

Capacidades locales para la paz

Resultados y recomendaciones
nacionales

01/06



Capacidades locales para la paz

Resultados y recomendaciones
nacionales

Autores:

Sergio Guarín

María Carolina Meza

Paulo Tovar

Juan Mauricio Torres

Juan Diego Duque



01/06



Capacidades locales para la paz

Resultados y recomendaciones nacionales

Fundación Ideas para la Paz

María Victoria Llorente	Directora Ejecutiva
Sergio Guarín	Coordinador Área de Postconflicto y Construcción de Paz
María Carolina Meza	Investigadora Principal
Paulo Tovar	Investigador
Juan Mauricio Torres	Investigador
Juan Diego Duque	Asistente de Investigación
Bernardo Pérez	Asesor

Equipos regionales

Huila - Caquetá

Jéniffer González	Coordinadora regional
Andrea Castañeda	Asesora regional
Yineth Arévalo	Investigadora regional
Adriana Rojas	Gestora local
Edillamid Quintero	Gestora local
Diana Toledo	Gestora local
Gloria Durán	Gestora local

Antioquia - Chocó

Isabel Berrío	Coordinadora regional
David Yepes	Asesores regionales
Deysi Manco	
Óscar Castaño	Investigador regional
Patricia Salas	Gestora local
Jaqueline Arenas	Gestora local
Elizabeth Montoya	Gestora local
Gloria Olaya	Gestora local
Emilce Perea	Gestora local



Norte de Santander

Juan Carlos Córdón	Coordinadores regionales
Mario Quiñones	
Felipe Moreno	Asesores regionales
Carolina Gutiérrez	
Nubia Mendoza	Investigadora regional
Alexa Salas	Gestora local
Yaneth Ugarte	Gestora local
Katherine Lobo	Gestores locales
Fernando Lemus	

Cauca

Elmer Guevara	Coordinador regional
Alejandro Hurtado	Asesor regional
Érica Agredo	Investigadora regional
María Victoria Villamil	Gestora local
Carolina Hernández	Gestora local
José Libardo Solarte	Gestora local
Óscar Leyton	Gestor local

Agradecimientos

La Fundación Ideas para la Paz agradece a todas las personas, organizaciones e instituciones que hicieron posible la realización de esta serie. Al Ministro del Interior, Juan Fernando Cristo, y su equipo, en especial a la Directora de Gobierno y Gestión Territorial, Sandra Devia, gracias por su apoyo decidido a la realización de este proyecto. A la Fundación Paz y Reconciliación, y en especial a León Valencia, su Director Ejecutivo, a Ariel Ávila, Magda Paola Núñez, Carlos Montoya, Naryi Vargas y Juan Diego Castro, gracias por ser coequiperos en el desarrollo de este sueño conjunto.

Todas las metodologías utilizadas en el desarrollo de esta investigación son de autoría conjunta de las Fundaciones Ideas para la Paz y Paz y Reconciliación, así como también son compartidas muchas de las conclusiones, conceptos y discusiones presentadas en estos textos. A Bernardo Pérez, que gestionó con un liderazgo especial este proyecto e hizo parte integral de él en distintas modalidades, un sentimiento de aprecio y gratitud especial. Gracias también a Bernardo Prieto, Efraín García, Alejandra González y Katja Groesschen por su apoyo en la sistematización del trabajo de campo y la revisión de algunos apartados de la serie.

Este proyecto contó con el apoyo financiero, en la fase de difusión nacional y local de resultados, del Programa de apoyo al proceso de reincorporación de excombatientes y comunidades receptoras, realizado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID); nuestra gratitud a ellos por sumarse a esta iniciativa de paz.

Finalmente, gracias a las comunidades e instituciones de los departamentos de Antioquia, Cauca, Caquetá, Chocó, Huila y Norte de Santander, por abrirnos sus puertas y compartir con nosotros sus experiencias y sus sueños.

Los resultados, opiniones y recomendaciones publicadas en esta serie son responsabilidad exclusiva de la Fundación Ideas para la Paz y del equipo Investigador, y por lo tanto no comprometen a estas personas y entidades.

Fotografías
Archivo Fundación Ideas para la Paz
Archivo Publicaciones Semana

Corrección de estilo
Luis Silva

Diseño y diagramación impresos
Ladoamable
www.ladoamable.com

Diseño y diagramación multimedia
Carlos Arango

Impresión
Zetta Comunicaciones

Impreso en Colombia

ISBN Volumen: 978-958-59274-7-6
ISBN Obra Completa: 978-958-59274-1-4

El multimedia de esta serie puede consultarse en la página www.ideaspaz.org

Fundación Ideas para la Paz, 2015

Tel. (57-1)2183449
Calle 100 No. 8ª – 37, Torre A, Oficina 305
www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org



Contenido

I. Presentación	09
II. Introducción	13
2.1. Regiones focalizadas	14
2.2. Actividades realizadas en el marco del proyecto	16
III. Balance descriptivo de los resultados	18
3.1. Balance general del trabajo de campo	18
3.2. Balance Entrevistas apreciativas	20
IV. Resultados y Recomendaciones	26
4.1. Sobre la relación nación - territorio	26
4.2. Sobre la importancia del movimiento social y comunitario en el postconflicto	31
4.2.1. Resistencia frente al conflicto armado	31
4.2.2. Esquemas de organización para la gestión del territorio	33
4.3. Sobre el andamiaje institucional de la Seguridad y la Convivencia Ciudadana	35
4.4. Sobre la conflictividad social tras la firma de los acuerdos de paz	43
4.5. Sobre la educación para una cultura de paz	54
4.5.1. El proceso de paz desde la visión de los territorios marginados	54
4.5.2. Transformaciones culturales para el logro de una paz duradera	58
Referencias	65

A nuestro entender, la violencia que experimentamos desde hace al menos cincuenta años – y que ha tenido tan diversas expresiones – hunde sus raíces en asuntos estructurales, como la estrechez de nuestra cultura política, la institucionalidad rentística imperante, el matrimonio entre política y violencia, y las relaciones extorsivas entre el centro político y las regiones.



I. Presentación

A comienzos de 2014, un grupo de investigadores de las Fundaciones Ideas para la Paz (FIP), y Paz y Reconciliación (PARES) emprendimos la aventura de realizar, gracias al apoyo del Ministerio del Interior, un proyecto orientado a preparar el escenario de Postconflicto en Colombia. Lo anterior en el contexto de los diálogos de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC en La Habana, Cuba. Nuestro horizonte tuvo dos inamovibles. Uno, la convicción profunda de que el conflicto armado se debe solucionar por la vía negociada. Y, dos, nuestra creencia de que ninguna negociación, por exitosa que sea, traerá por sí sola la paz al país.

A nuestro entender, la violencia que experimentamos desde hace al menos cincuenta años –y que ha tenido tan diversas expresiones– hunde sus raíces en asuntos estructurales como la estrechez de nuestra cultura política, la institucionalidad rentística imperante, el matrimonio entre política y violencia, y las relaciones extorsivas entre el centro político y las regiones.

Por este motivo, si queremos construir la paz no es suficiente que los grupos armados ilegales depongan sus armas y se reintegren a la vida civil. Además de esto, tenemos el enorme reto de realizar cambios en las instituciones (entendidas como ordenamientos jurídicos y leyes, y como diseños institucionales), en nuestras relaciones y, generalmente, en el modo en que hacemos las cosas. Se trata de un desafío profundo, que parte del reconocimiento de los dilemas que ya mencionamos y, también, de la toma de conciencia sobre el camino que hemos recorrido. Detener el espiral de la violencia es un reto de la sociedad colombiana en su conjunto, y que requiere tanta esperanza como realismo.



De acuerdo con este marco interpretativo, preparar el postconflicto implica diversas tareas. Una de las más urgentes es saber qué está pasando efectivamente en las regiones. En efecto, si no comprendemos detalladamente las dinámicas del conflicto, el modo en que los actores ilegales operan en los territorios, la relación entre el Estado y los ciudadanos, los mercados legales e ilegales, las expectativas de las comunidades y los recursos con los que se cuenta en lo institucional y comunitario, difícilmente podremos hacerles frente a los dilemas que nos planteará el postconflicto. En ese sentido, es fundamental que las políticas públicas, sobre todo las nacionales, se formulen con base en diagnósticos cercanos a la realidad local y que atiendan de manera efectiva lo territorial y sus distintos rostros.

Por otro lado, resulta inaplazable emprender el fortalecimiento de las capacidades de los actores locales para gestionar y ponerles la cara a los problemas propios del postconflicto. Desde nuestro punto de vista, son estos actores locales los que podrán marcar la diferencia en un contexto de cambio y de incertidumbre como el que supondrán, seguramente, la transición y posterior estabilización. Son ellos quienes, con base en la experiencia acumulada y teniendo en cuenta los horizontes y expectativas territoriales, asumirán la responsabilidad de construir la nueva ciudadanía en las regiones afectadas por el conflicto armado y podrán reclamar como suyo el triunfo de la implementación exitosa de los acuerdos de paz. El postconflicto es, desde esta perspectiva, un cometido de naturaleza profundamente territorial, en las que las capacidades territoriales se deben reconocer y fortalecer de manera sistemática.

Bajo estas premisas, y en cumplimiento del convenio de asociación M069 suscrito entre la Fundación Ideas para la Paz y el ministerio del Interior, con el obje-

to de fortalecer *“la gestión institucional de las entidades territoriales en materia de seguridad y convivencia ciudadana en el marco del posconflicto”*, desarrollamos el proyecto *“Capacidades locales para la paz”*. En el marco de este aportamos a la preparación de un escenario de postconflicto en Colombia mediante la realización de una investigación participativa sobre visiones, desafíos y recursos para la paz en 46 municipios afectados por el conflicto armado en nuestro país.

En la serie, compuesta por este y otros cinco documentos y un multimedia¹, ponemos a consideración de los lectores interesados el resumen del proceso, metodología y resultados del proyecto *“Capacidades locales para la paz”*. Esta publicación materializa, además, parte del apoyo que recibimos del Programa de apoyo al proceso de reincorporación de ex combatientes y comunidades receptoras, realizado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), los cuales aportaron al proyecto en la fase de difusión nacional y local de resultados.

Así mismo, la serie está compuesta de un documento de síntesis de resultados, uno de metodología y cuatro regionales. Todos ellos fueron posibles gracias al esfuerzo y dedicación, no solo de los investigadores que participamos en el proyecto, sino también de las cientos de personas que contribuyeron con sus vivencias, testimonios y perspectivas a la realización de las diversas actividades que propusimos en campo. Hemos escrito estas líneas con la esperanza de que los ciudadanos de Antioquia, Caquetá, Cauca, Chocó, Huila y Norte de Santander y que tuvimos el privilegio de conocer en el transcurso de estos meses, vean reflejadas sus expectativas sobre el postconflicto. Nuestro reconocimiento y gratitud a ese conjunto de ciudadanos que día a día construyen la paz de Colombia.



De acuerdo con este marco interpretativo, preparar el postconflicto implica diversas tareas. Una de las más urgentes es saber qué está pasando efectivamente en las regiones.

• • •
¹ Ver: www.ideaspaz.org.



Bajo la idea de “Capacidades locales para la paz” se buscó aportar a la preparación territorial de un escenario de posconflicto en Colombia, mediante un proceso de investigación y de intervención participativa, que fue implementado en 46 municipios de seis departamentos colombianos, históricamente golpeados por la violencia armada.

II. Introducción

El presente documento contiene las conclusiones y recomendaciones que se formularon en el ámbito nacional a partir de la realización del proyecto “*Capacidades locales para la paz*”. En desarrollo de este proyecto, cuya finalidad fue aportar a la preparación territorial de un escenario de posconflicto en Colombia, se llevó a cabo una investigación participativa durante el 2014 en 46 municipios de seis departamentos históricamente golpeados por la violencia armada. Dicha investigación tuvo por objeto diagnosticar las dinámicas del conflicto armado en las regiones e identificar las capacidades y desafíos del postconflicto desde la perspectiva comunitaria e institucional. Todo lo anterior mediante una metodología que fomentó el fortalecimiento de las capacidades de los actores intervinientes en el proceso.

Las acciones del proyecto obedecieron a tres componentes: en primer lugar, se desarrolló un componente de investigación, este pretendía generar luces sobre el estado actual del conflicto en las regiones focalizadas, así como la percepción de las comunidades sobre las negociaciones con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Se llevó a cabo mediante 96 entrevistas a actores locales, recopilación y proce-

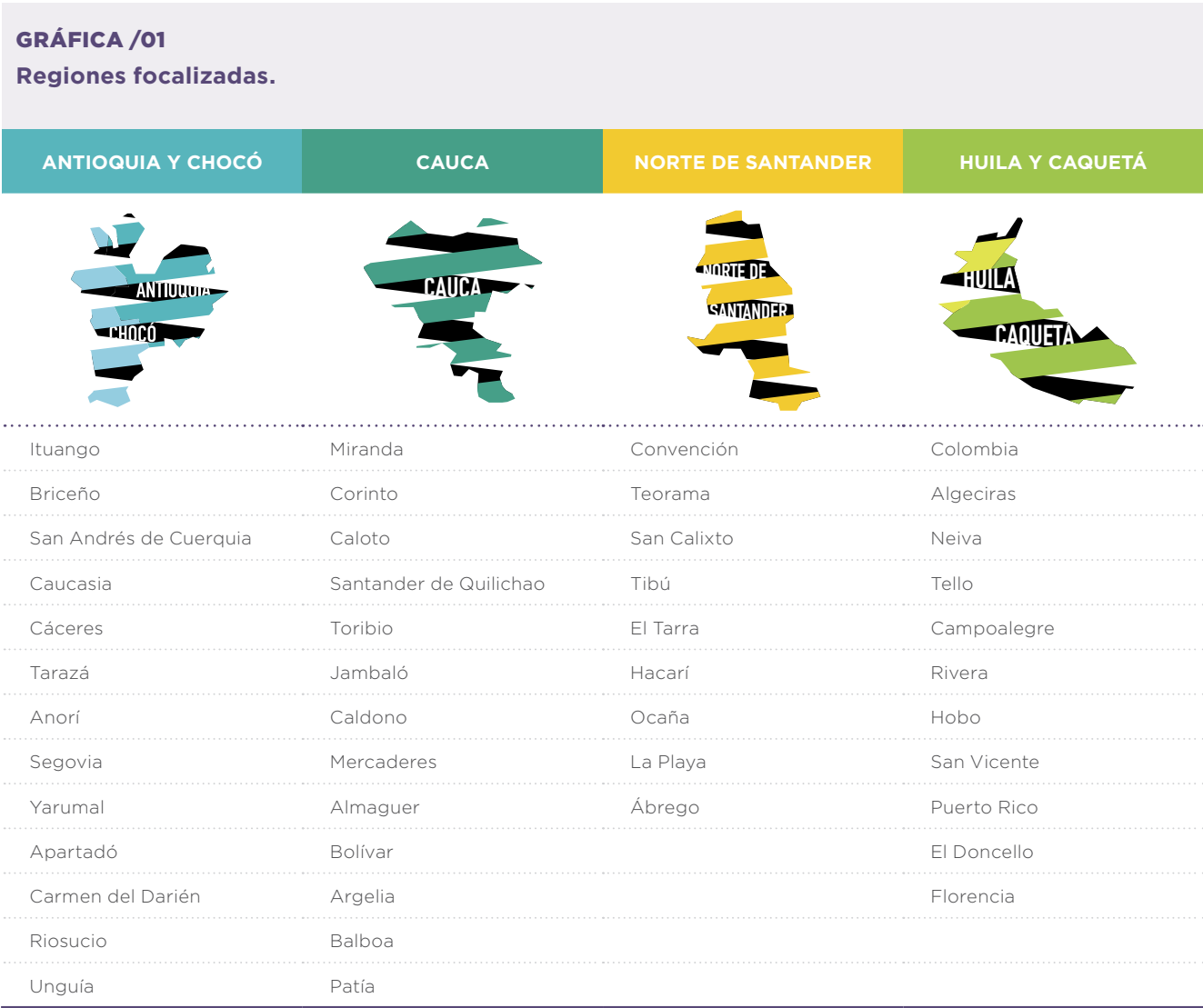
samiento de datos estadísticos, así como revisión de diferentes informes y estudios en temas de seguridad y conflicto armado en las regiones.

