tener ningún control sobre el desarrollo de los proyectos más allá del tiempo de financiación. Hay que garantizar la asistencia técnica por lo menos hasta asegurarse de que los cultivos permanentes generen los primeros ingresos.

Segundo, los proyectos a cargo de los PDP no pueden quedar en manos de las redes de poder local, sean ellas autoridades oficialmente electas u autoridades *de facto*, que deciden a discreción a quiénes incluyen y a quiénes excluyen de las iniciativas. Los recursos de los proyectos de desarrollo alternativo no pueden ser

utilizados para afianzar las redes clientelares locales, premiar a las bases sociales afines y castigar a los sectores más escépticos.

Tercero, es necesario que los proyectos prioricen la experticia y la mano de obra local en la contratación de la infraestructura necesaria para la realización de las actividades del proyecto. El fracaso del proyecto apícola muestra que es imperativo formar la mano de obra local para que ella tenga las herramientas adecuadas para competir en las licitaciones.

Finalmente, el proyecto muestra las dificultades de financiar proyectos de desarrollo alternativo en territorios que han sido definidos por el Estado como zonas prioritarias en la agenda bélica. En esas condiciones, la posibilidad de ofrecer unos objetivos distintos a la política oficial de zanahoria y garrote es casi nula. El problema de la coca campesina queda subsumido en la lucha contrainsurgente.

4. NARIÑO: SÍ SE PUEDE

4.1. Antecedentes

Ya en el gobierno de Andrés Pastrana, un sector de la institucionalidad regional se pronunciaba en contra de la política oficial antidrogas. Los mandatarios del suroccidente colombiano se unían para exigir la suspensión de las fumigaciones y más inversión social en sus departamentos. Más tarde, en el segundo gobierno de Álvaro Uribe, la dirigencia nariñense seguía alzando su voz en solitario para oponerse a la política antinarco. En 2007, el gobernador Antonio Navarro Wolff alertaba sobre el fracaso de las fumigaciones. Su departamento se había convertido por entonces en el mayor epicentro cocalero del país. Los cultivos ilícitos se habían desplazado hacia Nariño como un efecto colateral de la ofensiva del Plan Colombia en el departamento vecino de Putumayo³⁸. Para el mandatario seccional, las fumigaciones no solo eran ineficientes, sino que además minaban la confianza de las comunidades en el Estado. La fumigación –advertía Navarro Wolff– “trata a los campesinos como personas fuera de la ley, aislandolos aún más y convirtiéndolos en base social de los grupos

38. En 2007, Nariño concentraba un 20,5% de los cultivos de coca del país. Con un total de 20.259 hectáreas, Nariño superaba a Putumayo en más de 5.400 hectáreas en 2007 (UNODC, 2008).

Los proyectos de corto plazo no acompañan a las comunidades hasta que los cultivos permanentes produzcan los primeros rendimientos económicos. Prometen beneficios en la larga duración, sin tener ningún control sobre el desarrollo de los proyectos más allá del tiempo de financiación. Hay que garantizar la asistencia técnica por lo menos hasta asegurarse de que los cultivos permanentes generen los primeros ingresos.

armados ilegales” (Navarro, 2011a). Desde su óptica, la fumigación “trata a los campesinos como enemigos, cuando lo que se requiere es ganar su confianza” (Colombia, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2012: 21).

4.2. Estrategia

El Programa Sí Se Puede (PSSP) fue el fruto de una negociación entre el presidente Uribe Vélez y el gobernador Navarro Wolf en un consejo comunitario. El mandatario seccional consideraba que era imperativo demostrarles a los Gobiernos estadounidense y colombiano que era posible acabar los cultivos de coca sin necesidad de fumigar ni erradicar forzosamente.

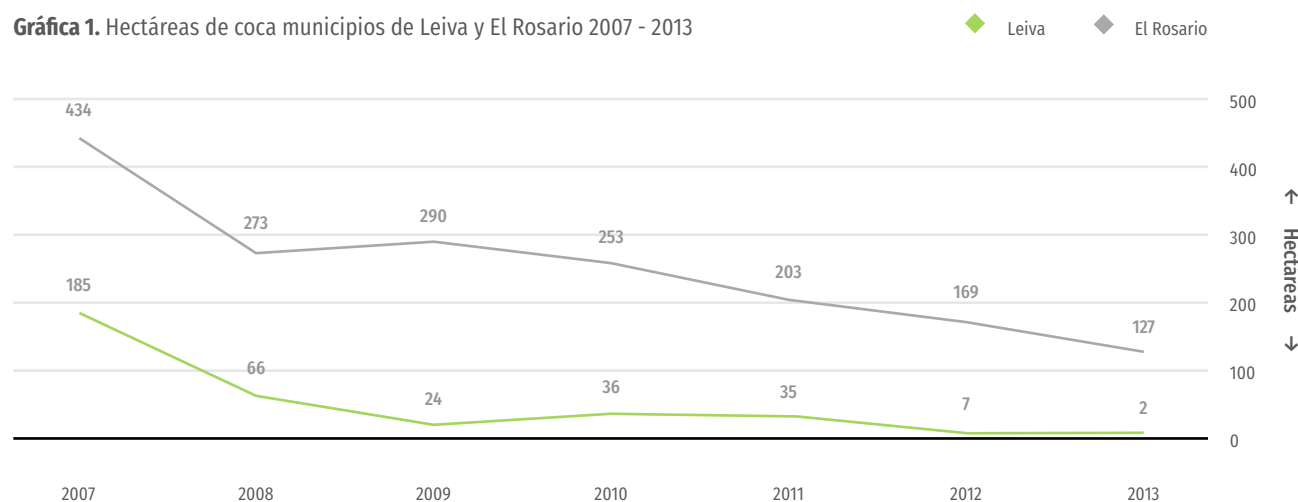
El Programa Sí Se Puede (PSSP) nació entonces como una 'tercera vía' para solucionar el problema de los cultivos ilícitos. Se propuso privilegiar la legitimidad estatal por encima del tratamiento represivo al pequeño productor. Sin embargo, en el vórtice de la guerra global contra las drogas, la legalización era una opción deseable pero poco probable. “No es ni represión ni legalización, es desarrollo rural” resumió el gobernador en uno de sus discursos (Navarro, 2011). No se trataba simplemente de sustituir una mata por otra, sino de implementar una estrategia que garantizase una infraestructura adecuada para la produc-

ción y la comercialización mediante la ampliación y construcción de vías terciarias, distritos de riego, centros de acopio, así como la legalización de la propiedad rural.

El PSSP operó entre 2007 y 2014 en dos municipios de la cordillera andina nariñense: Leiva y Nariño. Fue concebido como un proyecto piloto, cuyos resultados y aprendizajes deberían posteriormente replicarse en el andén Pacífico nariñense, donde se concentraban los cultivos de coca, el conflicto armado y el Plan Nacional de Consolidación Territorial. El PSSP aspiraba a convertirse en un referente para la política pública nacional de lucha contra la producción de sustancias ilícitas. La estrategia se sustentó en los siguientes pilares:

- + La suspensión de la fumigación aérea y de la erradicación manual forzada.
- + La erradicación voluntaria de los cultivos de coca.
- + La combinación de cultivos alternativos de largo, mediano y corto plazo.
- + La entrega de fertilizantes, semillas, guadañas y podadoras.
- + La inclusión de toda la población, cocaleros y no cocaleros.
- + La inclusión de la dimensión de género.
- + El mantenimiento y ampliación de vías terciarias.
- + La construcción de distritos de riego.
- + La titulación de predios con el apoyo del Incodec y de las Alcaldías.
- + La activa participación de las juntas de acción comunal (JAC) en la priorización de las obras y en la ejecución de los recursos del proyecto.
- + La promoción de “una cultura de la legalidad”.

En 2013, los resultados obtenidos parecían confirmar la eficacia de tal estrategia. Según UNODC, los cultivos ilícitos se redujeron más rápidamente en el área del PSSP que en el resto del departamento y del país. Así, en el periodo comprendido entre 2007 y 2013, el área sembrada en coca se redujo en un 96% en Leiva, en un 61% en El Rosario, mientras que la misma se redujo en un 35% en Nariño y en un 52% en Colombia.

**Gráfica 1.** Hectáreas de coca municipios de Leiva y El Rosario 2007 - 2013

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito.

4.3. Balance

El PSSP optó por incluir a todas las familias de los dos municipios piloto, independientemente de si estaban o no involucradas en la producción ilícita. Aun si ello aumentaba los costos, se tomó esa decisión para evitar enviar el mensaje equivocado de que era necesario infringir la ley para obtener bienes y servicios del Estado.

El PSSP mostró asimismo las ventajas de firmar un contrato de subvención directa entre la UE y la Gobernación de Nariño, eliminando la intermediación de Vallenpaz, en la segunda fase del proyecto. De acuerdo con el equipo técnico del PSSP y las comunidades, el Programa de Desarrollo y Paz proveniente del Valle del Cauca no se ajustaba a las prácticas culturales ni agrícolas de la cordillera nariñense. Además, la participación de este tercero generaba costos de intermediación innecesarios, dinero que podía ser utilizado en la implementación del proyecto y en el empleo de la mano de obra local. La eliminación de este intermediario era posible porque el proyecto había sido concebido por la Gobernación y contaba con el personal técnico calificado para ejecutarlo.

En la segunda fase de ejecución, el PSSP probó los beneficios de involucrar el liderazgo local en todas las actividades. Las juntas de acción comunal fueron responsables de la am-

pliación de vías terciarias y de la construcción de sistemas de riego. Fueron ellas quienes priorizaron las obras, ejecutaron el presupuesto, implementaron y supervisaron su construcción. Este proceso fue acompañado por una capacitación en manejo contable y fiscal de las juntas de acción comunal. La activa participación de las JAC en el programa, especialmente en la contratación de sus integrantes en la construcción de la infraestructura rural que el Estado se había negado a realizar durante décadas, fue el elemento catalizador para ganar la confianza de la comunidad.

A diferencia del Plan Consolidación en La Macarena, este programa no incluía entre sus objetivos el combate a la guerrilla. No era el brazo civil de una campaña militar sobre el territorio y su gente. Navarro Wolff criticó el Plan Consolidación: “Lo que han hecho ellos en otras zonas del país es por la fuerza, como en la Macarena, por la fuerza y con el Ejército adelante.” Poniendo en duda la sostenibilidad y la replicabilidad de tal modelo, Navarro sostuvo: “Ese esquema necesita una cantidad de fuerza pública enorme para poder sacar la guerrilla de debajo de las matas de plátano” (Navarro, 2011b: 15). En contraste, el PSSP suprimió la fumigación aérea y la erradicación manual forzada. Más que la coerción estatal, el control social entre vecinos era fundamental para asegurar el proceso de sustitución gradual voluntaria.

Desde la perspectiva del PSSP, los cultivos ilícitos suponían una serie de amenazas para las familias campesinas. Por ello, fomentó “una cultura de la legalidad” basada en una serie de principios y valores que permitieran el “rescate de una vida digna” (Colombia, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2012: 26). Adelantó una campaña educativa centrada en las ventajas de la agricultura legal. Según esta, los beneficios (intangibles) de acatar la ley, como la tranquilidad de las familias, eran superiores a los ingresos (monetarios) asociados a la producción de hoja y pasta de coca.

- + El discurso caló hondo, tanto que los beneficiarios del proyecto volvieron una y otra vez sobre 'la cultura de la legalidad' en las entrevistas. Los interlocutores fueron enérgicos en sostener que “la plata de la coca era maldita” y enumeraron uno a uno los 'vicios' que el negocio traía consigo.
- + Las mujeres que participaron expresaron que la agricultura legal había disminuido el clima de zozobra que reinaba cuando la coca era el principal sustento de sus familias³⁹. Sin embargo, una de ellas se atrevió a matizar esta verdad: “con la coca había más inseguridad, pero había más trabajo”. Luego de la erradicación, algunas familias han logrado solventar la falta de ingresos empleándose en la minería ilegal. Pero sobre este particular no se sabe mucho y es mejor guardar silencio.

A la fecha en la que se escribe este documento, no existen todavía datos municipales correspondientes a los años 2014 y 2015 sobre la extensión de hectáreas cultivadas de coca. Pero los pobladores aseguraron que, desde la finalización del PSSP en julio de 2014, los cultivos ilícitos se han disparado en las zonas más alejadas del municipio. Esta información tampoco pudo comprobarse mediante observación directa, pues la comunidad sugirió que no había condiciones de seguridad para ingresar a algunas zonas.

Más que la coerción estatal, el control social entre vecinos era fundamental para asegurar el proceso de sustitución gradual voluntaria.

Hay razones para recurrir de nuevo a la coca. Después de siete años de implementación, el PSSP no logró generar ingresos estables para los pequeños agricultores de limón en los municipios piloto. La fluctuación de los precios ha desanimado a muchos productores. Cuando el precio cae, los productores no pueden asumir los costos ni del transporte ni de los insumos necesarios para el mantenimiento del cultivo. Cuando el precio vuelve a subir, los árboles ya se han debilitado por falta de mantenimiento. Su producción ha perdido en calidad y cantidad. El ciclo se repite una y otra vez. Los campesinos quedan así progresivamente por fuera de la competencia nacional del mercado de los cítricos.

Pese a todo, algunos han logrado resistir a los desafíos del mercado. Estos individuos fueron en el pasado dinámicos productores de coca. También fueron los alumnos más aventajados de los cursos básicos de contabilidad impartidos por el PSSP. Aprendieron a planear, controlar los gastos y hacer un presupuesto, así como a reunir la documentación necesaria para conseguir préstamos en los bancos con el respaldo de los títulos de las tierras obtenidos gracias al PSSP. La formación les permitió reflexionar sobre los errores que cometieron en el pasado, cuando destinaban las ganancias de la coca casi exclusivamente al consumo. Todo ello les ha dado herramientas para desarrollar una mentalidad más de tipo microempresarial. Hoy logran compensar la caída de los precios de los cítricos con las ganancias obtenidas en otros renglones de la economía familiar. Lamentan que, ante el desánimo de la gran mayoría de los asociados, tengan que transportar y vender individualmente los cítricos, perdiendo así en volumen y en

39. De las cuatro experiencias analizadas en esta consultoría, el PSSP fue la única que incluyó explícitamente la dimensión de género e incluyó una línea específica de trabajo con las mujeres.



poder de negociación. De este modo quedan a merced de los intermediarios asentados en la carretera panamericana y del precio que estos quieran imponerles. Mal que bien, estos emprendedores obtienen cada quince días cerca de \$300.000 pesos con la venta de cítricos. Sin embargo, estos exitosos casos de adaptación al mercado son la excepción más que la regla.

Las dificultades de los limoneros para producir volúmenes significativos se reflejan igualmente en la subutilización de la infraestructura construida por el PSSP. El centro de acopio no ha podido cumplir la función de concentrar la producción, seleccionarla y empaclarla. No obstante, los líderes de la asociación de limoneros son conscientes del dinero invertido en esta construcción y son los primeros en lamentar este fracaso. Por ello se empeñan en usarlo, así sea como un lugar de reunión. Algunos productores siguen soñando con ver algún día el centro de acopio funcionando, dotarlo de una banda seleccionadora y comprar un camión para transportar sus productos.

Los beneficiarios consideran que si el proyecto hubiese continuado un poco más, tal vez los resultados hubiesen sido mejores en materia de comercialización. Después de siete años, los líderes aseguran: “seguimos en pie de lucha pero no hubo continuidad”. El otrora gerente del PSSP, Plinio Pérez, estima que para conseguir resultados duraderos se necesitarían al menos dos décadas de inversión sostenida en proyectos como este.

El PSSP fue un ejercicio de participación ciudadana formidable. Constituyó una experiencia concreta de construcción de confianza entre la Gobernación y las comunidades. Esta vez el Estado no llegó por la fuerza, sino con la construcción de vías, puentes, distritos de riego, títulos de tierras. Logró darle un lugar al campesino cocalero y convertirlo en un interlocutor válido del Estado.

Sin embargo, el programa no pudo franquear la barrera que supone la comercialización de los productos alternativos. Más allá de algunos casos aislados, no consiguió generar ingresos estables para la mayoría de los pequeños productores agrícolas del municipio. La 'cultura de la legalidad' no pudo resistir a la fluctuación de los precios del producto alternativo y estalló en mil pedazos cuando se enfrentó a la realidad del mercado.

Ahora solo quedan dos opciones concretas de generación de ingresos en la zona: el empleo en la minería ilegal y la siem-

bra de coca en lugares más lejanos. Los campesinos pueden estar tentados a tener un pie en la legalidad y otra en la ilegalidad, sin combinar cultivos ilícitos con agricultura legal en el mismo predio. Esto significaría seguir cultivando coca en lugares más lejanos e inhóspitos y reinvertir las ganancias ilegales en la agricultura legal que se lleva a cabo en las fincas que hoy cuentan con título. Es probable que sean las ganancias de la coca las que estén subsidiando la fluctuación de los precios de los productos agrícolas legales. Esto es lo que el antropólogo James Scott ha llamado “obediencia formal sin rendición verdadera”.

5. DEISPAZ, GUAVIARE: NO COMPETIR CON LA COCA

5.1. Antecedentes

Hacia mediados de los noventa, Colombia se había convertido en el mayor productor mundial de coca para el mercado de las drogas. Con el fin de hacer frente a esta nueva situación, el Gobierno colombiano inauguró en 1994 el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (Plante), que buscaba convencer al campesinado de erradicar voluntaria y gradualmente los cultivos de coca a cambio de beneficios de corto plazo.

Por ese entonces, el departamento de Guaviare era el mayor productor de coca del país, con 25 mil hectáreas. El plan gubernamental ofrecía un paquete estandarizado de ayudas, consistentes en un préstamo de seis millones de pesos, trece reces, un galpón y un estanque piscícola a cada familia cocalera. Tras firmar el crédito otorgado por el Plante en julio de 1995, Carlos Grajales, jefe de hogar de una de las familias beneficiarias en la vereda Las Brisas de San José del Guaviare, sostuvo con firmeza a la prensa: “que Dios me castigue si vuelvo a joder con esa mata” (Mercado, 1995).

Desde entonces, el Gobierno colombiano ha hecho intensas campañas de fumigación y erradicación forzadas en Guaviare, financiadas con fondos del gobierno estadounidense. Las agencias bilaterales y multilaterales de cooperación han complementado estas estrategias, financiado múltiples planes de desarrollo alternativo.

En la década de los noventa, la Organización de las Naciones Unidas implementó el proyecto PNUD-Col 89/630. A partir del

año 2000, se pusieron en marcha los programas de desarrollo alternativo financiados por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (USAID), en el marco del Plan Colombia. En 2003, el Gobierno nacional inauguró el Programa Familias Guardabosques (PFGB), apoyado por UNODC.

Sin embargo, pese a los esfuerzos por combatir la producción de drogas ilícitas mediante agresivas campañas de fumigaciones aéreas, erradicaciones forzosas y voluntarias, así como planes de desarrollo alternativo, todos los municipios de Guaviare presentaron cultivos ilícitos en el periodo 2001-2013.

El departamento ocupaba en 2013 el cuarto lugar en área sembrada con coca en el país. Miraflores, El Retorno y San José del Guaviare estaban entre los diez municipios con mayor cantidad de coca sembrada en el país. Según UNODC, “el 11% de los lotes encontrados en el censo 2013 ya estaban en el censo 2001 y el 47% de los lotes gravitaba a menos de 500 metros de los lotes de 2001; lo cual muestra que en este departamento la dinámica de los cultivos de coca es muy baja” (2014: 58).

Los estimativos más recientes calculan que el área sembrada en coca en Guaviare aumentó un 20% en 2014, alcanzando un total de 5.658 hectáreas (UNODC, 2015). Así, pese a todos los recursos invertidos en la estrategia oficial de ‘zanahoria y garrote’, el Gobierno colombiano y la cooperación internacional han tenido serias dificultades para erradicar la coca y ofrecerle al campesinado alternativas productivas rentables.

5.2. Estrategia

El Consorcio por el Desarrollo Integral Sostenible y la Paz en Guaviare, Deispaz, es uno de los operadores locales del Programa Nuevos Territorios de Paz; iniciativa cofinanciada por el Gobierno nacional y la Unión Europea (Colombia, Cancillería, 2011). Pese a estar en uno de los mayores epicentros de cultivos de coca del país, ninguna de sus estrategias está dirigida a combatir las plantaciones ilícitas. Esta omisión es una decisión absolutamente deliberada.

Tres razones sustentan la determinación de no implementar proyectos de sustitución de cultivos ilícitos. Primero,

las directivas de Deispaz han sido testigo de los estrepitosos fracasos de la comunidad internacional y del Estado colombiano en sus intentos por sustituir la coca y generar ingresos alternativos en Guaviare.

Ellas han incluso prestado sus servicios profesionales en algunas de estas experiencias, lo cual les ha llevado a reflexionar sobre la pertinencia de los proyectos de desarrollo alternativo. En el marco del Programa Nuevos Territorios de Paz, Deispaz optó por objetivos mucho más modestos que aquellos propuestos por los programas que pretendían la reconversión productiva de todo el departamento.

Dada la limitada duración en el tiempo del Programa Nuevos Territorios de Paz, de 48 meses para la fase de ejecución (Colombia, Cancillería, 2011), no conviene siquiera plantearse la meta de reemplazar la coca con productos alternativos que le hagan competencia. Es claro que la reconversión productiva de un territorio requiere una intervención mucho más larga que la que Deispaz está en capacidad de ofrecer hoy.

De manera que proponerse una meta semejante sólo llevaría a abandonarla a mitad de camino y sumarse a otro desastre más en la larga lista de proyectos de desarrollo alternativo financiados por la cooperación internacional y el Gobierno colombiano.

Deispaz eligió no repetir la experiencia de aquellos proyectos que entregan bienes y servicios a cambio de la erradicación de la coca. Desde su perspectiva, tal estrategia equivale a “premiar la ilegalidad”. Por ello, decidió apoyar a quienes demostraron vocación agrícola y beneficiar exclusivamente a las familias excocaleras que han logrado mantener sus fincas libres de ilícitos por varios años.

En suma, el escepticismo frente a los programas de desarrollo alternativo, sumado a las restricciones de tiempo y dinero, así como a la decisión de no promover incentivos perversos entre los cocaleros (“no premiar la ilegalidad”), llevaron a Deispaz a descartar la sustitución de cultivos ilícitos de su estrategia.

Esto, a pesar de operar en uno de los mayores centros cocaleros del país.

Para sus directivas, el mejor aporte que puede hacer Deispaz en las condiciones ya mencionadas es respaldar el



esfuerzo titánico que unos cuantos campesinos han hecho por mantenerse al margen de los cultivos ilícitos. El componente de Inclusión Socioeconómica de Deispaz está encaminado a evitar la reincidencia de aquellos que han estado libres de coca por un tiempo.

Pasos de la estrategia

El primer paso para lograr este objetivo fue la identificación y la selección de los beneficiarios. Para ello, fue necesario elaborar una caracterización socioeconómica (Consortio para el Desarrollo Integral Sostenible y la Paz del Guaviare, [Deispaz], 2012). Este diagnóstico arrojó datos sobre la estructura familiar, el nivel de escolaridad, las modalidades de tenencia de la tierra, el estado inicial de las fincas, así como sus necesidades productivas reales. Al final, un total de veinte beneficiarios fueron seleccionados en los siguientes municipios: seis fincas campesinas en San José del Guaviare, seis en El Retorno, seis en Calamar y dos resguardos indígenas en el municipio de Miraflores (Deispaz, 2012).

La mayoría de los beneficiarios de Deispaz son familias excocaleras que han sido víctimas tanto de fumigación aérea con glifosato como de erradicación manual forzada. No sólo han perdido tiempo, esfuerzo y dinero, sino también seres queridos, debido a la violencia asociada al negocio de la droga. Están cansados de tanta frustración, persecución y violencia. Además, la represión oficial ha creado un conflicto moral entre los campesinos cultivadores de coca.

Así mismo, algunas familias expresaron en las entrevistas la misma sensación de culpabilidad oculta en la sentencia pronunciada veinte años atrás, por aqué el campesino beneficiario del Plante: “que mi Dios me castigue si vuelvo a joder con esa mata” (Mercado, 1995).

Pero en la actualidad hay una diferencia sustancial respecto del contexto en el cual se ejecutó el programa Plante.

Varios beneficiarios del Programa Nuevos Territorios de Paz son propietarios de la tierra y de la vivienda que han logrado comprar gracias al dinero de la coca. Para proteger el título conferido por el Incoder, están decididos a no volver a sembrar coca, al menos no en ese predio.

Además, los beneficiarios seleccionados por Deispaz han logrado recuperar la capacidad de autoabastecerse con cultivos de pancoger y cría de especies menores. Durante la visita de campo, uno de ellos sostuvo tajantemente “el que pase hambre teniendo tierra es un flojo”. Así, con dedicación y esfuerzo propio, han buscado la manera de vivir de la agricultura legal.

El segundo paso fue la firma de un acta de compromiso en la cual se detallaban las obligaciones y los derechos asumidos tanto por las familias beneficiarias como por las instituciones involucradas. El acta fue posteriormente avalada por la Alcaldía municipal, la Junta de Acción Comunal y la asociación productiva a la cual pertenecen los beneficiarios

El tercer paso fue la inversión en cada unidad productiva. De los 20 beneficiarios, la mayoría ya estaba trabajando en renglones productivos comerciales como el caucho, el cacao, los frutales amazónicos, la ganadería semi-tecnificada con praderas rotacionales, el ecoturismo o las artesanías.⁴⁰ El aporte de Deispaz fue maximizar la capacidad productiva de cada beneficiario, mejorando la infraestructura de la finca, dotándola de herramientas y ampliando el área dedicada a los cultivos comerciales. La inversión en cada finca osciló entre los dieciocho y los veinticinco millones de pesos.

Finalmente, cada unidad productiva es monitoreada minuciosamente. El técnico agropecuario visita una vez al mes a cada beneficiario. Dedicar entre dos y tres horas a inspeccionar el estado de los cultivos y a resolver inquietudes técnicas de los productores. En una minuta deja constancia de las labores realizadas ese día y de las tareas que el productor debe realizar para la visita siguiente.

40. Estas son las apuestas productivas definidas en el Plan Regional de Competitividad del Guaviare (Comisión Regional de Competitividad de Guaviare, 2014). Coinciden también con los proyectos productivos con viabilidad comercial priorizadas por el Programa Familia Guardabosques (UNODC & Acción Social, 2007).

5.3. Balance

El componente de Inclusión Socioeconómica de Deispaz ofrece una serie de lecciones para proyectos dirigidos a evitar la resiembra de cultivos ilícitos en el posconflicto. Muestra la importancia de una selección minuciosa de los beneficiarios.

Su acción se focalizó en familias con características particulares y no en territorios completos.⁴¹ Se diferenció del modelo oficial de desarrollo alternativo, Programa Familias Guardabosques (PFGB), que cubre veredas enteras.

El Programa Sí Se Puede centró su trabajo en dos municipios nariñenses. Cordepaz en tres veredas de Puerto Toledo (municipio de Puerto Rico, Meta). Y el Espacio Humanitario/Laboratorio de Paz en el corregimiento de Micoahumado (municipio de Morales, Bolívar). En cambio, los beneficiarios de Deispaz están espacialmente distanciados y no tienen mayor vínculo entre sí.

El operador local invirtió una suma relativamente elevada en cada finca. Cada uno de los veinte beneficiarios recibió entre dieciocho y veinticinco millones de pesos (\$18.000.000-\$25.000.000). Deispaz se aseguró de que esta inversión contribuyera efectivamente a incrementar la cantidad y a mejorar la calidad de la producción.

Esta estrategia contrasta igualmente con el PFGB, que se dedica tanto a la sustitución como a la prevención de la resiembra. En la primera fase (2003-2004), el PFGB entregó a cada familia un total de cinco millones de pesos (\$5.000.000) y cubrió trece municipios colombianos. En la segunda fase (2004-2007), el subsidio condicionado se redujo pero la cobertura aumentó: cada familia guardabosques recibió un total de tres millones seiscientos mil pesos (\$3.600.000) al año y el programa se amplió a veintidós municipios del país (UNODC & Acción Social, 2010).

Más importante aún como lección para el posconflicto: Deispaz se concentró en la identificación, priorización y satisfacción de las necesidades específicas de cada beneficiario. La estrategia se diferenció de aquellos proyectos de desarrollo alternativo en los cuales se definía *a priori* un paquete de ayu-

da, cuyo contenido era el mismo para todos los destinatarios. Este tipo de inversiones despilfarraron los recursos al entregar bienes a quienes ya los tenían, o simplemente no los necesitaban, o incluso no tenían ninguna vocación para ese tipo de proyecto productivo. Aquí Deispaz mostró un avance respecto de experiencias pasadas.

Además, la exigencia de ‘coca cero’ fue una decisión tomada desde abajo por el operador local. Esta es una diferencia fundamental con las iniciativas de desarrollo alternativo promovidas en el marco del Plan Colombia en Putumayo y por el programa gubernamental PFGB. En ambos programas, la erradicación total de los cultivos ilícitos fue un prerrequisito para la participación de las comunidades, dictada desde arriba por los financiadores (Vargas, 2011).

Además, el PFGB ofrece incentivos monetarios y proyectos productivos por un tiempo de tres años a las familias que cumplen con la doble exigencia de no tener cultivos ilícitos y de favorecer la reforestación y la conservación de los ecosistemas (UNODC & Acción Social, 2007). Los cocaleros que se acogen a estos programas no han tenido tiempo suficiente para demostrar su determinación de consolidar su vocación por la agricultura legal. Por tanto, esas inversiones serían muy riesgosas y con pocas probabilidades de que los campesinos mantengan su compromiso de no sembrar cultivos ilegales en el largo plazo.

La fortaleza de Deispaz consistió precisamente en una cuidadosa selección de los beneficiarios, que le permitió tener mayor control sobre la inversión y evitar el despilfarro y la dispersión de los recursos. Deispaz puede asegurar que su inversión ha contribuido efectivamente a generar ingresos estables entre sus beneficiarios. El operador local consiguió este resultado gracias a la focalización de la inversión en un reducido número de familias.

En la actualidad, la estrategia no tiene mayor impacto en el departamento (más allá de los veinte beneficiarios). La experiencia es valiosa en tanto da pistas para futuros proyectos que se propongan evitar la resiembra de cultivos ilícitos en

41. A excepción de los dos resguardos indígenas en Miraflores (Guaviare).



el posconflicto. Queda por ver si la elevada inversión en cada unidad productiva es replicable a gran escala.

6. RECOMENDACIONES PARA EL POSCONFLICTO

1. Abrir espacios de diálogo para repensar la guerra contra las drogas y posicionar el tema de la descriminalización del pequeño productor de hoja y pasta de coca. Los PDP han sido testigos y víctimas de los efectos negativos de la guerra contra las drogas para los Derechos Humanos. Deben documentar su experiencia y participar activamente en los debates para incidir en el rediseño de la política antidrogas.
2. Incluir en todos los proyectos de sustitución de cultivos un componente de construcción de infraestructura rural, como ampliación y mantenimiento de vías terciarias, arreglo de puentes, construcción de distritos de riesgo, etc. Además de realizar inversiones rurales necesarias para el éxito de los proyectos productivos, esta estrategia permite obtener resultados concretos y visibles en el corto plazo, lo cual ayuda a ganar rápidamente la confianza y la cooperación de la comunidad (Navarro, 2011a).
3. Priorizar la contratación de la mano de obra local en la ejecución de componentes claves de los proyectos, como la construcción de la infraestructura rural. La contratación de las comunidades permite ganar la credibilidad de las poblaciones rurales más escépticas y convencerlas de sumarse a los proyectos (Navarro, 2011a).
4. Subsidiar la comercialización de los productos alternativos, más que la producción. La comercialización es el verdadero cuello de botella de los proyectos que pretenden generar ingresos legales y estables para las familias campesinas. Es en la fase de comercialización donde deben concentrarse los esfuerzos y los recursos, y no tanto en la etapa de la producción.
5. Diseñar mecanismos que protejan los productos agrícolas alternativos de la fluctuación de los precios.
6. Evitar que en el posconflicto los recursos destinados a los proyectos de desarrollo alternativo sean usados para mantener o reconstruir redes de poder local. En el posconflicto se corre el riesgo de que los recursos de sustitución de cultivos ilícitos sean usados para consolidar poderes *de facto*, aceptar maquinarias clientelistas, favorecer a las bases sociales más fieles y castigar a las más escépticas. Preocupa que tales recursos sean usados para zanjar disputas pasadas.
7. Diseñar mecanismos de tramitación, respuesta y seguimiento de las quejas presentadas por las comunidades. Las quejas deberán tomarse como valiosos mecanismos de participación ciudadana. Ellas deberán ser recibidas y tramitadas por personal calificado para este tipo de funciones.
8. Incluir a toda la población, tanto cocaleiros como no cocaleiros, en los beneficios de los programas, así ello incrementa significativamente los costos. La inclusión de los cocaleiros, mientras sus vecinos son excluidos por no sembrar coca, agudiza las rivalidades en el interior de las comunidades. Genera, además, incentivos perversos al reforzar la creencia de que es necesario infringir la ley para obtener recursos del Estado y/o de la cooperación internacional.
9. Incluir en todos los proyectos de sustitución de cultivos un componente de formalización de la propiedad rural de la tierra. Varios beneficiarios de las experiencias analizadas aquí son hoy propietarios de la tierra que cultivan. Algunos compraron las tierras y construyeron las viviendas con los ahorros que consiguieron produciendo coca. Gracias a los proyectos han logrado obtener el título de la tierra. Este les ha permitido obtener microcréditos que utilizan para invertir en las fincas productivas. Para proteger el título de la tierra, están decididos a no volver a sembrar coca, al menos no en el predio legalizado. Los campesinos han aprendido a no establecer cultivos lícitos e ilícitos en el mismo predio. La formalización de la propiedad rural ofrece incentivos para el tránsito gradual hacia la legalidad.
10. Diseñar proyectos de corto plazo única y exclusivamente cuando estos no impliquen la sustitución de cultivos ilícitos. En lugar de proponerse la sustitución de cultivos ilícitos, los proyectos de corto plazo (menores a cinco años) deben estar enfocados a fortalecer las capacidades

productivas de los campesinos que han logrado mantener sus fincas libres de coca durante un tiempo. Los proyectos de corto plazo deben estar dirigidos a prevenir la resiembra, más que a sustituir cultivos ilícitos.

11. Garantizar la financiación de los proyectos de sustitución hasta asegurarse de que los cultivos comerciales permanentes, como café, caucho, cacao, etc., tengan canales de comercialización abiertos y generen ingresos estables. Estos cultivos permanentes dan rendimientos económicos solamente en el mediano plazo. Los proyectos que terminan antes de que los cultivos comerciales permanentes generen ingresos estables suelen fracasar. Prometen resultados que exceden el tiempo de financiación y sobre los cuales ni los financiadores ni los operadores tienen ningún control. Esto no solo crea frustraciones entre las comunidades locales, sino que también lastima la credibilidad de los operadores locales y despilfarra los recursos.
12. Garantizar la asistencia técnica de los proyectos productivos hasta asegurarse de que los cultivos legales permanentes generen ingresos estables. El retiro de la asistencia técnica antes de que los cultivos produzcan rendimientos constituye la muerte de los proyectos productivos. La inexperiencia de los cocaleros con los cultivos legales permanentes contrasta con el conocimiento acumulado durante décadas en los cultivos de coca y con la disponibilidad del mercado ilegal.
13. Realizar un trabajo minucioso de identificación y priorización de las necesidades específicas de cada familia beneficiaria para asegurarse de que la inversión contribuya realmente a mejorar la productividad de cada finca campesina. Se constata un avance significativo respecto a experiencias pasadas de desarrollo alternativo que entregaban paquetes de ayuda estandarizados cuyo contenido era el mismo para todos los beneficiarios. Este tipo de inversiones despilfarraron los recursos al entregar bienes a quienes ya los tenían o simplemente no los necesitaban.
14. Incluir un componente específico de trabajo con mujeres en todo programa tendiente a sustituir cultivos ilícitos y a generar ingresos rurales para las familias campesinas.

Las mujeres han tenido un rol activo en la producción de coca, bien sea como *raspachines* ocasionales o como cultivadoras de pequeñas parcelas de coca en los solares de sus casas. Esta actividad produce ingresos que garantizan cierta autonomía económica frente a los hombres. No obstante, las mujeres también resultan particularmente damnificadas por los efectos negativos de los cultivos ilícitos en el interior de las familias, como la prostitución, el alcoholismo y la violencia doméstica y el reclutamiento forzado de los hijos. El liderazgo femenino resulta fundamental para mantener el territorio libre de cultivos ilícitos.

15. Priorizar la interlocución con las organizaciones existentes en el territorio, evitando al máximo fomentar la creación de asociaciones nuevas. Habida cuenta del papel que las juntas de acción comunal han cumplido en los procesos de poblamiento y en el arbitraje de disputas comunitarias, estas tienden a ser organizaciones más estables que las efímeras asociaciones productivas, creadas muchas veces solo para recibir los recursos de la cooperación o del Estado colombiano. Esta situación puede variar según las regiones.
16. Garantizar que en las zonas donde se llevan a cabo procesos de sustitución de cultivos ilícitos se suspendan las órdenes de captura pendientes a pequeños productores de hoja y pasta de coca.
17. Favorecer el control social por encima de la represión estatal como mecanismo clave para mantener el territorio libre de ilícitos. Aquellos productores que ya han erradicado cultivos ilícitos ejercen una efectiva presión social sobre los más escépticos. El control social de los vecinos suele ser tanto o más efectivo que la represión estatal. Mientras el control social construye legitimidad, la coerción estatal trata a los campesinos como enemigos. Se necesita ganar su confianza, su cooperación y, sobre todo, proteger sus derechos.

La estrategia de sustitución de cultivos ilícitos se sustenta en la política internacional prohibicionista de las drogas. Así, por más exitosa que tal estrategia sea en el posconflicto, ella podrá tan solo atenuar el problema de la dependencia campesina con los



cultivos ilícitos. Mientras la cocaína siga siendo una sustancia proscrita internacionalmente, será inevitable que los altos precios incentiven la producción para el mercado negro controlado por organizaciones criminales trasnacionales. Habrá cocaína hasta que las preferencias de los consumidores cambien por otro tipo de sustancias. La pregunta es si es preferible la cocaína con o sin violencia. También conviene interrogarse si es mejor la existencia de miles de familias campesinas marginadas y explotadas por grupos criminales, o que ellas tengan acceso a la seguridad social y que su producción sea regulada y gravada por el Estado.



BIBLIOGRAFÍA

1. Agrogüejar. (2012). *Plan de Desarrollo Sostenible de la Zona de Reserva Campesina, Sector Güejar-Cafre, Puerto Rico, Meta*. Disponible en: [http://issuu.com/centrodedocumentacionzorc/docs/plan_de_desarrollo_sostenible_de_la_c8173e8e0ae11c]. Recuperado el 2 de febrero de 2016.
2. Colombia, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. (2008). *Anexo A. Laboratorio de Paz III. Formulario de Solicitud de Subvención* [Mimeo]. Bogotá.
3. Colombia, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. (2012). *Proyecto Sí Se Puede. Anexo 1, Documento Descripción de la Acción* [Mimeo]. Bogotá.
4. Colombia, Directiva Presidencial N°01. (2009). *Plan Nacional de Consolidación Territorial*. Disponible en: [http://www.setianetworks.net/indepazHome/index.php?option=com_content&view=article&id=209:plan-nacional-de-consolidacion-]. Recuperado el 2 de febrero de 2015.
5. Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos. (2006). *6.000 cocaleros del Meta protestan erradicación forzada de cultivos ilícitos*. Disponible en: [http://studylib.es/doc/446619/from--comit%C3%A9-permanente-por-la-defensa-de-los-derechos-hu..]. Recuperado el 2 de febrero de 2016.
6. Convenio de Financiación entre la Unión Europea y la República de Colombia. (2011). *Anexo II. Nuevos Territorios de Paz*. Disponible en: [http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/AdjuntosTratados/478cd_UE-2011PAZ.pdf]. Recuperado el 1 de febrero de 2016.
7. De Roux, F. (2007). *Construir región y paz* (pág. 79). Disponible en: [http://dialnet.unirioja.es/ejemplar/382536]. Recuperado el 1 de febrero de 2016.
8. Departamento Nacional de Planeación. (2003). *CONPES 3218, Programa de Desarrollo Alternativo 2003-2006*. Bogotá: DNP.
9. Duncan, G. & Reyes, A. (2009). *Policy Paper: Plan de Consolidación de la Macarena*. Disponible en: [http://ccai-colombia.org/files/primarydocs/Policy_Paper_Duncan_Reyes.pdf]. Recuperado el 1 de febrero de 2016.
10. Efe. (2016). *Santos propone revisar la política antidrogas global para su mayor efectividad*. Disponible en: [http://www.efecolombia.com/america/politica/santos-propone-revisar-la-politica-antidrogas-global-para-mejorar-su-efectividad/20000035-2823906]. Recuperado el 2 de febrero de 2016.
11. El Tiempo (2006). *Tregua en Panamericana se suspendió por ausencia oficial*. Disponible en: [http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2028072]. Recuperado el 2 de febrero de 2016.
12. Farthing, L. & Ledebur, K. (2015). *Habeas Coca: Bolivia's Community Coca Control*. Disponible en: [https://www.opensocietyfoundations.org/reports/habeas-coca-bolivia-s-community-coca-control]. Recuperado el 1 de febrero de 2016.
13. García-Durán, M. & Sarmiento, F. (2015). Colombia. De-mining in Micoahumado: From Civil Resistance to Local Negotiation with the ELN. *Accord* (2): 21-26.
14. Gómez y Gómez Evaluadores. (2009). *Informe Final de Evaluación. Documento I. Corporación de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio* [Mimeo]. Bogotá.
15. Gootenberg, P. (2008). *Andean Cocaine: The Making of a Global Drug*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
16. Hernández, E. (2012). *Intervenir antes que anochezca. Mediaciones, intermediaciones y diplomacias no violentas de base social en el conflicto armado colombiano*. Bogotá: Unión Europea.
17. International Peace Observatory. (2006). *Movilización campesina contra el Plan Patriota*. Disponible en: [http://www.peaceobservatory.org/es/423/movilizacion-campesina-contra-plan-patriota]. Recuperado el 1 de febrero de 2016.
18. Isaacson, A. (2012). *Consolidating Consolidation*. Washington D.C.: WOLA.
19. Mejía, D; Uribe, M & Ibañez, A. (2011). Una evaluación del Plan Consolidación Integral de la Macarena (PCIM). *Documentos CEDE*, 13.
20. Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible & Parques Nacionales Naturales. (2011). *Documentación y caracterización de la experiencia de ordenamiento territorial y formalización de la tenencia de la tierra en sectores aledaños al Parque Nacional Natural Sierra de la Macarena, Municipio de Puerto Rico, Departamento del Meta*. Bogotá: Unión Europea, DPS.
21. Ministerio de Justicia. (2015). *Balance global deja dudas sobre estrategia de aspersión de cultivos ilícitos*. Disponible en: [http://www.minjusticia.gov.co/Noticias/TabId/157/ArtMid/1271/ArticleId/912/"Balance-global-deja-dudas-sobre-estrategia-de-aspersi243n-de-cultivos-il237citos"-Ministro-de-Justicia.aspx]. Recuperado el 1 de febrero de 2016.
22. Navarro, A. (2011a). *Principios del Programa Sí Se Puede. Sustitución sostenible de cultivos ilícitos. Municipios de Leiva y El Rosario y*



- Consejo Comunitario Rescate Las Varas en Tumaco* [Mimeo]. Pasto.
23. Navarro, A. (2011b). *Discurso del Gobernador de Nariño con la Corporación Vallenpaz*. [Mimeo]. Pasto.
 24. Nullvalue. (2006). Las Farc repiten las marchas cocaleras. *El Tiempo*. Disponible en: [<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2027204>]. Recuperado el 1 de febrero de 2016.
 25. Nullvalue. (2001). Gobernadores contra la fumigación. *El Tiempo*. Disponible en: [<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-438809>]. Recuperado el 2 de febrero de 2016.
 26. Olguín, J. (2013). En la Macarena una cosa será la consolidación territorial en clave de guerra y otra distinta en clave de paz. *Revista Arcanos* (18).
 27. PLANTE. (1996) *Plan de Desarrollo Alternativo (CO-0196)*. Marco de referencia. [Mimeo].
 28. Presidencia de la República. (1995). *Plan Nacional de Desarrollo Alternativo*. Bogotá: Presidencia de la República.
 29. Presidencia de la República. (2016). *Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en la visita a la Universidad Nacional de Colombia*. Disponible en: [<http://es.presidencia.gov.co/discursos/Palabras-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-en-la-visita-a-la-Universidad-Nacional-de-Colombia>]. Recuperado el 2 de febrero de 2016.
 30. Ramírez, M. (s.f.). *Balance sobre el componente social del Plan Colombia. Mamá Coca*. Disponible en: [http://www.mamacoca.org/separata_nov_2002/art_ramirez_balanc_social_plan_colombia.htm]. Recuperado el 2 de febrero de 2016.
 31. Ramírez, M. C. (2011). *Between the Guerrillas and the State. The Cocalero Movement, Citizenship, and Identity in the Colombian Amazon*. Durham and London: Duke University Press.
 32. Revista Semana (2011). *La explosión de Puerto Gaitán*. Disponible en: [<http://www.semana.com/nacion/articulo/la-expllosion-puerto-gaitan/245490-3>]. Recuperado el 2 de febrero de 2016.
 33. Roy, J. (2003). Europe: Neither Plan Colombia, nor Peace Process. From Good Intentions to High Frustration. *Working Paper* (11).
 34. Ruiz, M. (2004). El río de la guerra. *Revista Semana*. Disponible en: [<http://www.semana.com/nacion/articulo/el-rio-guerra/66978-3>]. Recuperado el 2 de febrero de 2016.
 35. Sierra, A. (2002). La coca viajera. *El Tiempo*. Disponible en: [<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1372034>].
 36. Tate, W. (2015). *Drugs, Thugs, and Diplomats. U.S. policymaking in Colombia*. Stanford: Stanford University Press.
 37. UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito). (2007). *Colombia Monitoreo de cultivos de coca*. Bogotá: UNODC.
 38. UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito). (2008). *Cultivos de coca. Estadísticas municipales. Censo 31 de diciembre de 2007*. Bogotá: UNODC.
 39. UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito). (2014). *Cultivos de coca. Estadísticas municipales. Censo 31 de diciembre de 2013*. Bogotá: UNODC.
 40. UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito). (2015). *Colombia Monitoreo de cultivos de coca 2014*. Bogotá: UNODC.
 41. UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito) & Acción Social. (2007a). *Informe ejecutivo sobre el seguimiento a los Programas de las Familias Guardabosques y Proyectos Productivos*. Bogotá: UNODC.
 42. UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito) & Acción Social. (2007b). *Sembramos y ahora recogemos: somos familias guardabosques. Estudios de casos*. Bogotá: UNODC.





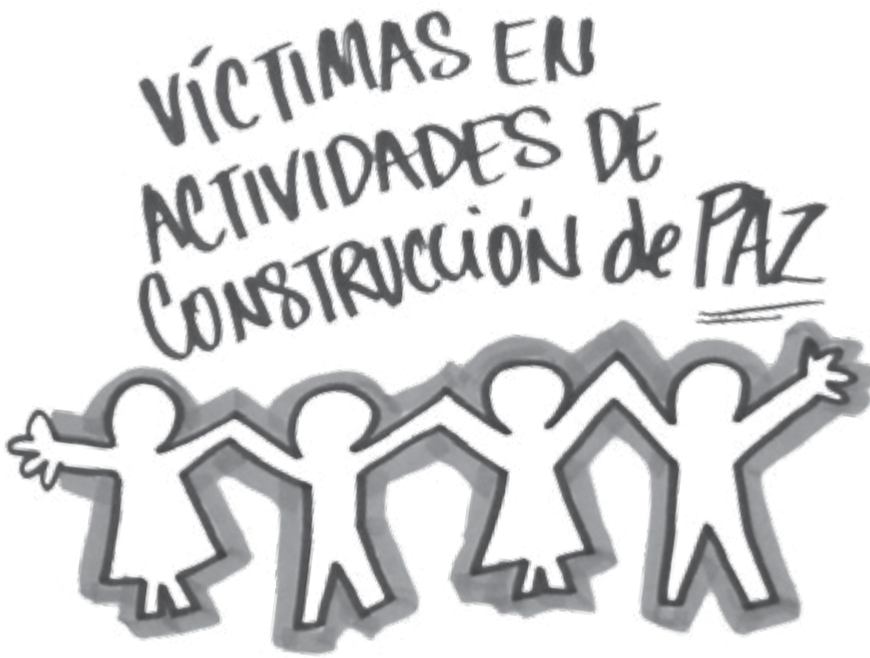
3

VERDAD, JUSTICIA Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS

◇ Álvaro Francisco Córdoba Caviedes



**DESARROLLO
Y PAZ TERRITORIAL**
CON DIGNIDAD, PARTICIPACIÓN, SOLIDARIDAD
SABEMOS CÓMO



“El amor y la verdad se encontrarán,
la justicia y la paz se abrazarán;
la verdad brotará de la tierra y la
justicia mirará desde el cielo”⁴².

La cita que encabeza esta introducción ilustra los hallazgos del trabajo realizado en este estudio, así como su objetivo fundamental. Durante sus cerca de quince años de existencia, se puede afirmar que los programas objeto de este balance han facilitado múltiples encuentros entre diversos actores de la realidad colombiana, particularmente en lo que atañe al trabajo por la paz, el desarrollo social y la reconciliación.

En estricto sentido, la apuesta es por la terminación de la guerra, pero implica también concretar los postulados del

Estado Social de Derecho que permitan superar las causas generadoras del conflicto, tales como la pobreza, la marginación social, la exclusión política y la corrupción administrativa, entre otras, más allá de involucrar otros factores que ha dejado el conflicto, como el narcotráfico, el terrorismo y los crímenes contra la población civil. Así mismo, y conforme al tema específico de esta sistematización, la paz y la reconciliación deben pasar por el filtro de la reparación integral a las víctimas, para que la primera sea duradera y sostenible.

42. Salmo 85, 10-12, La Biblia, libro del pueblo de Dios.



1. CONTEXTO

Los Programas Regionales de Desarrollo y Paz (PDP) y otras entidades nacionales y regionales fueron los aliados importantes de la Comisión Europea y del Gobierno colombiano en el momento de desarrollar la estrategia de los Laboratorios de Paz, considerados como “experiencias de la Sociedad Civil que han promovido procesos incluyentes de amplia participación ciudadana, y que han contribuido a generar condiciones de convivencia, desarrollo y de paz en regiones afectadas por la violencia y la pobreza” (Eptisa, 2015). De hecho, resulta interesante que el documento contenga una valiosa lección aprendida de los PDP, según la cual la “estabilidad y la construcción de la paz son procesos que involucran a la institucionalidad pública local y la Sociedad Civil”.

Mediante los programas Laboratorios de Paz, Desarrollo Regional, Paz y Estabilidad, y Nuevos Territorios de Paz, la Comisión Europea ha impulsado los Programas Regionales de Desarrollo y Paz⁴³ como una apuesta para apoyar iniciativas y procesos sociales articulados de participación ciudadana y de fortalecimiento institucional. Su objetivo es realizar, en medio del conflicto armado interno, transformaciones sociales, económicas y políticas que permitan avanzar en la realización de los Derechos Humanos y en la construcción de condiciones propicias para una paz estable y sostenible. Desde esta perspectiva, puede decirse que la Comisión Europea ha respondido favorablemente a las propuestas de amplios movimientos de participación ciudadana a favor de la paz.

Los PDP apoyan los diálogos de paz en La Habana e invitan al Gobierno y a los otros grupos armados al margen de la ley, particularmente al ELN, a seguir intentando esta solución negociada y desistir de las salidas militares al actual conflicto. Por ejemplo, Jairo Arboleda, en su documento sobre reconciliación escrito para la Comisión Europea y la GIZ (Agencia Alemana para la Cooperación Internacional), decía que la

reconciliación, incluido el trabajo por la paz, corresponde a la filosofía de desarrollo y paz de los PDP y constituye parte esencial de sus objetivos, lo cual se menciona en informes de proyectos y programas, sistematizaciones, estudios de caso, evaluaciones, documentos formales de las entidades y orientaciones pedagógicas a los equipos de trabajo de estos programas (Arboleda, 2011). Entre los temas fundamentales que ha abordado la mesa de paz de La Habana está aquel relacionado con la justicia de transición y la judicialización de los crímenes de lesa humanidad y de guerra, así como con la reparación integral a las víctimas (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2014).

2. APORTES, ENSEÑANZAS Y EXPERIENCIAS DE LOS PROGRAMAS

Se busca recoger los principales hallazgos, dificultades, retos y lecciones aprendidas en torno a verdad, justicia y reparación integral a las víctimas. Lo fundamental es resaltar lo que se ha hecho bien, los énfasis, las particularidades y lo que estos programas le dejan al país y le aportan a la paz.

2.1. Derechos de las víctimas desde la teoría y la praxis de los Derechos Humanos

Los documentos analizados y los proyectos implementados evidencian que, en el marco de los programas, el tema relacionado con la reparación integral de las víctimas se encuentra dentro del componente de Derechos Humanos. Es decir, no hay un apartado expreso que se ocupe de las víctimas y de su derecho a la reparación integral.

En las entrevistas realizadas en el marco de la investigación se observa una posición crítica frente al reduccionismo que circunscribe el trabajo por la defensa de los Derechos Humanos a la reivindicación de los derechos de las víctimas del conflicto armado. Esto genera mayor preocupación cuando

43. Para este estudio se tuvo en cuenta la diferencia entre los programas apoyados por la UE y el Gobierno colombiano (LP, DRPE y NTP), los Programas de Desarrollo y Paz (PDP) y las experiencias concretas que se han realizado en el marco de la ejecución de estos programas.

desde algunos espacios, particularmente gubernamentales, se sugiere que las acciones de la institucionalidad pública a favor de las víctimas presuponen que otros derechos civiles y políticos estarían ya plenamente garantizados, o que, por el contrario, las graves violaciones a los Derechos Humanos, los homicidios, la tortura, la desaparición forzada, el desplazamiento forzado y la violencia sexual, entre otros, corresponden a hechos del pasado, lo cual está, lamentablemente, muy lejos de ser realidad.

Los programas objeto de estudio tienen presente que el tema de víctimas no agota todo el trabajo por la vigencia y la realización de los Derechos Humanos en Colombia. Consciente y propositivamente, abogan por un trabajo integral a favor de las víctimas, pero incluyendo adicionalmente acciones o reivindicaciones respecto de otros derechos o de otros grupos poblacionales, y manteniendo una mirada vigilante sobre las violaciones de los Derechos Humanos en sus territorios.

En este sentido, se destaca el aporte del Observatorio de Paz Integral, que une a varios PDP, y otras organizaciones o instancias internacionales. Así mismo, el PDP del Meta, y con ocasión del PET (Proyecto Estratégico Territorial), sostuvo que para lograr el objetivo de dicho proyecto era indispensable, como una de sus prioridades, promover esfuerzos en favor de los derechos de las víctimas del conflicto armado, así como el fortalecimiento de las organizaciones que las representan (Cordepaz, 2012).

El material bibliográfico consultado indica que los Derechos Humanos no son un discurso abstracto, sino que condensan una variedad de garantías para la vida digna de las personas, frente a las cuales existen expresas responsabilidades y obligaciones por parte de los Estados para que se hagan efectivas. Dichos programas involucran la promoción de los Derechos Humanos a través de la formación, capacitación y divulgación en diversos escenarios y con distintos sectores poblacionales. Particularmente, la defensa de los derechos de las víctimas supone acciones directas que involucran la de-

nuncia de los crímenes, así como el acceso a los mecanismos de justicia y protección para víctimas y testigos (Henríquez & Alfonso, 2014).

Los programas son pioneros en articular Derechos Humanos, paz y desarrollo. En sus acciones de promoción y defensa de los Derechos Humanos, abogan por una concepción integral que aplica la interdependencia, la indivisibilidad y la interrelación de los derechos, sustentada en el desarrollo integral (Henríquez & Alfonso, 2014). Para lograr el disfrute de los derechos civiles y políticos se requieren un mínimo de condiciones sociales, culturales y económicas, como expresamente lo reconoce el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, cuya introducción estipula: “con arreglo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos, [...]” (Naciones Unidas, 1966).

2.2. La reconciliación como proceso que incluye la reparación a las víctimas

Desde sus inicios, el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio ha sido explícito en afirmar que la reconciliación, como fin importante de la construcción de la paz, no puede tener como pretensión el perdón simple y llano, que en estricto sentido corresponde más a la esfera individual de las personas. El perdón no puede entenderse como sinónimo de reconciliación, la cual constituye un proceso complejo con varias partes involucradas, preponderantemente las víctimas que sufrieron la violencia. Este PDP ha insistido durante todos sus trabajos que para que reconciliación tenga legitimidad, debe estar fundada en el reconocimiento de las víctimas, en la aceptación de la responsabilidad de manera expresa y sin eufemismos por parte de los actores de esa violencia, y en la reparación material, psicosocial, jurídica y simbólica de las víctimas⁴⁴.

44. Esta apreciación resulta de la lectura general del material bibliográfico como también de las entrevistas y conversaciones sostenidas en el trabajo de campo, así como de la misma experiencia del consultor en su trabajo con algunos de estos programas.



En el Viacrucis por la Vida que cada Semana Santa lidera el padre Rafael Castillo en la parte norte del río Magdalena – expresión que, si bien se adelanta desde la Iglesia católica, se identifica con los PDP que operan en esa región (Montes de María, Canal del Dique y Bajo Magdalena)–, el mensaje de los participantes deja claro que, para avanzar en los procesos de transición a la democracia o de reconciliación nacional, la impunidad total no puede ser la condición final. Menos aún cuando, como lo manifestó en su momento Humberto Lagos de la Vicaría de Chile, “nadie puede subrogarse el derecho a perdonar por otros” (Lagos, 1999), y menos en nombre de quienes sufrieron la violencia.

Es, entonces, pertinente referirse a la experiencia de trabajo del PDP del Meta, desarrollado por Cordepaz, con énfasis en los derechos a la verdad y la justicia. Este programa realizó una estratégica alianza con el programa de atención a víctimas de la Alcaldía de Bogotá, que se ejecutaba a través del CAVIDH (Centro de Atención a Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos). Este operaba sobre los municipios de El Castillo y Puerto Rico, reconocidos por graves hechos de victimización perpetrados por los actores armados. El proyecto de Cordepaz consistía en la atención jurídica y psicosocial a víctimas de dichos municipios, así como en la articulación con entidades competentes del nivel nacional y territorial para adelantar los trámites necesarios de cara al acceso a la materialización de su derecho a la reparación integral. El apoyo del CAVIDH significó el involucramiento de treinta profesionales en jornadas conjuntas de atención y asesoría, durante las cuales realizaron transferencia de conocimientos y metodologías para la atención integral⁴⁵.

2.3. La visibilización de las víctimas es una acción fundamental contra el olvido y la indiferencia, y un paso importante en favor de su reparación integral

Esta es la contribución más importante de los programas a propósito de la sistematización, al tiempo que para algunos cobra un significado esencial de su trabajo a favor de las víctimas. Mantener y profundizar este aporte y esta visión de trabajo de los programas no solo es la principal recomendación, sino también la mejor propuesta para el escalonamiento y la sostenibilidad. Los documentos analizados, así como las diferentes entrevistas realizadas, reflejan que muchas de las acciones implementadas desde los programas **no hacen necesariamente una alusión específica al tema de la reparación integral a las víctimas y sus derechos a la verdad y la justicia**. En su mayoría, abordan lo relacionado con víctimas en las acciones o en documentos que se refieren al tema de reconciliación, así como en aquellos que aluden al conflicto armado interno y en los cuales se mencionan los hechos de victimización o crímenes que han afectado a las personas y a sus comunidades.

El trabajo de acompañamiento a las víctimas de algunos de los programas se ha hecho con presencia directa en los lugares y territorios afectados por la violencia y durante el tiempo en que ocurrían esos hechos, o con posterioridad, pero en donde se hacía denuncia clara y directa respecto de los crímenes ocurridos. Esto no solo dejó constancia de su veracidad, sino también identificó a las víctimas de esos mismos hechos para que quienes sufrían los daños no quedaran invisibilizados. En tal sentido, sobresale el trabajo del PDP de Magdalena Medio a través de su apoyo a la Defensoría del Pueblo, a quien dotó de abogados que residían en los municipios en donde ocurrían dichos crímenes para asesorar a las víctimas en su intervención ante las entidades públicas competentes. Esto, con el objeto de que se atendieran sus requerimientos y necesidades. También se destaca el trabajo de las mujeres y de quienes, con ellas, realizan diversas acciones de movilización e incidencia pública en el oriente de Antioquia para exigir de las autoridades competentes la materialización de sus derechos

45. El consultor que elabora el presente trabajo fue la persona que diseñó, implementó y coordinó el programa de víctimas de la Alcaldía Mayor de Bogotá con la creación de los CAVIDH (Proyecto de Inversión 603 de 2008), e igualmente estructuró y coordinó el trabajo de atención a víctimas en la perspectiva de reparación integral en el PDP del Meta que ejecutó Cordepaz entre los años 2011 y 2013.

a la verdad, la justicia y la reparación por las víctimas de cada una de sus familias y sus comunidades.

Otra experiencia relevante es el acompañamiento que tanto el PDP de Montes de María como el del Canal del Dique realizan en favor de la restitución de tierras de cientos de campesinos de esa región, principalmente a propósito de los diferentes trámites jurídicos y administrativos que deben ser adelantados ante las autoridades respectivas. Así mismo, se resalta el trabajo de asesoría jurídica y atención psicosocial del PDP del Meta en los municipios de El Castillo, Puerto Rico y Vista Hermosa, entre otros. Como ya se manifestó, hacer una referencia detallada de este tipo de experiencias requeriría prácticamente de un trabajo exclusivo y demandaría que este documento fuera mucho más extenso.