En segunda instancia se efectuó un componente de intervención que buscaba activar capacidades comunitarias para la paz a través de diversos ejercicios individuales y colectivos de diálogo sobre visiones regionales, análisis de contexto e identificación de experiencias y recursos, con representantes del sector público, productivo y la sociedad civil. Este componente implicó la realización de 266 entrevistas y grupos focales, 42 diálogos locales y un Taller nacional de intercambio de experiencias y análisis de políticas.

Finalmente, el proyecto contó con un tercer componente orientado al análisis de las capacidades institucionales en materia de seguridad y convivencia ciudadana, orden público y conflictividad social, y el apoyo a las alcaldías y gobernaciones en el tema. Para esto se realizaron entrevistas a mandatarios, un Taller nacional, análisis de la ejecución presupuestal de las regionales focalizadas, diagnóstico de planes e instancias de coordinación local y departamental en la materia, y apoyos específicos a mandatarios e instancias de coordinación. Adicionalmente, con el apoyo de la OIM y USAID, al finalizar el proceso, se realizaron cuatro talleres regionales de devolución y validación de resultados, uno en cada región focalizada.

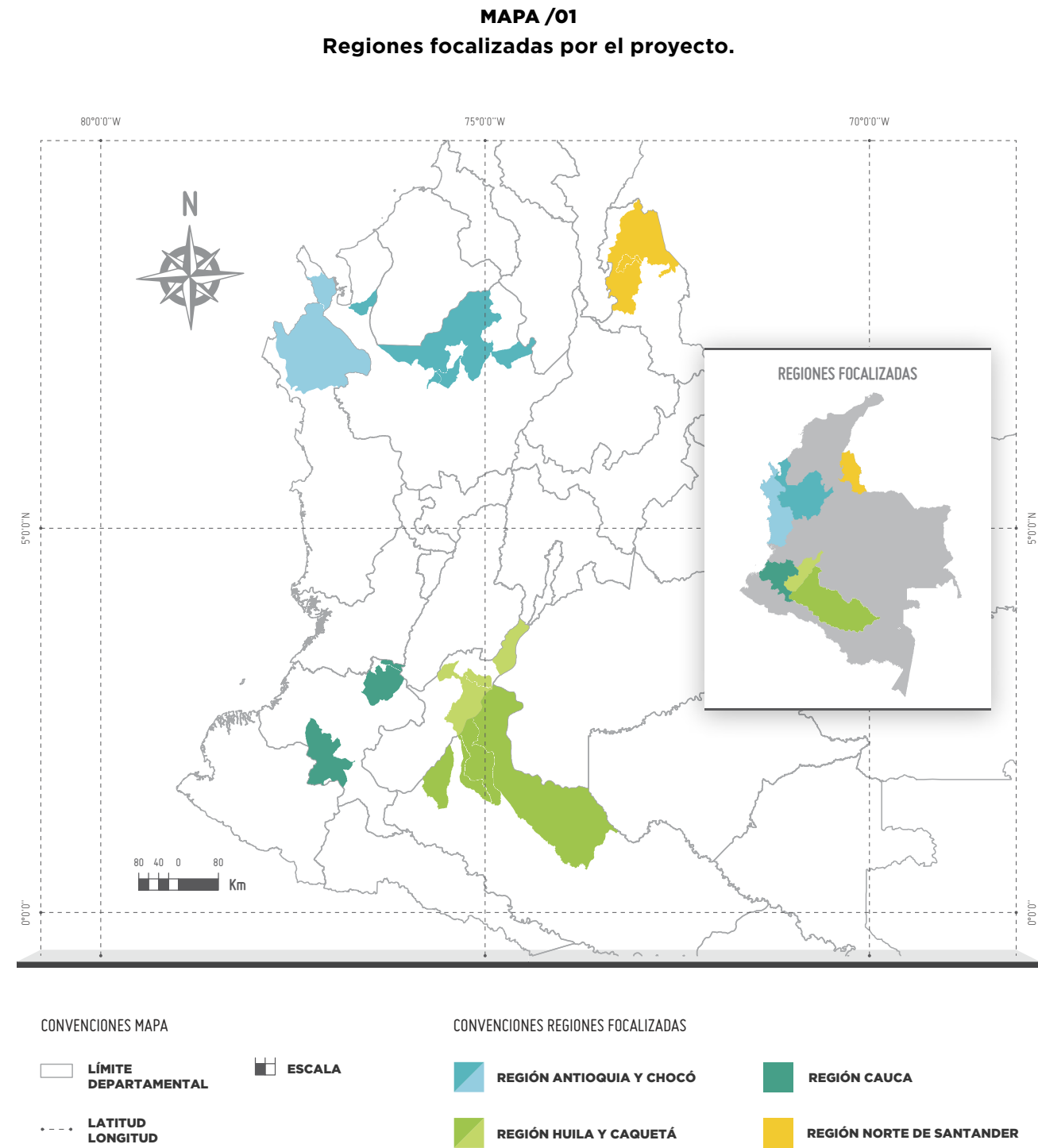
2.1. Regiones focalizadas

El proyecto se llevó a cabo en 46 municipios de Colombia, agrupados en cuatro regiones, así:



Fuente: Elaboración propia a partir de los registros del proyecto.

Estos municipios se seleccionaron tras la preselección de unos 245 con presencia histórica de las FARC. Se buscó con esta priorización tener una primera fase del proyecto que permitiera hacer el diseño metodológico en regiones diversas para luego realizar una expansión. El mapa 1 (página siguiente) presenta las regiones focalizadas por el proyecto.



Fuente: Elaboración propia a partir de los registros del proyecto.

2.2. Actividades realizadas en el marco del proyecto

Para el desarrollo del proyecto se conformaron cuatro equipos regionales que trabajaron bajo la coordinación de uno nacional. Las diversas actividades incluye-

ron entrevistas a actores sociales, del sector productivo y gubernamental, grupos focales, diálogos regionales y sesiones de asistencia técnica a miembros de consejos de seguridad y comités de orden público, un taller nacional y otros regionales de devolución de resultados. La tabla 1 resume las actividades de campo efectuadas:

TABLA /01 Actividades realizadas en el marco del proyecto		
COMPONENTE	TIPO DE ACTIVIDAD	TOTAL POR ACTIVIDAD
INVESTIGACIÓN	Entrevistas a profundidad	96
	Entrevistas apreciativas	224
	Grupos focales	42
INTERVENCIÓN	Diálogos sobre visiones y recursos (1)	15
	Diálogos sobre retos y experiencias de paz a partir de cartografía social (2)	20
	Diálogos conjuntos (1 y 2)	8
	Taller de intercambio de experiencias	1
ANÁLISIS Y ACOMPAÑAMIENTO INSTITUCIONAL	Asistencia técnica a Consejos de Seguridad y Convivencia, y Comités de Orden público	6
	Entrevistas a mandatarios	37
	Taller de mandatarios	1
TOTAL		450

Fuente: Elaboración propia a partir de los registros del proyecto.

De acuerdo con la información compilada y sistematizada, se efectuaron 450 actividades, además de los cuatro talleres de devolución y validación de resultados. A los 42 diálogos regionales asistieron 21 personas de distintos sectores.

Así mismo, todo el trabajo de campo permitió identificar visiones, recursos y retos para el postconflicto, comunes a las cuatro regionales analizadas. De las diversas actividades surgieron una serie de conclusiones y recomendaciones de política que develan las grandes expectativas y preocupaciones de las comunidades más afectadas por el conflicto, frente a un posible escenario de paz; visibilizan experiencias y recursos para la paz que existen ya en las regiones; y facilitan la identificación de retos y oportunidades para la implementación de políticas públicas en el posconflicto que respondan al ideal de la paz territorial.

El presente documento se divide en tres partes: la primera tiene que ver con la introducción. La segunda presenta los resultados del proyecto de forma descriptiva, haciendo un análisis cuantitativo de la información cualitativa recogida en el proceso, luego de su codificación. Finalmente, en la tercera se realiza una presentación analítica de los resultados, los cuales se han dividido según los temas más sobresalientes de la investigación. En esta misma sección se incluye una serie de recomendaciones para cada tema, orientadas a los distintos actores, con la intención de aportar a la preparación del sector estatal, social y privado en un futuro proceso de transición.

El trabajo busca, a su vez, devolverles los resultados del proyecto a los participantes, resaltando su voz y siendo una plataforma para visibilizar sus aportes a la construcción de visiones regionales de paz y posconflicto para el país. También busca dar recomendaciones a los tres niveles de gobierno y a los diversos actores

sociales para la construcción de paz y la definición de acciones para el postconflicto.

Este documento, como se mencionó en la presentación, forma parte de una serie de publicaciones que dan cuenta de los resultados nacionales y regionales del proyecto, así como de su metodología y enfoque. Además, se complementa de una multimedia en la que presentan algunos recursos regionales, cuantitativos y cualitativos, construidos en el marco del proyecto.

III. Balance descriptivo de los resultados

En la presente sección se hace un balance descriptivo de los resultados del trabajo de campo. Este surge del análisis sobre la categorización del material cualitativo recolectado en las diversas actividades desarrolladas en el proyecto. Teniendo en cuenta el alto volumen de información recogido en el marco de la investigación, para la categorización de estas actividades se usó el software para análisis de información cualitativa Atlas ti 7.5. La categorización se hizo a partir de las memorias de los eventos y las transcripciones de las entrevistas y grupos focales. Esta se llevó a cabo a partir de un árbol categorial predeterminado, el que se complementó con categorías que emergieron en el proceso de categorización.

La sección se compone de dos partes: en la primera se presenta el balance general de la información recolectada en las diversas actividades del proyecto. En la segunda sección se presenta un análisis detallado de las entrevistas y grupos focales apreciativos, y que deja ver más claramente: a) las tendencias en cuanto al tipo de expectativas de cambio que tienen las comunidades en caso de que se llegue a una salida negociada con las FARC, y b) el tipo de experiencias con que cuentan las comunidades como recursos de paz para lograr dichas visiones.

3.1. Balance general del trabajo de campo

La categorización de las diversas actividades de trabajo de campo en Atlas ti arrojó un total de 12664 alusiones a visiones, recursos y retos para el posconflicto. Es importante aclarar que estas alusiones fueron extraídas de las diversas actividades realizadas en los

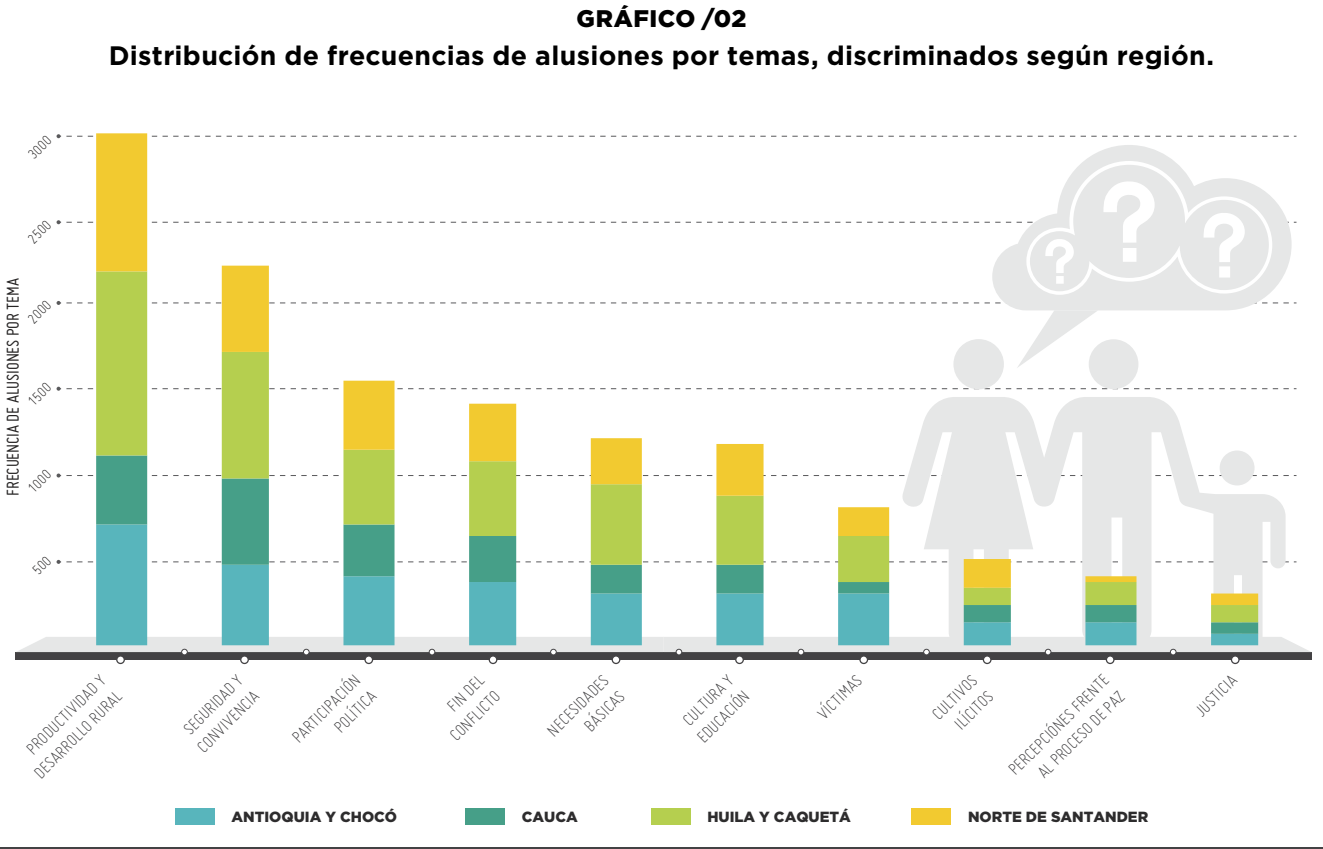
componentes de intervención y de fortalecimiento de capacidades, pero no incluyen las entrevistas a profundidad hechas en el marco del componente de investigación, y los talleres de cierre desarrollados, gracias al proyecto de devolución de resultados, con el apoyo de OIM y USAID.

En total, fueron incluidos, para la categorización de Atlas ti, 354 documentos de reporte de actividades. Adicionalmente, se introdujeron en la categorización las respuestas abiertas de las 83 encuestas sobre percepciones frente al posconflicto. Estas fueron diligenciadas por mandatarios locales y gubernamentales, líderes sociales locales, y aplicadas en el marco del Taller de mandatarios y el de intercambio de experiencias de paz y análisis de políticas públicas, ambos efectuados al finalizar la fase de trabajo de campo del proyecto.

En el Gráfico 2 (página siguiente) se presentan las categorías de clasificación de las alusiones o menciones. Como se puede observar, las categorías responden al tema principal de la investigación, a saber “Seguridad y convivencia ciudadana”, y a los temas sujetos a negociación en la mesa de conversaciones de paz con las FARC en La Habana, por su relación directa con lo que sería la implementación de los acuerdos en el posconflicto. Además, se encuentran otros temas como Necesidades básicas Insatisfechas (NBI) y Cultura y educación, que se incluyeron como ítems aparte por su alta frecuencia en cuanto a menciones. Los temas de Justicia y Percepciones frente al proceso de paz, aunque no corresponden a temas específicos de la mesa, se incluyeron por su relación directa con los temas de investigación².

...

² Una descripción detallada del árbol categorial usado para la categorización se puede encontrar en el documento metodológico publicado en esta misma serie.



Fuente: Elaboración a partir de categorización de actividades de trabajo de campo.

El gráfico anterior debe leerse con precaución, teniendo en cuenta que los valores corresponden a números de alusiones a cada tema. Esto difiere del conteo de citas, en tanto que una misma cita puede tener un solapamiento de alusiones. Es decir, puede incluir alusiones a diferentes temas. Adicionalmente, la información comparativa entre regiones debe analizarse teniendo en cuenta que la cantidad de documentos en cada región fue diferente por lo que el que una región muestre menos citas que otra en una categoría no necesariamente implica que haya sido menos importante para la región. En este sentido, se recomienda considerar la cantidad de citas de una región en una categoría, en relación a la cantidad de citas en las demás categorías de esa misma región.

Teniendo en cuenta lo anterior, la tabla permite concluir que el balance de las diversas actividades de cam-

po presenta una alta homogeneidad entre las regiones en cuanto a la frecuencia en que los diversos temas fueron tocados por los participantes, aunque mostró también diferencias importantes en las frecuencias entre los temas. La mayor cantidad de alusiones corresponde a Productividad y desarrollo rural (24%), seguido, no tan de cerca, por Seguridad y convivencia pacífica (18%). Las menciones en estos son también las de mayor frecuencia en cada una de las regiones, a excepción de Cauca, donde Seguridad y convivencia pacífica ocupa el primero, en vez del segundo lugar. Aunque esto se puede relacionar, simplemente, con el sesgo de la investigación hacia seguridad y convivencia, llama la atención que la productividad y el desarrollo rural ocupe el primer puesto. Esto evidencia la gran expectativa que tienen las comunidades frente a cambios profundos en la vida rural, gracias a un eventual posconflicto.

Por otra parte, es de señalar que Justicia correspon- de al de menor frecuencia en cuanto a alusiones (2%). Este es el caso para todas las regiones, a excepción de Cauca, donde las menciones sobre Justicia son del 3,2%, seguido de las alusiones a Víctimas, 2,9%. Dada la alta relación entre seguridad y convivencia, y los de justicia, queda por indagar los motivos de la baja fre- cuencia de alusiones al tema. Aunque también es de considerarse que el análisis no incluye las entrevistas a profundidad realizadas sobre seguridad y convivencia con actores clave de las comunidades, donde se abor- daron más directamente los temas de justicia, sobre todo, informal en las zonas rurales. Como se mencio- na en un reporte realizado en el 2014 por la FIP, en el marco del programa de Acceso a la Justicia de Checchi and Company Consulting Colombia (Fundación Ideas para la Paz; Checchi and Company Consulting Colom- bia, 2014), esto se puede relacionar con una baja apro- piación de la justicia como derecho fundamental en las comunidades o a una evasión del tema por parte de los participantes, por la alta presencia de mecanismos de justicia no formal impuesta por los GAI en las zonas focalizadas, entre otras razones.

3.2. Balance Entrevistas apreciativas

Al comienzo del trabajo de campo del proyecto se realizaron 303 entrevistas/grupos focales con enfo- que apreciativo, a representantes de la sociedad civil y a mandatarios, en las que participaron alrededor de 450 personas. En estos ejercicios se indagó, entre otros aspectos, por los sueños de actores clave en cada re- gión para el posconflicto; así como por los recursos y las experiencias que los actores consideraran significa-

tivas en la construcción de paz desde los territorios³. A continuación se presenta una síntesis de los principales hallazgos de estas entrevistas y grupos focales, en tér- minos de sueños para el posconflicto, experiencias de paz, y su comparación.

Sueños de los territorios para el posconflicto

En total se reportaron 642 sueños para el poscon- flicto⁴, los que, para efectos del análisis, fueron ubica- dos en las 11 categorías que contempla el Gráfico No.3.

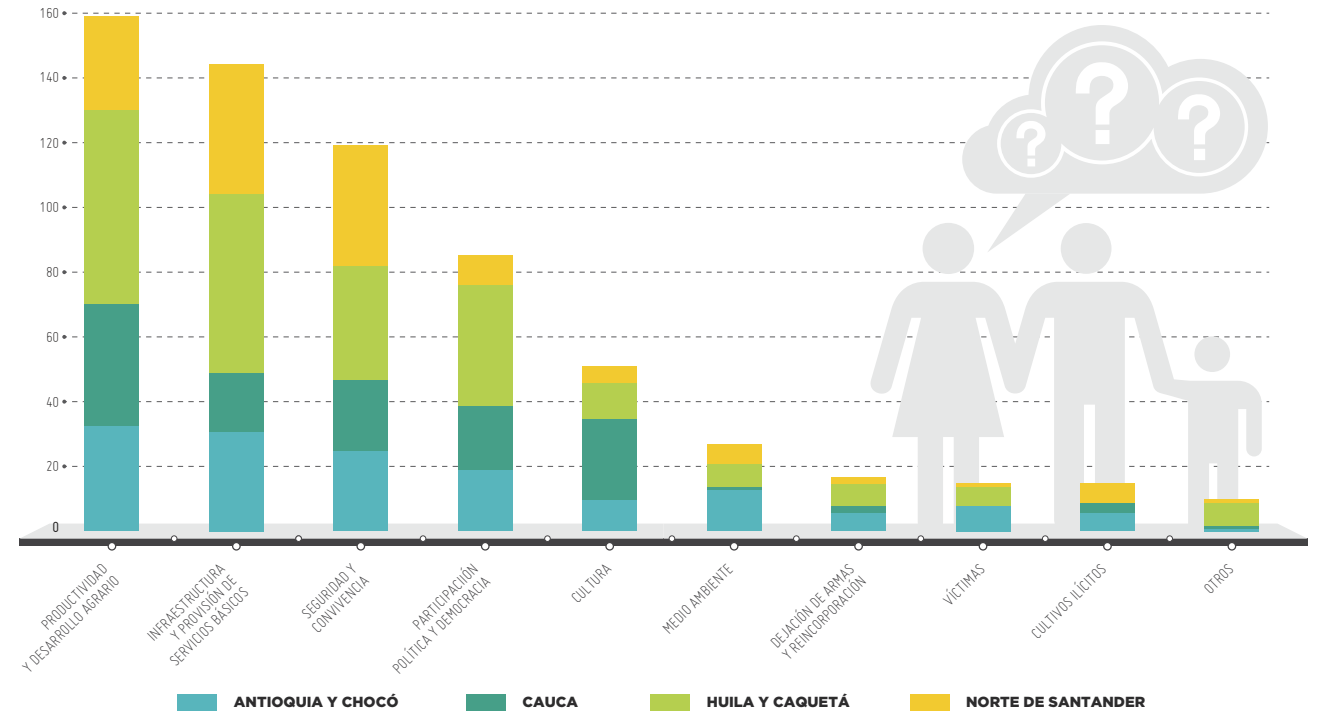
En el gráfico se observa que Productividad y de- sarrollo agrario es la categoría más frecuente. En ella se ubicaron la mayoría de respuestas de las regiones Antioquia - Chocó (22% del total de la región), Cauca (29%) y Huila - Caquetá (27%). En el caso de Norte de Santander, la mayoría de sueños (29% del total regio- nal) se ubicaron en la categoría Infraestructura y pro- visión de servicios básicos, la que se encuentra en el segundo lugar del gráfico. La concentración de sueños para el postconflicto en estas dos categorías indica que los actores clave del territorio visualizan en él la posibi- lidad de solución a una serie de necesidades de desa- rrollo amplias y no la respuesta a temas estrictamente relacionados con el conflicto armado; categorías como la dejación de armas y las víctimas quedan relegados (posiciones séptima y octava en el gráfico). No se debe olvidar la precaria situación, en términos de indicadores sociales, de estas regiones: 41 de los 46 municipios, por ejemplo, presentan un NBI superior a la media nacional, 20 incluso lo superan en más del doble⁵. El gráfico indi- ca que esas necesidades no resueltas se manifiestan en los sueños de sus pobladores.

La categoría de Seguridad y convivencia ciudadana se encuentra en tercer lugar. En ella se agrupan los sueños que hacen referencia a territorios sin violencia,

en los que los habitantes se pueden movilizar tranqui- los, en particular, por las zonas rurales. Este tipo de an- helos, si bien no de forma explícita, están claramente relacionados con los efectos del conflicto armado (vio- lencia, minas antipersona, entre otras) y ratifican que su impacto es mayor en las zonas rurales que en las cabe- ceras municipales. La categoría Participación política y democracia, en cuarto lugar, recoge los sueños alrede- dor de nuevos liderazgos y una ciudadanía activa, que está capacitada, se moviliza y utiliza diferentes meca- nismos de participación. Le sigue Cultura, en la que se

ubicaron los sueños relacionados con: eventos cultura- les o deportivos (por ejemplo, las fiestas campesinas), mayor y mejor formación educativa, cultura de paz y cambios en imaginarios y patrones de comportamien- to de los habitantes del territorio. Finalmente, llama la atención la alta diversidad y el potencial ambiental de estos territorios, el Medio ambiente y los Cultivos ilícitos fueron temas poco frecuentes en las visiones de los actores entrevistados. La tabla 2 contiene ejemplos del tipo de sueños referenciados en cada una de las cate- gorías.

GRÁFICO /03
Sueños para el postconflicto discriminados por región



Fuente: Elaboración a partir de las entrevistas del proyecto.

• • •

³ Una descripción detallada de la entrevista puede ser consultada en el documento de metodología del proyecto, que forma parte de esta misma colección.

⁴ En cada entrevista o grupo focal se podía reportar más de un sueño.

⁵ Cálculos a partir de las bases de datos de NBI del DANE (2011)

TABLA /02 Ejemplos de sueños para el postconflicto por categoría.		
CATEGORÍA	REGIÓN (MUNICIPIO)	SUEÑO
PRODUCTIVIDAD Y DESARROLLO AGRARIO	Antioquia y Chocó (Anorí)	“En el 2020 a los campesinos se les va a valorar su trabajo, y se va a dejar de pauperizar la actividad campesina. Para esa época una carga de café, de panela, de cacao o una caneca de leche, vale lo que tiene que valer”.
INFRAESTRUCTURA Y PROVISIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS	Antioquia y Chocó (Uguía)	“Electricidad permanente, servicios públicos completos”.
SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA	Huila y Caquetá (Tello)	“Tello en paz: que se pueda ir a la zona rural, sin temor, a llevar programas de desarrollo y de asistencias técnicas”.
PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y DEMOCRACIA	Norte de Santander (Teorama)	“Que haya un líder o alcalde (...) que tenga sentido de pertenencia, que sea social, que tenga voluntad de poder trabajar y de colaborarle a la gente”.
CULTURA	Cauca (Argelia)	“Lo primero que miraría es una sociedad educada en todos los sentidos (...), porque de esa manera creo que se logra el entendimiento, la convivencia pacífica y el desarrollo de la comunidad”.
MEDIO AMBIENTE	Antioquia y Chocó (Segovia)	“En el 2020, se va a decir que Segovia pasó de ser uno de los municipios más desorganizados en el tema minero, a ser un modelo para el país”.
DEJACIÓN DE ARMAS Y REINCORPORACIÓN	Cauca (Miranda)	“Los desmovilizados son nuestros vecinos y vamos a trabajar juntos”.
VÍCTIMAS	Huila y Caquetá (Hobo)	“Que las víctimas sean reparadas como se merecen, en igual de condiciones como lo hacen con las víctimas de los políticos.”
CULTIVOS ILÍCITOS	Norte de Santander (Tibú)	“Sustitución de los cultivos ilícitos por cultivos de verdad, que traigan desarrollo al país y beneficio para la región”.