De la misma manera, el acompañamiento y la sensibilización a favor de las víctimas realizados desde estos programas, al igual que el aporte de un gran número de organizaciones sociales y de Derechos Humanos, fueron determinantes para que el Estado colombiano hiciera realidad la legislación específica que existe actualmente en favor de los derechos de las víctimas. Se trata de un trabajo que antecede a la actual normatividad de atención y reparación a las víctimas. Hay que reconocer que fueron las acciones de visibilización y sensibilización, y aun de empoderamiento de las víctimas, las que condujeron a importantes pronunciamientos jurisprudenciales; concretamente, se destaca la Sentencia T-025 de 2004, en donde la Corte Constitucional declaró inconstitucional el estado de cosas por la ausencia de una

política pública eficaz que atendiera el drama de la población en situación de desplazamiento forzado.

Como otra contribución de la visibilización de las víctimas, los programas se han constituido en obstáculo para la impunidad. Si bien en aras de facilitar el proceso de paz se han aceptado como viables los límites punitivos de la Justicia Transicional, no significa que se acepte la negación de los crímenes y, menos, renunciar a la asignación de responsabilidades a sus autores. Los programas, **algunos con plena certeza y fundamentación conceptual**, han acogido los principales postulados que reconocen la obligación estatal respecto de los derechos a la verdad y la justicia frente a los crímenes de guerra y de lesa humanidad.

2.4. La reparación integral de las víctimas según el daño ocasionado

Según la normatividad y la jurisprudencia vigente, la reparación de los crímenes cometidos recae, primeramente, sobre los autores de los mismos, y debe ser consecuente con los daños ocasionados. No obstante, por tratarse de crímenes de guerra y de lesa humanidad, la jurisprudencia nacional e internacional sostiene que si los autores directos de los delitos no reparan o no pueden reparar, esa responsabilidad se traslada al Estado por acción u omisión en su condición de garante.

En las entrevistas realizadas durante la sistematización a integrantes de los PDP de Magdalena Medio y del Meta, así

46. De estas sentencias condenatorias contra el Estado colombiano proferidas por la Corte Interamericana de DD.HH., es importante destacar el hecho de que si bien los autores de las masacres o de los hechos de victimización eran particulares, principalmente grupos paramilitares, el Estado asume una responsabilidad precisamente por no cumplir con su función de garante y de prevenir los hechos, pero además porque con posterioridad a los mismos no avanzó satisfactoriamente en las investigaciones penales correspondientes, burlando así el derecho de las víctimas a la reparación. Entre las sentencias más emblemáticas se encuentran las siguientes: el caso de los '19 comerciantes' (Corte IDH, Sentencia 5 de julio de 2004 Caso de los 19 comerciantes); el caso 'Masacre de Mapiripán' (Corte IDH, Sentencia del 15 de septiembre de 2005 Caso Masacre de Mapiripán); el caso 'Masacres de Ituango' (Corte IDH, Sentencia del 1 de julio de 2006 Caso Masacres de Ituango), y el caso 'Masacre de Pueblo Bello' (Corte IDH, Sentencia del 31 de enero de 2006 Caso Masacre de Pueblo Bello).

47. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-228 de 2002. Magistrados ponentes: Manuel José Cepeda Espinosa, Eduardo Montealegre Lynett; Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-370 de 2006. Magistrados ponentes: Manuel José Cepeda, Jaime Córdoba, Rodrigo Escobar, Marco Monroy, Álvaro Tafur, Clara Inés Vargas.



como en las reuniones o experiencias de trabajo con algunos de los programas, se observa la insistencia con la que la reparación ha sido consecuente con los daños ocasionados. Según lo ha sostenido la Corte Constitucional⁴⁶, si lo que se pretende es la reparación integral a las víctimas, es el daño objetivamente causado el que ha de medir los alcances de dicha reparación⁴⁷. Hoy en Colombia, y así se manifestó en varias de las entrevistas y conversaciones realizadas, la política de reparación existente merece fundados reparos, particularmente en lo que a la indemnización económica se refiere, toda vez que no responde exactamente o no ha sido determinada con base en el daño causado.

Los beneficios en materia punitiva, propios de la Justicia Transicional, tampoco pueden extenderse de manera general al desconocimiento o reducción drástica de los montos de indemnización económica. Según lo concluido en la reunión con el director del PDP de Magdalena Medio, Ubencel Duque, las víctimas no pueden asumir los costos políticos y económicos que resulten de las negociaciones del Estado colombiano con los grupos armados al margen de la ley. Tampoco es correcto que dichos costos tengan que pagarlos las víctimas, aceptando sin más la reducción de su indemnización económica, y más cuando dicha indemnización es fundamental para recuperar sus proyectos de vida. Es posible que un contexto de justicia de transición implique una rebaja considerable del monto indemnizatorio, pero no en los términos de la indemnización administrativa regulada por la Ley 1448 de 2011.

2.5. La reparación integral a las víctimas: un derecho inalienable que no está sujeto a un proceso de paz ni a la justicia de transición

Un consenso evidente de los PDP es su insistencia en que la reparación integral en favor de las víctimas es de carácter obligatorio y permanente; por tanto, debe hacerse efectiva exista o no un proceso de paz con los actores armados. Los programas no respaldan la afirmación de que la reparación a las víctimas solo puede darse de manera efectiva bajo una normatividad de Justicia Transicional. Igualmente, se mira con cautela la posición de algunos sectores gubernamentales, según la cual el valor

supremo de la paz o el fin del conflicto representan el máximo beneficio para las víctimas directas y sus familias, por cuanto se estaría poniendo fin a los hechos de victimización. Si bien hay mucho de verdad en ese argumento, no puede usarse de manera general, ya que podría prestarse a malas interpretaciones.

Existe un consenso nacional para acoger los postulados de la justicia de transición en procura de los acuerdos que pongan fin a años de confrontación armada. **En el contexto político del conflicto armado colombiano resulta impensable adelantar un proceso de paz bajo la postura de aplicar los máximos cánones de justicia contra los miembros de los grupos armados al margen de la ley, y aún respecto de los integrantes de la fuerza pública, tal como se viene acordando en la mesa de negociación en La Habana.**

Por lo tanto, se comprenden las iniciativas para hacer concesiones en el plano de la punibilidad, tal como ocurrió con la desmovilización de los grupos paramilitares con base en la Ley 975 de 2005, aceptada por la Corte Constitucional de Colombia mediante la Sentencia C-370 de 2006. Es probable que la reparación que se obtenga mediante la Justicia Transicional sea mucho menor a la que pudiera obtenerse en un proceso judicial por la vía ordinaria, y más cuando se endilgue responsabilidad al Estado por acción u omisión. Posiblemente, el logro de la paz y la eliminación o reducción de la pérdida de vidas humanas que la guerra ocasiona sean una justificación válida para que las víctimas acepten las implicaciones negativas a su reparación. Sin embargo, pero de aceptarse este argumento, **la cuestión radicaría en el *quantum* de esa afectación para las víctimas y en quién o quiénes deberán pronunciarse para esa decisión.**

2.6. La participación de las víctimas encaminada a una reparación integral justa, digna y consecuente con el daño sufrido

El tema de la participación de las víctimas frente a las políticas públicas encaminadas a materializar su reparación integral también es una insistencia desde los programas, y hoy prácticamente se ha convertido en un requerimiento común y ampliamente aceptado por diferentes actores. Sin embargo, la

pregunta constante en las visitas realizadas en esta sistematización no giraba sobre ese incuestionable involucramiento, sino respecto al por qué y para qué de esa participación.

Es favorable la participación para el diseño e implementación de políticas públicas en materia de salud, educación, vivienda, enfoque diferencial, etc., incidiendo aún en el plan de desarrollo nacional o territorial. Esta participación es obligatoria también en materia de reparación colectiva y más cuando lo que se pretende reparar es una comunidad.

[...] la participación de una comunidad específica no se puede reducir a que la autoridad competente organice reuniones de información o de socialización del proyecto, sino que éstas deben realizarse en coordinación con la comunidad, y deben contener espacios que garanticen efectivamente la participación. En otras palabras, los espacios no deben ser de naturaleza únicamente informativa sino verdaderos espacios de concertación teniendo en cuenta los intereses de la comunidad afectada⁴⁸.

2.7. La legislación vigente es una respuesta al trabajo, la incidencia y las iniciativas de la Sociedad Civil y de las mismas víctimas

La Ley 1448 de 2011 y su antecesora, la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz, no constituyen el principio ni el final en materia del reconocimiento de las víctimas y sus derechos. Con anterioridad al 10 de junio de 2011, son muchos los logros alcanzados previamente en el campo de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, y específicamente en el reconocimiento de las víctimas y sus derechos. En ese largo caminar, se ha aprobado una amplia legislación nacional e internacional, acompañada de sus desarrollos jurisprudenciales. Tampoco podría aceptarse que la Ley 1448 de 2011 sea el paso final de las conquistas y reivindicaciones de los derechos de las víctimas. Sin duda, la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley

4633, 4634 y 4635 de 2011 constituyen un aporte importante pero aún hay un largo camino para recorrer.

En este punto merece una mención especial el trabajo realizado por el PDP del Magdalena Medio con el apoyo de la Universidad Javeriana de Bogotá, relacionado con el proceso de titulación de tierras a favor de los campesinos de la hacienda Las Pavas. Sin adentrarse en ese caso, que es extenso y aún no se ha resuelto de manera definitiva, podría decirse que a través de este trabajo se contribuyó de manera específica en el aparte de restitución de tierras incluido en la Ley 1448. Tanto la Universidad Javeriana como el PDP participaron con propuestas en la redacción del articulado sobre restitución de tierras.

De la misma manera se destaca el trabajo del PDP del Meta en los municipios de El Castillo, Puerto Rico y Vista Hermosa, el cual contó con el apoyo del programa de víctimas de la Alcaldía Mayor de Bogotá, sumado a los de otros trabajos que en ese campo se realizaban desde los entes territoriales (los programas de víctimas de la Alcaldía de Medellín y de la Gobernación del Cesar) y de la Redprodepaz. En su conjunto, estos actores participaron activamente en los espacios de formulación de propuestas concretas y del articulado para lo que hoy es la Ley 1448 y que fueron incluidas en el texto de esa Ley, como es el artículo 174 relacionado con los programas de atención a víctimas desde las entidades territoriales.

2.8. La actual normatividad en favor de las víctimas y la institucionalidad creada son un referente y un punto de encuentro para el posconflicto

Si bien Los programas, tienen posturas críticas frente a la actual normatividad y la institucionalidad que el Estado Colombiano ha diseñado e implementado, **conducen en que esta normatividad constituye un importante avance, un punto de encuentro y un logro compartido**. Sin duda, y así lo dicen algunos de sus documentos, en aras de trabajar comprometidamente a favor de las víctimas y del goce efectivo de sus De-

48. Corte Constitucional. Sentencia T-348 de 2012.



rechos Humanos y fundamentales, es mucho más prometedor el actual contexto nacional con la Ley 1448 de 2011, frente a un escenario en donde no existía una normatividad específica, sobre todo cuando esta ley propició la creación de la institucionalidad competente para su ejecución.

Ante un eventual contexto de posconflicto, por ahora respecto de la guerrilla de las Farc, la normatividad vigente y la institucionalidad competente constituyen un gran avance. También se pueden considerar como un referente y una base sobre la cual se puede seguir construyendo hasta alcanzar un mejor marco jurídico y económico para la reparación integral de las víctimas: no para mantener de por vida la denominación como víctimas, **sino para que puedan recuperar su condición de ciudadanos y ciudadanas y retomar, en condiciones de justicia, equidad y dignidad, sus proyectos y planes de vida.**

3. APRENDIZAJES Y RECOMENDACIONES

El hecho de que se haya priorizado mostrar las contribuciones significativas de los programas no implica que no se hayan observado en el desarrollo de la presente consultoría algunas debilidades o, incluso, carencias en los mismos. Como ya se ha dicho, los ocho aportes expuestos en el segundo punto no necesariamente constituyen una generalidad en todos los programas ni se podría afirmar que esos mismos aportes están plenamente desarrollados, principalmente desde el punto de vista conceptual.

3.1. Lecciones aprendidas

Las lecciones aprendidas se entienden como enseñanzas identificadas en el desarrollo de un proyecto, cuyo registro permite su utilización en perspectiva de aprendizaje para posteriores ocasiones.

1. **Pertinencia de la perspectiva de integralidad respecto de los proyectos o actividades implementados desde estos programas.** En el trabajo con víctimas o en lo relacionado con el tema de la paz y la reconciliación, en algunas experiencias se han incorporado exitosamente elementos

relacionados con el desarrollo rural y social, los desafíos frente al modelo económico, la participación e incidencia en políticas públicas, la toma de conciencia y acciones concretas frente al conflicto armado en los respectivos territorios, el problema de la tierra y el involucramiento activo con las diferentes necesidades del territorio, entre otros. Este énfasis, aunque podría decirse que se trata de una obligación de la estructura de estos programas, **podría profundizarse en aquellos que avanzaron en esa dirección, así como recuperarse en los que se debilitó o simplemente quedó como enunciado teórico.**

Un Programa Regional de Desarrollo y Paz no podría proponer acciones que no contemplen la integralidad de lo que ocurre y requiere el territorio. Este estudio encuentra, con cierta preocupación, que no todas las personas o profesionales que trabajan en los mismos, o que son beneficiarios de sus acciones, poseen una concepción integral de lo que cada programa implica para el territorio y para el país en general. Sin pretender exigir conocimientos detallados y mucho menos experticia en materia de democracia, participación ciudadana, Derechos Humanos, desarrollo rural y social, género, enfoque diferencial, conflicto armado y reparación a las víctimas, se espera que existan conocimientos básicos y una toma de conciencia incluyente sobre cada uno de estos y otros temas frente a los territorios en donde operan.

Sobre este aspecto, es oportuno destacar como excepción al PDP del Magdalena Medio, y sobre todo al trabajo que ha realizado en el sur de Bolívar, así como los PDP del oriente de Antioquia y Meta, y el PDP de Canal del Dique. En ellos no solo se ha logrado con relativo éxito, en unos más que en otros, ese objetivo de integralidad, o bien se hacen permanentes esfuerzos para alcanzarlo.

2. **Necesidad de precisión frente a las responsabilidades y facultades entre los actores involucrados en los programas, las organizaciones de la Sociedad Civil, las comunidades y las entidades públicas.** Una fortaleza de los programas es la interacción con otras organizaciones de la Sociedad Civil, con las comunidades beneficiarias y, sobre todo, con la institucionalidad pública, tanto en el

ámbito territorial como nacional. No obstante, se requiere hacer el máximo esfuerzo para que, en aquellos proyectos y actividades en donde es necesaria esta interacción, principalmente cuando intervienen entidades públicas, se aclare el rol, la responsabilidad y las funciones de cada cual. Hay cuestiones que son del resorte de la administración pública y por ende no se pueden trasladar a los programas u otras organizaciones de la Sociedad Civil ni estas organizaciones pueden pretender cumplir funciones que son de competencia exclusiva de los(as) funcionarios(as) públicos(as). Tampoco es saludable que las entidades comprometan la independencia y autonomía que necesitan las organizaciones y los programas, esperando que ejecuten funciones que son de su responsabilidad, y menos aún que asuman posiciones políticas o conceptuales de los(as) funcionarios(as) que representan a las autoridades actuales o que se identifiquen con sus propuestas o metas por alcanzar.

Esta lección aprendida exige también un serio seguimiento frente a los compromisos institucionales adquiridos según las competencias de cada parte involucrada, no solo para verificar su cumplimiento, sino también para que en el trabajo de monitoreo y evaluación puedan diferenciarse las competencias y obligaciones específicas y exigirse las correcciones del caso ante posibles incumplimientos. Sin ánimo peyorativo ni pretender un debate extenso e inoficioso sobre la Ley 1448 de 2011 y la institucionalidad creada a partir de ella y sus decretos reglamentarios, es preciso manifestar que, tanto desde los programas como desde las víctimas y las organizaciones que las apoyan, existe una percepción crítica en torno a los resultados positivos que las entidades públicas muestran en sus diferentes informes de rendición de cuentas, en donde muchas veces se descalifican *a priori* las observaciones y correcciones urgentes que se formulan desde los escenarios no estatales.

3. **Evitar la dispersión de acciones, proyectos y actividades para fortalecer las opciones de sostenibilidad y de escalonamiento.** Para realizar un trabajo incluyente y que reciba más respaldo de los diferentes sectores sociales,

es necesario que exista un equilibrio adecuado entre el imperativo de satisfacer los derechos de las víctimas y la implementación de políticas públicas de carácter social a favor de quienes no son víctimas pero fueron afectados por el conflicto armado. Este aprendizaje es tomado del documento “Recomendaciones para lineamientos de política pública en desarrollo, paz y reconciliación”, publicado por Prosperidad Social (con el apoyo de la GIZ, con ocasión del encuentro nacional entre doce diferentes experiencias de los PDP provenientes de un número igual de regiones del país, realizado en el mes de junio de 2014, y que tuvo como propósito intercambiar ideas, conocimientos y compartir realidades y propuestas con tomadores de decisiones en temas de políticas públicas de desarrollo, paz y reconciliación).

Según las conclusiones de dicho encuentro nacional, la política a favor de la reparación a las víctimas “representa también un desafío para la inclusión de toda la población. Es importante desde el Estado encontrar un esquema conveniente para satisfacer los derechos de víctimas, así como también otras necesidades imperiosas de campesinos, pobladores urbanos, etc., que fueron afectados por el conflicto, pero que principalmente afectó el desarrollo social y económico de esos territorios” (DPS, 2014).

3.2. Recomendaciones

Las recomendaciones se formulan de conformidad con el destinatario respectivo.

A la Comisión Europea

1. **Dar continuidad y fortalecer el apoyo técnico y financiero a los programas y otras iniciativas de la Sociedad Civil.** Es importante que la Comisión Europea continúe con el respaldo técnico y financiero a programas dirigidos a promover la reparación integral de víctimas, así como a acciones de la Sociedad Civil que estén encaminadas al fortalecimiento y a la ejecución de la política pública, y que propendan a la reparación integral justa, digna y



consecuente con los crímenes perpetrados y los daños ocasionados. Hay que tener presente que la mayoría de estos aportes y enseñanzas se implementaron con anterioridad a la legislación vigente en materia de atención y reparación a víctimas, concretamente, la Ley 1448 de 2011, los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, y demás normas reglamentarias.

2. **Priorizar los proyectos de cooperación que tengan aplicación o incidencia directa en las víctimas del conflicto armado y quienes deben tramitar ante el Estado sus necesidades de reparación integral.** Con el respeto que merece la autonomía e independencia de la Comisión Europea, se sugiere favorecer en materia de cooperación financiera a aquellos proyectos que se dirijan directamente al beneficio de las víctimas. Así mismo, es conveniente condicionar el apoyo a entidades públicas para que se encamine a favorecer a las víctimas y no a atender necesidades internas de las mismas entidades.

Al Gobierno Nacional

1. **Reconocer y valorar la autonomía e independencia de los programas y las organizaciones de la Sociedad Civil.** Los programas hacen una solicitud respetuosa frente a todas las acciones que desarrollan en sus territorios, pero particularmente en relación con la política de atención y reparación a las víctimas. Si bien aceptan y valoran la posibilidad de una constante coordinación y articulación con las entidades públicas competentes tanto a nivel territorial como nacional, **esto no puede entenderse como una obligación para asumir acríticamente las posiciones teóricas que las mismas autoridades públicas posean respecto de esa política, su aplicación y sus efectos reales sobre las víctimas. Se aboga por un trabajo conjunto que aporte resultados positivos a las víctimas**, pero sin que eso elimine la posibilidad de distanciarse de aquellas acciones que no conduzcan a una reparación digna y justa, y que contradigan sus propias convicciones teórico-prácticas, ya que, además de verse obligados a mantener identidad de conceptos y respaldar algunas actividades, podrían perder la confianza ganada por años con las comunidades.

Frente a la justicia de transición, los programas se identifican más con los conceptos jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, e igualmente con los de la Corte Constitucional de Colombia, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, en sus sentencias frente a casos concretos pero con implicaciones nacionales, tal como es la Sentencia C-370 de 2006, que declaró exequible la Ley 975 de 2005. Así mismo, y frente al actual proceso de paz con las Farc, los programas, al igual que las organizaciones de Derechos Humanos e instancias internacionales tanto de Naciones Unidas como del Sistema Interamericano, consideran que por ahora es más prudente esperar a conocer las normas específicas y los documentos que desarrollen de manera detallada lo relativo a estos mecanismos transicionales, y particularmente los alcances de los beneficios pactados a favor de los actores armados, así como las medidas de reparación que se reconozcan a favor de las víctimas.

2. **Diseñar e implementar una institucionalidad que facilite y garantice el trabajo articulado y armónico de toda la política pública de atención y reparación a las víctimas, así como la reincorporación y reintegración de los miembros de los grupos armados.** Es urgente revisar el actual diseño institucional que se ocupa de la ejecución de la política de víctimas y de la reintegración de las personas desmovilizadas. Hoy existe consenso entre las organizaciones de víctimas y organizaciones de la Sociedad Civil en que, pese a los innumerables informes y requerimientos, no ha sido posible lograr que esa institucionalidad actúe de manera coordinada, conjunta y armónica. Todos los proyectos de cooperación exigen actualmente fortalecer la interacción institucional entre la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras Despojadas y otras instituciones públicas tanto del orden nacional como del ámbito territorial.

En opinión de esta consultoría, y principalmente como resultado de las visitas y entrevistas realizadas a algunos programas, se insiste en la necesidad de un diseño institucional que vaya más allá de la buena voluntad de las autoridades para que esa articulación se haga efec-

tiva. Es absolutamente necesario que toda esta política dependa de una única institución de gran nivel, con un amplio presupuesto y que responda a una sola autoridad. De hecho, ya se ha puesto en marcha desde la Presidencia de la República la figura del Ministerio del Posconflicto, pero sería necesario que supere las simples funciones de asesoría y se convierta en una entidad que diseñe y ejecute la política pública. Sería interesante que esa figura institucional del Ministerio del Posconflicto o la que se cree logre unificar la institucionalidad tanto de víctimas como de la reintegración de excombatientes. Obviamente, habrá que mantener la especificidad de los temas, lo cual se puede lograr a través de dependencias especializadas como, por ejemplo, una dirección de víctimas, otra para lo relacionado con memoria histórica, una tercera, que sería la de restitución de tierras, y una más para el proceso de reintegración de los desmovilizados.

En tal sentido, se necesita también que esta política se coordine con otras entidades competentes, específicamente la Fiscalía General de la Nación y el sistema penitenciario. Se requiere diseñar una efectiva política de resocialización para los miembros de los grupos armados que, como resultado del proceso de justicia de transición, cumplan condenas penales. Esto, sin duda, se relaciona con la contribución efectiva a la no repetición, como también con el logro de una paz segura y sostenible.

A la Redprodepaz

1. **Facilitar escenarios para debatir y llegar a consensos básicos y fundamentales respecto de varios temas relacionados con la actual política de paz, especialmente sobre los alcances de la denominada justicia de transición y la reparación integral de las víctimas.** Esto, en la perspectiva de revisar la actual política pública que regula la Ley 1448 de 2011, los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 y sus decretos reglamentarios, junto con los acuerdos que en esa materia próximamente se publiquen desde la mesa de diálogos de paz de La Habana. La consultoría pudo constatar que algunos programas **no tienen una postura concep-**

tual clara que oriente su intervención en ese campo. Si bien se realizan conversatorios y seminarios compartidos, a la fecha no se ha conformado un escenario en donde se complejicen esas discusiones, pero, sobre todo, que posea un mandato expreso para proferir en nombre de toda la Redprodepaz una fundamentación teórica sustancial que se acoja por consenso, respetando las especificidades de cada contexto, así como los puntos de disenso.

2. **Incidir para generar cambios en el sistema electoral y político en los territorios en donde ha imperado la violencia, respaldada por actores de gran poder económico y político, que se apoyan igualmente en grupos armados al margen de la ley, o incluso en la estructura militar del Estado.** Es una recomendación propuesta por el PDP del Magdalena Medio y **se formula como una expresión de las garantías de no repetición que hacen parte del concepto de reparación integral.** Se puede interpretar como lección aprendida el hecho de que, aunque logren avances, muchas de las acciones que algunos programas realizan pierden fuerza en cuanto a su impacto y continuidad, por cuanto permanecen muchas de las estructuras de poder económico y político que se han apoyado en los grupos armados, usando actualmente las nuevas estructuras armadas creadas a partir de las se han desmovilizado. Esto se refleja de diferente manera según los diversos procesos y territorios, es decir, no es uniforme.

Es necesario hacer cambios efectivos para que quienes se han apoyado en la violencia y en las armas con el fin de obtener el poder político no lo sigan usufructuando impunemente. Se trata de un tema muy complejo, y fácilmente se puede argumentar una posible discriminación u obstrucción a la libertad constitucional de elegir y ser elegidos, entre otros derechos políticos. Habría que examinar la posibilidad de implementar un sistema de circunscripción electoral especial, o bien se podría indagar en el campo de las inhabilidades o respecto de los impedimentos para presentarse a cargos de elección popular. Este tema ya está en el debate público porque en las recientes elecciones territoriales muchos de los candidatos tenían no solo antecedentes penales, sino



órdenes de captura vigentes por ser auspiciadores de grupos paramilitares u otras bandas criminales. Se podría ahondar, también, en el seguimiento a los recursos económicos que financian estas campañas políticas y en el origen de los mismos.

4. ESCALONAMIENTO

Dentro de este estudio el escalonamiento radica en que los hallazgos positivos particulares o territoriales puedan aplicarse en un ámbito de acción más amplio para que tengan mayor impacto positivo.

1. Es necesario alcanzar un acuerdo estratégico entre los programas para diseñar y ejecutar proyectos que se ocupen de temas prioritarios para lograr un mayor impacto según los objetivos y los resultados trazados.

Se ha reconocido que una fortaleza de los programas es su perspectiva integral de trabajo. Sin embargo, esta característica positiva podría convertirse –y de hecho ha ocurrido– en una debilidad y en un obstáculo que impida mayores resultados e impactos favorables. La dispersión de acciones y actividades está afectando a los programas, y en parte eso viene ocurriendo en razón a las dificultades económicas para la sostenibilidad de algunos proyectos y en general de cada programa. Por esta razón, y en lo que se relaciona con el tema de víctimas, la consultoría considera necesario que los programas logren un acuerdo para trabajar proyectos específicos en cada territorio, o un proyecto general que involucre varios programas y territorios, o que, incluso, sea de carácter nacional. Lo importante de esta propuesta de

escalonamiento es que a través de esos proyectos específicos se concentre un trabajo unificado sobre dos o máximo tres temas prioritarios, tales como los que se enuncian en seguida.

- + **Restitución de tierras.** Debe incluirse también lo relacionado con la titulación de tierras, ya que, de conformidad con la Ley 1448 de 2011 y normas reglamentarias, las titulaciones truncadas como consecuencia del abandono y despojo pueden hacerse efectivas mediante el mismo procedimiento. También incluye lo relacionado con desarrollo rural, por cuanto una eficaz política de desarrollo rural sobre las tierras restituidas sería no solo de trascendental importancia para las víctimas beneficiadas por la restitución, sino también para los territorios respectivos en donde se ubican esas tierras.
- + **Derecho a la verdad y la justicia.** Como se dijo ya en numeral 2.3, corresponde a estos programas, y en general a la Sociedad Civil, vigilar para que los acuerdos sobre verdad y justicia se cumplan a cabalidad. De no hacerse esta tarea, se estaría aceptando y promoviendo una realidad de impunidad con las graves consecuencias que ella conlleva para las víctimas y la sociedad. No obstante, lo relativo a la justicia corresponde a una obligación de las autoridades públicas, toda vez que, por mandato constitucional y legal, solo las autoridades judiciales poseen la facultad de hacer efectivo este derecho de justicia e imponer las sanciones penales correspondientes. Por esta razón, y tal como ya se viene haciendo por algunos programas (Meta⁴⁹ y

49. Zuluaga (2014) describe el trabajo realizado por Cordepaz en el Municipio de El Castillo (Meta), en el marco del proyecto Memoria histórica como elemento sustancial de la reparación integral a las víctimas. Si bien este proyecto fue financiado por Ecopetrol, su desarrollo y el mismo apoyo financiero se lograron como resultado de los aportes que este PDP ha hecho en esa región. Para la ejecución de este proyecto se involucraron activamente la Alcaldía de El Castillo y la Gobernación del Meta, y se contó con el acompañamiento del Centro Nacional de Memoria Histórica. Como resultado de este trabajo se logró la aprobación para la construcción de un museo de la memoria en El Castillo, con recursos de la misma Alcaldía y de la Gobernación del Meta.

Magdalena Medio⁵⁰), el énfasis recaería en el derecho a la verdad, especialmente a través de las denominadas iniciativas de memoria histórica que conllevan procesos y escenarios locales a partir de los cuales las víctimas y las organizaciones producen información sobre los crímenes perpetrados⁵¹. Sobre esta misma propuesta, la consultoría sugiere que, desde las acciones que van a implementar los programas, **se incida para que estos ejercicios de verdad y memoria puedan tener cierto valor vinculante dentro de los procesos penales de justicia de transición que se estén adelantando.**

Teniendo en cuenta que uno de los mecanismos que se proponen en un contexto de Justicia Transicional es la comisión de verdad, complementaria a los procesos judiciales, hay que precisar que en otras experiencias internacionales las comisiones de la verdad no han sido muy valoradas por las víctimas, ya que su papel se limitó a corroborar la veracidad de los hechos, identificar a las víctimas e individualizar a las victimarios, **pero sin que toda esa verdad significara ninguna sanción penal, política, social o económica para los responsables.** Sobre este aspecto sería oportuno mencionar el escrito del jurista alemán Rainer Huhle, del Centro de Derechos Humanos de Nüremberg, titulado “De Nüremberg a la Haya: Los crímenes de Derechos Humanos ante la justicia. Problemas, avances y perspectivas a los 60 años del Tribunal Militar Internacional de Nüremberg”.

Si a pesar de ser pública la culpa, los culpables pueden seguir como si nada hubiera pasado (según la famosa expresión de los represores argentinos), la continuación

del poder y del potencial represivo queda tanto más evidente y amenazador. *Si la verdad es sólo para la historia, hace sentir aún más el dolor de la in-justicia. En el largo plazo las normas morales, por su parte, no pueden ser protegidas solamente por la indignación pública. Perderán su fuerza normativa en la medida en que no son también aplicadas por medio de la sanción judicial. A diferencia de muchos recursos materiales, el recurso simbólico de la justicia no se gasta con el uso. Al contrario, sólo con el uso permanente recupera su fuerza y vigencia* (Huhle, 2005) [cursiva por fuera del texto].

Teniendo presente esta advertencia, **hay que recordar que entre los acuerdos alcanzados en la mesa de La Habana está la creación de una comisión de la verdad.**

Con el objeto de dotar a dicha comisión de toda la información que se requiera frente a los numerosos crímenes por esclarecer, los programas, aprovechando su ubicación estratégica en los territorios más victimizados y por la amplia cobertura que ostentan, **podrían incidir ante esa mesa de negociaciones y ante los representantes del gobierno de Colombia y de la guerrilla de las Farc para que sean aceptados como una fuente formal de información y de trabajo de campo**, tal como lo fue el Proyecto de Memoria Histórica (REMHI) en Guatemala, en donde las comunidades eclesiales tuvieron gran protagonismo por su cercanía y su confianza con las víctimas.

+ **Indemnización económica que se fundamente en los daños ocasionados.** Este es un tema de gran necesidad, y muy seguramente de inmensa acogida por parte de las víctimas y aun de las

50. En Universidad Pontificia Bolivariana *et al.* (2014) se narran las historias de vida de líderes sociales del Magdalena Medio y que estuvieron involucrados con actividades del PDP de Magdalena Medio, principalmente en temas de reivindicación de derechos y denuncias frente a los crímenes contra campesinos, entre otros. Esta publicación en CD reivindica sus vidas y sus luchas por mejores condiciones de vida en esa región, y denuncia así mismo su asesinato. El PDP acompañó y apoyó la realización de este trabajo por parte de las universidades.

51. En el marco del deber de memoria del Estado, el Centro Nacional de Memoria Histórica impulsa y propicia el apoyo a las iniciativas de memoria histórica, teniendo en cuenta el aporte de las iniciativas a la territorialización de la memoria y la paz.



organizaciones que las representan, así como de la comunidad internacional. Según la Corte Constitucional (Sentencia C-228 de 2002 ya citada), “los derechos de las víctimas y perjudicados por un hecho punible gozan de una concepción amplia – no restringida exclusivamente a una reparación económica”, puesto que existen otras medidas de reparación igualmente importantes. No obstante, la llamada compensación económica por el daño no deja de ser un aspecto fundamental, particularmente para las víctimas, porque constituye una base para retomar sus proyectos de vida, pues la gran mayoría eran personas activas laboralmente y autosostenibles económicamente.

2. **Incorporar lo relativo al enfoque diferencial, reparación colectiva e inclusión de las personas desmovilizadas y en proceso de reintegración.**

En relación con los tres temas que se recomiendan como prioritarios, y en la perspectiva del escalonamiento de los programas y las acciones que desarrollan, es fundamental que en la formulación y ejecución de los proyectos que se emprendan se incluyan los siguientes tres elementos:

- + **El enfoque diferencial:** en los tres temas prioritarios se deberá incluir la perspectiva de género y el enfoque diferencial étnico, de niñez, de discapacidad y de personas mayores. Esto exige que no se trate de un trabajo aislado o diferente, como generalmente se hace con este enfoque, sino que se aplique, en tanto principio desde la concepción de la discriminación positiva, todo un abordaje de los temas sobre restitución de tierras, verdad y justicia e indemnización económica, en donde se dé prevalencia al enfoque de género y al enfoque diferencial.
- + **Inclusión de las personas desmovilizadas y en proceso de reintegración.** Del resumen general de los documentos consultados, los programas recomiendan que se incluya siempre a los integrantes de los grupos armados responsables de los crímenes. Por no tratarse de un conflicto armado internacional,

estas personas necesariamente seguirán habitando el territorio colombiano. Además, la paz por construir debe hacerse con su participación activa, y qué mejor que se involucren a favor de la verdad y la justicia, así como en la restitución de tierras que despojaron o ayudaron a despojar, y contribuyan a determinar los diferentes daños ocasionados. Sin embargo, es indispensable que este proceso de participación no sea forzado y, menos aún, impuesto a las víctimas; debe ser voluntario y fruto de un consenso.

- + **Reparación colectiva.** La reparación colectiva, como medida complementaria de la reparación integral, debe estar presente en temas como la restitución de tierras y los derechos a la verdad y la justicia, así como en materia de indemnización económica. El consultor se identifica con la posición según la cual la reparación colectiva no constituye una medida de reparación autónoma y menos aún podría aceptarse como sustituta de la reparación individual. La normatividad y la jurisprudencia vigente en el ámbito nacional estipulan que la reparación colectiva es una medida que hace parte de la misma reparación integral, y en todo caso debe tenerse como complementaria de las reparaciones individuales a las que haya lugar. La única excepción a esta regla es cuando directamente se ocasionan daños a bienes colectivos, como es el caso en donde se atenta contra el acueducto de un municipio, contra la sede de un movimiento político o una organización sindical, o cuando se ocasionan daños a monumentos históricos o lugares considerados sagrados por las comunidades indígenas. En la actualidad no existen tratados o convenciones internacionales que propongan una definición explícita de lo que se entiende como reparación colectiva. Sin embargo, en las normas de derecho internacional de los Derechos Humanos reposan nociones fundamentales para comprender esa reparación, como, por ejemplo, cuando se hace la definición de víctima y se estipula la obligación de los Estados de reparar a las víctimas de graves violaciones y crímenes internacionales. Se

destaca, también, la Resolución 60/47 de Naciones Unidas, citada reiteradamente por la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia y del Consejo de Estado, concerniente a los “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos y de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones” (Huhle, 2005).

La Ley 1448 de 2011 establece la reparación colectiva como una dimensión de la reparación integral, junto a las dimensiones individual, material, moral y simbólica (artículo 25). Así mismo, fija la complementariedad de la reparación colectiva respecto de la reparación integral, lo que permite comprender por qué no es posible sustituir las medidas de reparación individual por las medidas de reparación colectiva o viceversa.

Todas las medidas de atención, asistencia y reparación deben establecerse de forma armónica y propender por la protección de los derechos de las víctimas. Tanto las reparaciones individuales, ya sean administrativas o judiciales, como las reparaciones colectivas o a los colectivos, *deben ser complementarias para alcanzar la integralidad* (artículo 21) [cursiva por fuera del texto].

3. **Promover espacios de reflexión, opinión y debate para alcanzar acuerdos básicos y consensos desde el punto de vista conceptual que sustenten la mirada y la acción estratégica de los programas.** Luego de revisar el material bibliográfico entregado por los programas, el DPS y la Comisión Europea, y al contrastarlo con los documentos y textos aportados por el consultor, se pudo constatar que si bien los aportes y las enseñanzas a las que se hizo mención en el punto segundo de este documento son comunes a todos los programas en estudio, unos en mayor medida que otros, **no todos los programas desarrollan esas experiencias o proyectos de trabajo con plena certeza o claridad respecto de los conceptos o el marco teórico que se involucran en dichas acciones o actividades.**

Desde esta consultoría, se propone que se fomenten y faciliten, en el interior de los programas, espacios de estudio teórico-práctico acerca de los aspectos más importantes de todo el andamiaje conceptual y político que estos temas involucran, de manera que se puedan alcanzar unos acuerdos básicos sobre los mismos, respetando el disenso y la pluralidad de posturas y opiniones. En razón a la amplia cobertura de la Redprodepaz y de los programas, un papel más visible y protagónico en el campo de la opinión pública podría visibilizar posturas y aprendizajes que enriquezcan y retroalimenten ciertas temáticas en la discusión nacional. Se requiere fomentar prácticas de debate democrático, donde la discusión se sustente en la argumentación de las partes, con respeto y escucha de quienes opinan de manera diferente, para identificar puntos de encuentro que permitan un entendimiento y un diálogo constructivo en lo territorial.

Esta recomendación toma especial importancia frente al acuerdo que sobre Justicia Transicional y reparación a las víctimas dio a conocer recientemente el Gobierno Nacional en el marco del proceso de paz con la guerrilla de las Farc. Según lo expresado en la parte final del punto primero de este documento relativo al contexto, la Redprodepaz necesita analizar detenidamente el documento oficial sobre este acuerdo, con el objeto de pronunciarse sobre el mismo. Es necesario propiciar espacios de estudio sobre este acuerdo con el apoyo de expertos en el campo técnico y jurídico-penal, ya que dichos acuerdos atañen a esa área del derecho penal. No hay que olvidar que este punto de la agenda de negociación tardó en su discusión y aprobación aproximadamente quince meses, lo que invita a concluir que no es prudente en pocos días tratar de emitir conceptos o asumir posiciones frente a lo que requirió tanto tiempo de debates.

Es oportuno precisar que, a la fecha, la jurisdicción especial para la paz y otros asuntos relacionados con este acuerdo no tienen mayores concreciones o desarrollos sobre las fórmulas o procedimientos bajo los cuales operarán. En materia de reparación a las víctimas, de lo publicado a la fecha, por ahora existen muchas preguntas



y más cuando solo se han dado a conocer generalidades, pero sin que se especifiquen los pormenores de dicha reparación, principalmente respecto del cómo, el cuándo y sobre todo el cuánto de esa reparación, en particular lo relacionado con la compensación económica, y si dicha compensación o indemnización va a tomar como base el daño efectivamente perpetrado, o si se continuará con la llamada indemnización administrativa que genera tantos reparos jurídicos como éticos. Igual ocurre con el tratamiento a crímenes delicados como el secuestro de civiles y el narcotráfico. Más allá de las fórmulas jurídicas que se acuerden, son asuntos que merecen reflexión a partir de información muy detallada, ya que el respaldo al proceso de paz no puede implicar una especie de patente de corso frente a crímenes tan graves y que conllevan mucha sensibilidad social y política.



BIBLIOGRAFÍA

1. Arboleda, J. (2011) *Reconciliación en los Programas Regionales de Desarrollo y Paz y en los Laboratorios de Paz*. Contrato: DCI/ALA/2011/269-954. Bogotá.
2. Cordepaz. (2012). *Documento de trabajo Plan de acción Área de Derechos Humanos y Reparación Integral*. Proyecto Estratégico Territorial (PET) Meta. Villavicencio.
3. DPS. (2014). Políticas de Paz y Reconciliación. 20 años de Experiencias Regionales. *Caja de Herramientas*. Bogotá.
4. Eptisa. (2015). *Programa Nuevos Territorios de Paz*. Bogotá.
5. Henríquez, N. & Alfonso, A. (2014). *Sistematización de los procesos estratégicos territoriales Montes de María*. Bogotá: Unión Europea, Fundación Montes de María, DPS.
6. Huhle, R. (septiembre-diciembre 2005). De Nüremberg a la Haya: Los crímenes de Derechos Humanos ante la justicia. Problemas, avances y perspectivas a los 60 años del Tribunal Militar Internacional de Nüremberg. *Revista Análisis Político* (55): 20-38.
7. Lagos, H. (1999). *Superación de la impunidad, reparación, reconstrucción y reconciliación*, Seminario internacional (págs. 69-93). Bogotá: Diakonía.
8. Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General de la ONU*. Resolución 2200 A (XXI).
9. Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2014). *Entérese del proceso de paz*. Disponible en:
10. [<http://www.territoriosporlapaz.gov.co/modulo/m-du-lo-8-la-paz-territorial>].
11. Universidad Pontificia Bolivariana, Universidad Tecnológica de Bolívar & Oraloteca. (2014). *Memoria histórica desde las universidades. Serie 1*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.
12. Vargas, M. F.; Sánchez, S. & Mosulishvili, A. (2014). ¿Qué es un Programa de Desarrollo y Paz? Bogotá: Redprodepaz.
13. Zuluaga, F. (2014). *Del dolor a la esperanza. Una aproximación a la memoria histórica de los municipios de Puerto Rico y El Castillo*. Villavicencio: Cordepaz.





4

CULTURA DE PAZ Y RECONCILIACIÓN

◇ Joerg Le Blanc



**DESARROLLO
Y PAZ TERRITORIAL**
CON DIGNIDAD, PARTICIPACIÓN, SOLIDARIDAD
SABEMOS CÓMO



“En un escenario de fin del conflicto, todos deben contribuir a avanzar en la construcción de una **cultura de reconciliación, convivencia, tolerancia y no estigmatización**, especialmente por razón de la acción política y social en el marco de la civilidad”⁵².

La promoción de una cultura de paz y de la reconciliación es un eje fundamental para la construcción de paz en Colombia, país que enfrenta un conflicto armado interno particularmente complejo. La larga duración y la complejidad del conflicto armado interno hicieron que amplios sectores sociales aceptaran el uso de violencia como un mecanismo normal para resolver disputas y conflictos, haciendo que algunos rasgos culturales que justifican y aceptan el uso de violencia, como el machismo o la exclusión de jóvenes y minorías étnicas, se establecieran en la cotidianidad de las relaciones.

Desde el año 2001, la Unión Europea, en convenio de cooperación bilateral con el Gobierno colombiano, contribuye de

diversas maneras a la construcción de una 'cultura de paz' en Colombia, apoyando iniciativas de la Sociedad Civil a nivel territorial en regiones conflictivas (UE, 2013; UE & DPS, 2012; CIDER, 2014). Por medio de sus herramientas de cooperación técnica y financiera –los Laboratorios de Paz (LP), los programas de Desarrollo Regional Paz y Estabilidad (DRPE) y el programa Nuevos Territorios de Paz (NTP)–, la Unión Europea apoya directamente, mediante un convenio de cooperación bilateral con el Gobierno colombiano, a los así llamados Programas de Desarrollo y Paz (PDP) que constituyen unas de las iniciativas sociales más importantes de resistencia civil a la violencia y de construcción de paz que surgieron desde los años noventa en Colombia.

52. Segundo Informe Conjunto de la Mesa de Conversaciones, 08 de diciembre de 2013.



Este documento recoge aprendizajes de diversas experiencias locales para explorar y recomendar posibles estrategias de construcción de paz a nivel territorial. Aunque la cultura de paz y la reconciliación no constituyen puntos propios de la agenda de negociación entre el gobierno y las Farc para la terminación del conflicto armado, son un elemento transversal de creciente importancia a la construcción de paz, y guardan una estrecha relación con los temas de participación política y la reparación integral a víctimas que se basa en el principio de reconciliación (Mesa de Conversaciones 07.06.2014). El Gobierno Nacional y las Farc reconocen en sus acuerdos preliminares la promoción de una convivencia pacífica y de la reconciliación como elementos claves para la construcción de paz y proponen la creación de un “Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia” (Mesa de Conversaciones 08.12.2013), como también una “Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No-repetición” (Mesa de Conversaciones 04.06.2015).

La estrategia de 'cultura de paz y reconciliación' que promueve la UE en Colombia enseña posibles líneas de acción para la construcción de paz. 'Cultura', no obstante, es un concepto de difícil determinación, alta ambigüedad e inmensa amplitud en tanto abarca el conjunto de los rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o un grupo social [...] [incluyendo] los modos de vida, los derechos fundamentales al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias [...] Es ella la que hace de nosotros seres específicamente humanos, racionales, críticos y éticamente comprometidos (Unesco, 1982, p. 1).

Los seres humanos 'crean' la cultura al adjudicar significados y valores a elementos de la realidad. Al mismo tiempo, la cultura establece un marco referencial para los seres humanos que, al perdurar en el tiempo, parece existir de forma independiente del individuo (Simmel, 2002; Weber, 2006; Güell, 2008). La cultura no es monolítica ni homogénea, sino plural, diversa y dinámica, lo que invita a hablar más bien de *culturas*, aun en el interior de una sola sociedad (Gómez Mantilla, 2007).

La ambigüedad de lo cultural significa un dilema y una limitación inicial para este estudio: no presume encontrar y descifrar *una* cultura de paz homogénea y válida para todos los colombianos, sino que se centra en explorar los *rasgos* y

elementos culturales favorables a la construcción de paz y la convivencia pacífica en sociedad que se vieron fortalecidos por las diversas actividades e iniciativas que se realizaron en el marco de la cooperación europea. 'Cultura de paz', a continuación, se entenderá como el conjunto de elementos y rasgos culturales favorables a la construcción de paz.

Este estudio identifica como los elementos culturales claves para la construcción de paz en Colombia (i) la forma de interrelacionarse, (ii) la forma y las posibilidades de participar, y (iii) el modo de solucionar los conflictos. Generar cambios en la convivencia en sociedad requiere repensar la 'forma de cómo hacer las cosas', identificando y transformando aspectos culturales problemáticos. Estos tres elementos, si bien no son los únicos, son los que marcaron el trabajo de las diferentes experiencias desarrolladas en el marco de la cooperación europea y que intervinieron en algunos rasgos culturales, como por ejemplo las relaciones de género entre hombres y mujeres, la apertura y tolerancia frente a diferencias culturales y los imaginarios que legitiman el uso de la violencia.

Metodología

De la multitud de experiencias apoyadas en el marco del convenio de cooperación entre la Unión Europea y el Gobierno colombiano, el documento selecciona y explora unos ejemplos emblemáticos de las tres líneas de actividades que se realizaron en el marco de la cultura de paz y reconciliación de los LP, DRPE y NTP: (a) los espacios humanitarios, (b) la inclusión de la cultura de paz en los Planes Educativos Institucionales (PEI), y (c) el fortalecimiento de organizaciones sociales –especialmente de jóvenes– y el uso de actividades culturales, artísticas y deportivas como instrumentos para la construcción de una convivencia pacífica, la reconciliación y el cambio social.

El estudio se basa en una revisión de la literatura secundaria emblemática existente sobre la cultura de paz y reconciliación, la selección de cinco iniciativas representativas y la realización de diecisiete entrevistas a profundidad y tres grupos focales con representantes, promotores y beneficiarios

de las iniciativas seleccionadas, a partir de tres criterios: (1) cubrir las tres líneas de trabajo mencionadas en el párrafo anterior, (2) diversidad territorial, y (3) experiencias de impacto comprobado. Las iniciativas seleccionadas son:

- + El **espacio humanitario de Ciénaga del Opón 'Por la Vida, la Libertad y la Dignidad'** en el Magdalena Medio, que inició en mayo de 2002 y sigue vigente. Consiste en un proceso social en búsqueda de la permanencia de la comunidad en el territorio y de la protección de la integridad física de los habitantes. Fue implementado por la comunidad de Ciénaga del Opón con apoyo del PDPMM.
- + El **Centro Cultural Horizonte**, inicialmente vinculado a la Ciudadela Educativa del Espacio Humanitario de la Comuna 7 en Barrancabermeja⁵³, que inició en junio de 2007 y sigue vigente. Es un proyecto teatral para la convivencia y la paz implementado por líderes culturales con grupos de jóvenes.
- + El proyecto **Currículo en la Construcción de una Cultura de Paz** y el rediseño de los Planes Educativos Institucionales (PEI). Por ejemplo, en la Institución Educativa Normal Superior San Juan de Nepomuceno en los Montes de María, el diseño curricular se desarrolló entre julio de 2008 y diciembre de 2010, y los resultados siguen vigentes en torno a la integración de construcción de una cultura de paz en el currículo educativo implementado por los profesores con apoyo de asesores del Cinep.
- + La **red de jóvenes 'Armando el Norte' y la Corporación Cultural Biblioteca Julio Pérez Herrera**, que usan metodologías alternativas como el arte y la cultura para la mejora de la convivencia y el fortalecimiento del tejido social en Norte de Santander en el marco de un Proceso Estratégico Territorial (PET), que se desarrolló entre 2011 y diciembre de 2013, y siguen trabajando en un proceso educativo-

cultural para la paz y la convivencia pacífica con niños, niñas, adolescentes y jóvenes implementado por una red compuesta por organizaciones juveniles, la institucionalidad pública, colegios, bibliotecas y corporaciones regionales.

- + La **inclusión de la cultura de paz por medio de centros de transformación de conflictos y Juegos de Paz** en la práctica de la Institución Educativa Águeda Gallardo en Pamplona, Norte de Santander, que se desarrolló entre noviembre 2006 y diciembre 2008, sigue vigente en un proceso para eliminar la violencia en el aula y fuera de ella. Fue implementado por el profesorado del colegio Gallardo con apoyo de la Secretaría de Educación y Consornoc.

Aproximaciones conceptuales

Las siguientes líneas describen los conceptos clave usados en este balance, que también son los utilizados por la UE y por el Gobierno colombiano en el apoyo a los PDP.

- + **Paz positiva y construcción de paz.** La paz positiva es multidimensional y reconoce el conflicto como parte integral de la vida y motor del cambio social, resaltando la forma de abordar el conflicto como lo importante para la construcción de paz. Como el Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep) resalta,

[l]a presencia del conflicto [...] es inherente a la misma dinámica de las relaciones interpersonales y sociales [...] ha generado los grandes avances históricos y ha causado catástrofes más lamentables. La diferencia entre una y otra posibilidad radica en el manejo que se le da al conflicto, lo que determina en buena parte [...] [el nivel de] la violencia social (Cinep, 2012, p. 282).

53. En 2015 el Centro Cultural Horizonte se desvinculó del proceso de Ciudadela Educativa.



Según Johann Galtung, la paz es multidimensional y mientras la 'paz negativa' se limita a la ausencia de violencia directa, la 'paz positiva' busca transformar de forma creativa y no violenta las causas culturales y estructurales de los conflictos y de la violencia, como también los comportamientos e interrelaciones que alimentan los conflictos (1971).

- + **Cultura de paz.** La cultura de paz abarca la esfera cultural en la construcción de paz y busca cambiar el paradigma cultural violento por uno que establece la vida, el cuidado y la sostenibilidad de la misma como meta principal que rige todas las acciones (Cinep, 2012). Se enfoca en transformar las interrelaciones, o bien “cultivar [nuevas] [...] relaciones entre los seres humanos mismos y entre estos y la naturaleza” (Gómez Mantilla, 2007) por medio de un diálogo interno y externo, basado en el respeto a la vida y la promoción de valores culturales favorables a la resolución no violenta de conflictos y de la justicia social, para incrementar las posibilidades humanas de vivir en paz. Su enfoque en la transformación de las relaciones, que es la esencia del ser humano (Vargas, 2008), convierte a la cultura de paz en un elemento transversal del proceso de construcción de paz.
- + **Reconciliación.** El concepto de reconciliación se asimila a la cultura de paz, de la cual se distingue por su enfoque principal en la población de víctimas del conflicto armado interno. Busca la transformación de las relaciones y vínculos sociales que permitieron la victimización de un sector social en el pasado y quiere construir un futuro común de “convivencia pacífica entre las víctimas, la Sociedad Civil y el Estado y los desmovilizados” que fortalezca la participación, la confianza y el tejido social (Arboleda, 2014; Cáceres Dueñas & Rueda Rodríguez, 2014). La reconciliación es un proceso comunitario de reintegración de todos los sectores sociales, incluyendo a las víctimas del conflicto y a los desmovilizados de grupos armados al margen de la ley, o bien un esfuerzo colectivo de proyección de una convivencia futura.

1. LA ESTRATEGIA DE LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA DE PAZ Y LA RECONCILIACIÓN EN LOS PROGRAMAS APOYADOS POR LA UE

La promoción de elementos culturales favorables a la construcción de paz es un elemento transversal en los programas apoyados por la UE. En los LP y DRPE formaba parte del eje 'Paz y DD.HH.', e incluyó desde su comienzo elementos cercanos a los otros dos ejes: 'Gobernabilidad participativa' y 'Desarrollo socioeconómico sostenible', como son la promoción del diálogo y la búsqueda de un mínimo de dignidad de las personas (UE, 2013; DPS, 2014). En el programa NTP, por primera vez, se eleva la cultura de paz a un objetivo propio y posiciona la construcción de esta en el centro de la cooperación europea en Colombia (UE & DPS, 2010), reflejando la creciente relevancia que ella vino cobrando a lo largo de los años.

La estrategia de 'cultura de paz' busca transformar las relaciones entre las personas y entre estas, la institucionalidad y la naturaleza. La omnipresencia del enfoque relacional en la vida humana y social (Vargas, 2008) convierte a la cultura de paz en un elemento transversal a todos los ámbitos de la vida y a las líneas de construcción de paz: el sociocultural, el económico-productivo y el político. Transformar las causas estructurales del conflicto es un principio que establece un vínculo estrecho entre la estrategia de fomento de una cultura de paz y las necesidades de construcción de paz explícitas en los acuerdos de la mesa de negociación de La Habana (Mesa de Conversaciones, 2012).

La estrategia reconoce que la construcción de relaciones está vinculada al contexto de la vida de las personas y busca generar un 'círculo virtuoso', o bien una retroalimentación positiva entre diferentes ámbitos de la vida (Attanasio *et al.*, 2011). Cambios en el relacionamiento en un ámbito, por pequeños que sean, reducen tensiones y generan transformaciones paulatinas en otros ámbitos y sectores amplios de la sociedad. Los cambios fortalecen la tolerancia y el respeto a la diversidad y promueven la dignidad humana, bases para alcanzar una convivencia pacífica, donde el diálogo y la no violencia sean las formas principales de resolver conflictos.

Las relaciones son específicas, y su transformación requiere de actividades concretas con relevancia para el contexto local,

que permiten transformar la realidad en y desde los territorios (Attanasio *et al.*, 2011), o bien “la paz se construye en los territorios”, como lo indica el alto comisionado para la paz (Jaramillo, Feb. 2015). El fomento de elementos culturales favorables a la construcción de paz como estrategia territorial requiere del apoyo, la participación y la movilización de las personas en las regiones para concertar entre todos la implementación de los posibles acuerdos (Jaramillo, 2014; Jaramillo, Abr. 2015).

Las iniciativas seleccionadas en este estudio indican que la estrategia de cultura de paz a menudo es 'indirecta', es decir, promueven elementos cercanos como la educación, el fortalecimiento de organizaciones de jóvenes, la promoción del arte, de la cultura y del deporte, y la generación de espacios de diálogo y concertación no formales y no vinculantes, pero no todas tienen como objetivo la construcción de paz por medio de la transformación de la cultura. Las experiencias en cultura de paz ocuparon espacios y temas no prioritarios en la agenda pública, resistiendo así la oposición gubernamental durante el gobierno de Uribe y adaptándose a las nuevas realidades. Esta oposición derivó en un discurso suavizado, un bajo perfil institucional de la estrategia y un desarrollo conceptual débil de 'cultura de paz' (Entrevista 8; Entrevista 1).

Entre las actividades realizadas bajo el paraguas de cultura de paz se identificaron cinco elementos estrechamente relacionados entre sí y que contribuyen a la construcción de paz. Sin orden de importancia, estos son: (a) el fomento de la unidad y de la acción colectiva, (b) la promoción de diálogo y de participación informal, (c) la promoción de la identificación con el territorio y de la permanencia en el mismo, (d) promoción del uso de herramientas culturales, artísticas y de actividades lúdicas, y (e) la apuesta a los jóvenes como constructores de paz.

1.1. La unidad y la acción colectiva

Este elemento consiste en la organización de la comunidad, la concertación de objetivos comunes y la movilización de las personas alrededor de ellos. La unidad es la base de la movilización que requiere de la identificación con el objetivo y de la participación activa para alcanzarlo. El diálogo interno en las

comunidades es un mecanismo para generar unidad. Muchos PDP fomentan la creación de 'entramados sociales' o 'espacios comunitarios de encuentro y relacionamiento' de los pobladores entre sí, promoviendo la participación interna, la formación de conciencia política y la acción colectiva de las comunidades (UE *et al.*, 2010; UE & DPS, feb. 2013; Acción Social, 2007; DPS *et al.*, s.f.; Acción Social, 2010; UE & Acción Social, 2010).

La acción colectiva es la expresión más contundente de unidad interna alrededor de un objetivo común. A menudo, la unidad se construye alrededor de necesidades que surgen del contexto de conflicto y de amenazas externas que no pueden ser solucionadas de forma individual, como lo son, por ejemplo, la protección de la comunidad, el diálogo de la comunidad con actores relevantes del territorio (institucionales y extrainstitucionales) o la implementación de planes e iniciativas innovadores.

La iniciativa 'Espacio Humanitario por la Vida, la Libertad y la Dignidad' de la Ciénaga del Opón ejemplifica la construcción de unidad alrededor de un objetivo y para la acción colectiva. Haber sufrido varios desplazamientos anteriores por actores armados y vivir una situación difícil en Barranquermeja, donde la comunidad carecía de atención y esperanzas, motivó a la población desplazada de las veredas Florida y Caño Ñeques a explorar alternativas a su situación (EH Opón, 2015). Similar a lo ocurrido en otros Espacios Humanitarios (EH), el regreso a sus veredas fue decidido de forma colectiva en una asamblea (UE & Acción Social, 2010). Era un acto de desesperación: volver a una zona de enfrentamientos entre actores armados y resistir allá frente al conflicto y la violencia era la única opción a mano que prometía una salida ante la pobreza y un camino de vuelta a una vida en dignidad (Entrevista 8; Entrevista 9).

El acompañamiento de la cooperación internacional, de grupos eclesiásticos y particularmente del PDP del Magdalena Medio y del padre Francisco de Roux a la comunidad, tanto en la toma de la decisión como en el retorno mismo, mostró a la comunidad que no estaba sola y que el retorno era posible, reforzando la unidad alrededor del objetivo y dando un empuje a la decisión (Entrevista 8; Entrevista 9; Entrevista 10). La comunidad que “carecía de un plan de retorno” (Entrevista 9) requería de una estructura



de apoyo para su permanencia en el territorio, incluyendo actividades como organizar reuniones y encuentros para mantener y profundizar la unidad en la comunidad o vigilar por la seguridad de esta al mostrar presencia. Aquí, como en otros EH, el apoyo en la organización y protección de la comunidad eran dos elementos clave del apoyo de los PDP (Callejón, 2006).

Mientras un retorno individual hubiera sido imposible por el conflicto abierto en el lugar, la acción colectiva de la comunidad que decide dialogar con los actores armados y mantenerse al margen del conflicto rompe la lógica de este y desconcierta a los actores armados que reclaman representar a los habitantes (Entrevista 8).

De forma similar, la propuesta de incluir la enseñanza por la paz en el currículo educativo en el Instituto Educativo Normal Superior de Nepomuceno surge del contexto de alta violencia que azotó la región de los Montes de María y a la institución educativa que perdió dos rectores en el conflicto. El profesorado creía que únicamente una atención coordinada desde la educación podía hacer frente a la creciente 'crisis de violencia' (PDPMM *et al.*, 2005) en la región que cada vez más se parecía a una práctica socialmente aceptada (Entrevista 13).

La acción colectiva para el cambio curricular, no obstante, nació de la iniciativa de un núcleo de profesores que encontraron apoyo estatal y de la cooperación internacional para proyectos inicialmente enfocados en la mejora de la calidad de la docencia (UE & Acción Social, s.f.). Capacitaciones que se replican en el interior de la institución educativa y la oportunidad de alcanzar financiamiento del LP para un proyecto de inclusión de una cultura de paz en el currículo institucional que contaba con apoyo del Cinep profundizaban la unidad del profesorado alrededor del camino iniciado y promovieron la acción colectiva en el área (Entrevista 16). Alcanzar la unidad y concertación entre los profesores no solamente permitió trabajar abiertamente temas del conflicto sino romper el miedo, el aislamiento y la cultura de silencio que la violencia había impuesto (Entrevista 17).