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas del proyecto.

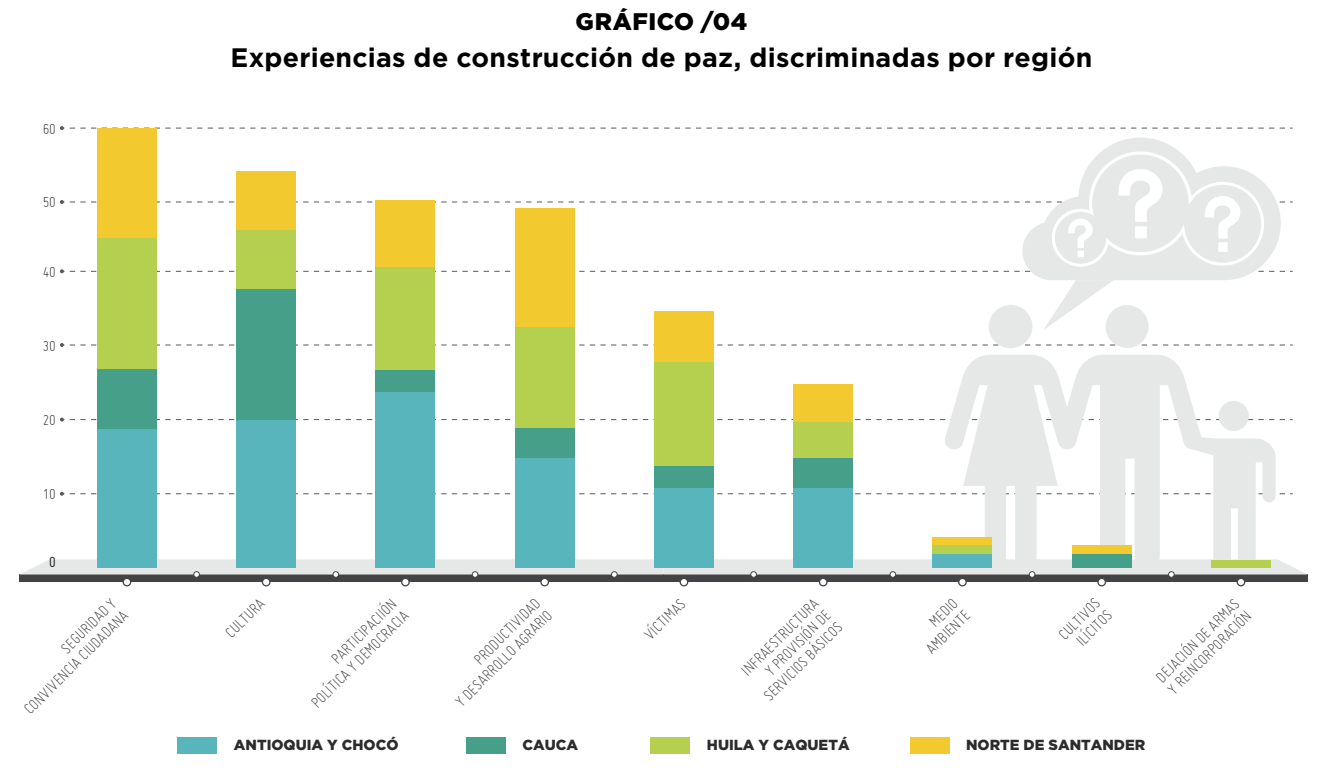
En su conjunto, los sueños para el postconflicto muestran que en los territorios se anhelan grandes trasformaciones. Esto constituye un capital en sí mismo para el impulso de esas transformaciones; no obstante, se debe tramitar con precaución, pue si se generan altas expectativas en los territorios (la idea que en el corto plazo sucederán las transformaciones en todos los ámbitos) y estas se incumplen, se profundizará la desconfianza en el Gobierno central y, probablemente, se perderá el soporte local a la implementación de los eventuales acuerdos.

Experiencias locales de construcción de paz

De forma adicional a los sueños, en las entrevistas y grupos focales apreciativos se les pidió a los actores clave que identificaran experiencias de construcción de paz en sus regiones. En total se recogieron 291 referencias de diferentes tipos: marchas, iniciativas producti-

vas, trayectorias de organizaciones sociales o de líderes, programas gubernamentales, festivales, eventos culturales, entre otros. Estas referencias fueron clasificadas utilizando las mismas categorías que los sueños. Los resultados se encuentran en el Gráfico No. 4.

En este gráfico, se observa que el orden de las categorías es distinto; los temas de productividad e infraestructura ya no están en primera fila y son reemplazados por Seguridad y Convivencia ciudadana y Cultura. Por otra parte, el énfasis por región, en términos de categorías con mayor número, ya no se concentra en dos sino en tres categorías. Así, en la región Antioquia - Chocó, el mayor número de experiencias corresponde a Participación Política y Democracia (24% del total de la región). En Cauca, a Cultura (43% del total de la región). En Huila - Caquetá Seguridad y Convivencia Ciudadana tienen el mayor porcentaje (24% de la región), así como en Norte de Santander (35%). La tabla 3 contiene ejemplos de los tipos de experiencia por categoría.



Fuente: elaboración propia a partir de las entrevistas del proyecto

TABLA /03		
Experiencia de construcción de paz		
CATEGORÍA	REGIÓN (MUNICIPIO)	EXPERIENCIA
SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA	Norte de Santander (El Tarra)	“He desarrollado conciliaciones en el municipio, con la comunidad en mi barrio. Yo fui también del comité conciliador y ahí se solucionan muchos conflictos (...) del mismo barrio”.
CULTURA	Cauca (Bolívar)	“Este grupo de danzas es creado en uno de los momentos más violentos y tristes vividos en la cabecera municipal, donde las tomas guerrilleras eran muy frecuentes (...) ya han pasado varias generaciones de jóvenes por el grupo, muchos de ellos estudian en Popayán, pero al menos cada año en los carnavales se reúnen para animar esta tradicional fiesta del municipio”.
PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y DEMOCRACIA	Antioquia y Chocó (Ituango)	“Desde las Organizaciones de Mujeres y de Víctimas se da una construcción permanente de paz, a través de su visibilización y empoderamiento político para incidir en lo local”.
PRODUCTIVIDAD Y DESARROLLO AGRARIO	Norte de Santander (Tibú)	“En el 2005 cuando llegué de Bogotá tuve el contacto con HEKS (Ayudas de las Iglesias Protestantes Suizas), comenzamos un proyecto de trabajo, en ese proyecto estaban los mercados campesinos. Yo fui el promotor de ese mercado campesino que hoy en día se lleva”.
VÍCTIMAS	Huila y Caquetá (San Vicente del Caguán)	“Este evento (conmemoración del día de las víctimas) se efectuó en el parque principal de San Vicente del Caguán, el cual fue muy positivo porque se pudo participar y recordar a las víctimas, pero con la ilusión que no se vuelva a repetir”.

INFRAESTRUCTURA Y PROVISIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS	Antioquia y Chocó (Caucasia)	“El proyecto que se llevó a cabo para beneficiar a 180 familias desplazadas del barrio Las Malvinas consistía en una planta de tratamiento de aguas residuales y redes de acueducto”.
MEDIO AMBIENTE	Antioquia y Chocó (Segovia)	“En la mina se gastan muchísimos costales para extraer el oro, se saca la piedra en costales, y estos después se botan. Yo evidencíé una problemática ambiental en este sentido (...), le propuse al administrador de la mina que contratara a las mismas esposas de los mineros para reciclar esos costales y a la vez generar puestos de trabajo, contribuir al medio ambiente, y la empresa ahorra dinero al no tener que mandar los costales hasta el relleno en sus camiones”.
CULTIVOS ILÍCITOS	Cauca (Balboa)	“(…) una experiencia bien grande es que nuestros campesinos arrancaron sus cultivos ilícitos y empezaron cultivos lícitos, como el café, eso genera más paz en las comunidades ya no hay violencia por toda la cantidad de problemas que eso genera”.
DEJACIÓN DE ARMAS Y REINCORPORACIÓN	Huila y Caquetá (Neiva)	“(…) después de la desmovilización (del M19), el 9 de marzo de 1990, nosotros con Chalita y el resto de compañeros nos ubicamos en el departamento del Huila (...) para empezar a trabajar en el nuevo movimiento político, que nosotros creamos ya con su personería jurídica y todo, para trabajar e incrustarnos en la sociedad (...)”.

Fuente: Elaboración a partir de entrevistas y talleres del proyecto.

Experiencias como las ilustradas en la tabla dan cuenta de una diversidad de recursos con los que cuentan los territorios. Por tanto, en una eventual implementación de los acuerdos no hay que empezar de cero. Más bien, resultaría estratégico para la institucionalidad pública encargada del postconflicto apoyar estas iniciativas –sumando otras similares– y usar como aprendizaje las pasadas, y así reafirmar las apuestas de construcción de paz que se han hecho desde lo local.

Adicionalmente, las experiencias de paz de un territorio pueden inspirar el diseño y puesta en práctica de nuevas acciones en otros territorios. Por ejemplo, la categoría Cultura, mayoritaria en el Cauca, da pistas sobre cómo experiencias no ligadas explícitamente a asuntos del conflicto armado pueden ser una vía idónea tanto para su prevención, como para la tramitación de sus efectos.

IV. Resultados y Recomendaciones

Habiendo dado ya un panorama general de las temáticas tocadas por los diversos actores comunitarios, la siguiente sección presenta los principales resultados hallados de forma transversal en las cuatro regiones analizadas. Estos muestran, panorámicamente, los principales retos y recursos que identifican los actores frente a un escenario de postconflicto, y abarcan aspectos diversos como la relación nación - territorio, la institucionalidad para la seguridad y la convivencia ciudadana, el movimiento social y comunitario en el postconflicto, las conflictividades sociales que temen los actores locales, y las transformaciones culturales que se requieren para el logro de una paz estable y duradera. El apartado presenta también recomendaciones para cada uno de los temas abordados.

4.1. Sobre la relación nación - territorio

El proyecto desarrollado en las cuatro regiones diagnosticó, de manera precisa, el enorme temor de comunidades y funcionarios de que en un eventual postconflicto se enfrenten de manera tradicional las deficiencias de capacidades en lo local. Desde la perspectiva de los actores consultados –y esta es una opinión que comparte el equipo del proyecto– existe el enorme riesgo de enfrentar la debilidad institucional en lo local mediante una estrategia que exacerbe los problemas y no contribuya a superar las razones de estos. Dentro de los elementos que se deben tener en cuenta sobre este punto están:

- Los 46 municipios priorizados en la cuatro regiones entran dentro de la categoría de preeminentemente rurales o urbano - rurales, de acuerdo con el índice de ruralidad del PNUD (PNUD, 2011). En Colombia, la discusión de políticas diferenciadas para ámbitos rurales presenta dificultades conceptuales, principalmente, asociadas a la definición del grado de ruralidad de las entidades territoriales, y la manera en que esto afecta el diagnóstico de la seguridad ciudadana, entre otras políticas públicas, por fuera de las ciudades más grandes del país. La conceptualización tradicional del DANE “cabecera - resto” impregna los diagnósticos que soportan las políticas públicas y las intervenciones estatales dirigidas al sector rural, con lo que estas quedan desprovistas de la posibilidad de captar las continuidades y relaciones entre lo urbano y lo rural, y se pierde de vista que las dinámicas rurales se tienen que considerar y comprender en su integralidad, a la luz de las interacciones que se derivan de la presión que las dinámicas urbanas ejercen sobre sus áreas de influencia cercanas y remotas.
- Partir del reconocimiento de la enorme dificultad que implica la gestión institucional en los municipios priorizados. No solo porque pertenecen en su mayoría a la sexta categoría de municipios, lo que implica dificultades fiscales y administrativas que se evidencian en los diagnósticos, sino por las escasas competencias que tienen para la toma de decisiones. A eso se suma la existencia de burocracias insuficientes para las demandas ciudadanas, con baja profesionalización y

una alta rotación y programas de acompañamiento técnico esporádicos, administrados por el Gobierno nacional principalmente desde lógicas centralistas que, muchas veces, desconocen las particularidades regionales.

- Uno de los aspectos que enmarcan las relaciones entre nación y territorio con más fuerza es la constatación hecha por el proyecto sobre el incumplimiento sistemático de los acuerdos realizados entre el Estado y las comunidades, así como la ausencia de coordinación entre las instituciones de orden nacional de cara a estos acuerdos. Como se podrá apreciar en los cuatro documentos regionales, este incumplimiento es, en buena medida, causante de la desconfianza entre las comunidades y el Gobierno, y es en cierta manera culpable de que la conflictividad termine derivando en problemas de orden público.

En desarrollo del proyecto se pudo confirmar la dolorosa realidad del modelo de gobernabilidad territorial en Colombia, el cual está dominado por prácticas clientelistas y extractivas, y se soporta en un diseño de descentralización incompleta, lleno de incentivos perversos. A continuación se hará referencia al bloqueo político que es connatural a este proceso y a los desafíos en la estructura general de planeación en Colombia.

La desconfianza de los ciudadanos de estas regiones sobre el desempeño de la clase política en el escenario de lo local es una constante. Efectivamente, como es ya tradicional en Colombia, la baja reputación de los políticos es solo comparable con la generalizada per-

cepción de que su accionar está motivado por intereses privados y no públicos, lo que se evidencia en las siguientes citas:

TABLA /04 Citas sobre el desempeño de la clase política en lo local	
REGIÓN	REFERENCIA
NORTE DE SANTANDER	“[Deseo] que las administraciones se enfoquen en el desarrollo de la población mas no en el lucro personal”. “Todos los empleados que meten es por un interés político y llegan a comerse el sueldo y no se preocupan por lo que verdaderamente tienen que hacer. [...] todo el mundo denuncia y nadie hace nada”. “Algo que se ve en Teorama es que los políticos asumen sus cargos y no gobiernan para todos, sino para algunos porque tienen sus privilegios para los que votaron por ellos y esto no construye paz, esto genera diferencias”.
HUILA	“No hay proyecto político y de país de la dirigencia política del Huila. Mantienen un ejercicio gamonalezco y como gamonales tienen su clientela y alimentan su clientela. Por ejemplo: doña Rosa, la que vende chicha en la esquina y tiene su clientela, le hace campaña a su candidato porque ha recibido algún favor y son esos votos los que ella le pone”.
Fuente: Elaboración a partir de entrevistas y talleres del proyecto.	

En este sentido, el proyecto pudo constatar que la realidad clientelista y privatizadora de la función política está íntimamente relacionada con los mecanismos vigentes de planeación del desarrollo. Efectivamente, en numerosas conversaciones con los mandatarios locales resulta evidente el acorralamiento de los funcionarios municipales por los compromisos de tipo nacional que, al mismo tiempo que granjean el apoyo necesario para triunfar en las elecciones, terminan pignorando la escasa capacidad de maniobra de la gestión pública local. No obstante, se trata de una deficiencia de carácter sistémico, pues en el contexto actual de los incentivos resulta imposible salir elegido sin un padrinazgo político fuerte dispuesto a cobrar los favores dados.

En términos generales se puede afirmar que este sistema político que refuerza la institucionalidad extracti-

va se apalanca en un modelo en el que los municipios, lejos del ser los centros de referencia fundamentales de la planeación del desarrollo, se constituyen en el eslabón más débil de la cadena política. Este esquema da cuenta de la consolidación de una dinámica centrípeta en la que los municipios tributan a los departamentos y estos a la nación, que termina convirtiéndose en la razón central y el referente único del esquema de poder político. Este sistema es precisamente lo que explica el porqué las relaciones entre la nación y los territorios son tan ambiguas como perversas, y por qué se ha perpetuado en Colombia el imaginario de que las regiones requieren de supervisión, control y sospecha. Las percepciones referenciadas a continuación dan cuenta de lo anterior:

TABLA /05 Citas referidas a la relación nación – territorio.	
REGIÓN	REFERENCIA
ANTIOQUIA Y CHOCÓ	“No solo los municipios del país no articulan sus políticas de seguridad y convivencia con las políticas nacionales, sino que son las políticas de orden nacional las que están desarticuladas y descontextualizadas de la realidad de los municipios de predominancia rural, especialmente aquellos que han vivido el conflicto armado por décadas. Y esto se da porque quienes crean los mecanismos y estrategias de seguridad y convivencia en el país tienen un completo desconocimiento de la realidad de las zonas rurales”.
NORTE DE SANTANDER	“Los tres entes [debemos] manejar el mismo idioma; que los procesos salgan articulados desde los municipios hacia el departamento [y la] nación, que no sea nación, departamento y municipio. Las cosas se tienen que articular primero de acuerdo con la necesidad que tienen los municipios, y el departamento y la nación se articulen y se acomoden a esas necesidades. Que evalúen las dinámicas, que no miran todos los municipios por igual, ni evalúan por igual porque todas las dinámicas [aunque] se ven iguales, en el fondo, son totalmente diferentes. La dinámica del conflicto de San Calixto es totalmente diferente a la de Teorama, la de Convención es totalmente diferente a la de San Calixto, [...] que fuera un trabajo muy focalizado”.

HUILA Y CAQUETÁ	“Colombia es un país que aunque aplicó administrativamente la descentralización, eso no existe, es algo de nombre. [...] las decisiones se siguen tomando en Bogotá; entonces dónde está la descentralización administrativa, sí se debe pensar desde las regiones y permitir que esa decisión la tome desde la región y se debe empezar a fortalecer las Instituciones de esa Regiones y eso no lo veo”. “La corrupción y las formas no solidarias entre los mandatarios genera violencia, por el odio interno que los gobernantes tenemos [...] Cuando un gobernador castiga a un alcalde porque no ganó las elecciones en el municipio, eso es violencia, y eso es lo que le mostramos al pueblo, yo creo que los municipios sí están preparados; se debe preparar es a los gobernantes [...] La corresponsabilidad entre todos los estamentos del estado; deben unirse para salir adelante”.
CAUCA	“El municipio es donde se debe hacer el desarrollo local; se ha irrespetado la Constitución [...] No se tiene a nivel municipal la macroinversión. En los departamentos y capitales, allá sí se invierte; a los municipios en cambio les restringen los presupuestos, tienen más funciones, menos plata, entonces el campesino se encarga de decir: ‘claro, somos una minoría’. Tienen razón, las mayorías están en las capitales, los votos de la gente, nos excluyen a nosotros los municipios”.

Fuente: Elaboración a partir de entrevistas y talleres del proyecto.

Recomendaciones

El cambio de esta situación requiere de un replanteamiento a fondo de las relaciones entre el nivel nacional y las regiones tanto en términos técnicos y de planificación del desarrollo, como en términos del desempeño de los partidos y movimientos políticos.

Sobre el primer punto, no solo es fundamental abrir nuevamente concursos para el otorgamiento de plan-tas de carrera en las burocracias locales (que son tan débiles como escasas) bajo un esquema de merito-cracia y formación y evaluación permanente, sino que también es fundamental darle un vuelco a la lógica de la planeación del territorio. En ese sentido, hasta que no se los ponga en el centro del proceso planificador a los niveles municipal y departamental, no se cortará

la relación extorsiva y transaccional del centro con las regiones.

Al respecto merece la pena revisar el orden del pro-ceso de planeación de nuestro país y revertir la lógica en la que se concibe la definición de prioridades de de-sarrollo. Quizás sea necesario proponer un esquema en el que en lugar de que los territorios sean funcionales a los intereses nacionales, la nación deba recoger en su esquema de planeación lo propuesto en lo territorial. En este sentido, el ministerio del Interior, asumiendo su función de que se debe a los territorios, podría cambiar su lógica de acompañamiento a los entes territoriales, otorgando la suficiente importancia a lo que en ellos se priorice, velando al mismo tiempo porque las nuevas normas que se expidan en el Congreso, alrededor de la

prestación de algún servicio o bien público, no conduzcan automáticamente a la descentralización de nuevas competencias, sin la previa asignación de los recursos fiscales necesarios para responder a ellas, tal como lo advierte el artículo 356 de la Constitución Política –CP sobre la distribución de recursos y las competencias. A este respecto, cabe anotar que la ausencia de disposiciones en la Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial), que ordenen la confusa distribución de competencias establecidas más en términos de prestación de servicios, plasmadas en las leyes 715/2001 y 1176/2007, entre otras normas⁶ ordinarias que asignan toda una serie de responsabilidades a los municipios, revela no solo la omisión del artículo 288⁷ de la CP, sino el interés del centro –élites nacionales y regionales que le son funcionales– en brindar menos garantías y autonomía a los entes territoriales en su derecho a ejercer las competencias que les corresponden.

En el mismo sentido, resulta fundamental distanciarse de manera definitiva de la noción de acuerdo con la que el fortalecimiento de las capacidades de gestión pública local depende de la asistencia técnica, la transferencia metodológica y el conocimiento de los funcionarios. En el proyecto quedó en evidencia que en las regiones colombianas, incluso en aquellas más golpeadas por el conflicto armado, existe el capital humano mínimo necesario, así como los saberes y conocimientos, para activar procesos de transformación territorial. Por esto, en lugar de que la nación envíe expertos a los territorios para que estos desarrollen funciones que son principalmente formalidades (ej. fortalecimiento institucional traducido en capacitación para la elaboración de planes, entre otras), la transformación consiste en la transferencia de autonomía, poder de decisión y manejo de recursos, atendiendo el carácter político

del problema. En efecto, lo que fue muy evidente en el proyecto es que los enormes tropiezos que existen en la gestión institucional local están atravesados por el papel de operación política que cumplen las autoridades locales. Papel que impide una verdadera gestión de cara a las necesidades de la población. Solo así es posible poner a las regiones en el centro de la discusión. Lo anterior no implica que la nación no pueda acompañar ni brindar asesoría. De lo que se trata es de reconocer que hasta que las decisiones no se territorialicen, el esquema de incentivos no cambiará.

Desde la perspectiva política resulta fundamental reconocer de manera abierta el papel que desempeñan los partidos y los movimientos políticos en la definición de las prioridades y de las políticas públicas en lo local y, a partir de ese reconocimiento, trabajar con sus bases no en la concertación de los compromisos que hipotecan la gobernabilidad, sino en la construcción de acuerdos sobre lo fundamental y en la generación de capacidades para una toma de decisiones basada en el interés público. Desde este punto de vista, hay que superar la noción de que la izquierda tiene el monopolio de la moral y la derecha el de la eficiencia, y construir acuerdos con actores políticos del territorio.

En otro orden de cosas, el proyecto constató que si bien el concepto de Paz territorial, propuesto por el Gobierno nacional como el eje para la implementación de los eventuales acuerdos de paz, es positivamente recibido por las comunidades, en muchas ocasiones está siendo interpretado como una vía para reducir la interferencia de la nación en los territorios y no como una oportunidad para construir un proyecto de nación. Al parecer, tal y como lo afirma F. González, *“el hecho de que el Estado colombiano nunca haya tenido control total del territorio ni haya detentado el monopolio*

de la violencia legítima, en vez de ser una anomalía o irregularidad aparece como parte de nuestro proceso particular de formación de instituciones estatales y de construcción de nación” (González, 2014).

La apuesta de una paz construida desde los territorios y con un carácter participativo tiene la enorme ventaja de contrarrestar, así sea en el discurso, un modelo centralista de construcción de lo público, pero, al mismo tiempo, se puede convertir en el espacio para la *“revancha”* de una serie de territorios que han sido históricamente olvidados. En ese sentido, resulta urgente comenzar a incentivar en los territorios la idea de que con la Paz territorial no solo se debe pensar en las necesidades específicas de los territorios, sino en los desafíos que implica construir la nación en su conjunto.

4.2. Sobre la importancia del movimiento social y comunitario en el postconflicto

En los cuatro territorios del proyecto se constató la existencia e importancia de un robusto movimiento social y comunitario, compuesto principalmente por Juntas de Acción Comunal (JAC), asociaciones de distinta índole (de víctimas, mujeres, campesinos, jóvenes, entre otros) y autoridades tradicionales, tanto indígenas como afrocolombianas. El nivel de estructuración de este movimiento es diverso. En algunos casos hay mayor interconexión e interlocución entre las organizaciones mencionadas, en otros casos la interacción es menor. Lo que sí es común es que estas organizaciones y sus líderes han impulsado una serie de iniciativas que coinciden en el propósito de contrarrestar los efectos del conflicto armado.

Esto incluye, cuando menos, dos tipos de acciones: en primer lugar, iniciativas de resistencia contra la violencia y defensa de la población frente a los actores armados y, segundo, iniciativas para la gestión del *“día a día”* de la población en estos territorios. La trayectoria del movimiento social y comunitario constituye, por tanto, un activo fundamental para un eventual escenario de postconflicto. Por lo anterior, en la presente sección se realiza un esfuerzo por ilustrar el papel que estas organizaciones y sus líderes han desempeñado en los territorios –incluso desde hace más de 20 años– y se esbozan unas recomendaciones de política al respecto.

4.2.1. Resistencia frente al conflicto armado

El movimiento social y comunitario no es uniforme; sus intereses no son homogéneos en las cuatro regiones (ni en el interior de ellas), así como es diverso su relacionamiento con otros actores del territorio, legales e ilegales. Incluso en las áreas rurales de los municipios del proyecto donde las FARC ejercen una fuerte influencia, el relacionamiento del movimiento social, y en particular las JAC, con este actor armado, es heterogéneo. En algunos casos son herramientas de formación política y claves para la instalación de cuadros de liderazgo afines a las propuestas de la guerrilla, de forma que hay cooptación e instrumentalización. No obstante, resultaría irresponsable asignar estas características a la totalidad del movimiento. En diferentes oportunidades, el proyecto constató cómo los líderes territoriales, integrantes de las JAC o autoridades tradicionales, han demostrado su independencia de cualquier actor armado al interceder frente a estos en defensa de la población civil. La tabla 6 (página siguiente) contiene algunos ejemplos ilustrativos de este papel.

• • •

⁶ Ley 100/1993 (salud); Ley 115/1994 (educación); Ley 181/1995 (deporte y recreación); Ley 397/1997 (cultura); Leyes 01/1991, 105/1993, 336 de 1996 (infraestructura y transporte); Ley 99/1993 (medio ambiente); Ley 142/1994 (servicios públicos domiciliarios); Leyes: 3/1991, 400/1997, 38/1997, 546/1999 y 708/2001 (vivienda).

⁷ “La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales”.

TABLA /06 experiencias de resistencia desde el movimiento social y comunitario.	
REGIÓN	REFERENCIA
HUILA Y CAQUETÁ	“(…) tener que pararnos al frente de la situación y tener que decirles a los grupos armados: 'un momento: detengan sus armas, en este territorio queremos la paz'. Y así hemos venido avanzando para que las cosas se vayan dando. Este proceso se ha dado desde las mismas Asociaciones y JAC, donde se ha tratado de convencer de que la salida no es la guerra, porque solo deja pérdidas de vida humana y material”.
CAUCA	“Cuando hay tomas o ataques de grupos armados en el territorio, los indígenas de los resguardos se declaran en Asamblea Permanente y se concentran en sitios de Refugio Humanitario o Asamblea, que han pactado todos previamente. Debido a esta práctica, los indígenas no han sido desplazados de sus territorios. Para ellos esto es un acto de resistencia, no ceder el territorio”.
ANTIOQUIA Y CHOCÓ	“Hace diez años la guerrilla iba a desplazar a los pobladores de la vereda Santiago (...) entonces me fui al monte a buscarlos, (...) y le dije al que mandaba: mire, eso es imposible que esta gente se vaya, para dónde se van a ir, si ni familia tienen allá, además no están haciendo nada, ellos tienen sus matas de plátano, de yuca, sus gallinas y de eso viven, hasta a ustedes les pueden llegar a servir esas yucas (...). Al fin el hombre recapacitó y me dijo que tenía razón, y no se tuvieron que ir”.