Los ejemplos muestran que el diálogo interno permite concertar objetivos comunes y generar propuestas de acción. Construir un objetivo común es fundamental para la acción colectiva que requiere, además, superar obstáculos como el miedo y limitaciones prácticas como la falta de oportunidades. El apoyo externo desde la institucionalidad o bien desde la cooperación internacional mostró ser un importante factor movilizador al reducir la percepción de riesgo y ofrecer oportunidades de acción, contribuyendo a la superación del dilema de los 'beneficiados sin contrapartida'⁵⁴ que frecuentemente obstaculiza la acción colectiva (Olson, 1965). Generar y mostrar oportunidades para la acción colectiva, quizás, ha sido el mayor apoyo de la cooperación internacional y de los PDP a las iniciativas locales al fomentar la creencia en la posibilidad y validez de la acción propia para el cambio.

Una vez alcanzada la acción, esta fortalece la solidaridad y empatía entre los participantes, profundizando la unidad del grupo y el tejido social (Entrevista 9; Entrevista 10). Requiere, además, del reconocimiento de otras personas, de sus pensamientos y propuestas, mejorando habilidades como la tolerancia y el respeto.

1.2. El diálogo y la participación informal

Las iniciativas territoriales apoyadas en el marco de la cooperación europea promueven el acercamiento, el diálogo y la concertación de la comunidad con actores estatales, como son la institucionalidad, agentes relevantes del territorio, inclusive los actores armados, y la cooperación internacional (UE & DPS, feb. 2013; DPS, 2014; UE & DPS, 2013; PDPMM, 2008).

A pesar la existencia de múltiples espacios y canales institucionales de participación que existen en Colombia y del apoyo a la mejora de la gobernabilidad participativa en el marco de los convenios de cooperación con la Unión Europea (PGN, 2015; UE, 2013), muchas iniciativas locales buscan formas de diálogo y participación 'informales' –o bien formas carentes de una obligación y respaldo legal para su realización–. La

54. Traducción propia del inglés: *free-rider problem*.

búsqueda de vínculos extrainstitucionales, además, contiene tendencias populistas al obviar los mecanismos institucionales (Laclau, 2005). El clientelismo político persistente (Guevara Salamanca, 2009) explica parcialmente este fenómeno al obstaculizar la confianza en el buen funcionamiento del sistema político y de sus instancias de participación, manteniendo una sensación de manipulación y exclusión política.

El diálogo y la participación (política) informal, a pesar de su carácter voluntario y de la carencia de exigibilidad, ofrecen un contacto directo entre la comunidad y los actores relevantes del territorio, incluyendo la institucionalidad, actores ilegales o armados o la cooperación internacional (Grupo focal 1; Entrevista 9; Entrevista 13). Es una forma de diálogo y participación directa basada en la confianza para promover la “autorresolución del conflicto” (UE *et al.*, 2010; DPS *et al.*, s.f.), cuya fuerza reside en la búsqueda de legitimidad por parte de los actores institucionales, pero también de los actores ilegales y armados, lógica que se acentúa en contextos de conflictos sociales violentos (Le Blanc, 2012). El cumplimiento y el respeto por los acuerdos informales es una norma que se da en la práctica aunque carece de obligación legal. No obstante, ofrece una oportunidad para la comunidad de alcanzar visibilidad e incidir en la política.

El denominador común de los EH es la búsqueda de la protección de la comunidad aplicando acciones humanitarias de urgencia y estableciendo un diálogo con el Estado para mejorar su atención a la protección de los DD.HH. (Paéz Segura, 2008; Graell Tovar, 2011; Callejón, 2006; Entrevista 8). La comunidad que regresaba de su desplazamiento a las veredas Florida y Caño Ñeques, por ejemplo, negoció con los actores armados presentes en el territorio –los paramilitares, la guerrilla y el ejército–, presentando una propuesta novedosa que rompió con la lógica de enfrentamiento. Desconcertados por esta propuesta y en búsqueda de legitimidad, los actores armados aceptaron respetar la decisión comunitaria de mantenerse al margen del conflicto (Entrevista 8). Además la comunidad, con apoyo del PDPMM, formuló y presentó un 'Plan de Desarrollo Integral por la Paz' a la Alcaldía de Barrancabermeja. El plan visibilizó las necesidades y los reclamos de la comunidad y tendió puentes entre la institucionalidad y la comunidad, que

se vieron fortalecidos con la instalación de puestos de salud y con la designación de un profesor de planta, medidas que cumplieron con algunos de los objetivos del plan y redujeron las tensiones entre la comunidad y la Alcaldía (Entrevista 9; Entrevista 10).

La acción colectiva de la comunidad que decide dialogar con los actores armados y mantenerse al margen del conflicto rompe la lógica de este y desconcierta a los actores armados que reclaman representar a los habitantes.

Los EH contaban con acompañamiento institucional en forma de mesas de interlocución, que funcionaron como espacios de concertación entre la comunidad y actores institucionales particularmente para la elaboración de planes de protección (UE & Acción Social, 2010; EH Opón, s.f.). En el EH del Opón se destacó el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo, que brindó apoyo en el desarrollo de planes y medidas de protección (UE, 2013; PDPMM, 2008) y facilitó el contacto y estableció canales de información con otros actores institucionales, como por ejemplo con el nivel ministerial, informando al entonces ministro de Defensa, Juan Manuel Santos, sobre la situación local y las necesidades de la comunidad (Entrevista 8).

Otro ejemplo nos brinda el profesorado de la Normal Superior de Nepomuceno, que por medio del diálogo y la asesoría técnica en forma de talleres a otros colegios en el diseño e implementación de los PEI para la construcción de una cultura de paz logra difundir su enfoque y establecer relaciones fuertes con otras instituciones educativas (UE & DPS, 2012). La asesoría afirmaba el liderazgo regional de la institución en la formación de profesores y extendió el enfoque de construcción de una cultura de paz en veredas y municipios aledaños, como también en el municipio, por medio de mesas de trabajo para la formulación del Proyecto Educativo Municipal (PEM) y finalmente a toda la comunidad por medio de un Proyecto Educativo Comunitario (PEC) (Entrevista 13; Entrevista 15; PDPMMa, 2012).



También redes de jóvenes, como 'Armando el Norte', establecen diálogos con actores institucionales, ONG y la cooperación internacional para fortalecer sus relaciones y tejen redes interinstitucionales para mantener sus actividades de construcción de paz y convivencia (Grupo Focal 1; Entrevista 5; Entrevista 6). El diálogo les permitió construir buenas relaciones con fundaciones y asociaciones de la Sociedad Civil, y, también, aunque en menor medida, con la institucionalidad local, regional y nacional (DPS, 2013), por la cual los jóvenes se sintieron a veces presionados y usados por intereses políticos locales (Grupo Focal 1). La Secretaría de Educación de Norte de Santander y las organizaciones juveniles se aliaron para implementar herramientas de construcción de paz y mejora de convivencia a nivel escolar y comunitario (Entrevista 7). La institucionalización de los Juegos de Paz y de Comités de Transformación de Conflictos (CTC) en 30 colegios de Norte de Santander muestra una posibilidad de dar sostenibilidad al trabajo realizado.

Los PDP han sido interlocutores clave para el establecimiento de los diálogos y la articulación de actores de la Sociedad Civil, de la institucionalidad y de la cooperación internacional. Gracias a ser el ejecutor de los diferentes programas de cooperación de los convenios de la UE con el estado colombiano, los PDP lograron ganar espacio y respeto de diferentes actores sociales, institucionales y hasta de los actores armados que empezaron a escuchar su voz.

Fieles al 'método' PDP que prevé generar procesos territoriales incluyentes, acercar diferentes actores y concertar acuerdos para el desarrollo regional (Redprodepaz, 2015), los PDP fomentaron el intercambio y la articulación entre diferentes niveles y actores al facilitar espacios de diálogo en pie de igualdad, por ejemplo realizando encuentros directos entre la Sociedad Civil y la cooperación internacional como también con la institucionalidad (DPS *et al.*, s.f.; Acción Social, 2007; EU *et al.*, 2010). Este accionar acentúa el rol de facilitador de los PDP, estableciendo vínculos y espacios de diálogo y concertación. No obstante, a veces se confunde este papel clave con el liderazgo de los procesos y toma de decisión en la implementación de los mismos, desdibujando el supuesto protagonismo de las comunidades.

La articulación entre los actores en pie de igualdad significa un reconocimiento directo de la Sociedad Civil y de la realidad territorial. El establecimiento de relaciones diferentes cambia

las relaciones de poder al abrirlas a la participación de base. La participación agiliza, además, el diseño y la implementación de planes y políticas para la construcción de las condiciones para una paz territorial al concertar los objetivos entre todos los actores relevantes. En otras palabras, los LP incidieron en el modo de hacer las cosas a nivel territorial (Cider, 2013).

El diálogo y la participación informal son medios a mano de las comunidades y organizaciones para incidir en las políticas públicas locales, obteniendo reconocimiento político y presentando insumos para la construcción de políticas públicas. El diálogo permite construir relaciones con actores nuevos y crear redes, profundizando el impacto de la organización, fortaleciéndola por medio del intercambio y contribuyendo a la difusión de la experiencia. El diálogo y la participación informales tienden puentes entre la comunidad y la institucionalidad y permiten alcanzar compromisos que reducen tensiones al atender reclamos locales puntuales (Attanasio *et al.*, 2011).

La promoción del diálogo y de espacios informales de participación es igualmente importante para las comunidades, las organizaciones locales y la institucionalidad pública. Es una herramienta que permite a la Sociedad Civil obtener visibilidad e incidencia política mientras ofrece a la institucionalidad insumos y aliados locales para la implementación de políticas públicas.

1.3. La identificación con el territorio y la permanencia en el mismo

El desarrollo de actividades que generan una identificación positiva con el territorio y que promuevan, visibilicen y fortalezcan oportunidades concretas y con impactos directos hace que la permanencia en el territorio sea una opción viable y atractiva para los habitantes. La importancia de un enfoque territorial requiere de una mejora de las oportunidades y condiciones de la vida en los territorios (UE, 2013; DPS 2014) y de la reducción de expulsión de la población. La disminución de la población territorial pone en cuestión la sostenibilidad de procesos locales por el despoblamiento de veredas (Entrevista 9; Entrevista 10).

Por esto, las actividades tienen que tener un impacto positivo directo en la vida de las personas y satisfacer sus ne-

cesidades básicas, así como vincular sus proyectos de vida al territorio, o bien generar “sujetos sociales con identidades y pertenencia por el territorio para que contribuyeran a construir una región sin exclusión”, asegurando la población futura (UE & Acción Social, 2010, p. 39; Acción Social *et al.*, 2010). Reconocer la particularidad y diversidad cultural del territorio y construir una identidad cultural abierta e incluyente por medio de la formación en herramientas culturales y la promoción de la identificación con la sociedad local favorece el trabajo para el desarrollo territorial, genera tolerancia frente a expresiones culturales diferentes y fortalece el tejido social (Acción Social *et al.*, 2010; Gómez Mantilla, 2007; Entrevista 4). El reconocimiento de las particularidades territoriales en los diferentes planes territoriales constituye una línea de trabajo importante para lograr impactos positivos y favorecer la permanencia en el territorio.

La resistencia de la comunidad de las veredas de la Ciénaga del Opón en el territorio únicamente ha sido posible gracias al apoyo del PDP en el desarrollo de proyectos agrícolas productivos que hicieron la permanencia en el lugar económicamente viable. También los planes de protección, que contaban con el apoyo de la Defensoría del Pueblo, contribuyeron de forma directa a la mejora de la situación de seguridad a nivel local (UE & Acción Social, 2010). Los planes identificaban riesgos para la comunidad, instalaban alertas tempranas, acordaban puntos de refugio y de encuentro, y preveían medidas inmediatas para la protección de la vida (Entrevista 8; Entrevista 9). Aunque “no es una historia con final feliz” porque no podían evitar todos los muertos (Entrevista 8), los planes de protección redujeron el número de posibles víctimas, mejoraron la sensación de seguridad y contribuyeron a que la comunidad no abandonara su sueño de permanencia y resistiera en el territorio.

El ajuste de los planes de enseñanza a las necesidades del territorio por parte del Instituto Educativo Normal Superior de Nepomuceno da otro ejemplo de actividades con impacto directo a nivel local. La inclusión de la construcción de una cultura de paz en el PEI responde de forma creativa y práctica a la violencia extendida en la región y en la comunidad escolar. De forma similar, el Proyecto Educativo Rural (PER) del instituto diferencia los contenidos de la enseñanza rural de la urbana,

construyendo una propuesta curricular para las zonas rurales de la región. Los proyectos pedagógicos productivos orientados hacia la enseñanza de saberes necesarios para la vida rural fortalecen el sentido de pertenencia al lugar e indirectamente el deseo de permanencia (Entrevista 17; González Lara *et al.*, 2012). Esto se complementa con una pedagogía ajustada a la complicada situación de las zonas rurales que han sido las más golpeadas por la violencia y requieren de ayuda para superar las secuelas del conflicto y aprender a vivir (Grupo focal 3).

Un eje central de las diversas labores culturales que realiza y apoya la Corporación Cultural Biblioteca Pública Julio Pérez Ferrero en Cúcuta es la promoción del sentido de pertenencia e identificación con la región y sus gentes tanto como la mejora de las condiciones de vida y de oportunidades para permanecer en el territorio (DPS, 2013; Gómez Mantilla, 2007; CRIC *et al.*, s.f.). Ofrece un espacio incluyente y abierto para toda la comunidad, donde el intercambio, el diálogo y la reflexión de saberes (culturales) regionales crean un diálogo intercultural, una identificación con la región y una consciencia para la necesidad de un desarrollo regional incluyente que al mismo tiempo preserva la identidad territorial, por ejemplo, visibilizando tradiciones y producciones culturales de la región (Entrevista 6; Entrevista 4).

La participación activa en la vida social local fomenta reconocimiento e identificación con el territorio. Los jóvenes de la red 'Armando el Norte' contribuyen activamente a la mejora de la vida pública y comunitaria de los municipios al realizar actividades, como por ejemplo talleres, ejercicios con niños y niñas, presentaciones culturales, apoyos logísticos y tareas auxiliares. Por medio de estas labores reciben el reconoci-

La articulación entre los actores en pie de igualdad significa un reconocimiento directo de la Sociedad Civil y de la realidad territorial. El establecimiento de relaciones diferentes cambia las relaciones de poder al abrirlas a la participación de base.



miento de la comunidad y se vinculan al desarrollo de ella, identificándose con los municipios y sus gentes y convirtiéndose en actores activos de la transformación cultural territorial (Entrevista 6; Grupo focal 1; Gómez Mantilla, 2007).

De forma similar, el Centro Cultural Horizonte de Barrancabermeja toma parte en la vida pública local y regional por medio de obras teatrales. Además, sus líderes promueven el desarrollo de un proyecto productivo para garantizar la (auto) sostenibilidad de la iniciativa y generar unas opciones y perspectivas de vida en el territorio para los jóvenes vinculados a la experiencia (Entrevista 11), convirtiendo a la experiencia misma en un medio de vida.

1.4. El arte, la cultura y la lúdica

Los PDP apoyan muchas y diversas iniciativas en la realización de actividades culturales, artísticas, deportivas y lúdicas como herramientas para la promoción de la convivencia, el fortalecimiento del tejido social, la reflexión sobre imaginarios culturales favorables a expresiones violentas o discriminatorias, la memoria histórica y la reconciliación, incentivando la transformación de las formas de relacionarse (Cáceres Dueñas & Rueda Rodríguez, 2014; UE & DPS, 2012). Para ello, las iniciativas generan espacios de encuentro que, por medio de la vivencia y participación, promueven la reflexión y el cambio de rasgos culturales violentos, reconocen y resignifican lugares y hechos de victimización, e incentivan procesos de sanación individual y colectiva frente a ellos. Las actividades potencialmente benefician a toda la comunidad, pero en mayor medida son realizadas por grupos juveniles y de mujeres.

Las iniciativas 'El juego de la convivencia', 'Artes y sana convivencia forjan habilidades para la vida' y 'Las artes le ganan espacio a la violencia' de los Montes de María y grupos de jóvenes y mujeres en el Magdalena Medio (Acción Social *et al.*, 2010; UE & Acción Social, 2010), así como las diversas iniciativas juveniles que se unieron en la red 'Armando el Norte', generan espacios de reflexión y aprendizaje para la transformación pacífica de conflictos y realizan actividades culturales, artísticas y deportivas que ofrecen una ocupación sana, plural y entretenida del ocio: actividades que forman a las personas

al transmitir capacidades nuevas y que generan cambios en la mentalidad al promover una conciencia crítica. Vivenciar nuevas experiencias ocupa y abre las mentes de las personas, permite descubrir y desarrollar talentos y construir proyectos de vida, romper costumbres e imaginarios y superar miedos (Grupo focal 1). El crecimiento personal promovido por las actividades de las organizaciones de jóvenes se expresa, entre otras cosas, mediante efectos positivos sobre la prevención de la drogadicción y de conductas violentas.

De forma similar, la propuesta cultural, que incluye el teatro para la convivencia y la danza urbana moderna, del CCH que surgió en el marco de la 'Corporación Ciudadela Educativa y Desarrollo Integral Comuna 7' de Barrancabermeja, abre los imaginarios colectivos y promueve la reflexión para cambiar las formas de relacionarse y mejorar el tejido social. Por medio de la triada metodológica de 'investigación-experimentación-presentación' del teatro los participantes 'descubren' conflictos de la realidad, 'viven' diferentes posiciones frente a ellos y 'dialogan' con la comunidad mediante la obra, generando una reflexión individual y colectiva (Entrevista 11; Ripamonti & Consejo Vargas, s.f.). Revelando conflictos de la realidad, la reflexión artística incita a apropiarse de su propia realidad y a promover cambios para construir un futuro diferente, basado en el reconocimiento de sí mismo en el marco de la diversidad social y en la búsqueda de nuevas formas de relacionarse.

La visibilización, el reconocimiento y la resignificación de hechos victimizantes y la promoción de reflexiones colectivas permiten hacer catarsis individual y colectiva y proyectar relacionamientos diferentes para el futuro, contribuyendo de esta forma a la reconciliación y a la memoria histórica (Cáceres Dueñas & Rueda Rodríguez, 2014; DPS *et al.*, s.f.; Entrevista 11; Ripamonti & Consejo Vargas, s.f.). Por medio de actividades culturales y artísticas como el teatro, la danza, la narrativa o la pintura, las iniciativas generan un diálogo y debate alrededor de lugares, fechas y hechos victimizantes o bien reconocen la verdad de lo ocurrido, construyendo una memoria histórica junto con las víctimas y las comunidades en general, como lo demuestran las experiencias de 'Reconciliación y paz, activos en incremento', 'Víctimas de Montes de María resignificando la vida' o 'Narrar para vivir' de la región

de los Montes de María (UE & DPS, 2012). Estas experiencias demuestran que la memoria y el reconocimiento son claves para una reparación simbólica y ofrecen una oportunidad para la reconciliación al ser catalizadores del duelo. Las víctimas, junto a las comunidades, pueden sanar heridas y dar un nuevo sentido a sus vidas, proyectando un futuro diferente. Contribuyen a la (re)construcción de confianza entre las víctimas y las comunidades y alientan el reclamo de los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación, como también a la no repetición.

Los medios artísticos, culturales y deportivos muestran su enorme potencialidad para impactar en el pensamiento, el sentimiento y el comportamiento de personas. Visibilizar formas de relacionarse, costumbres y realidades sociales problemáticas para la convivencia y la reconciliación involucra a los observadores, dando lugar a un ejercicio colectivo de memoria y transformación por medio del debate, el diálogo y la reflexión. Las actividades contribuyen desde ya al cumplimiento de los propósitos de la Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición que forma parte de los propuestas del 'Acuerdo sobre las víctimas del conflicto' (Mesa de Conversaciones 15.12.2015; OACP, 2015). El arte, el deporte y la cultura concientizan y parecen cambiar formas de relacionarse a nivel individual, pero por sí solas no pueden transformar las causas estructurales que permitieron la victimización de personas y grupos sociales.

1.5. Jóvenes como agentes de construcción de paz

En su promoción de la construcción de paz, la cooperación europea, junto a sus aliados nacionales, apostó al dinamismo de la población joven, que cuenta con una amplia representación demográfica y, más importante, una perspectiva de construcción del futuro, gracias a su posición generacional, su espíritu crítico frente a lo establecido y una alta creatividad en el accionar (GIZ-CERCAPAZ, 2014b). Los jóvenes realizan iniciativas desde su propio ser e interés, especialmente por medio de actividades culturales, artísticas y deportivas, contribuyendo a la mejora de la convivencia y a la construcción de una cultura de paz entre sus pares y en toda la población.

La visibilización, el reconocimiento y la resignificación de hechos victimizantes y la promoción de reflexiones colectivas permiten hacer catarsis individual y colectiva y proyectar relacionamientos diferentes para el futuro, contribuyendo de esta forma a la reconciliación y a la memoria histórica

Esta apuesta a jóvenes como agentes de construcción de paz fortalece el sector joven en su interés y capacidades de trabajar en comunidades y con pares en pos de una mejor convivencia y un tejido social más fuerte e incluyente (UE & DPS, feb. 2013; UE, 2013; UE & DPS, 2013; UE *et al.*, 2010). Por un lado, el fortalecimiento se basa en la formación de los jóvenes en metodologías de resolución de conflictos y en herramientas lúdicas que se transmiten tanto por la vía escolar como también por medio de capacitaciones a miembros de organizaciones juveniles. Por otro lado, la asesoría organizacional y el apoyo en la formación de redes y espacios de intercambio fortalecen organizaciones de jóvenes y sus actividades.

La educación es el “eje central que prepara a la comunidad para el Desarrollo y la Paz” y busca transformar las formas de relacionarse e impactar en la comunidad, permitiendo que los jóvenes construyan una convivencia y una sociedad futura diferente (Ciudadela Educativa, 2015). La enseñanza de formas alternativas de resolución de conflictos, la promoción de actividades lúdicas y de trabajos comunitarios como también la integración de la cultura de paz y convivencia en los PEI buscan formar personas integrales y generar cambios sociales positivos, mostrando de manera general la apuesta a la juventud para la construcción de un futuro diferente (Entrevista 7).

En búsqueda de paz y diálogo en las aulas, la Institución Educativa Águeda Gallardo Villamizar de Pamplona decidió involucrar a los alumnos en la prevención y resolución de conflictos por medio de pactos de aula, concertados entre



los jóvenes, y comités de transformación de conflictos, espacios donde los alumnos se forman en mediación y pueden resolver sus diferencias sin que escalen a niveles mayores (Entrevista 2; Entrevista 7). Mientras la participación cumple con el deseo juvenil de ser reconocido y de sentirse parte (Entrevista 3; Grupo focal 1), la experiencia de la resolución de conflictos por medio de espacios y canales institucionales y la vivencia de formas diferentes de relacionarse abren la visión de los jóvenes frente a alternativas de convivir en sociedad, fomentando un trato respetuoso y una mayor tolerancia frente a la diversidad.

Por medio de los Juegos de Paz, una metodología lúdica-pedagógica estadounidense, el colegio Gallardo encontró una forma de profundizar el fortalecimiento de la convivencia con los alumnos y extenderlo a la comunidad. En actividades culturales y deportivas extracurriculares, que incluyen diversas actividades como la literatura, el deporte o la pintura, los jóvenes aprenden a trabajar juntos para un objetivo y así a construir una convivencia que supera la mera coexistencia (Entrevista 2; Entrevista 3). En este marco y con apoyo del colegio, los jóvenes desarrollan proyectos comunitarios basados en su propio interés deportivo-cultural, despertando su conciencia social, profundizando su conocimiento de la situación y las necesidades de la comunidad y convirtiéndose en constructores de paz (Entrevista 7).

La Institución Educativa Normal Superior de Nepomuceno nos muestra cómo se puede integrar la cultura de paz como eje transversal a todas las áreas de saber por medio de preguntas problematizadoras y una pedagogía innovadora que se concentra en la formación integral del ser humano (Entrevista 15; PDPMMa, 2012). Por medio de la vivencia de valores éticos relevantes a la convivencia como el diálogo, la participación y la construcción colectiva de las formas de relacionarse en la práctica del aula, la pedagogía rediseñada genera empatía, tolerancia y la comprensión entre los alumnos, fortaleciendo “la parte humana” en ellos (Entrevista 12; Entrevista 13; Entrevista 16; Grupo focal 3). Una escuela de padres extiende la formación en cultura de paz a toda la comunidad, transformando así el entorno de vida de los alumnos fuera del espacio escolar controlado y profundizando la formación de humanos inte-

grales (Entrevista 16). La integración de la cultura de paz en la metodología de enseñanza vuelve la construcción de paz una práctica cotidiana y concreta desde el espacio escolar y con impacto comunitario, trascendiendo así este ámbito educativo.

Aparte de formar los jóvenes por medio de actividades curriculares, las instituciones educativas brindan la infraestructura básica requerida para el desarrollo de actividades extraescolares de los jóvenes. Gracias a la apertura de la Ciudadela Educativa de Barrancabermeja frente a actividades extracurriculares, el Centro Cultural Horizonte pudo encontrar el espacio necesario para iniciar su actividad teatral, que por medio de la visibilización de vivencias comunitarias y realidades sociales genera cambios en los participantes y los espectadores, contribuyendo de esta forma a la memoria, la reconstrucción del tejido social afectado y la reflexión acerca de formas de relacionarse (Entrevista 11). De forma similar, gracias al apoyo del colegio Gallardo en Pamplona, los jóvenes cuentan con un espacio y con acceso a las herramientas necesarias para el desarrollo de las actividades culturales en el marco de los Juegos de Paz, que benefician su desarrollo personal e impactan en la comunidad (Entrevista 2; Entrevista 3).

Otro tipo de apoyo a los jóvenes consiste en el fortalecimiento de las organizaciones juveniles por medio de capacitaciones, asesoría organizacional y apoyo logístico y material para la construcción de redes juveniles. El anuncio del PET 'Armando el Norte', por ejemplo, significó un reconocimiento del trabajo de las diversas iniciativas de jóvenes en favor de la mejora de la convivencia y la construcción de una cultura de paz en Norte de Santander (DPS, 2013). Por medio de la formación de jóvenes multiplicadores de metodologías lúdicas de trabajo con comunidades y pares, el PET contribuyó al fortalecimiento de las organizaciones de jóvenes que lograron aumentar sus actividades y su visibilidad en los municipios y participar en asuntos públicos locales, por ejemplo haciendo parte de mesas y comités de juventud y contribuyendo al diseño de políticas de juventud a nivel local (Grupo focal 1; Entrevista 5; Entrevista 6; Entrevista 7; UE *et al.*, 2010; UE & DPS, 2012). Las formaciones ayudaron a perfilar líderes juveniles y promovieron la participación

juvenil en la política municipal, especialmente por medio de los Consejos Municipales de Juventud (CMJ). Además, en encuentros juveniles, que se realizaron gracias al apoyo del PET, los jóvenes intercambiaron sus experiencias y estrecharon lazos, creando las bases para un trabajo en red. La actividad juvenil beneficia a toda la comunidad, cambia prejuicios existentes frente a la cultura joven y permite que sean reconocidos como miembros activos y positivos de la sociedad local (Grupo focal 1; Entrevista 5; Entrevista 7). Con apoyo municipal, las diversas actividades de jóvenes dejaron impactos positivos en la convivencia y el tejido social en las localidades.

La formación de los jóvenes y el fortalecimiento de las organizaciones juveniles facilitan la participación de los jóvenes en asuntos públicos locales, brindándoles así el reconocimiento que busca este sector social. Las iniciativas escolares como extracurriculares de los jóvenes fomentan la apropiación de conocimientos y competencias relacionados con el territorio, la cultura, el contexto económico y social y la memoria histórica, con el propósito de reconstruir el tejido social, [y de] promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (Congreso de Colombia, 2014; Somos CaPAZes, 2015).

Así lo promueve la 'Cátedra de la Paz' que fue decretada en septiembre de 2014 y es de obligatoria implementación para todas las instituciones educativas de Colombia. El apoyo formativo y logístico permite liberar la fuerza dinámica de los jóvenes, trayendo una enorme retribución en forma de la multiplicación del trabajo en pos de la construcción de una cultura de paz, la memoria y la reconciliación en las comunidades. Aunque las actividades de los jóvenes no alcanzan para cambiar toda la cultura territorial, significan una contribución importante a la construcción de paz territorial y de sensibilización frente a imaginarios culturales problemáticos para la convivencia.

Los niños, niñas, adolescentes y jóvenes constituyen un sector poblacional clave para la implementación de los acuerdos de paz, dado que representan la mayor parte de los afectados y víctimas del conflicto (OCHA, 2014) y consti-

tuyen uno de los sectores poblacionales con reconocimiento explícito en los (pre)acuerdos, como por ejemplo en el punto 5.2 del “Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto” (Mesa de Conversaciones 15.12.2015) y por medio de referencias al enfoque diferencial. El peso poblacional que representan, su involucramiento histórico como actores en el conflicto armado y su potencialidad de constructores de paz, convierte la apuesta a los jóvenes como constructores de paz en una línea estratégica para la implementación de los acuerdos.

2. APRENDIZAJES DESDE LOS TERRITORIOS SOBRE CULTURA DE PAZ Y RECONCILIACIÓN

Las experiencias territoriales dejaron numerosos aprendizajes sobre la relación con actores relevantes del territorio, maneras de contribuir a la construcción de paz desde las comunidades y la sostenibilidad, difusión e impacto de iniciativas.

- + **La participación de base genera cambio.** La participación es una fuerza motriz para el cambio a nivel individual y colectivo que permite vivir experiencias y relaciones diferentes, lo que promueve la reflexión individual, genera la identificación con el territorio, su cultura y sus personas, y favorece un cambio positivo en el comportamiento y en las relaciones con otros. Es un factor esencial para generar unidad y acciones colectivas para una transformación. La participación y la acción colectiva ayudan a las personas a empoderarse de asuntos públicos e incidir en la política local. Ahora bien, a pesar de ser la base imprescindible para la acción colectiva, la participación por sí misma no logra materializar la implementación de los acuerdos de paz; además, parece estar sujeta a los intereses individuales y logros obtenidos.
- + **La unidad da fuerza y rompe el aislamiento y la inmovilización causada por los miedos.** Frente a los hechos violentos del pasado y frente a su posible repetición, la unidad estimula la creatividad e incentiva la formulación de respuestas innovadoras



a los retos y problemas impuestos por el contexto, normalmente no solucionables de forma individual. Verbalizar la situación que genera miedo permite identificarla con claridad junto con otros y desarrollar estrategias frente al tema. Así mismo, la unidad dinamiza la acción individual que se ve cobijada por un grupo, generando acción colectiva y promoviendo el aprendizaje individual y colectivo. Acciones realizadas de este modo evidencian la posibilidad de generar procesos de cambio y responder a necesidades concretas del territorio.

La unidad ofrece un método y un antecedente para repetir acciones en pos del desarrollo comunitario y territorial, acordes a las nuevas realidades que surgirán de la implementación de los acuerdos. Además, (re)construye la empatía, la confianza y el tejido social local, reforzando el sentimiento de pertenencia e iniciando un círculo virtuoso. También crea la base para tomar unos pasos hacia la construcción de un territorio, aunque no necesariamente cambia inmediatamente la situación que genera el miedo: este es un proceso de larga duración que requiere de la transformación de las relaciones de poder en el territorio.