Fuente: Elaboración a partir de entrevistas y talleres del proyecto

La tabla anterior contiene tres rasgos transversales de interés: primero, antes que la oposición o apoyo a una determinada posición ideológica, iniciativas como las ilustradas en la tabla 6 dan cuenta del rechazo por parte de las comunidades al accionar armado. Estos lí-

deres son altamente críticos del Estado y le recriminan de forma recurrente el olvido de sus territorios, en ese sentido comparten muchas veces los reclamos de la guerrilla; sin embargo, no justifican el accionar arma-

do, mucho menos cuando este afecta a la población. Segundo, el rechazo al accionar armado se acompaña de un deseo férreo de permanencia en el territorio. En otras palabras, no solo se trata de evitar la victimización de la población, sino de abogar para que esta se pueda quedar allí. La expresión “*resistencia*” ilustra esta doble connotación. En ella, por tanto, se encuentra una de las principales fuentes de legitimidad del movimiento so-

cial y comunitario en los territorios. Tercero, iniciativas como las ilustradas dan a entrever que las organizacio-

nes comunitarias o tradicionales son consideradas in-

terlocutoras válidas por parte de los grupos armados. Si estos últimos no reconocieran la autoridad del movi-

miento social y comunitario, las iniciativas de resisten-

cia probablemente serían inocuas. Paralelamente, las JAC, autoridades tradicionales y asociaciones de zonas

altamente rurales, son conscientes de que las FARC si-

guen de cerca sus actividades, y despliegan su labor

bajo este entendido.

Por tanto, muchas de las organizaciones del territo-

rio han operado en la órbita de las FARC y tienen rela-

ciones directas o indirectas con este grupo armado. En

algunos casos, los vínculos son ideológicos, en otros de

tipo funcional y algunos más de convivencia en zonas

donde la presencia y actuar de la guerrilla son predo-

minantes. En todo caso, el rechazo al uso de la violen-

cia es una constante. Partiendo de esta consideración,

en términos de recomendaciones de política, resulta

fundamental, en primera instancia, que la instituciona-

lidad pública (municipios, gobernaciones y nación) no

estigmatice a dichas organizaciones y las reconozca

como actores presentes y válidos en los territorios. En

segundo lugar, y considerando que la guerrilla ha he-

cho un trabajo intenso de formación política y de movi-

lización social al que puedan haber estado vinculados

estas organizaciones, es importante ampliar al máximo

los mecanismos de participación ciudadana territorial,

e incluir en ellos las más diversas manifestaciones de

ciudadanos organizados y no organizados. Esto con el

propósito de validar ampliamente las plataformas de

las organizaciones con más tradición y de permitir la

expresión de intereses que no necesariamente están re-

presentados en las organizaciones que han tenido vigor

previo.

4.2.2. Esquemas de organización para la gestión del territorio

Tanto las JAC, como los Consejos Comunitarios y las

Autoridades Indígenas, desempeñan un papel significa-

tivo en la mediación de conflictos y la toma decisiones

locales. En este sentido, es fundamental resaltar que en

la trayectoria del movimiento social y comunitario, se

encuentran una serie de iniciativas para la gestión de

una variedad de asuntos del “*día a día*” del territorio.

Iniciativas a través de las cuales se resuelven diferen-

cias o conflictos puntuales, se fomenta la solidaridad

entre los miembros de la comunidad, se consiguen re-

cursos para alguna obra local, entre otros. De nuevo,

el grado de estructuración organizativa para el trámite

de estos asuntos, es diverso. No obstante, el aporte al

territorio de estas acciones puntuales, termina siendo,

en su agregado, sustancial. En esa medida se puede de-

cir que el movimiento social y comunitario, además de

ejercer una resistencia a la violencia para permanecer

en el territorio, contiene apuestas para administrarlo.

La tabla 7 (página siguiente) presenta algunos casos

ilustrativos de la gestión.

TABLA /07

Esquemas de gestión del territorio desde el movimiento comunitario

REGIÓN	REFERENCIA
NORTE DE SANTANDER	“En (la vereda) la gente está desarmada. Ante algunas situaciones que se han presentado por parte de la guerrilla y el ejército, la comunidad ha tomado acciones y ha solventado los conflictos. En (la vereda) la gente tiene sentido de pertenencia y solidaridad con el vecino, se conocen y se apoyan mutuamente. Tomaron esas decisiones frente a la corrupción de la fuerza pública. En (la vereda) existen conciliadores y son los líderes espirituales en la comunidad (evangélicos, católicos, etc.)”.
CAUCA	“Unos años atrás los grupos al margen de la ley tenían la justicia en sus manos; es decir, ellos calificaban y castigaban a las personas (...) de diez años acá, las comunidades se han comenzado a organizar, a reunirse, a crear algunos estatutos y les han colocado como un freno a los actores armados, es así que de cada reunión las veredas comenzaron a fortalecerse con la JAC, cada corregimiento tiene su JAC y en toda la cordillera hay una junta que los representa a todos (...). Tiene sus propios comités: de mujer rural, de conciliación, de obras, de seguimiento del tema político, entonces, un paso para la paz es que las mismas comunidades se han despertado y han dicho: ‘no, la paz puede comenzar por nosotros’”.
ANTIOQUIA Y CHOCÓ	“Desde la Asocomunal montaron un plan para ir a las veredas a enseñarles a los líderes de las diferentes JAC a llevar libros de contabilidad, a hacer la cuenta de ingresos y egresos de la Junta. Esto, aparentemente, es algo muy simple, pero ha permitido una mayor transparencia en la gestión de los recursos de las JAC en las veredas, porque nadie sabía cómo hacerlo. Esto permitió que algunas comunidades pudieran estructurar sus programas de rendición de cuentas al interior de la comunidad, y además permitió que los líderes transmitieran este conocimiento a otras organizaciones, lo que ha mejorado profundamente el manejo de los recursos públicos en el campo”.

Fuente: elaboración a partir de entrevistas y talleres del proyecto

De la lectura transversal de experiencias como las ilustradas en la tabla 7, se desprenden algunas observaciones. En primer lugar, se trata de procesos que han requerido de tiempo en el territorio y se han ido adecuando lentamente. De ahí que presenten diferentes grados de estructuración, aunque la heterogeneidad responde también a las particularidades de cada región. Segundo, la solidez del proceso organizativo puede ser tal, que en algunos casos ha llegado a reemplazar funciones de regulación que los actores armados ejercieron en algún momento. Tercero, resulta altamente significativo que estos procesos surjan desde el mismo interés y entraña de las comunidades, no solo sin el acompañamiento de la institucionalidad pública, sino en algunos casos en contraposición a ella. Estas iniciativas de gestión del territorio resultan en sí mismas activos extremadamente relevantes en un escenario de postconflicto.

Por lo anterior, como recomendaciones de cara a los desafíos del postconflicto, se debe tener en cuenta que una de las principales expectativas alrededor de los acuerdos es el ingreso de la institucionalidad pública a territorios desconocidos para ella. Seguramente este ingreso será más efectivo si esta institucionalidad se apoya en estructuras comunitarias existentes, como las ya ilustradas. En este sentido, antes que reemplazar al movimiento social y comunitario, competir con él o duplicar esfuerzos, es deseable que los mandatarios locales (así como una posible nueva institucionalidad para el periodo de postconflicto), generen espacios para la divulgación, impulso y refrendación colectiva de estas experiencias de gestión y trámite de conflictos presentes en el territorio, de forma que se pueda aprovechar el capital organizacional y la estructura comunitaria existente. Se debe notar que la institucionalidad pública suele abordar los temas de seguridad desde una

perspectiva más cercana a la noción de orden público que a la de convivencia. Por lo que el reconocimiento y la difusión de experiencias como las ilustradas con anterioridad podría contribuir a un nuevo enfoque para la gestión de las conflictividades locales.

Adicionalmente, desde la institucionalidad pública se pueden llevar a cabo una serie de acciones para contribuir al fortalecimiento del capital organizacional del territorio. Por esto se sugiere constituir espacios para el intercambio de experiencias exitosas entre organizaciones de la sociedad civil de distintos territorios, facilitar el acceso a medios de comunicación para la difusión de las ideas y posturas de estas organizaciones de manera amplia, de forma que se contribuya a desestigmatizarlas y se comprenda/valore su misión y presencia en territorios complejos, reconocer en estas organizaciones aliados estratégicos para la implementación del postconflicto, y, por lo mismo, vincularlas en la formulación, implementación y evaluación de los programas y políticas públicas que se desarrollen en esta materia, destinar los fondos necesarios para tal vinculación y, finalmente, impulsar escenarios de diálogo inter-actor de tipo estratégico para la discusión de las visiones y horizontes territoriales con una participación especial del movimiento social y comunitario.

4.3. Sobre el andamiaje institucional de la Seguridad y la Convivencia Ciudadana

En materia de seguridad y convivencia, el proyecto constató que los recursos con los que cuentan las administraciones municipales para la gestión de estos asuntos son escasos de cara a la magnitud de los desafíos que se enfrentan. La principal debilidad de la

actual arquitectura institucional para la gestión de la convivencia y seguridad ciudadana en los municipios priorizados radica en su baja capacidad fiscal y en el poco presupuesto con que cuentan, incluida la escasez del recurso policial y la bajísima densidad institucional en estas zonas, lo que impide desarrollar proyectos en coordinación. En estos municipios los ingresos del Fonset representan cifras que en 2014 se promedian por el orden de 70 millones de pesos anuales; el dispositivo policial asignado a este tipo de entidades territoriales es del orden de 15 unidades de vigilancia sin apoyo permanente de modalidades especializadas de inteligencia policial o policía judicial.

Si bien se puede destacar como problema la escasez del pie de fuerza, dadas las condiciones del

conflicto armado en los municipios focalizados por el proyecto, la Policía Nacional, como un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, difícilmente puede cumplir con su función primordial del mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz (C.P., art. 218). En estas circunstancias, la situación de orden público lleva a que un cuerpo de policía de vigilancia en estas zonas difícilmente pueda prestar su servicio y garantizar la seguridad en la zona. Así como varias personas lo manifestaron, muchas veces es la misma comunidad quien termina garantizando la vida e integridad del personal policial, poniéndose ella misma en riesgo:

TABLA /08 Citas sobre el ejercicio policial en lo local.	
REGIÓN	REFERENCIA
HUILA Y CAQUETÁ	“La policía actual trabaja eficientemente; el problema radica en que son muy pocos para cubrir las necesidades del municipio”. “Es visible su presencia, pero no es efectiva, porque faltan más elementos para que se haga eficiente, efectiva, eficaz su presencia. Allí los comandantes parecen estar de paseo, los cambian cada dos años” [y cada seis meses, cuando se trata de una estación relevo].
CAUCA	“No pueden ejercer sus funciones por motivos de orden público, porque el ejército y la policía controlan sectores muy específicos y reducidos del territorio, y en otros lugares no hacen presencia por su propia seguridad, la guardia indígena hace el mayor trabajo”. “No hacen nada, solo son blancos que no pueden hacer control de nada”. “La policía está muy limitada en sus funciones y tratándose de derechos humanos, en el contexto que estamos, la presencia de sus puestos en medio de la población nos pone en riesgo diariamente”.

Fuente: Elaboración a partir de entrevistas y talleres del proyecto

Por otra parte, las instancias y mecanismos formales de coordinación de la seguridad en territorio, como los consejos territoriales de seguridad y los comités <de orden público, tienen una sobrerrepresentación de miembros de las fuerzas militares y de policía y carecen de manera notoria de autoridades civiles en la materia, como representantes del sector de la justicia o del Ministerio Público. Esto genera, de manera consecuente, un desbalance en las decisiones presupuestales y de planeación territorial sobre los temas de seguridad y convivencia. Lo anterior se puede evidenciar en la asignación mayoritaria de los recursos del Fonset y del Fonsecon a infraestructura o dotación policial o militar, usos que no llevan necesariamente a una verdadera transformación de las dinámicas territoriales en términos de seguridad. Sobre este particular, cabe destacar que la disposición contemplada en el artículo 119 de la Ley 418 de 1997 en el sentido de que las actividades de seguridad y de orden público que se financien con recursos del Fonset serán cumplidas “*exclusivamente por la Fuerza Pública y los organismos de seguridad del Estado*”, genera tensiones en el interior de los Comités de Orden Público, especialmente con las autoridades territoriales cuando estas intentan asignar recursos del fondo-cuenta para actividades de prevención situacional y poblacional, caso que pudo constatar el equipo en varios municipios del proyecto. Un intento por resolver esta situación se realizó con la inclusión de una disposición en el sentido de que las que actividades que “*correspondan a necesidades de convivencia ciudadana y orden público serán cumplidas por los gobernadores o alcaldes*” (Ley 1421 de 2010, art. 6)⁸.

Particularmente en los departamentos y municipios con mayores restricciones de orden fiscal, esta situación lleva a que en la práctica las autoridades territoriales se resistan a destinar fuentes de recursos distintos a las contribuciones especiales de ley para financiar

los Fonset, dado que la arquitectura institucional establecida para la toma de decisiones en relación con estos recursos les resultan numéricamente favorables a los representantes de la Fuerza Pública que integran los Comités de Orden Público, en desmedro de las iniciativas de las autoridades civiles, como arriba se mencionaba. Por otra parte, la Fuerza Pública también contribuye a debilitar los ingresos de los Fonset que podrían ser aportados por los gremios y personas jurídicas destinados a propiciar y garantizar la seguridad y convivencia ciudadana, al fomentar el establecimiento de convenios con empresas del sector energético y de la construcción para recibir directamente los aportes para protección de sus operaciones, limitando así los alcances y recursos a disposición de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia (PISCC).

En esta línea, tras la revisión de los PISCC, principal instrumento de planeación en materia de seguridad y convivencia ciudadana, se pudo evidenciar que la mayoría de estos documentos fueron elaborados por terceros que se contrataron para tal fin, y priorizando medidas homogéneas para las zonas urbanas, evidenciando una ausencia alarmante de estrategias, así como de claridad en el análisis y dimensión de las problemáticas de seguridad y convivencia en la mayoría de los municipios estudiados. Buena parte de estos planes no cuentan con mecanismos de seguimiento ni metas concretas, así mismo carecen de un entendimiento de las problemáticas, recursos y alternativas para las zonas rurales. Lo anterior deja entrever el bajo conocimiento de las autoridades locales en temas de seguridad y convivencia ciudadana.