- + **La transparencia, la comunicación clara de su posición y el diálogo (informal) son claves para la construcción de paz.** Actuar en medio de una situación de conflicto para construir la paz requiere de un diálogo sincero y una comunicación clara con todos los actores del territorio, que ayude a las organizaciones a evitar ser relacionadas en contra de la propia voluntad con actores en disputa (armada). Negar la colaboración con actores armados y mantenerse apartado de conflictos violentos es extremadamente difícil y requiere de la unidad y voluntad comunitaria para poder resistir a posibles presiones y buscar el diálogo que cambia la forma de relacionarse, construyendo paz. En un escenario de posacuerdo, la transparencia de intereses y la claridad de la posición son claves para la construcción de una visión compartida de desarrollo y de confianza entre los actores

tanto como para la concertación e implementación de estrategias y acciones en construcción de paz, haciendo explícito el avance de la cultura de paz.

- + **La construcción de paz desde los territorios requiere la identificación de oportunidades para la permanencia y la proyección en ellos.** Generar procesos de cambio social en y desde los territorios requiere de la permanencia y de un sentido de pertenencia de la mayoría de los habitantes con el territorio. La mejora de la seguridad y la creación de oportunidades de generación de ingreso y de formación en el territorio eliminan algunos factores de expulsión y hacen que la permanencia sea una posibilidad real y atractiva para los habitantes. Generar estas oportunidades permite incluir a todas las personas que quieren ser parte del territorio y la reconciliación entre actores históricamente en conflicto, bases para una paz estable y duradera. La ampliación de oportunidades territoriales no obliga a la permanencia pero reduce la presión sobre la migración (de jóvenes). Esto no significa una limitación para la construcción de paz desde los territorios, sino la expresión de libertad sobre la decisión de dónde habitar y cómo realizarse.
- + **La institucionalización de maneras de trabajar y el acceso a herramientas y materiales son formas de construir procesos sostenibles.** La transformación de las formas de relacionarse y de elementos culturales es un proceso de larga duración que requiere de elementos que garanticen la sostenibilidad de los procesos. La institucionalización de procesos, canales e instrumentos usados para la construcción de convivencia garantiza su sostenibilidad, pero es una opción limitada a entidades públicas, como por ejemplo las instituciones educativas. El acceso y uso obligatorio de canales institucionalizados para el trámite de conflictos de forma no violenta evidencia la posibilidad de relacionarse de forma diferente y promueve su réplica también en diferentes ámbitos sociales. Además, muchas actividades de fomento de una cultura de paz requieren solamente de acceso a

una infraestructura física básica (un lugar de reunión y preparación de las actividades) y a materiales de trabajo (papel, marcadores o instrumentos musicales, etc.) y de logística (transporte, altavoces o sillas, etc.) para su realización, elementos con los que cuentan muchas veces las entidades públicas o privadas locales. Cubrir las necesidades básicas de las experiencias para dar sostenibilidad a la realización de las diversas actividades incentiva el dinamismo de las experiencias y profundiza su impacto en la construcción de una cultura de paz a nivel local.

- + **Los impactos en la forma de relacionarse se generan y se difunden por medio de la vivencia.** La difusión y el crecimiento de las experiencias y de sus impactos en las relaciones requieren de la vivencia que permite sentir y practicar las nuevas formas relacionales que se quieren promover. La difusión vivencial transmite los conocimientos en medio de la aplicación, generando impactos en los practicantes y favoreciendo la interiorización de las técnicas. La vivencia se puede difundir por medio de canales, instancias y formas de trabajar institucionalizados que dejan experimentar alternativas de relacionarse y solucionar conflictos que pueden ser copiadas y replicadas por el individuo y aun por las comunidades. También, la oferta y el acceso a espacios y actividades de formación cultural y esparcimiento permiten vivir nuevas experiencias, generar impactos positivos en los participantes y extender el interés y la participación voluntaria en las experiencias, fortaleciéndolas y profundizando la transformación a nivel local.

Las relaciones interpersonales son siempre concretas, o bien expresiones particulares ajustadas al territorio. Para el cambio, más que de un conocimiento técnico específico, requieren de una transformación del sentimiento frente al otro. La particularidad de cada territorio y experiencia limita la posibilidad de difusión y réplica en otro territorio, que requiere de un ajuste previo a las realidades locales. Una difusión solamente teórica bien puede dar pistas de cómo

diseñar una actividad con impacto local, pero no puede transmitir el sentimiento vinculado a la transformación de la relación que es concreta y particular, limitando el alcance de una copia sin ajuste a la particularidad local.

- + **La cultura de paz es una estrategia de alta relevancia a largo plazo pero tiene poco impacto en la reducción inmediata de las violencias.** La cultura de paz es una estrategia de preparación e implementación del posacuerdo que en Colombia ya muestra avances. La transformación de las formas de relacionarse es un objetivo a largo plazo que impacta en la convivencia comunitaria, previene la violencia, promueve maneras alternativas de solucionar conflictos y prepara a las personas y las comunidades para una vida en paz. Las mejoras, al mismo tiempo, facilitan la realización de las actividades, dando lugar a un círculo virtuoso de un incremento de actividades y de su relevancia para las comunidades en búsqueda de formas diferentes de relacionarse. La estrategia genera cambios estructurales y relacionales a largo plazo, pero su impacto inmediato en la violencia directa ejercida por parte de actores armados es limitado.
- + **El reconocimiento y la participación práctica permiten aprovechar el dinamismo de la población joven para construcción de paz local.** Los jóvenes constituyen el sector poblacional más dinámico pero también el sector más afectado por las violencias como víctima y como victimario, generando una alta preocupación en la sociedad. Para integrarse como ciudadanos positivos y desarrollar sus potencialidades en la construcción de paz, los jóvenes necesitan identificarse con la comunidad y sentirse parte reconocida de ella. La ejecución de actividades y tareas visibles vincula e integra a los jóvenes al desarrollo de la comunidad, dándoles la oportunidad de presentarse como actores comprometidos y responsables con la sociedad local, brindándoles el reconocimiento reclamado por ellos. Es importante resaltar que el vínculo positivo entre los jóvenes y la comunidad se establece mediante su actividad prosocial, indicando la necesidad de



promover espacios de participación e incidencia para los jóvenes tanto como la participación activa de ellos.

3. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PARA FORTALECER LA CONSTRUCCIÓN DE UNA CULTURA DE PAZ Y LA RECONCILIACIÓN

3.1. Para actores institucionales

A nivel municipal

- + **Revisar planes, canales e instrumentos existentes para la construcción de paz y mantener o reavivar las medidas que resultaron efectivas.** Aprovechar y fortalecer los espacios y herramientas existentes desde la Constitución de 1991 evita doblar esfuerzos y permite avanzar rápidamente por medio de canales y técnicas comprobadas.
- + **Cambiar la relación entre la comunidad y las instituciones, abriendo nuevas formas, mejorando la confianza y las posibilidades de participación de la comunidad.** Establecer un diálogo sincero, horizontal y transparente con las comunidades y organizaciones de base y estar abierto a acercamientos por canales informales por los cuales la comunidad puede expresar temas relevantes y participar en el diseño de políticas locales.
- + **Apoyar la realización de actividades de organizaciones sociales locales para una cultura de paz, ofreciendo acceso a espacios y materiales básicos.** Brindar acceso a espacios y materiales hace sostenible la realización de actividades sociales para la construcción de convivencia, memoria, confianza, tejido social y paz a nivel territorial, democratiza el apoyo municipal a las organizaciones sociales y promueve la cooperación entre las diferentes organizaciones, profundizando el impacto de las actividades en la comunidad y en la transformación y construcción conjunta de una cultura incluyente a nivel local.
- + **Promover la participación activa de jóvenes, desde sus actividades, en la mejora de la convivencia y la reconciliación.** Abrir espacios para jóvenes y

vincularlos al desarrollo de la comunidad por medio de actividades artísticas, culturales y deportivas tiene el doble efecto de generar impactos positivos sobre la vida comunitaria, especialmente en la mejora de tolerancia frente a la diversidad, de convivencia pacífica y de reconciliación, y el de prevenir comportamientos de desviación de los jóvenes.

- + **Vincular e incluir el arte y la cultura en iniciativas de memoria histórica y en los procesos de esclarecimiento de la verdad, reconocimiento de las víctimas y construcción de convivencia a nivel local.** Iniciativas locales reconocidas de memoria histórica y superación de experiencias violentas pueden fortalecer las comisiones de verdad, aportando conocimiento histórico local y diversidad de visiones, y fomentando confianza en el proceso. En el marco de las comisiones, las iniciativas artísticas y culturales pueden recoger y mostrar la diversidad de visiones, generar tolerancia frente a ellas y promover la construcción de una visión de convivencia futura común, resaltando el impacto de la violencia sobre las personas y comunidades.
- + **Reintegración de excombatientes por medio de su participación en la formación escolar y extraescolar, como también en actividades para el mejoramiento comunitario.** Incluir a los excombatientes en procesos formativos escolares y extracurriculares les permite desarrollar capacidades y conocer nuevas formas de relacionarse, las cuales son necesarias para la vida civil. También se les puede vincular en actividades para la mejora de la vida comunitaria, como actividades culturales y artísticas.

A nivel regional y nacional

- + **Apoyar la realización de festivales y eventos culturales, artísticos y deportivos para la convivencia, la memoria y la reconciliación.** Organizar festivales o eventos culturales con participación de iniciativas reconocidas evidencia la diversidad cultural del territorio y genera tolerancia frente a ella. Invitar y apoyar a

participación de iniciativas de todo el departamento garantiza la diversidad, promueve el trabajo en red, profundiza el impacto de las actividades y contribuye a la construcción de una visión de convivencia común.

- + **Pedagogía de los acuerdos para poner fin al conflicto armado, involucrando a universidades e iniciativas locales.** Organizar eventos y campañas de sensibilización de la población acerca de los contenidos del acuerdo para poner fin al conflicto armado permite difundir el conocimiento y transmitir la importancia de la participación individual en la implementación. Involucrar a universidades y escuelas da mayor credibilidad a las campañas, mientras que las iniciativas locales y las herramientas artísticas-culturales permiten 'democratizar' la difusión al abrir los espacios a la intervención de las personas y usar un lenguaje más intuitivo, menos técnico.
- + **Incentivar, apoyar y acompañar procesos de memoria, reconciliación y reintegración a nivel municipal.** Brindar apoyo material para la realización de espacios previstos y acompañarlos temáticamente con insumos y ayudas para la participación de personalidades reconocidas en el área. Promover y apoyar la colaboración de organizaciones sociales e iniciativas locales de la respectiva temática. Incentivar y acompañar la construcción de acuerdos territoriales basados en el reconocimiento de la diversidad y en un diálogo con visión hacia el futuro.

Instituciones educativas

- + En el marco de la 'Cátedra de Paz', **fortalecer la transmisión vivencial de formas diferentes de relacionarse, revisando y ajustando las pedagogías utilizadas.** Incluir la transmisión de habilidades sociales para la solución de conflictos de forma transversal en las materias de estudio por medio de su integración en el PEI.
- + **Incluir canales, instancias y herramientas comprobadas de solución alternativa de conflicto.** La solución alternativa de conflictos en el interior de la institución

educativa abre la visión de los alumnos y promueve que ellos también busquen solucionar los conflictos en otros ámbitos de forma no violenta y creativa.

- + **Apoyar y promover el desarrollo de actividades extracurriculares de jóvenes para la mejora de la vida comunitaria.** Desarrollar actividades con participación de jóvenes para la mejora de la vida comunitaria, especialmente desde actividades artísticas-culturales, incluyéndolas en el currículo escolar y/o ofreciendo acceso a espacios de reunión y materiales de trabajo.
- + **Profundizar la formación humana de los alumnos, involucrando a los padres de familia y la comunidad general.** Realizar actividades con los padres de familia y la comunidad, por ejemplo por medio de escuelas de padres, para reforzar la enseñanza escolar y mejorar la convivencia comunitaria.
- + **Apoyar la reinserción de excombatientes mediante cursos especializados en sus necesidades.** Diseñar y ofertar cursos de formación ajustados a las necesidades de los excombatientes les permite adquirir conocimientos y habilidades necesarias para la vida civil. La vivencia de formas alternativas de solucionar conflictos y de formas diferentes de relacionarse prepara a esta población a la reintegración a la vida civil. Participar en actividades con impacto comunitario permite un mayor acercamiento y la construcción de confianza entre los reinsertados y la comunidad, contribuyendo a la reinserción y reconciliación.

3.2. Para actores de la Sociedad Civil

Iniciativas de la Sociedad Civil

- + **Alinear y enfocar sus actividades a las necesidades de la implementación del posacuerdo, diseñando contribuciones específicas.** Las iniciativas sociales contribuyen desde sus actividades a la mejora de la vida en el municipio, especialmente en temas de memoria, inclusión y cambio cultural, reconciliación



y construcción de convivencia. Reflexionar sobre las necesidades de construcción de paz territorial permite enfocar mejor sus actividades y contribuir más específicamente a los diferentes procesos y escenarios, como por ejemplo a las comisiones de verdad.

- + **Promover un ambiente favorable a los procesos del posacuerdo por medio del acompañamiento con herramientas artísticas y culturales.** Acompañar los procesos y escenarios del posacuerdo con actividades artístico-culturales genera un ambiente más favorable y abierto para su desarrollo.
- + **Informar, sensibilizar y promover la participación en la implementación del acuerdo para poner fin al conflicto armado y para construir paz territorial.** Las iniciativas locales pueden sensibilizar a las comunidades acerca de la importancia de la participación en la refrendación como también en la construcción de paz desde los territorios, resaltando la oportunidad del momento histórico e indicando posibilidades concretas de participar en dicho proceso.
- + **Apoyar a procesos de verdad y memoria, visibilizando la diversidad de verdades y fomentando un diálogo para construir una visión del futuro común.** La participación de iniciativas locales visibiliza la complejidad del conflicto local y fomenta el reconocimiento de la diversidad de verdades. Actividades artísticas-culturales pueden ayudar a impulsar reflexiones y debates acerca del futuro común.
- + **Incluir a excombatientes reinsertados y a víctimas en las actividades.** Abrir las iniciativas locales a la participación de excombatientes y víctimas del conflicto es un ejemplo práctico y concreto para la reconciliación y una nueva convivencia para toda la comunidad. Permite expresar y comprender a los excombatientes y las víctimas, y promueve la actividad positiva de ambos grupos sociales para la vida comunitaria, fomentando su aceptación e (re)integración.

Entidades de coordinación y redes nacionales de iniciativas sociales

- + **Apoyar la participación de iniciativas sociales en procesos públicos a nivel local.** Establecer vínculos entre la institucionalidad e iniciativas locales para fortalecer los procesos participativos del posacuerdo. Proponer iniciativas sociales para la participación en procesos y eventos locales.
- + **Fortalecer el trabajo y las capacidades de iniciativas de base por medio de la asesoría técnica y capacitaciones.** Asesorar y acompañar a iniciativas de la Sociedad Civil facilita su accionar. Difundir conocimientos y herramientas nuevas de trabajo por medio de formaciones o intercambios mejora las capacidades de trabajar de las iniciativas y sus impactos.
- + **Incluir el enfoque relacional como eje transversal a todas las iniciativas de construcción de paz a nivel territorial.** El enfoque relacional es el distintivo de la cultura de paz que la convierte en un elemento transversal a todas las iniciativas territoriales, inclusive a proyectos productivos. Promover su inclusión genera conciencia acerca de la necesidad de transformar las formas de relacionarse en todos los ámbitos y contribuye a la construcción de paz.

3.3. Para la cooperación internacional

- + **Apoyar el desarrollo conceptual de cultura de paz y reconciliación.** La falta de claridad conceptual ha creado confusión en la implementación de iniciativas de cultura de paz. Con base en las experiencias, es preciso revisar los enfoques, alcances y límites de las actividades realizadas bajo el paraguas de cultura de paz y desarrollar un concepto claro y diferenciado de otras actividades de construcción de paz territorial. Una mayor claridad conceptual ayudaría al diseño de estrategias y actividades claras en cultura de paz, combinar diferentes aspectos y guiar a actores de base para un mejor impacto. Los tres aspectos identificados –el enfoque relacional, las formas y posibilidades de

participación, y el modo de solucionar conflictos– ofrecen un punto de partida para la conceptualización.

- + **Aportar a la sostenibilidad de los procesos de construcción de paz territorial desde el comienzo.** Ayudar a las iniciativas sociales a encontrar, diseñar y realizar posibilidades de autosostenerse, bien por medio de proyectos productivos o por medio de alianzas sostenibles con instituciones y empresas locales. Ayudar a las administraciones locales y regionales a diseñar estrategias de apoyo colectivo a las iniciativas sociales en forma de acceso a infraestructura, materiales y logística. Ayudar a construir redes de apoyo junto con el sector privado.
- + **Acompañar iniciativas sociales en la construcción de relaciones de trabajo con las instituciones.** Conectar iniciativas de la Sociedad Civil e instituciones facilita la participación social en los diferentes procesos del posacuerdo. Invitar abiertamente y apoyar la participación de iniciativas sociales.





BIBLIOGRAFÍA

- Acción Social et al. (2007). *Macizo Colombiano - Alto Patía. Región constructora de paz. Proyecto articulador. Programa II LP - Región Alto Patía, Entidad Coordinadora Regional - Asopatía - CRIC. Experiencias significativas. Región Macizo Alto Patía.*
- Acción Social et al. (2010). *Sistematización de experiencias 4. Reconciliación, Convivencia y Paz. Segundo LP en Colombia. Región Norte de Santander.*
- Attanasio, Orazzi et al. (2011). Evaluación de impacto de los PDP y LP. *Informe final, Departamento Nacional de Planeación -DNP.*
- Arboleda, Jairo (2014). *Reconciliación en los Laboratorios de Paz y en los Programas Regionales de Desarrollo y Paz.*
- Callejón (2006). Buenas prácticas para superar el conflicto. *Espacio Humanitario del Borroscoso Carare Opón.*
- Cáceres Dueñas, Hernando & Rueda Rodríguez, Eliana (2014). *Sistematización: Visiones territoriales de Desarrollo Paz y Reconciliación.* Presidencia de la República - Departamento de Prosperidad Social, octubre 2014.
- CIDER (2013). *Construcción de Paz: Un estado del arte sobre los Programas de Desarrollo y Paz y los Laboratorios de Paz en Colombia.* Universidad de los Andes.
- CIDER (2014). *Propuesta de lineamientos de política pública de desarrollo regional, paz y estabilidad.* Universidad los Andes.
- Cinep (2012). *Quiénes somos.* Educación, desarrollo y paz en el Magdalena Medio. Recuperado en 2015 de <http://etpbarranca.org/ciudadelaeducativa/Archivos/QuienesSomos.html>.
- Centro de Memoria Histórica (2014). *Los procesos de paz con el M-19, el EPL, el Quintín Lame y el PRT desde 1989 a 1991.* Recuperado de http://centromemoria.gov.co/wpcontent/uploads/2014/11/Los_proceso_de_paz_con_el_M.pdf.
- Congreso de Colombia (2014). *Ley 1732. Por la cual se establece la Cátedra de la Paz en todas las instituciones educativas del país.*
- CRIC et al. (s.f.). El Desarrollo y la Paz contruidos a partir de la consolidación de sueños tejidos con la participación de la comunidad. *II Laboratorio de Paz: Experiencias significativas y buenas prácticas.*
- DPS et al. (s.f.). *Experiencias significativas. Región Macizo - Alto Patía.*
- DPS (2013). *Sistematización Proceso Estratégico Territorial 'Armando el Norte'. Educación y Cultura para la Paz y la Convivencia con Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes en Norte de Santander.*
- DPS (2014). *Catálogo General y Nominal de los productos resultados en el marco de los convenios Desarrollo Regional, Paz y Estabilidad I +II.* LUGAR: EDITORIAL.
- EH Opón (2015). *¿Quiénes somos?, Espacio Humanitario Ciénaga del Opón.* Recuperado de <http://www.etpbarranca.org/cienagadelopon/Archivos/Quienes.html>.
- EH Opón (s.f.). *Plan de Protección del Corregimiento Ciénaga del Opón, Espacio Humanitario Ciénaga del Opón.*
- Galtung, Johann (1971). *Gewalt. Frieden und Friedensforschung,* en D. Senghaas (ed.), *Kritische Friedensforschung,* Frankfurt/M, pp. 55-104.
- GIZ-CERCAPAZ (2014). *Compendio de orientaciones prácticas y aprendizajes de la cooperación entre Estado y Sociedad Civil para el desarrollo de la paz.* Bogotá.
- GIZ-CERCAPAZ (2014). *Iniciativas con Jóvenes en Prevención de Violencias y Construcción de Paz.*
- Gómez Mantilla, Saúl (2007). La promoción de la lectura. *Estrategias para la paz y la convivencia. Módulo de Formación. Escuela de liderazgo Cultural.* Unión Europea, Acción Social.
- González Lara, Mireya et al. (2012). *Abordajes en la formación de educadores para el ejercicio rural de la docencia.*
- Graell Tovar, Roberto (2011). *Lo Humanitario y la Construcción de Seguridad y Espacios Humanitarios: Estudio de Caso Comuna 7 de Barrancabermeja.* Pontificia Universidad Javeriana.
- Guevara Salamanca, Juan David (2009). La democracia participativa como instrumento de dominación de la esfera pública. *Una mirada crítica a la realidad política colombiana a partir de la constitución de 1991.* Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario.
- Güell, Pedro (2008). ¿Qué se dice cuando se dice cultura? Notas sobre el nombre de un problema. *Revista de Sociología,* No. 22. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.
- Jaramillo, Sergio (2014). *La Paz territorial. Entérese del Proceso de Paz.* Oficina del Alto Comisionado para la Paz.
- Jaramillo, Sergio (2015). *Intervención del Alto Comisionado para la Paz Dr. Sergio Jaramillo en el marco del Seminario Sistematización de los Encuentros Regionales para la Paz.* Recuperado en febrero de 2015 de <http://www.redprodepaz.org.co/noticias-red/1-general-219-si-nosotros-nos-podemos-sentar-en-la-habana-con-la-delegacion-de-las-farc-a-discutir-ipo-que-no-podemos-hacer>

- lo-mismo-en-los-territorios-de-colombia-acp-sergio-jaramillo.
28. Jaramillo, Sergio (2015). No va a haber otra oportunidad para la paz. *El Tiempo*. Recuperado en Abril del 2015 de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13791996>.
 29. Klandermans, Bert (2002). How group identification helps to overcome the dilemma of collective action. *American Behavioral Scientist*, Vol. 45, No. 5.
 30. Laclau, Ernesto (2005). *La razón populista*. España: Fondo de Cultura Económica.
 31. Le Blanc, Joerg (2012). *Political Violence in Latin America*. A Cross-Case Comparison of the Urban Insurgency Campaigns of Montoneros, M-19 and FSLN in a Historical Perspective. Cambridge Scholars Publishing.
 32. Mesa de Conversaciones (2012). *Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf>.
 33. Mesa de Conversaciones (08.12.2013), *Segundo Informe Conjunto de la Mesa de Conversaciones de Paz entre el Gobierno de la República de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (Farc-Ep), sobre el punto 2 de la Agenda del Acuerdo General de La Habana, Participación Política*. Recuperado de <https://www.mesadeconversaciones.com.co/>.
 34. Mesa de Conversaciones (07.06.2014), *Comunicado conjunto: Declaración de Principios para la discusión del punto 5 de la agenda – ‘víctimas’*. Recuperado de <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/comunicado-conjunto-la-habana-07-de-junio-de-2014>.
 35. Mesa de Conversaciones (04.06.2015), “Avances en la discusión del punto 5: Comisión para el esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No-repetición”, en *Informe conjunto de la mesa de conversaciones, La Habana 4 de junio de 2015*. Recuperado de <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/informe-conjunto-de-la-mesa-de-conversaciones-entre-el-gobierno-nacional-y-las-fuerzas>.
 36. Mesa de Conversaciones (15.12.2015), *Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto. Sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición, incluyendo la jurisdicción especial para la paz; y compromiso sobre Derechos Humanos*.
 37. Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2015). *En qué va el proceso de paz. Acuerdo sobre las víctimas del conflicto*. Recuperado de, <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/oacp/Pages/informes-especiales/abc-del-proceso-de-paz/victimas.html>.
 38. OCHA (2014). *Colombia. Humanitarian Situation*. Synopsis 2014. Recuperado de http://rni.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/Documentos/150109_infograma_2014_FINAL.pdf.
 39. Olson, Mancur (1965). The logic of collective action. *Public goods and the theory of groups*. Harvard University Press.
 40. Paéz Segura, José Antonio. (2008). Los Espacios Humanitarios: una pedagogía en la vida y para la vida. *Rutas, caminos y experiencias de nuestra gente en el Magdalena Medio*, Amparo Díaz (ed.), pp. 87-106.
 41. PDPMMa et al. (2005). Programa de Desarrollo y Paz Montes de María. *III Laboratorio de Paz. El currículo en la construcción de una cultura de paz. Semillas de paz*, Vol. 2, año 2.
 42. PDPMMa (2012). El currículo en la construcción de una cultura de paz. Normal Superior Montes de María. Programa de Desarrollo y Paz de los Montes María. *III Laboratorio de Paz*.
 43. PDP MM (2008). Programa Desarrollo y Paz del Magdalena Medio. *Laboratorio de Paz. Avances fase 2*.
 44. Procuraduría General de la Nación (2015). Guía de participación ciudadana. La mejor aliada de su libertad y sus derechos. Recuperado de http://www.procuraduria.gov.co/html/sitio_guia/docs/Cartilla_Guia_participacion.pdf.
 45. Redprodepaz (2015). ¿Qué es un Programa de Desarrollo y Paz? Recuperado de http://redprodepaz.org.co/new_wp/que-es-un-pdp-2/.
 46. Ripamonti, Guido & Consejo Vargas, Yolanda (sin fecha). *Primer proceso de Teatro en contexto para la inclusión y la emancipación social de adolescentes y jóvenes en situación vulnerable*.
 47. Simmel, Georg (2002). Sobre el concepto y la tragedia de la cultura. *Sobre la aventura*.
 48. Madrid: Península.
 49. Somos Capazes (2015). Ley 1732. Recuperado de <http://www.somoscapazes.org/catedra-de-la-paz.php>.
 50. UE et al. (2010). Principales resultados y aprendizajes, Acción Social. *II Laboratorio de Paz*.
 51. UE (2013). La UE y las iniciativas de desarrollo y paz en Colombia. *Los Laboratorios de paz y los Programas Regionales de Desarrollo y Paz*.



52. UE & Acción Social (s.f). El currículo en la construcción de una cultura de paz. Normal Superior Montes de María. Programa de Desarrollo y Paz de los Montes de María. *III Laboratorio de Paz*.
53. UE & Acción Social (2010). Nuestros Logros. *Laboratorio de Paz en el Magdalena Medio ¡Primero la vida! Programa Desarrollo y Paz del Magdalena Medio!*.
54. UE & DPS (2010). Ficha técnica. *Laboratorios de Paz*.
55. UE & DPS (2012). 100 experiencias de desarrollo regional y paz. *Tercer Laboratorio de Paz*.
56. UE & DPS (2013). Misión de Embajadores de Estados Miembros de la Unión Europea. *Laboratorios de Paz y Programas de Desarrollo, Paz y Estabilidad*.
57. UE & DPS (2013). *Los Laboratorios de Paz y los Programas Regionales de Desarrollo y Paz*.
58. UNESCO (1982). Declaración de México sobre las Políticas Culturales. *Conferencia mundial sobre las políticas culturales. México DF 26.07 – 06.08.1982*.
59. Vargas, Marco (2008). Capítulo 1: Aprender a recrear la vida: sistematización de la estrategia educativa en el PDP del Magdalena Medio. *Rutas, caminos y experiencias de nuestra gente en el Magdalena Medio*. Amparo Díaz (ed.), p. 57-85.
60. Weber, Max (2006). *Ensayos sobre la metodología sociológica*. Buenos Aires: Editorial Amorrortu.
- de teatro del Centro Cultural Horizonte, 26 de septiembre de 2015.
10. Hermana Sol, Directora Institución Educativa Águeda Gallardo, 17 de septiembre del 2015.
11. Julio César García, Director Corporación Cultural Biblioteca Julio Pérez Ferrero, 18 de septiembre de 2015.
12. José Antonio Páez, PDP Magdalena Medio, 24 de septiembre de 2015.
13. Lina García, 10 de septiembre de 2015.
14. Martha Miranda, Consornoc, 18 de septiembre de 2015.
15. Marcelina Rico, Pobladora del Opón, 25 de septiembre de 2015.
16. María Suárez, profesora, 14 de octubre de 2015.
17. Nelson Orduña, Líder juvenil, 18 de septiembre de 2015.
18. Néstor Cossio y José David Pedrozo, Pobladores del Opón, 25 de septiembre de 2015.
19. Pedro, profesor, 13 de octubre de 2015.
20. Red de jóvenes Armando el Norte, 17 de septiembre de 2015.

Entrevistas y grupos focales

1. Ana María Amador, profesora, 13 de octubre de 2015.
2. Antonio Herrera, Director Instituto Educativo Normal-Superior Montes de María, 13 de octubre de 2015.
3. Carmen Andrade, profesora, 13 de octubre de 2015.
4. Édgar Romero, profesor, 14 de octubre de 2015.
5. Fanny Capacho, Secretaria de Educación departamental de Norte de Santander, 18 de septiembre de 2015.
6. Giovanni, Alumno Institución Educativa Águeda Gallardo, 17 de septiembre de 2015.
7. Grupo de teatro y grupo de breakdance del Centro Cultural Horizonte, 26 de septiembre 2015.
8. Grupo de profesores en formación Instituto Educativo Normal-Superior Montes de María, 13 de octubre de 2015.
9. Guido Ripamonti y Yolanda Consejo Vargas, Coordinadores del grupo





5

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ TERRITORIAL EN COLOMBIA

◇ Diego Fernando Maldonado Castellanos



**DESARROLLO
Y PAZ TERRITORIAL**
CON DIGNIDAD, PARTICIPACIÓN, SOLIDARIDAD
SABEMOS CÓMO



Desde la promulgación de la Constitución de 1991 y sus posteriores desarrollos normativos, Colombia ha experimentado una explosión de prácticas de participación ciudadana que posibilitó sentar las bases para que los ciudadanos y sus organizaciones se integraran en la definición de horizontes de sus territorios y en el diseño, ejecución, seguimiento y control de las políticas públicas. A pesar de los avances, Colombia afronta el desafío de establecer espacios cada vez más amplios, incluyentes y transparentes en donde converjan diversos tipos de actores alrededor de la gestión del desarrollo, la construcción de sociedad y la definición de su destino desde su propia cotidianidad.