Ante las pobres capacidades de la primera autoridad de policía en el territorio y la imposibilidad de la institución policial de lidiar con las problemáticas ligadas a la presencia de los grupos armados ilegales, la Fuerza Pública, como principal representante del Es-

• • •

⁸ No obstante, entre los destinos elegibles para la asignación de recursos de los Fonset el Decreto 399 de 2011 sustituyó las actividades de “desarrollo comunitario y en general a todas aquellas inversiones sociales que permitan garantizar la convivencia pacífica” como lo establecía la Ley 418 de 1997, por la fórmula “realización de gastos destinados a generar un ambiente que propicie la seguridad y la convivencia ciudadana, para garantizar la preservación del orden público”.

tado en la zona, intenta recuperar el monopolio de la fuerza y consolidar su presencia a través de estrategias más reactivas que preventivas, que fácilmente pueden desembocar en abusos de autoridad.

El conflicto armado y las distintas afectaciones generadas por la acción del crimen organizado en los territorios han propiciado, entre muchos, dos efectos sobresalientes. Uno tiene que ver con la identificación entre la acción estatal y la presencia de la fuerza pública y otro con la confusión de los roles y las competencias entre las Fuerzas Militares y la Policía. Con respecto de lo primero, en zonas tradicionalmente abandonadas por el Estado, en las que las carencias son evidentes y en las que existe tanta deficiencia de provisión de servicios, el hecho de que el Estado asuma un rostro uni-

formado implica un gran riesgo. Si bien es cierto que el ejército y la infantería de marina, de manera privilegiada, tienen la enorme capacidad de realizar acciones altamente valoradas por la ciudadanía en los territorios (como la construcción de caminos, el levantamiento de puentes, la realización de brigadas de salud, el transporte de enfermos, entre otros), también se debe reconocer que muchas de estas acciones están bajo la sombra de considerarse estrategias antisubversivas, que ponen en riesgo a la población civil por acciones de la contraparte en el conflicto y de los desmanes propios del ejercicio de una autoridad armada en medio de una comunidad con pocas posibilidades de denuncia y control.

Sobre el segundo aspecto, que está íntimamente relacionado con el primero, la presencia dominante de la fuerza pública y la gran cantidad de funciones que desempeñan los uniformados en los territorios propician confusiones ineludibles entre las Fuerzas Militares y la Policía. Como ya se dijo, en muchas zonas son los militares quienes más desempeñan actividades de tipo social, mientras que, al mismo tiempo, las operaciones desarrolladas por la policía, en particular por unidades operacionales –militarizadas– de alto desempeño como los EMCAR (Escuadrones Móviles de Carabineros) y por las unidades de antinarcóuticos, generan la asociación inmediata entre Policía y un cuerpo armado en pie de guerra. En este sentido, el papel protector de derechos, que conforme a la Constitución y la Ley corresponde a la institución policial, se ve reemplazado por el de combatir al enemigo.

En los territorios donde hay autoridades tradicionales indígenas y afrodescendientes, existe una evidente descoordinación de las autoridades de seguridad y convivencia con los diversos dispositivos comunitarios. La arquitectura institucional vigente para la gestión territorial de la seguridad contempla referencias someras al marco aplicable en territorios indígenas, particularmente, en el art. 330 de la Constitución Política que establece que los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades, y que sus autoridades ejercerán, entre otras, la función de *“colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio, de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno nacional”*. No obstante, los conflictos que se han suscitado en el pasado reciente en relación con la actuación y funciones de los alguaciles o *“guardias indígenas”* ponen de presente las insuficiencias de la actual arquitectura institucional en relación con este asunto.

Por otra parte, un hallazgo generalizado en las cuatro regiones estudiadas se concentra en los altos niveles de desconfianza de la sociedad civil en la fuerza pública. El proyecto constató una imagen y una percepción negativa de la policía en el interior de las comunidades. La convivencia de varias estructuras policiales con el delito y la alta corrupción han generado una enorme desconfianza de la ciudadanía. Resulta paradójico que sean estos contextos de alta intensidad del conflicto armado interno y de fuerte presencia de la insurgencia, donde se perciba como nula la respuesta de la Fuerza Pública ante el clamor ciudadano para que se controle la violencia asociada con actividades económicas ilícitas como el narcotráfico y la minería criminal; donde se señala la corrupción generalizada de la Fuerza Pública a través del cobro de sobornos a cambio de permitir la entrada de insumos y maquinaria y la salida de productos ilícitos; donde la extorsión a hogares y establecimientos de comercio sigue su curso sin acción alguna de las autoridades de policía para detener el flagelo; donde las denuncias de delitos que llegan a conocimiento de la Policía son tan escasas que confirman la incredulidad y desconfianza de la población local en estas autoridades.

Incluso, la percepción negativa de la policía se agudiza cuando la comunidad reconoce la práctica institucional perversa y desesperanzadora de realizar las asignaciones de personal a estas zonas de conflicto, asociándolas con connotaciones negativas para la hoja de vida. En pocas palabras, los traslados de policiales por motivos de corrupción o por decisión arbitraria de un superior a estas regiones críticas en materia de seguridad y orden público, conducen a que el servicio a prestar sea percibido como un castigo, por lo que resulta impensable la prestación de una buena labor. Las citas de la tabla 10 (página siguiente) dan cuenta de lo anterior.

TABLA /09 Ejercicio local de la autoridad de la fuerza pública	
REGIÓN	REFERENCIA
HUILA Y CAQUETÁ	“En muchas de las acciones policiales y del ejército, su accionar es correctivo y no preventivo generando de esta manera poca armonía entre las comunidades y las instituciones. Realizan labores preventivas, pero muy esporádicamente”. “Es tan poca la capacidad instalada y tan grande la problemática, que el tiempo de labor de la fuerza es más orientada a la represión”.
NORTE DE SANTANDER	“Se trabaja por atender eventos, pero hay poca prevención. La estación de policía tiene poco pie de fuerza y el ejército hace presencia de forma esporádica”.

Fuente: Elaboración a partir de entrevistas y talleres del proyecto.

TABLA /10	
Citas sobre percepciones de la Fuerza Pública en lo local	
REGIÓN	REFERENCIA
HUILA Y CAQUETÁ	“La comunidad no se siente representada en los civiles uniformados como son los policías. También obedece al escepticismo y la falta de confianza en las instituciones del Estado”.
	“Las personas policiales que llegan a Algeciras son castigados; por tal motivo llevan a los más indisciplinados y faltos de compromiso; no quieren hacer nada y solo ven al pueblo de forma despectiva como un ‘hueco’ o ‘calabozo’”.
CAUCA	“No acuden cuando se les solicita, aun en el caso urbano, la corrupción también está presente fuertemente”.
	“Solo salen a operativos de quitar coca o gasolina para cobrar vacuna o rescate”.
	“Han perdido el respeto ante la comunidad y [...] hace falta sensibilizar y humanizar la norma. Por ejemplo, los policías [de tránsito] son llamados comúnmente ‘atracadores viales legales’”.
ANTIOQUIA Y CHOCÓ	“Se han visto casos que existen alianzas entre algunos policías con sobornos de Bacrim”.
	“La policía ha creado una mala imagen en la comunidad y algunos altos de ellos han creado en la comunidad un nivel de desconfianza”.
	“Las comunidades ya no creen en la policía por actos de corrupción y manipulación”.
NORTE DE SANTANDER	“En mi municipio están ubicados en tres partes que nos perjudica a la comunidad; tomaron la posesión de una residencia de los docentes, maltrato verbal con los campesinos; por conquistar niñas menores de edad, las ponen en peligro”.
	“Es una institución que se presta para mucha corrupción y apoya el contrabando”.
	“Sencillamente son la antípoda a la realidad social y las necesidades de la gente; su oficio radica en la persecución, señalamiento y desconfianza hacia la sociedad civil, ellos son los gatos y nosotros los ratones”.

Fuente: Elaboración a partir de entrevistas y talleres del proyecto.

En sintonía con lo anterior, de acuerdo con la información recolectada en el proyecto, es posible afirmar que las comunidades cercanas a las FARC no se encuentran actualmente en la disposición de aceptar a la policía como parte de las estructuras que garantizarán la seguridad en zonas de alto predominio de la guerrilla.

Por último, cabe abrir un espacio para señalar tensiones aún en proceso de resolverse dentro de la Policía Nacional en relación con las competencias de gestión de seguridad ciudadana en ámbitos rurales. Existen confusiones y contradicciones en la estrategia de control y presencia policial. La Dirección de Carabineros y Seguridad Rural (DICAR) no sigue las estrategias de la dirección de seguridad ciudadana (DISEC) y se concentra principalmente en la atención de afectaciones de orden público derivadas del crimen organizado.

Recomendaciones

Remediar la ausencia de autoridades civiles (incluido el poder judicial) en las estructuras a través de las cuales opera la coordinación de gestión de la seguridad local: consejos territoriales de seguridad y comités de orden público. La experiencia internacional señala, cada vez con mayor insistencia, la necesidad de involucrar en la gestión de la cadena de valor de la seguridad y convivencia a todos los actores que tengan responsabilidades misionales relacionadas con la materia, entre ellos, jefes locales de policía y guarnición militar, representantes del ministerio público y demás organismos de seguridad, así como funcionarios de órganos judiciales como fiscales, jueces, entre otros.

Como lo señala la propia Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, la consolidación de la solidaridad entre la comunidad y la policía es una condición necesaria para la protección universal de las per-

sonas frente a delitos y contravenciones que afecten su dignidad, su seguridad personal y la de sus bienes, y frente al temor a la inseguridad, así como para promover su apego y adhesión al respeto a los demás y a las normas básicas de comportamiento y de convivencia social.

Por esto, el propósito de mejorar la legitimidad, credibilidad y confianza en la Policía Nacional es especialmente prioritario en lugares con antecedentes de ineficacia, abusos o corrupción por parte de la fuerza pública, o donde esta haya omitido responder de manera oportuna y eficaz teniendo conocimiento de inminentes amenazas a la dignidad, integridad de las personas y la de sus bienes, como consecuencia de la acción criminal o de accidentes, catástrofes o calamidad pública.

Para que la fuerza pública recupere la confianza de la población es fundamental que se superen prácticas corruptas y que la institución se posicione como un ejemplo de pulcritud y ética en su trabajo. Situaciones relativas al funcionamiento interno de las instituciones castrenses, como los sistemas de evaluación concentrados en lógicas de operatividad y resultados (o “positivos”), sumadas a las decisiones arbitrarias –con connotación de castigo– detrás de los traslados de personal policial, generalmente cuestionado o incompetente, a las regiones más afectadas por la intensidad del conflicto armado interno, no solo son perjudiciales para la institución sino para la prestación misma del servicio de seguridad en la zona. En estas regiones se requiere de personal más preparado y con una hoja de vida intachable, destacando el perfil comunitario de servicio a la comunidad.

Finalmente, a propósito de la recuperación de la confianza entre la ciudadanía y la fuerza pública, la información recogida en el proyecto subraya la nece-

sidad de que haya, en un escenario de postconflicto, un reconocimiento de responsabilidades por parte del Estado y, en particular, de las Fuerzas Armadas a propósito de daños o violaciones a los DDHH e infracciones al DIH cometidas por algunos de sus miembros en desarrollo de la confrontación armada.

Una política pública de gestión territorial de la seguridad ciudadana necesita ir más allá de la coordinación operativa que prevalece en los PISCC, consejos de seguridad y comités de orden público o programas y proyectos sectoriales. Debe primar un marco de coordinación táctica de la acción interinstitucional en la planificación y ejecución de las estrategias de seguridad y convivencia ciudadana a través de la cual se garantice la entrega de bienes y servicios de conformidad con los criterios de adecuación, aceptabilidad, acceso y asequibilidad y parámetros poblacionales y territoriales de los beneficiarios de la intervención pública.

Un ejemplo excepcional, relevante para el mejoramiento de la gestión territorial de la seguridad ciudadana en el contexto de entidades territoriales con recursos y capacidades limitadas, es el mecanismo del Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT) que opera en el marco del Plan de Prevención y Promoción de los Derechos Humanos. A través de este se definen y coordinan respuestas territoriales, diferenciales y eficaces sobre la base de una integración táctica de las funciones de las entidades del Estado para atender cada situación específica que llega a su conocimiento. En la base de este mecanismo se encuentra el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) que elabora informes de riesgo y notas de seguimiento que describen y aportan datos cuantitativos y cualitativos sobre el escenario y situación actual, factores de amenaza asociados a acciones propias del conflicto armado interno en un ámbito territorial particular, los factores de vulnerabi-

lidad de la población civil expuesta y factores para su protección; además califica el nivel de riesgo y establece la vigencia de esta calificación y fija directrices para articular las responsabilidades sectoriales e intersectoriales y atender situaciones problemáticas concretas en el área afectada. Ese sistema facilita que las entidades actúen en tiempo real con un enfoque territorial y de subsidiaridad perfectamente claro para mitigar los daños ocasionados por acciones vinculadas al conflicto armado y a reducir las vulnerabilidades de las comunidades afectadas en el mediano plazo.

La acción militar debe estar necesariamente acompañada de una acción estatal con rostro civil. Esta es una de las prioridades más sentidas en los territorios en los que se realizó el proyecto.

Aunque muy probablemente en un escenario de postconflicto se seguirán efectuando operaciones conjuntas entre militares y policía, tanto en términos de reconstrucción como en el combate del crimen organizado, y aun cuando muy seguramente las fuerzas militares seguirán desempeñando un papel fundamental en la protección de las regiones, el control territorial y el apoyo a la ayuda humanitaria, es, sin duda, muy relevante profundizar en la diferencia misional y de objetivos entre las Fuerzas Miliars y la Policía en aras de recuperar la legitimidad perdida. Esta confianza partirá de la certeza ciudadana sobre las competencias de cada uno de los componentes de la fuerza pública y sobre su apego a dicho papel.

A propósito de la reconstrucción de la confianza entre la ciudadanía y la fuerza pública, resulta fundamental tener en cuenta que la seguridad, como bien público, no es exclusivo de quienes puedan sufragarla a través de estipendios adicionales o de pagos, como los que se ofrecen para efectos de garantizar la seguridad de empresas del sector extractivo o de algunos

macroproyectos en diferentes rincones del país. Por consiguiente, se recomienda revisar estas prácticas negociadas de seguridad pública prestada a un grupo reducido de actores privados en determinadas zonas rurales del territorio, desconociendo la seguridad del resto de habitantes de la misma zona. Los recursos que aportan los privados para su seguridad y la de la zona, bien podrían ser canalizados a través de los instrumentos oficialmente concebidos para la planeación de la seguridad en los territorios (PISCC, Fonset, consejo de seguridad, comité de orden público).