El contexto actual abre una ventana de oportunidad histórica para avanzar en este desafío. La extensión del mandato otorgado al Gobierno Nacional para el periodo 2014-2018, centrado en la construcción de paz, suscribe la importancia de fomentar la participación ciudadana como un pilar para el desarrollo del país reconociendo el valor de la voz de los territorios y sus habitantes. El desenvolvimiento de la mesa de conversaciones de paz entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc-Ep) ha definido la participación como un tema

clave que deberá afrontar cambios significativos en el país cuando se piensa en brindar condiciones de sostenibilidad a la agenda de paz. Al Plan Nacional de Desarrollo y la agenda para la terminación del conflicto y la construcción de paz se suma la Ley Estatutaria de Participación Ciudadana (Ley 1757 de 2015) como instrumentos claves para avanzar en materia de participación ciudadana.

La visión de *paz territorial* adoptada por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) y el *enfoque de construcción de paz* propuesto por el *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018* (PND 2014-2018) afirman que la participación de los ciudadanos en la gestión de lo público para construir condiciones de paz es fundamental, y su promoción, una tarea inaplazable para que, por un lado, los pobladores mejoren sus condiciones de vida en ámbitos democráticos, respetuosos de la diversidad y libres de corrupción y, por otro, se configuren verdaderos pactos de gobernabilidad que refuercen el compromiso de las instituciones y los ciudadanos alrededor de objetivos comunes (Jaramillo, 2014: 2-3; DNP, 2015: 42-43, 414-415).

La participación de los ciudadanos en la elaboración de pactos colectivos contribuye esencialmente a solucionar los



problemas más próximos a ellos en el nivel local y a diseñar e implementar políticas públicas eficientes y eficaces. Las prácticas participativas ratifican la existencia de ciudadanos con diferentes características e intereses, refuerzan la responsabilidad que estos tienen en conocer y hacer efectivos sus derechos y en contribuir al desarrollo de su territorio, y fortalecen la generación de nuevos modos de relación entre los ciudadanos basados en la confianza, el diálogo, la solidaridad, el respeto por las instituciones, el respeto por la ley y la acción colectiva (Ceballos & Martin, 2001; Avritzer, 2002; Cunill, 1991; Velásquez & González, 2003; Ziccardi, 2004; Font, 2004).

En Colombia existen múltiples experiencias de la Sociedad Civil que, en articulación con la institucionalidad pública de distinto nivel territorial, han desarrollado procesos demostrativos y exitosos de promoción de la participación ciudadana y, a través de ella, han logrado construir escenarios posibles para el desarrollo y la paz desde una perspectiva territorial. Aprender de estas experiencias será crucial y significará un avance sustantivo en el propósito nacional de movilizar al conjunto de la sociedad en la superación de las condiciones generadas por una trayectoria de violencia en el país.

La experiencia de las iniciativas ciudadanas de desarrollo y paz apoyadas por la Estrategia de Paz de la Delegación de la Unión Europea en Colombia (UE) y el Gobierno colombiano ha mostrado que “la materialización de los modos de relación con la institucionalidad pública se da en la participación activa en escenarios de debate, deliberación y decisión sobre los asuntos públicos. Esta participación, que representa una de las grandes apuestas de las iniciativas ciudadanas, se aborda desde dos perspectivas complementarias: la participación en espacios reglamentados y la conformación de espacios de participación ciudadana no reglamentados” (DNP, 2008: 140).

El presente documento consiste en la sistematización de los principales aprendizajes de algunas de estas iniciativas de desarrollo y paz en materia de participación ciudadana apoyadas por la UE y el Gobierno colombiano y, a partir de ellos, construye la propuesta de un Sistema Integral de Participación Ciudadana.

1. APROXIMACIONES CONCEPTUALES A LA PAZ TERRITORIAL Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El concepto de *paz territorial* adoptado por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y el enfoque de construcción de paz del PND 2014-2018 han propuesto una idea simple pero poderosa para el futuro del país: el logro de una paz estable y duradera será posible si los cambios orientados a la garantía, protección y promoción de los Derechos Humanos se encuentran acompañados de una profunda transformación de las lógicas de relacionamiento poco proclives a la convivencia pacífica entre los ciudadanos y de estos con las instituciones públicas. Con ese fin, se debe configurar una alianza entre Estado y comunidades que permita vincular a los ciudadanos en procesos y espacios de deliberación y construcción conjunta de propósitos comunes (Jaramillo, 2014: 2,4 y 7; DNP, 2015: 415-416).

La construcción de paz está estrechamente asociada al conjunto de creencias, valores, modos de comportamiento, reglas y normas que definen la manera como las personas y grupos sociales interactúan entre sí (en tanto contribuyan a la generación de acuerdos sociales incluyentes), la gestión, prevención y trámite de conflictividades, el rechazo a la violencia, el respeto por las diferencias, la aceptación y cumplimiento de unas reglas de juego compartidas para la convivencia pacífica, y el despliegue de esfuerzos para asegurar unas condiciones de vida y de desarrollo para los ciudadanos (Galtung, 1998; Galtung, 2003a; Fisas, 1998; Lederach, 2008; Lederach, 2010).

Si la construcción de paz se sustenta en la posibilidad de transformar los conflictos sobre la base de redes de relaciones entre personas y grupos, en la generación de plataformas para la interacción, en la capacidad de dar forma a un entorno de confianza y en la posibilidad de contar con instituciones que favorezcan la acción colectiva, la participación ciudadana se constituye en un elemento central para dichos propósitos en tanto patrón de relacionamiento basado en el diálogo, un escenario de interacción con potencial para fomentar la cooperación y la coordinación, y un mecanismo para transformar pacíficamente la realidad social.

1.1. Perspectivas de la construcción de paz

No existe una definición unívoca de la construcción de paz⁵⁵. Esta es multidimensional y multitemporal y abarca perspectivas que van desde asuntos tan específicos como la desmovilización, el desarme y la reintegración de excombatientes hasta lo más general como las agendas del desarrollo (Smoker & Groff, 1996).

Rettberg identifica tres aproximaciones teóricas: la minimalista, la maximalista y una 'intermedia'. Las visiones minimalistas asumen que la construcción de paz es el conjunto de acciones orientadas a ponerle fin a la confrontación armada y atender la reconstrucción de sus efectos visibles. Las visiones maximalistas fijan su atención en el conjunto de acciones necesarias para la plena realización de las personas y “se enfoca en parar la guerra y generar las condiciones propicias para fomentar el desarrollo económico, político y social para superar las causas así llamadas ‘estructurales’ de los conflictos, como, por ejemplo, la pobreza, la inequidad, y la exclusión que estas generan” (Rettberg, 2003: 16-21). Las visiones 'intermedias' sugieren acomodar la construcción de paz en un escenario que asegure la finalización de las hostilidades y sus efectos críticos e instale o restaure “los mecanismos sociales, económicos y políticos necesarios para sostenerla, evitando recrear aquello que pudo causar el conflicto, sin desbordar los límites de lo viable” (Rettberg, 2003: 19). Esta es la aproximación elegida para el presente estudio.

La construcción de paz consiste en generar las condiciones necesarias para asegurar que la opción de resolver conflictos por las vías pacíficas se convierta en un patrón permanente de interacción en las sociedades (Galtung, 1998: 25-28). Es un proceso permanente y requiere infraestructuras que propicien la confianza, el diálogo y la cooperación, dando forma a una cultura de paz y limitando al máximo posible el concurso de las armas y el ejercicio de cualquier tipo de violencia para solucionar conflictos (Lederach, 2008: 63-72).

John Paul Lederach propone un marco para la construcción de paz que consiste en: i) rescatar el valor de las redes de relaciones sociales como centro de la construcción de paz; ii) configurar una infraestructura de paz que promueva y sostenga los cambios sociales constructivos a lo largo del tiempo; y iii) configurar una base social para la paz que se explica a través de una pirámide con tres niveles: alto, medio y de base. La hipótesis de partida es que la construcción de paz “debe prever explícita e intencionalmente mecanismos para integrar y coordinar las estrategias de niveles altos, medios y de base” (Lederach, 2007: 71), y la interacción en el interior de cada uno de estos niveles. El nivel alto se encuentra integrado por los líderes políticos de la sociedad o de las partes en conflicto, y su característica principal es la de contar con cierto grado de legitimidad y poder para la toma de decisiones dentro del grupo que representan. En el nivel medio se encuentran líderes que tienen relacionamiento con el nivel alto y con el nivel de base, gozan de un alto grado de reconocimiento por las partes en sectores, pueblos, instituciones u organizaciones a nivel nacional o internacional y cuentan con el potencial de conectar los niveles altos y de base. El nivel de base se encuentra integrado por “personas pertenecientes a comunidades locales, ONG autóctonas de ayuda a las poblaciones locales [...], los campesinos, trabajadores, la gente de a pie, así como personas afectadas por violencia directa” (Lederach, 2007: 76-77) y los líderes de los grupos organizados o comunidades a los que pertenecen. La aproximación a la paz de este nivel desarrolla herramientas propias de las comunidades para construir identidades colectivas, incidir o proveerse en la generación de estructuras para su plena realización, y proponer alternativas para la resolución de los conflictos.

La configuración de una base social para la paz exige el reconocimiento de las capacidades locales para la transformación de conflictos y es un asunto sustantivo en el horizonte de brindar sostenibilidad a los avances de la paz. La construcción

55. De acuerdo con Fisas (2006), Lederach (2007) y Galtung (1998), quizás la definición de construcción de paz más extendida durante los últimos 20 años es la señalada por Boutros-Ghali en 1992 en el marco del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que la entiende como “las medidas destinadas a individualizar y fortalecer estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz a fin de evitar una reanudación del conflicto”.



de una base social para la paz implica fortalecer a la población nativa y considerar la relevancia de la cultura en diferentes contextos específicos.

1.2. La participación ciudadana en el marco de la construcción de paz a nivel local

La participación ciudadana es un factor clave para el surgimiento, fortalecimiento y despliegue de plataformas de interacción entre personas y grupos que permitan la construcción de paz, el fortalecimiento de la confianza y la presencia de una infraestructura para la paz que brinde sostenibilidad a los esfuerzos.

En el presente documento se asume la participación ciudadana como el conjunto de posibles interacciones entre los ciudadanos y entre estos y las instituciones públicas orientadas a intervenir, de manera directa o a través de sus formas de organización, en los asuntos públicos. Esta idea se inscribe fuera del ámbito de la representación o participación política, concentrándose en el escenario de la participación comunitaria, social y ciudadana como tal (Velásquez & González, 2003; Cunill, 1997: 75; Cunill, 2004: 60-70).

En el contexto de los estudios sobre el desarrollo y la paz cada vez tiene más fuerza la idea según la cual el bienestar colectivo y la convivencia pacífica involucran tanto aspectos propios de la vida social, económica y política como de la cultura y de la identidad de las comunidades. Esta aproximación se fundamenta, entre otros postulados, en la comprensión del desarrollo y la paz como un proceso de creación, ampliación y fortalecimiento de las capacidades necesarias para que las personas puedan elegir su destino en el marco del tipo de vida que valoran como deseable (Sen, 2002: 116 y 138). El logro de mejores condiciones de vida para las poblaciones es una tarea colectiva, que supone la inclusión y la confluencia de la mayor cantidad de actores de la sociedad para la construcción de aproximaciones novedosas de intervención que transformen positivamente la realidad.

Para el caso colombiano, el reto del desarrollo está ligado de manera indisoluble a la tarea de alcanzar la paz. No podría ser de otro modo en una nación que ha vivido bajo la presión

de distintas manifestaciones de violencia que les han fijado unos estrechos límites a las posibilidades de las personas para afirmar su capital social y gozar de ambientes favorables al pleno ejercicio de sus derechos, entre ellos el derecho a la participación.

La construcción de paz exige el fortalecimiento de capacidades. Más allá de la recuperación del monopolio de la fuerza por parte del Estado, se requiere garantizar el imperio de la ley y de la justicia, la equidad, el crecimiento y las oportunidades económicas, mecanismos democráticos para la solución de conflictos y el diálogo alrededor de visiones conjuntas de desarrollo. También es necesario que se hayan consolidado medios para que los ciudadanos tengan unos medios de vida dignos. La paz supone una tarea de largo aliento que consiste en transformar códigos culturales y de comportamiento, visiones de mundo, maneras de tramitar nuestras diferencias y relaciones profundamente enraizadas en nuestra cotidianidad.

La participación ciudadana es fundamental y sustantiva en la gestión pública en todos los niveles territoriales. Las prácticas participativas contribuyen a la construcción de soluciones a los problemas que afectan a la ciudadanía atendiendo las especificidades territoriales y las características y capacidades de cada región y de los diversos grupos sociales que la integran. Asimismo, permiten ampliar el espectro de posibilidades para la transformación no violenta de conflictos mediante ejercicios de interacción repetitivos entre actores diferentes, posibilitando el aumento de la confianza, el reconocimiento del otro en sus visiones, motivaciones y comportamientos, y la identificación de soluciones creativas y compartidas a las tensiones que se tejen en virtud de dicha interacción para la conformación de instituciones formales e informales afines a la paz.

2. EXPERIENCIAS DEMOSTRATIVAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PROMOVIDAS POR INICIATIVAS CIUDADANAS DE DESARROLLO Y PAZ

A continuación se presentan tres experiencias de participación ciudadana, respaldadas por los programas de apoyo de la UE en

Colombia, que materializan los distintos elementos señalados en el marco conceptual y dan forma a una infraestructura de participación ciudadana para la construcción de paz territorial.

2.1. Sistema Regional de Planeación Participativa del Magdalena Medio

El Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM) es una iniciativa liderada por la Sociedad Civil que, en articulación con la institucionalidad pública local y nacional y el sector privado, se ha constituido desde el año 1995 en un escenario orientado hacia la generación de procesos amplios e incluyentes de construcción de condiciones de desarrollo y paz sustentados en la puesta en marcha de diferentes esfuerzos de carácter regional en los ejes de desarrollo productivo, fortalecimiento de la gobernabilidad y promoción de una cultura de paz (Barreto, 2012: 228-235).

En el año 2000 surge el Sistema Regional de Planeación Participativa del Magdalena Medio (SRPPMM), guiado por el PDPMM y el Consejo Nacional de Planeación, con los objetivos de promover la participación de las comunidades en el momento de planear y presupuestar el desarrollo y la paz de los municipios, articular los esfuerzos municipales alrededor de una apuesta regional de mejoramiento de las condiciones de vida de los pobladores del Magdalena Medio y fortalecer los consejos municipales de planeación (CMP) (Corporación para el Desarrollo y la Paz del Magdalena Medio, 2005: 93-94).

El SRPPMM es definido como “el conjunto de relaciones, programas, estrategias, acciones y procesos de coordinación contruidos entre los consejos territoriales de planeación, otras instancias de la Sociedad Civil y los Gobiernos Locales de los municipios del Magdalena Medio, para fortalecer los espacios de planeación participativa en el diseño de políticas públicas [proclives al fortalecimiento] del Estado Social de Derecho, el desarrollo regional y la vida digna de los pobladores del Magdalena Medio” (Corporación para el Desarrollo y la Paz del Magdalena Medio, 2006: 3).

Actores

El PDPMM, al ser una iniciativa de la articulación entre habitantes de la región, organizaciones sociales de base (OSB) y acto-

res institucionales, se constituye en una experiencia relevante en la generación de estrategias para superar la pobreza en la región y para la convivencia, tomando como punto de partida procesos sociales que venían siendo desarrollados (Velásquez & González, 2003).

La iniciativa del PDPMM integra múltiples actores y sectores sociales, económicos y gubernamentales que participan en la concertación de objetivos de desarrollo y convivencia para la región. En este proceso fue preponderante el papel que cumplieron las OSB en tres momentos: 1) la identificación de problemáticas y objetivos comunes para la región; 2) la generación de estrategias de articulación entre actores estratégicos para ser incluidas en las agendas gubernamentales y de organismos internacionales; 3) la participación activa en la implementación de las distintas estrategias con el fin de dar solución a las problemáticas y contribuir con el desarrollo de la región (Corporación para el Desarrollo y la Paz del Magdalena Medio, 2005: 97-98).

Este sistema, compuesto por organizaciones de la Sociedad Civil, se organizó en instancias de dirección, coordinación y representación, como los consejos territoriales de planeación, los núcleos de pobladores, las asociaciones de productores (Consejo Regional de Pesca), algunas redes sociales (como la red de jóvenes y la red de mujeres), el congreso regional de planeación, el comité coordinador, organismo líder en el proceso de construcción de visión regional, y el equipo coordinador regional como organismo de representación (Velásquez & González, 2003).

Instrumentos

El PDPMM facilita la construcción de visiones compartidas sobre el desarrollo de la región que luego se materializan en la formulación de planes de ordenamiento territorial y la consolidación del Sistema Regional de Planeación Participativa, cuyos propósitos están dados por la construcción de una cultura de planeación participativa del territorio.

Las visiones compartidas precisan de diagnósticos que marquen las posibles líneas de trabajo en la región, destacándose el adelantado por el Cinep, la ASAP y la Diócesis de Barran-



cabermaja, que identifica los principales factores asociados a la pobreza y a la violencia en la región, donde la exclusión, la precariedad local del Estado y el modelo económico son las principales causas de estas problemáticas (Barreto, 2009).

Este diagnóstico se convierte en una condición de posibilidad del Sistema Regional de Planeación Participativa. A través de instancias como los núcleos de pobladores, esta estructura se encarga de la planeación de los territorios a través de la formulación de planes educativos, programas a largo plazo para los municipios rurales, programas de justicia, orden público y seguridad, planes de veeduría sobre las administraciones que contribuyan a los objetivos del sistema, y diagnósticos y prediagnósticos para la formulación de los planes de ordenamiento territorial (Velásquez & González, 2003).

Establecer un Sistema Regional de Planeación Participativa posibilita un proceso de planeación desde una visión colectiva y coordinada del desarrollo en cuanto las agendas programáticas territoriales se reflejan en cada plan de ordenamiento territorial a través de instancias como los consejos territoriales de planeación y los núcleos de pobladores en cada territorio que lleva a cabo planes zonales y comunitarios que hacen parte de la planeación.

Escenarios

El punto de partida de la experiencia es el nivel comunitario y social en espacios como los núcleos de pobladores y el fortalecimiento de grupos poblacionales y sectoriales (a saber: los sindicatos, las asociaciones, las organizaciones sociales, vecinales y comunitarias que identifican problemáticas, realizan prediagnósticos, construyen propuestas municipales y evidencian la necesidad de generar dinámicas favorables al desarrollo sostenible y la paz con dignidad en la región) (DNP, 2011).

En segundo lugar, desde el nivel institucional se impulsan los consejos territoriales de planeación, el Congreso Regional de Planeación Participativa, los núcleos de pobladores –que iniciaron como espacios de planeación desde las organizaciones sociales y luego se integraron al sistema–, y el comité coordinador del sistema, junto con el equipo coordinador regional (Velásquez & González, 2003).

En tercer lugar, se reconocen los espacios propiciados por el sector empresarial, en este caso desde la junta directiva de Ecopetrol, que atendió las demandas de la Unión Sindical Obrera y del Comité de Derechos Humanos y financió el diagnóstico que posibilitaría la creación del PDPMM.

Gráfico 1. Escenarios del PDPMM



Fuente: Elaboración propia con base en DNP (2011) y Velásquez & González (2003).

2.2. Sistema Regional de Planeación del Oriente Antioqueño

El Programa Regional de Desarrollo y Paz en el Oriente Antioqueño es una iniciativa liderada por la Sociedad Civil con el acompañamiento de la Corporación Programa Desarrollo para la Paz (Prodepaz) que, en articulación con la institucionalidad pública local y nacional y el sector privado, busca generar procesos de construcción de desarrollo y paz a nivel regional. En el año 2000 dicho programa determina la necesidad de levantar una información diagnóstica de su área de influencia con dos propósitos: propiciar el acercamiento y la comunicación con las instituciones y las organizaciones comunitarias de los 28 municipios, e identificar el Índice de Calidad Básica de Vida del territorio, para definir las estrategias de planeación e intervención.

Prodepaz construyó un Sistema Regional de Planeación para el Oriente Antioqueño que definió líneas de trabajo, propició espacios de articulación para la planeación del territorio y puso en marcha distintos proyectos productivos, de convivencia y gobernabilidad en la región.

Actores

El papel de Prodepaz puede entenderse no solo desde la perspectiva de un actor del desarrollo, sino como una organización encargada de promover sinergias y espacios de articulación entre actores mediante la disposición de espacios de interacción. Prodepaz apoyó a nueve iniciativas comunitarias denominadas *proyectos comunitarios de transición*, a los consejos territoriales de planeación y a los concejos de gobierno, desarrollando en estos sus capacidades técnicas para el diagnóstico y la planeación.

El esfuerzo de planeación es realizado por OSB presentes en la región, juntas de acción comunal, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de víctimas, grupos ecológicos, cooperativas, organizaciones productivas, organizaciones de jóvenes y organizaciones de mujeres, principalmente, que identificaron la grave situación humanitaria y de pobreza como consecuencia del conflicto armado y una ventana de oportunidad para el cambio en sus condiciones de vida.

Estas organizaciones generaron procesos de trabajo conjunto con el sector privado, especialmente el sector eléctrico, Proantioquia la Iglesia católica (las diócesis de Sonsón, Rionegro, y de Barrancabermeja), el Cinep y la ONG Vida, Justicia y Paz. Como resultado de estos procesos de articulación entre actores de la Sociedad Civil y otros sectores, se consolidó Prodepaz como un espacio encargado de propiciar la interacción entre actores y coordinar el Sistema Regional de Planeación del Oriente Antioqueño. Así se puso en marcha un proceso de construcción colectiva de un Programa de Desarrollo para la Paz en el Oriente de Antioquia (Delegación de la Unión Europea & Acción Social, 2011: 96-97).

El fortalecimiento de organizaciones sociales adelantado en el marco del Sistema Regional de Planeación Participativa consiste en brindar un acompañamiento integral y permanente a las OSB, entendido como un esfuerzo intencionado y sistemático con horizontes concretos de incidencia en los asuntos públicos, no limitado exclusivamente a la ejecución de un proyecto específico. Para ello, el trabajo con las OSB se orienta por dos acciones que se retroalimentan entre sí: el diagnóstico de capacidades de las OSB del territorio y la formulación de planes de fortalecimiento a partir de dicho diagnóstico (DNP, 2011: 52-53).

En el diagnóstico se utiliza el Índice de Capacidad Organizacional (ICO), herramienta que permite caracterizar las habilidades internas de la organización y el relacionamiento con otros actores sociales y con la institucionalidad pública. Dicho instrumento se complementa con el levantamiento de una matriz de debilidades, fortalezas, oportunidades y amenazas del contexto donde tiene lugar la acción de las OSB, lo que posibilita una comprensión general del potencial de cambio y aporte de las mismas (DNP, 2011: 54-55).

Con la información del ICO se implementa una estrategia de fortalecimiento denominada Planear, Hacer, Verificar y Actuar (PHVA), orientada a los ámbitos organizativo, técnico y administrativo. Dicho mecanismo parte de un plan de fortalecimiento por cada OSB, un conjunto de acciones de cambio para la autogestión de sus iniciativas y la vinculación a los procesos de planeación e implementación del desarrollo local y regional, como talleres de formación y capacitación, intercambio de experiencias, asesoría y facilitación (DNP, 2011: 56).



Instrumentos

La articulación entre actores y visiones del territorio en el Oriente antioqueño evidencia una ruta coordinada de los planes elaborados dentro del Sistema Regional de Planeación del Oriente Antioqueño basada en la participación ciudadana y en la generación de capacidades organizacionales, sociales, políticas y económicas en las OSB.

Los planes de vida veredal, zonal, municipal y regional son el producto de un trabajo conjunto y participativo de planeación del desarrollo en el marco del Sistema Regional de Planeación para el Oriente Antioqueño. Promueven proyectos y alternativas de organización y desarrollo y constituyen una visión a largo plazo y una planificación integral, participativa y estratégica del territorio (Delegación de la Unión Europea & Acción Social, 2011: 95-96).

Una herramienta de diagnóstico en esta experiencia ha sido el Sistema de Información Regional para la Paz (Sirpaz), que ilustra el estado de condiciones de vida de los pobladores en los 28 municipios de la región, identifica unas macrovariables y construye un índice en cada materia. Las comunidades y sus líderes levantan la información a través de talleres, encuestas y mapas acerca de las condiciones de vida materiales y de los modos de relación (confianza, asociatividad) de sus las comunidades en sus territorios (Programa de Desarrollo para la Paz del Oriente Antioqueño - Prodepaz, 2010).

Los diagnósticos territoriales y los planes participativos generan las agendas programáticas territoriales: por ejemplo, el Plan Estratégico para un Pacto Social por el Desarrollo del Oriente Antioqueño (Planeo), los planes de desarrollo municipales y departamental, los planes zonales comunitarios, los planes veredales y barriales comunitarios y un sistema de maduración de iniciativas comunitarias sociales y económicas (Programa de Desarrollo para la Paz del Oriente Antioqueño - Prodepaz, 2015).

De manera complementaria, el Sistema Regional de Planeación cuenta con un Sistema de Maduración de Iniciativas Regionales (Sima-5), que toma las líneas estratégicas e ideas de proyectos incluidos en los distintos planes mencionados y los lleva a propuestas concretas de proyectos mediante un esquema de maduración con las mismas comunidades.

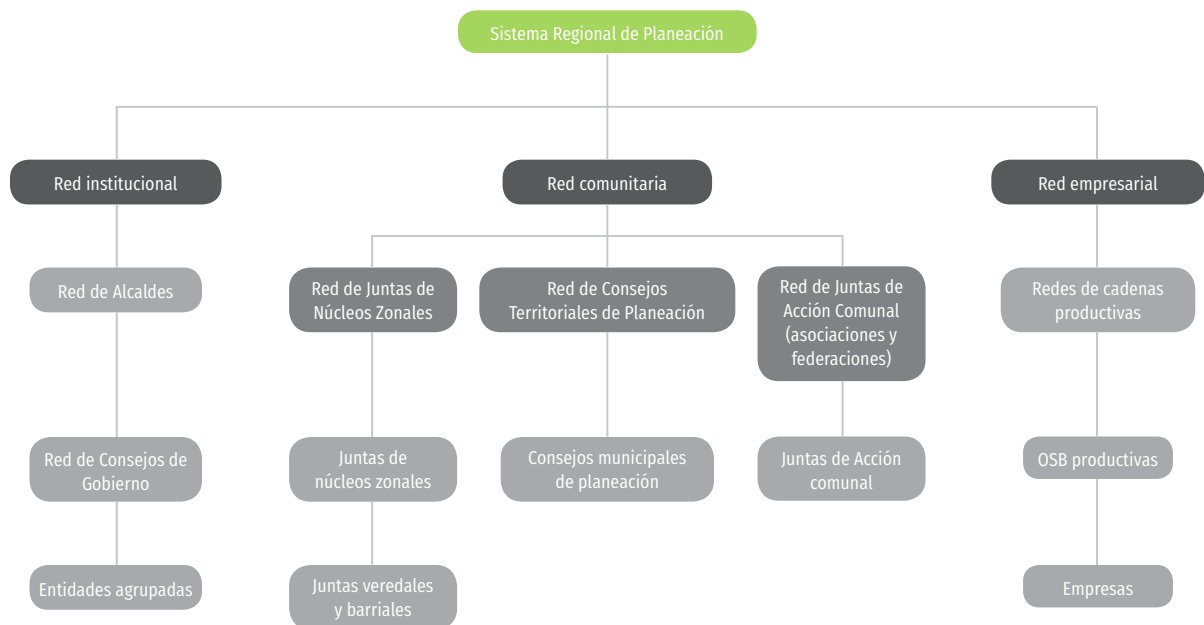
Escenarios

El Sistema Regional de Planeación cuenta con una estructura articulada desde la Red del Sistema Regional de Planeación en Antioquia que involucra la participación de los consejos territoriales de planeación, las juntas de núcleos zonales, las entidades públicas y privadas de la región y las emisoras comunitarias. Esta red tiene como propósito fortalecer los procesos de planeación mediante la integración de las juntas de núcleos zonales y los consejos territoriales de planeación, procesos que se concretan en la creación del Consejo Regional de Planeación de los consejos territoriales de planeación de los 28 municipios de Prodepaz.

Así, en el Sistema Regional de Planeación se puede identificar una estructura de escenarios de participación en tres dimensiones (Programa de Desarrollo para la Paz del Oriente Antioqueño - Prodepaz, 2008: 210-211):

- + Red institucional: compuesta por aquellos funcionarios de la administración pública que participan en los procesos de planeación. Aquí se destacan los alcaldes de cada uno de los municipios, los consejos de gobierno y los concejos municipales.
- + Red comunitaria: aquí se ubican las juntas de núcleos zonales, la Red de Consejos Territoriales de Planeación, la Red de Emisoras Locales (Asenred) y la Red de Juntas de Acción Comunal.
- + Red empresarial: red de cadenas productivas y red de apoyo a la gestión productiva.

El Sistema de Planeación cuenta con una instancia representativa, la Asamblea General, integrada por representantes elegidos en cada núcleo zonal, representantes de las juntas de acción comunal y del Consejo Territorial de Planeación, y con los facilitadores: líderes de cada territorio que replican los aprendizajes de planeación en sus comunidades y apoyan metodológicamente la elaboración de los diagnósticos (Programa de Desarrollo para la Paz del Oriente Antioqueño - Prodepaz, 2008: 213-214).

Gráfico 2. Escenarios del Sistema Regional de Planeación del Oriente Antioqueño

Fuente: Elaboración propia con base en Prodepaz (2008).

2.3. Ruta por la Vida, Red Montemariana y Agenda Democrática de los Montes de María

El PDPMM reúne las distintas expresiones de los actores de la región para hacer frente a problemáticas de exclusión, pobreza y conflicto, y es coordinado por la Fundación Red Desarrollo y Paz de los Montes de María (FRDPMM), a través de tres experiencias articuladas de participación ciudadana para la construcción de paz: la Ruta por la Vida, la Red Montemariana y la Agenda Democrática de los Montes de María.

Actores

El programa surge como una iniciativa de los gobiernos locales y departamentales de la región para responder a las problemáticas sociales, las causas y las consecuencias del conflicto armado en el territorio a través de un Plan de Desarrollo Humano y Sostenible para la Región y del Convenio de Competi-

tividad Territorial para el Desarrollo Económico y Social de la Subregión Montes de María suscrito entre las administraciones públicas de la región.

En el año 2002 inicia la etapa preparatoria desarrollada por un consejo asesor en el que participan, entre otros, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, el Fondo de Programas Especiales para la Paz, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI), el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Desarrollo Económico, Plan Caribe, Plante, el Fondo de Inversiones para la Paz (FIP), la Gobernación de Sucre, la Gobernación de Bolívar, la Armada Nacional y el PNUD (Correa, 2011). Este consejo acuerda la creación de la FRDPMM, con el encargo de orientar el PDPMM bajo el liderazgo de las diócesis de Sincelejo y de Magangué, la Arquidiócesis de Cartagena y la Iglesia menonita, con la participación de la Cámara de Comercio de Sincelejo. Esta iniciativa organiza su trabajo mediante redes y procesos



estratégicos con una alta participación de las OSB y la creación de la Red Montemariana, la Ruta por la Vida y la Agenda Democrática de los Montes de María.

El fortalecimiento de las capacidades de los actores se basa en el enfoque sistémico del desarrollo humano integral sostenible (DHIS), que consiste en el disfrute de una vida larga y saludable, el acceso a la educación y a los recursos necesarios para una vida digna y el poder de participar en la vida comunitaria (DNP, 2011). Además, se acompaña de una identificación de actores dentro del territorio y del uso del Índice de Capacidad Organizacional (ICO) como el instrumento básico de caracterización de capacidades

Instrumentos

El PDPMM parte de un Plan de Desarrollo Humano Integral de los Montes de María elaborado por las administraciones de la región y que marca la primera visión conjunta de región en clave de planeación y establecimiento de redes. El primer diagnóstico territorial se expresa en el documento 'Promontes', que sirve de línea de base para la implementación del programa, la operación de la Red Montemaria y el desarrollo de agendas programáticas territoriales para garantizar la satisfacción de derechos, generar capacidades locales y transferir instrumentos y metodologías para la apropiación de una cultura de la planeación territorial.

Ello se refleja en la formulación de los planes de desarrollo municipales y la revisión y ajustes a los planes de ordenamiento territoriales, los planes de seguridad alimentaria, el Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación, las estrategias para la implementación de programas de desarrollo rural con enfoque territorial, de restitución de tierras y reparación de víctimas, consolidación territorial, y los esfuerzos de protección ambiental que se adelantan en la región (Henríquez Narváez, 2014).

Ahora bien, la Agenda Democrática Montemariana gira en torno al funcionamiento del Estado y el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas y el compromiso con los objetivos del PDPMM, destacándose el Pacto por la Gobernabilidad Democrática de los Montes de María como proyecto político e institucional conjunto.

Escenarios

Dentro de este Programa de Montes de María se identifican los espacios de articulación entre las instituciones gubernamentales en la planeación del territorio, como la Red de Administraciones Públicas Municipales, que se encarga de procesos de formulaciones de los distintos planes, programas y proyectos que integran las agendas programáticas territoriales, y la Red de Personeros y Concejos Municipales para la Paz.

Desde el nivel comunitario y social se identifican los distintos espacios de participación que hacen parte de la Red Montemariana, como las mesas temáticas de juventud, mujeres, comunicación popular, agrarios y campesinos, indígenas, afrodescendientes y víctimas, así como la Mesa de Interlocución y Concertación de los Montes de María, espacio de participación promovido desde las organizaciones campesinas y el Gobierno Nacional, en el que participan organizaciones campesinas, indígenas, afrodescendientes y organizaciones sociales de la región (Henríquez Narváez, 2014).

En la Red Montemariana se encuentran las juntas facilitadoras locales, conformadas por líderes locales. Cada junta facilitadora está integrada por un coordinador socioeconómico, un coordinador sociopolítico, un coordinador administrativo y un coordinador de comunicaciones.

La Ruta por la Vida se constituye en un espacio de participación de redes y organizaciones de víctimas del conflicto en los Montes de María en acciones de promoción de los Derechos Humanos y atención a la población desplazada, a partir de la creación de mesas de Derechos Humanos y veedurías comunitarias.

En la Agenda Democrática de los Montes de María participan observadores electorales que acompañan a las organizaciones en los procesos políticos y democráticos, se integran las escuelas de formación y pensamiento sociopolítico, y los pobladores construyen las agendas sociales y temáticas.

3. PROPUESTA DE UN SISTEMA INTEGRAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA PAZ TERRITORIAL

Se presenta una propuesta de *bases para la construcción un Sistema Integral de Participación Ciudadana para la Paz Terri-*

torial, retomando los ejes de recuperación de redes, generar una infraestructura de interacción y fortalecer la base social y los principales aprendizajes de las experiencias descritas.

El Sistema Integral de Participación Ciudadana para la Paz Territorial puede definirse como el conjunto de herramientas, instrumentos e instancias proclives a asegurar el relacionamiento entre los ciudadanos, y entre estos y las instituciones públicas, de cara a una interacción articulada y complementaria que permita el goce efectivo del derecho de los ciudadanos a vincularse en los procesos de diseño, implementación y control de las decisiones y políticas públicas.

La ruta metodológica parte del reconocimiento de los grupos organizados de ciudadanos y del fortalecimiento de capacidades en las organizaciones sociales en temas técnicos, administrativos y de relacionamiento, y de las instituciones públicas locales en sus competencias de garante, promotor y protector de los derechos de los ciudadanos, aumentando su eficiencia administrativa y técnica. El segundo momento es la construcción de diagnósticos colectivos sobre la realidad territorial, el diseño de visiones compartidas de desarrollo y la puesta en marcha de agendas territoriales conformadas por proyectos estratégicos territoriales y proyectos de generación de confianza, que permiten la auto-

gestión del desarrollo y la incidencia en políticas públicas. El tercer momento es el fortalecimiento o conformación de escenarios de participación, reglamentados o no reglamentados, con representación exclusiva de las organizaciones sociales, y otros de interacción entre las organizaciones sociales y la institucionalidad pública.

El *Sistema Integral de Participación Ciudadana para la Paz Territorial* se asemeja a una puesta en escena de movilización social e institucional alrededor de la configuración de condiciones de desarrollo y paz de los territorios. Como tal, requiere de escenarios, actores y guiones traducidos con tres componentes principales: i) la existencia de una arquitectura básica de instancias de participación ciudadana; ii) el fortalecimiento de capacidades de las organizaciones sociales y la institucionalidad pública de los territorios; y iii) la dinamización de las capacidades en espacios del diálogo como instrumento central.

3.1. Arquitectura de instancias de participación ciudadana. Los escenarios

Esta arquitectura común de instancias de participación ciudadana tiene tres niveles: base, medio y alto.

Gráfico 3. Propuesta de arquitectura de instancias de participación ciudadana a partir de las iniciativas ciudadanas de desarrollo y paz





Las instancias del nivel de base propician el encuentro de ciudadanos y sus expresiones asociativas alrededor de objetivos comunes con el fin, por un lado, de fortalecer o recuperar las redes de relaciones sociales de confianza y cooperación entre los pobladores y, por otro, de permitir el diseño compartido del cambio social constructivo proclive a la generación de condiciones de desarrollo y paz. En este nivel son instancias de participación ciudadana reglamentadas o no reglamentadas de representación exclusiva de la Sociedad Civil, de tipo sectorial y/o territorial, que se despliegan en niveles submunicipales, municipales, subregionales, regionales y/o nacionales y fomentan el diálogo sistemático entre actores de la Sociedad Civil, contribuyendo al restablecimiento o fortalecimiento de la confianza entre los ciudadanos y sus expresiones asociativas.

A este nivel de base, las instancias de participación ciudadana son, primero, las organizaciones sociales de base y los espacios de encuentro de pobladores (asambleas de pobladores), conformadas por personas del territorio que actúan colectivamente para proteger, alcanzar y solucionar intereses, objetivos y problemas comunes en un horizonte de búsqueda del bien común. Estas instancias vinculan a sus integrantes en el diseño e implementación de una visión a futuro de su territorio a través de proyectos estratégicos y/o de confianza, implementados por ellos mismos. Otro referente son los núcleos de pobladores, no reglamentados en el nivel municipal, integrados por delegados o representantes de las OSB y de las asambleas de pobladores, que se establecen como grupos de trabajo de la Sociedad Civil orientados a la articulación de las visiones y proyectos estratégicos de cada una de las expresiones asociativas que los conforman. De manera complementaria, surgen las llamadas redes de pobladores, integradas por las OSB, las asambleas de pobladores o los núcleos de pobladores no reglamentados, que agregan afinidades sectoriales (de víctimas, de jóvenes, de medios comunitarios, de agricultores, de víctimas, etc.) o territoriales (Delegación de la Unión Europea en Colombia & Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, 2014: 58-59).

Las instancias del nivel medio, que pueden o no ser reglamentadas, propician el encuentro entre actores de la Sociedad Civil y las autoridades públicas locales del nivel municipal y

“¿Por qué, en una región donde hay tanta riqueza, existe tanta pobreza?
Y ¿Por qué, en un territorio que ama tanto la vida, hay tanta violencia?”

departamental, de tipo sectorial articuladas en otras de tipo territorial, y se despliegan en el nivel territorial municipal y regional/departamental para la concurrencia de organizaciones situadas en el nivel de base. El propósito es acercar a las instituciones públicas y a las instancias de participación promovidas por la oferta institucional reglamentada hacia los actores y la arquitectura de instancias participativas creadas en el nivel de base para articular el conjunto de expresiones asociativas de un territorio determinado, permitiendo la construcción de visiones y agendas del territorio.

Un primer grupo del nivel medio son las instancias reglamentadas como los consejos territoriales de planeación, los consejos municipales de desarrollo rural y las mesas territoriales de víctimas, entre otros. Otro grupo son instancias no reglamentadas pero legítimas como mesas o comités en donde tiene lugar un proceso de diálogo sistemático para la definición de visiones colectivas de desarrollo y la construcción de agendas programáticas territoriales.

En el nivel alto se encuentran instancias de participación ciudadana, reglamentadas o no reglamentadas, que conectan de diversas maneras a los actores de los niveles medio y de base con las autoridades públicas del orden nacional. Se trata no solo de una estructura ascendente de transmisión y convergencia de las visiones de desarrollo y de las agendas programáticas desde la base, sino de complementarlas con escenarios de interacción directos entre las comunidades y los ámbitos de decisión del nivel nacional.

En los programas de apoyo de la UE se crearon dos ejemplos de instancias de nivel alto: los comités de consultivos nacionales y el Comité de Diálogo de Políticas. Los primeros son instancias de diálogo conformadas por delegados de entidades públicas del orden nacional y territorial estratégicas para el logro de las visiones de desarrollo y las respectivas agendas territoriales, las entidades coordinadoras regionales y delegados de las organizaciones y redes sociales de los territorios.

Por su parte, el Comité de Diálogo de Políticas es una instancia de diálogo entre la Sociedad Civil y la institucionalidad pública con una particular vocación de incidencia en el ciclo de gestión de las políticas públicas del orden nacional, particularmente en las fases de diseño e implementación, a la que concurren también representantes de las instituciones públicas del orden nacional y territorial, las entidades coordinadoras regionales y las organizaciones y redes sociales de los territorios (Delegación de la Unión Europea en Colombia & Acción Social, 2011: 48-49).

3.2. Reconstrucción de la confianza y la cooperación a través del fortalecimiento de las organizaciones sociales y de las instituciones públicas. Mirada a los actores

El diseño del cambio social constructivo orientado a generar condiciones de paz requiere, entonces, tanto de las organizaciones sociales de base (OSB) como de las redes de organizaciones sociales y las denominadas entidades coordinadoras regionales (Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, 2015). Sobre las primeras y las redes se ha explicado ampliamente en los niveles base y medio de la pirámide.

Una innovación fundamental introducida por las experiencias estudiadas es el surgimiento de entidades jurídicas creadas en forma de fundaciones o corporaciones que cumplen una función de coordinación y animación del circuito social conformado por las OSB y las redes de organizaciones en los territorios, así como de articulación e incidencia sobre la gestión de las instituciones públicas.

Si bien estas entidades jurídicas, llamadas en el marco de los programas de apoyo de la UE entidades coordinadoras regionales (ECR), socios estratégicos territoriales (SET) o entidades facilitadoras, “no son responsables del desarrollo y la paz en una región y tampoco buscan suplir las responsabilidades de la institucionalidad, hacen un importante aporte desatando procesos y señalando caminos y soluciones alternativas a las condiciones de violencia, pobreza y exclusión” (Delegación de la Unión Europea en Colombia & Acción Social, 2011: 42-43).

Las ECR se constituyen así en socios estratégicos territoriales que asumen la tarea de “acompañar integralmente a las

organizaciones comunitarias, animar procesos de participación ciudadana, gestionar y canalizan recursos y aliados y en general promueven la coordinación entre acciones y actores del territorio” (Delegación de la Unión Europea en Colombia & Acción Social, 2011: 43). Por lo tanto, se consolidan como una potencial garantía del proceso de fortalecimiento de las comunidades y sus expresiones asociativas y como una ventana de oportunidad para el empoderamiento y afianzamiento de los procesos sociales desatados en los territorios.

3.3. Los instrumentos para el diseño del cambio social constructivo. Mirada a los guiones

Los diagnósticos territoriales

Una pregunta central en todos los esfuerzos de diagnóstico realizados, cuya profundidad ética y política orienta el avance de las iniciativas ciudadanas de desarrollo y paz, es la sugerida por el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio y apropiada por el resto de las regiones en donde han surgido iniciativas de carácter similar: “¿Por qué, en una región donde hay tanta riqueza, existe tanta pobreza? Y ¿Por qué, en un territorio que ama tanto la vida, hay tanta violencia?” (Centro de Investigación y Educación Popular Cinep/Programa por la Paz, 2010: 5).

Si bien la institucionalidad pública cuenta con diversas metodologías y fuentes de información para identificar las condiciones de contexto de los territorios como base para la priorización y definición de líneas de política pública, las experiencias estudiadas señalan como una constante la existencia de una distancia significativa entre los resultados de estas herramientas y las percepciones y realidades de las comunidades frente a sus condiciones de vida. Asimismo, en muchos casos se ha evidenciado una alta asimetría en el acceso a información que sitúa a las comunidades en una posición de desventaja para concurrir a los distintos espacios de interacción con las autoridades públicas en términos de conocimiento temático sobre los asuntos objeto de discusión (Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, 2015; Programa de Desarrollo para la Prosperidad Social, 2015).



Las brechas en términos de la identificación de los retos del territorio han derivado en debilidades para focalizar la implementación de políticas públicas, efectos negativos no esperados por cuenta del bajo reconocimiento de las dinámicas culturales y sociales de los territorios donde se implementan, y la profundización de la desconfianza de las comunidades en las autoridades públicas (Delegación de la Unión Europea en Colombia & Acción Social, 2011: 61-62).

La ruta metodológica para el diagnóstico territorial se basa en la puesta en marcha de espacios, privilegiando aquellos existentes en el territorio y las mismas estructuras de las OSB como escenarios de encuentro. En ellos se producen conversaciones sobre el contexto a partir de herramientas como la cartografía social o los metaplanes, complementadas luego con instrumentos de medición más sofisticados, por lo general diseñados por las instituciones públicas, tales como el Índice de Calidad de Vida, el Índice de Pobreza Multidimensional o el Índice de Desempeño Integral, entre otras (Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, 2015).

Generar diagnósticos territoriales a partir de sistemas de información propios de las comunidades sirve para fortalecer los procesos de interlocución entre la ciudadanía y las instituciones públicas en todas las fases de la gestión pública –en la planeación, implementación y control, y seguimiento–, promover la autogestión del desarrollo y contribuir al afianzamiento de las redes de confianza en el interior de las comunidades y con las administraciones locales⁵⁶ (Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, 2015).

Las visiones compartidas de desarrollo y la agendas programáticas territoriales

“El que no conozcamos suficientemente un país o región o subregión no significa que no estén sobrediagnosticadas y so-

breplanificadas. Significa que no hemos logrado verlas desde una perspectiva que proponga, tanto la utopía como los caminos concretos para construirla y viabilizarla, que conecte de manera real, sueños, estrategias y realidades presentes” (Programa Suyusama & Compañía de Jesús, 2006: 13). Esta premisa remite a la idea de que construir condiciones de desarrollo y paz requiere contar con un segundo grupo de instrumentos a través de los cuales se materializan los esfuerzos de fortalecimiento de capacidades organizacionales e institucionales y se orienta el diálogo público entre comunidades y entre estas y las instituciones públicas en la arquitectura de instancias de participación ciudadana disponibles (Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, 2015).

Dichos instrumentos parten de reconocer la necesidad de acompañar los diagnósticos territoriales con un esfuerzo más amplio dirigido a construir las bases de un nuevo pacto de gobernabilidad territorial. El propósito es que, después de un ejercicio amplio de diálogo y consenso, los ciudadanos, sus expresiones asociativas y la institucionalidad pública puedan concurrir en el diseño de visiones colectivas de futuro y en la formulación de rutas estratégicas que, como agendas programáticas, ordenen de manera lógica, en planes, programas y proyectos y de manera cronológica en el corto y mediano plazo, las acciones concretas requeridas para avanzar hacia la visión establecida (Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, 2015).

La ruta metodológica propuesta inicia con el reconocimiento de tres atributos principales que deben dinamizar la configuración de las visiones y las agendas programáticas territoriales (Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, 2015):

- + Integralidad: plantea la transformación de lógicas tradicionales de planeación basadas en esfuerzos de cambio sectorial por un escenario en el cual la

56. La principal estrategia adelantada al respecto en el marco de los proyectos de apoyo de la UE a las iniciativas ciudadanas de desarrollo y paz fue la creación y puesta en marcha de 'Observatorios de Paz'. Las sistematizaciones revisadas señalan que en muy pocos casos la implementación de los observatorios contribuyó al objetivo para el cual fueron diseñados. Sin embargo, su idea inicial fue retomada por algunas regiones, convirtiéndolos en sistemas de información con propósitos similares (Delegación de la Unión Europea en Colombia & Acción Social, 2011: 62).

generación de condiciones de desarrollo y paz se entiende como un proceso que tiene lugar dentro de una red compleja de elementos interdependientes que se retroalimentan y configuran entre sí.

- + Creatividad: cuando se elaboran visiones de futuro se dialoga sobre los sueños de las personas y grupos sociales, es decir, sobre escenarios deseables capaces de ofrecer los ambientes idóneos para el goce efectivo de derechos. El cambio es tan sutil como significativo. Las experiencias han demostrado que cuando se parte de ejercicios de planeación fundados únicamente en diagnósticos de la realidad territorial existe una mayor posibilidad de reproducir modos de relacionamiento proclives al simple reclamo, a perpetuar las relaciones de conflicto o contradicción entre actores o a la estigmatización entre los mismos por cuenta de sus puntos de vista.

El cambio social constructivo diseñado prospectivamente sitúa a los diferentes actores en un horizonte de oportunidades y potenciales logros, donde el mayor reto consiste en interconectar el presente con las aspiraciones futuras, estimulando la aparición de identidades colectivas y el reconocimiento de sí mismos como sujetos de cambio con responsabilidades y compromisos en la construcción de su destino.

- + Importa tanto el proceso como el resultado: parte de la riqueza que encierra el proceso de construcción de visiones de futuro y de agendas programáticas territoriales consiste en valorar tanto el ejercicio de encontrarse para discutir sobre el futuro y acordar acciones concretas para alcanzar esa visión como los propios resultados obtenidos. En efecto, los imaginarios planteados no se valoran tanto por la precisión con la cual son formulados sino por el grado de articulación y convergencia logrado entre actores históricamente aislados por el legado de violencia y exclusión de los contextos en donde se desarrollan estas iniciativas.

La dinámica metodológica de construcción de las agendas programáticas territoriales consiste en el reconocimiento inicial de una serie de proyectos de confianza de impacto local

o comunitario que paulatinamente dan forma a procesos y proyectos estratégicos de impacto territorial. La ecuación introducida por las iniciativas ciudadanas de desarrollo y paz al respecto tiene un carácter especialmente innovador que contribuye al logro de ambientes proclives a la recuperación de las relaciones de confianza y cooperación en los territorios. En esta perspectiva, plantea la necesidad de asumir que la construcción de paz es un esfuerzo de largo plazo que requiere “una cierta gradualidad en los niveles de intervención, y consecuentemente una cierta gradualidad entre los niveles en los cuales se generan los cambios esperados” (DNP, 2008: 28).

“Los consensos colectivos entre organizaciones sociales, comunitarias e instituciones públicas pueden derivar en acuerdos sobre la articulación estratégica de sus proyectos, dando forma a diversas líneas de trabajo asociadas a los planes de desarrollo municipal y departamental, el resultado de este ejercicio territorial [es] la materialización de proyectos de carácter regional con respaldo político y técnico de los actores regionales” (Delegación de la Unión Europea en Colombia & Acción Social, 2011: 75). Esta dinámica puede dar forma a lo que en el marco del apoyo de la UE se denominó procesos estratégicos territoriales (PET), de tres a cinco años, como resultado de la articulación de diferentes visiones, diagnósticos y agendas programáticas alrededor de una apuesta común con vocación y enfocadas en garantizar cambios sostenibles en el tiempo de las condiciones de desarrollo y paz en los territorios.





BIBLIOGRAFÍA

- Arnestein, S. La escalera de la participación ciudadana. *JAIP* 35 (4): 216-224.
- Avritzer, L. (2002). *Democracy and the public space in Latin America*. New Jersey: Press.
- Barnes, C. (2004). *Haciendo propio el proceso: La participación ciudadana en los procesos de paz*. Disponible en: [http://www.gernikagoratur.org/web/uploads/documentos/703beab90f6f8364c15ed87d-7d946728dbfac3c3.pdf]. Recuperado el 25 de junio de 2015.
- Barreto, M. (2009). El Laboratorio de Paz del Magdalena Medio: ¿Un verdadero laboratorio de paz? En: Restrepo, J. & Aponte, D. *Guerra y violencias en Colombia: Herramientas e interpretaciones*. Bogotá.
- Barreto, M. (2012). *Laboratorios de Paz en territorios de violencia(s). ¿Abriendo caminos para la paz positiva en Colombia?*. Disponible en: [https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/19204/3/Miguel_Henriques_disserta%C3%A7%C3%A3o_RI-2012.pdf]. Recuperado el 12 de diciembre de 2015.
- Berghof Foundation. (2014). *Infraestructura de paz en Colombia*. Disponible en: [http://www.berghoffoundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/20141015_Pfeiffer_PI_Colombia_es.pdf]. Recuperado el 25 de junio de 2015.
- Bobbio, N. (2011). *El futuro de la democracia*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Boisier, S. (2003). ¿Y si el desarrollo fuera una emergencia sistémica? *Reforma y Democracia* (27): 7-24.
- Bourdieu, P. (2001). *Poder, Derecho y clases sociales*. Bilbao: Editorial Descleé de Brouwer.
- Brondizio, E.; Ostrom, E. & Ahn, T. (2009). Connectivity and the governance of multilevel Social-Ecological Systems: The role of Social Capital. *Annual Review of Environment and Resources* (35): 253-278.
- Ceballos, M. & Martin, G. (2001). *Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia*. Bogotá: CEJA.
- Centro de Investigación y Educación Popular Cinep/Programa por la Paz. (2010). *El Programa de Desarrollo y Paz en el Magdalena Medio*. Disponible en: [www.desarrollo-alternativo.org/documentos/Cinep.pdf]. Recuperado el 16 de noviembre de 2015.
- Coleman, J. (1990). *Foundations of Social Theory*. Londres: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Corporación para el Desarrollo y la Paz del Magdalena Medio. (2005). *Construyendo Nación desde la Región: La experiencia del Sistema de Planeación Participativa del Magdalena Medio*. En: C.p. Medio, *Relatos desde la memoria: Sistematización de experiencias del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio*. Barrancabermeja: Armonía impresores.
- Corporación para el Desarrollo y la Paz del Magdalena Medio. (2006). *Plan de Desarrollo Integral por la Paz del Espacio Humano Ciénaga del Opón*. Disponible en: [http://www.etpbarranca.org/cienagadelopon/Archivos/PlanDeDesarrollo.pdf].
- Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana: Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD.
- Cunill, N. (1997). *Repensando lo político a través de la sociedad*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Cunill, N. (2004). Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico. En: Ziccardi, A. *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local* (págs. 57-76). México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- DANE. (2015). *Resultados Encuesta Cultura Política 2015*. Disponible en: [http://www.dane.gov.co/index.php/educacion-cultura-y-gobierno/encuesta-de-cultura-politica]. Recuperado el 20 de diciembre de 2015.
- Delamaza, G. (2010). Conflicto político y diseños institucionales de participación en el caso chileno. *Revista de Sociología-Universidad de Chile* (23): 11-38.
- Delegación de la Unión Europea en Colombia & Acción Social. (2011). *II Laboratorio de Paz: principales resultados y aprendizajes*. Disponible en: [http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/documents/projects/20110909_es.pdf].
- Delegación de la Unión Europea en Colombia & Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. (2014). *Sistematización de los procesos estratégicos territoriales de los Montes de María*. Artmedia Estudio Diseño SAS.
- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. (2015). *Catálogo general y nominal de productos e inventarios de productos*. Bogotá.
- DNP. (2008). *Evaluación de impacto de los Programas Paz y De-*

- sarrollo y Laboratorios de Paz: Línea de base e impactos preliminares. Bogotá D.C.: DNP.
25. DNP. (2011). *Guía de trabajo para la elaboración de estudios de caso sobre estrategias significativas de fortalecimiento de capacidades organizacionales a OSB acompañadas por los PDP de Magdalena Medio, Montes de María, Oriente Antioqueño y Norte de Santander*. Documento interno de trabajo.
 26. DNP. (2015). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. "Todos por un nuevo país: Paz, Equidad y Educación"*. Disponible en: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20PND%202014-2018F.pdf]. Recuperado el 10 de junio de 2015.
 27. DNP & ESAP. (2007). *Gestión Pública Local*. Disponible en: [http://mecicalidad.dafp.gov.co/documentacion/Componente%20Direccionamiento%20Estrategico/GestionlocalDNP-ESAP.pdf]. Recuperado el 25 de junio de 2015.
 28. Fisas, V. (1996). *Cultura de paz*. Barcelona: Icaria Editorial.
 29. Fisas, V. (1998). *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Barcelona: Icaria Editorial.
 30. Font, J. (2004). Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. En: Zuccardi, A. *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
 31. Fundación Restrepo Barco. (2013). *Las vicisitudes del capital social de Colombia*. Bogotá: Códice.
 32. Galtung, J. (1969). Violence, Peace and Peace Research. *Journal of Peace Research*: 167-191.
 33. Galtung, J. (1998). *Tras la violencia, 3R: Resolución, Reconstrucción, Reconciliación*. Bilbao: Gernika Gogoratz.
 34. Galtung, J. (2003a). *Violencia cultural*. Disponible en: [http://www.gernikagoratz.org/web/uploads/documentos/202892edd66aa-fe5c03dacf1298fd7f8938fae76.pdf]. Recuperado el 11 de junio de 2015.
 35. Galtung, J. (2003b). *Paz por medios pacíficos: paz y conflictos, desarrollo y civilización*. Bilbao: Gernika Gogoratz.
 36. Gamson, W. & Meyer, D. (1999). Marcos interpretativos de la oportunidad política. En: McAdam, D.; McCarthy, J. & Zald, M. *Movimientos Sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Istmo.
 37. Jaramillo, S. (2014). *La paz territorial*. Disponible en: [http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/herramientas/discursos/Documentos/La_Paz_Territorial_version_final.pdf]. Recuperado el 10 de junio de 2015.
 38. Jones, E. & Gaventa, J. (2002). Concepts of citizenship: a review. *Development Bibliography -Institute of Development Studies* (19): 1-66.
 39. LAPOP. (2014). *Cultura política de la democracia en Colombia y las Américas: Dilemas de la democracia y desconfianza institucional en el marco del proceso de paz*. Disponible en: [http://www.vanderbilt.edu/lapop/colombia/LAPOPCol14-v15.2.3.0-Spa-140325_W.pdf]. Recuperado el 10 de junio de 2015.
 40. Lederach, J. P. (1994). *Un marco englobador de la transformación de conflictos sociales crónicos*. Disponible en: [http://www.gernikagoratz.org/web/uploads/documentos/db3256cb7ba937d-640782fa0849f662c2016e36c.pdf]. Recuperado el 24 de junio de 2015.
 41. Lederach, J. P. (2007). *Construyendo la paz: Reconciliación sostenible en sociedades divididas*. Bilbao: Gernika Gogoratz.
 42. Lederach, J. P. (2008). *La imaginación moral*. Bogotá: Editorial Norma.
 43. Lederach, J. P. (2010). *Transformación de conflictos: Manual de uso*. Barcelona: ICARIA/ICIP.
 44. Melucci, A. (2002). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: Centro de Estudios Sociológicos.
 45. Méndez, N. (2014). Una propuesta metodológica para la medición de capital social en víctimas del conflicto armado. *Documentos de trabajo EGOB* (10): 1-55.
 46. North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
 47. Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (6 de noviembre de 2013). *Borrador conjunto. 2. Participación política: Apertura democrática para construir la paz*. Disponible en: [https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/Borrador%20Conjunto%20-%20Participaci_n%20Pol_tica.pdf]. Recuperado el 14 de octubre de 2015.
 48. Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
 49. Ostrom, E. & Ahn, T. (2003). Una perspectiva del capital social de las ciencias sociales: capital social y acción colectiva. *Revista Mexicana de Sociología* 65(1):155-233.
 50. Pasquino, G. (1993). Participación política, grupos y movimientos. En: Al, G. P. *Manual de ciencia política*. Madrid: Alianza editorial.
 51. Programa de Desarrollo para la Paz del Oriente Antioqueño - Pro-



- depaz. (2008). *Cosntruyendo territorio: Seis experiencias de Región, Desarrollo y Paz*. Disponible en: [<http://www.ideaspaz.org/tools/download/52279>]. Recuperado el 18 de diciembre de 2015.
52. Programa de Desarrollo para la Paz del Oriente Antioqueño - Prodepaz. (2010). *Guía Metodológica del Sistema de Información para la Paz-SIRPAZ*. Disponible en: [https://programadesarrolloparalapaz.org/sirpaz/pdf/Guia_metodologica.pdf].
 53. Programa de Desarrollo para la Paz del Oriente Antioqueño - Prodepaz. (2015). *Sistema Regional de Planeación del Oriente Antioqueño*. Disponible en: [<http://historico.prodepaz.org/1sima5/default.htm>]. Recuperado el 16 de diciembre de 2015.
 54. Programa Suyusama & Compañía de Jesús. (2006). *Herramientas para la construcción de región en perspectiva de sostenibilidad*. Bogotá: PENSÁ - Diseño editorial.
 55. Putnam, R. (1993). *Making democracy work civic traditions in modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press.
 56. Rettberg, A. (2003). Diseñar el futuro: Uan revisión de los dilemas de la construcción de paz para el posconflicto. *Revista de Estudios Sociales -Universidad de los Andes* (15): 15-28.
 57. Secretaría del Senado de la República de Colombia. (2015). *Ley Estatutaria 1757 de 2015 "Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática"*. Disponible en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1757_2015.html]. Recuperado el 12 de octubre de 2015.
 58. Sen, A. (2002). *Desarrollo y libertad*. México D.F.: Editorial Planeta.
 59. Smoker, P. & Groff, L. (1996). *Creating Global-Local Cultures of Peace*. Disponible en: [<http://www.gmu.edu/programs/icar/pcs/smoker.htm>]. Recuperado el 14 de junio de 2015.
 60. Velásquez, F. & González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.
 61. Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto "política pública". *Revista Desafíos -Universidad del Rosario* (20): 149-187.
 62. World Values Association. (2013). *Encuesta Mundial de Valores para Colombia (Sexta ola) - Formulario*. Disponible en: [<http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWVL.jsp>]. Recuperado el 20 de junio de 2015.
 63. Ziccardi, A. (2004). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.





DESARROLLO Y PAZ TERRITORIAL

CON DIGNIDAD, PARTICIPACIÓN, SOLIDARIDAD

SABEMOS CÓMO