En cuanto a la estructura institucional, la Policía Nacional deber repensar su Dirección de Carabineros y Seguridad Rural, cercana o dependiente de la DISEC, reformada y potencializada, para que responda efectivamente a la misión que se le asignó en 2006: “*garantizar la seguridad en las áreas rurales, contribuir a recuperar el control estatal y las condiciones de crecimiento y desarrollo social en corregimientos, inspecciones, caseríos y veredas*”. Se trataría de un cuerpo policial de vigilancia rural completamente volcado hacia la seguridad ciudadana, que atienda las problemáticas que se presentan en el ámbito rural y las que surjan en el postconflicto. Allí donde las dificultades desborden aquellas que son propias de la convivencia y la seguridad ciudadana, se deberá recurrir a la articulación con otras especialidades policiales o fuerzas mixtas de estabilización en el territorio.

4.4. Sobre la conflictividad social tras la firma de los acuerdos de paz

Después de la firma del Acuerdo de Paz, el mundo rural se convertirá en un escenario de transformaciones, impulsado, sobre todo, por la implementación del

acuerdo de Reforma rural integral. En efecto, el acuerdo contempla un amplio conjunto de medidas para “*la integración de las regiones y el desarrollo social y económico equitativo del país*” que se priorizará en los “*territorios más afectados por el conflicto, la miseria y el abandono*” (Mesa de Conversaciones, 2014).

De acuerdo con lo anterior, y tomando en consideración las dinámicas propias de la transformación y del cambio, resulta lógico prever que después del conflicto armado emergerán y escalarán una gran cantidad de conflictos sociales que hasta el momento han estado contenidos o se han ignorado. Como ejemplo de estas conflictividades se puede considerar el hecho de que en algunas regiones sea muy difícil tener claridad sobre la propiedad rural en medio de la confrontación militar. Así mismo, el desplazamiento y las colonizaciones impulsadas por las guerrillas han creado asentamientos humanos en zonas de reservas naturales, y en este sentido, se ha ido ampliando la frontera agrícola. En otros casos, el control y el dominio territorial de las guerrillas ha impedido que el Estado llegue; las reglas y normas que se aplican son los de la guerrilla y es bajo estas normas como el territorio se ordena. La dejación de armas y transformación de la guerrilla como actor político en lo local, regional y nacional obligará al Estado a reorganizar los territorios rurales en los que nunca ha llegado o tiene una presencia muy leve.

La presente investigación identificó al menos cuatro tipos de conflictividades que se activarán en todas las regiones analizadas: a) acceso y redistribución de la tierra; b) ordenamiento territorial en zonas de frontera agrícola o donde se superponen figuras de regímenes de propiedad especiales (resguardos, zonas de reserva y afros); c) visiones sobre el desarrollo del uso del suelo y subsuelo; d) y la regulación y contención de los factores asociados a las economías ilegales en los territorios.

Estos conflictos no son una novedad para el sector rural en el país, por tanto, se requerirá de un buen manejo y gestión temprana por parte del Estado para reducir la posibilidad de aumento de la violencia.

Sin pretender ser exhaustivos en la caracterización de los cuatro problemas identificados, a continuación se hará una exposición de las preocupaciones de las comunidades frente a obstáculos, recursos y visiones relacionados con estos problemas en las cuatro regiones del proyecto. Antes de abordarlas se hará una contextualización general sobre el ámbito rural en Colombia para comprender el contexto en el que se mueven estos retos.

Contextualización de la ruralidad

Tras varias décadas de abandono, el campo en Colombia ha adquirido notoriedad e importancia en el marco de la discusión política. Este auge se profundizará posiblemente tras la firma de los acuerdos de paz, cuando se pongan en marcha las medidas del acuerdo sobre *“Reforma rural integral”*.

En este marco, resulta imprescindible considerar la ruralidad como un espectro amplio de factores. Esta perspectiva implica entender, por ejemplo, las diferencias que se observan en los regímenes de propiedad de la tierra (ejemplo predios rurales titulados a particulares; predios titulados al Estado; predios titulados como reservas campesinas; tierras públicas en cabeza del Estado o *“baldíos”*; predios titulados a resguardos indígenas; predios titulados a consejos comunitarios), y los diferentes sistemas de gobernanza local como sucede en el caso particular de los resguardos y consejos comunitarios.

También conviene considerar que en las zonas rurales existen áreas bajo reglamentaciones especiales de uso del suelo y subsuelo, como sucede con las reservas

forestales, las áreas de reserva natural y los parques nacionales naturales, entre otras figuras. Al respecto, dada la multiplicidad de regímenes de propiedad, gobernanza local y reglamentaciones de uso, así como su frecuente superposición de figuras que tiene el campo colombiano, es predecible que distintos contextos de ruralidad se vean afectados por múltiples conflictividades sociales en torno de la tenencia y uso de la tierra.

Otro aspecto no despreciable asociado a la conflictividad en ámbitos rurales radica en las dinámicas y circuitos ilegales que operan a raíz de la presencia de productos que son lucrativos y fortalecen las estructuras armadas. Tres de ellos son las economías de los cultivos de uso ilícito (principalmente marihuana y hoja de coca) para los mercados del narcotráfico, la minería criminal y el contrabando de combustibles.

Acceso y redistribución de la tierra en las zonas afectadas por el conflicto armado

El campo sufre de una enorme inequidad en la estructura de propiedad de la tierra, que se refleja en el índice de concentración de tenencia de la tierra (GINI) que en el 2002 era de 0,85 con base en área, y 0,82 con base al avalúo (CEDE, 2004). Los 46 municipios focalizados tienen un índice de concentración de la tierra superior al 0,7 y una proporción de personas con necesidades básicas insatisfechas que no baja del 50% en la zona rural. Estas precariedades fueron validadas en los diálogos efectuados con las comunidades. Como se mencionó al comienzo, en la codificación del trabajo de campo la mayoría de menciones se refirieron a la categoría de *“productividad y desarrollo rural”*. Esto da cuenta de la gran expectativa que tienen las comunidades sobre los cambios que sucedan tras la firma de una paz en el campo colombiano.

Las enormes brechas de desigualdad e inequidad que presenta el país tienen diferentes factores explicativos, uno de ellos el acceso a la propiedad rural. Como lo revela la distribución por tamaño de los predios rurales del país, cerca del 60% de los mismos registran una superficie inferior a tres hectáreas, y en su conjunto ocupan menos del 2% del área predial total en cabeza de particulares. En el otro extremo, una proporción de menos del 1% de los predios rurales controla el 61,2% del área predial rural por medio de predios superiores a

500 hectáreas (Martínez, 2002). Estas diferencias e inequidades se vislumbraron claramente en los 46 municipios focalizados por el proyecto. Muchas de las comunidades que participaron en los diálogos regionales fueron reiterativas en el acceso a la tierra al campesino como una vía para solucionar el problema de desigualdad. Esta característica la comparten la mayoría de las regiones del proyecto, como lo ejemplifican las siguientes citas:

TABLA /11 Citas sobre acceso a la tierra y seguridad	
REGIÓN	REFERENCIAS
CAUCA (ARGELIA)	“Disputa por el territorio donde no tenemos tierra... esto hace que muchos habitantes no puedan suplir sus necesidades básicas insatisfechas”.
CAQUETÁ (FLORENCIA)	“Fuimos invadidos por otros campesinos que necesitaban tierra, pero detrás de estos iban los negociantes de tierras; por parte del Incoder no hay respaldo, no hay presencia efectiva del Estado, ni Procuraduría agraria, ni Contraloría, todo el mundo se hace el de las gafas. Nos toca a nosotros mismos solucionar nuestros propios problemas, entonces se ha generado violencia porque estamos tomando la justicia por nuestras propias manos, porque defendemos nuestra tierra que hemos trabajado durante siete años con nuestro esfuerzo”.
ANTIOQUIA (YARUMAL)	“Los inconvenientes están relacionados con la concentración de la tierra y el mal uso que se le da”.
NORTE DE SANTANDER (SAN CALIXTO)	“Personas que lo han perdido todo, personas que hacen préstamos y que tienen que irse se quedan con esas deudas, entonces pierden sus tierras y personas que por una u otra razón les toca sembrar la coca [y como] no hay otro medio de subsistir al día a día les toca hacer eso”.
Fuente: Elaboración a partir de entrevistas y talleres del proyecto.	

El conflicto por el acceso y uso de la tierra en el campo rural es histórico. Por esto, dentro de los ensayos entregados por la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (2015), el experto Darío Fajardo realizó un amplio análisis sobre cómo la tierra es uno de los causantes de nuestro conflicto armado.

En el caso colombiano, también es relevante señalar que alguna parte de la conflictividad en áreas rurales es atribuible a la adquisición de tierras para el lavado de activos, y por el efecto corruptor del narcotráfico y otras actividades ilícitas sobre las entidades encargadas del registro legal y administrativo de la propiedad rural.

Las referencias aquí citadas también dan cuenta de que ante la no regulación de estos problemas de concentración, las comunidades han ejercido justicia por sus propias manos para solucionar sus problemas. Una justicia a veces con violencia expedita y a veces apoyándose de grupos al margen de la ley. Por lo que el Fondo de Tierras del acuerdo de *“Reforma Rural Integral”* no será un tema menor a implementar para estos territorios.

No obstante, hay que mencionar también que los campesinos resaltaron la existencia de obstáculos para alcanzar esas visiones. Por ejemplo, en Caquetá hay que destacar que el proceso histórico del acceso a la tierra ha estado atravesado por una serie de retos en materia de ampliación de la frontera agrícola, los que conducen a que en varios casos las comunidades no tengan títulos de propiedad lo que ocasiona problemas para el acceso a créditos e inversión en sus territorios.

El ordenamiento territorial en zonas de frontera agrícola o donde se superponen figuras de regímenes de propiedad especiales.

En términos legales, son ilícitos tanto los asentamientos como la infraestructura y las actividades productivas distintas a aquellas destinadas al aprovechamiento forestal persistente. Para su normalización se requiere del trámite de sustracción ante el ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Además, en rigor, mientras no se realicen las respectivas sustracciones, toda inversión pública en estos territorios también es ilícita y estaría sujeta a controles disciplinarios y fiscales por parte de los organismos de control. Esta circunstancia afecta las diversas entidades territoriales del país y es una fuente generadora de inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra y, consecuentemente, de conflictividad social que afecta la tranquilidad de los hogares y, en ocasiones, la integridad física de la personas.

En otros casos, en regiones como el norte del Cauca y el Catatumbo, existe la superposición de regímenes de propiedad especiales como resguardos indígenas, consejos comunitarios y zonas de reserva campesina. En Cauca, por ejemplo, existe la solicitud de estos tres regímenes especiales sobre un mismo territorio en municipios como Miranda, Corinto y Caloto. En Catatumbo se superponen en varios municipios la delimitación de los resguardos indígenas y las solicitudes de zonas de reserva campesina.

Por otro lado, en Antioquia y Huila - Caquetá, si bien no hay una superposición tan extendida de regímenes especiales, sí existen voces que se oponen a convertir los territorios, por ejemplo, en zonas de reserva campesina, los que da cuenta de las tensiones que se pueden observar en los territorios sobre el ordenamiento del mismo en un escenario de postacuerdo. Como se puede apreciar en las citas de la tabla 12 (página siguiente), estos problemas fueron claramente evidenciados por las comunidades.

TABLA /12 Citas referidas a tensiones sobre el ordenamiento territorial	
REGIÓN	REFERENCIAS
HUILA (HOBO)	“Si el Estado no legali[za] al municipio no le entran recursos, nunca el campesino va poder acceder a créditos, súmele que por no haber legalización de esos predios vienen las sucesiones y se viene la guerra de hermanos, eso hace parte del conflicto en Colombia. La guerra entre familias en las veredas por disputa del terreno.”
CAUCA (ARGELIA)	“Basados en la ley segunda nosotros los habitantes no somos propietarios sino invasores del territorio”.
ANTIOQUIA (ANORÍ)	“En el municipio de Anorí existe un fuerte temor y resistencia frente a las zonas de reserva campesina. Sus argumentos son variados y las dudas son muchas; algunas de ellas es que las zonas de reserva campesina son pequeños ‘Caguancitos’, donde la guerrilla va a hacer lo que quiera; o ¿por qué razón los campesinos tienen que colectivizar la tierra que han trabajado toda su vida y que es su patrimonio?, también surgen dudas como si se va a tener en cuenta a los campesinos a la hora de decidir si quieren que su región sea convertida en zona de reserva campesina, y por qué Anorí tiene que ser el pueblo de mala suerte al que le tocó ser zona de reserva campesina y no a otro municipio”.
NORTE DE SANTANDER (TEORAMA)	“Nosotros como campesinos tenemos muchos recursos para trabajar como la tierra, el agua, la mano de obra, pero necesitamos la inversión del Estado para nosotros avanzar. En esta región el 80% de los predios no tiene título y el tema de los préstamos es muy difícil”.
Fuente: Elaboración a partir de entrevistas y talleres del proyecto.	

Sobre los problemas de ordenamiento territorial, especialmente por la definición de la frontera agrícola, a manera de complemento, resulta pertinente citar aquí los hallazgos de un estudio realizado por Acción Social (2009) en el que se diagnosticó la ocupación de tierras rurales clasificadas como reserva forestal por medio de la Ley 2 de 1959. De acuerdo con esa fuente, entre 2 y 2,5 millones de colombianos se encuentran actual-

mente asentados en terrenos pertenecientes a zonas de reserva forestal creadas, incluyendo 125 cabeceras municipales, principalmente, en la costa Pacífica colombiana, y la cordillera central. Cerca de 400 mil de estos habitantes se ubican por fuera de las cabeceras municipales, el resto lo hace dentro de estas.

Las visiones sobre formalización de la propiedad rural fueron numerosas en las cuatro regiones y en todos

los casos resultaron muchas más que las menciones a recursos. Esto se debe a que la formalización recae principalmente en el Estado y en tanto este tiene una presencia leve o nula en estos territorios no ha logrado generar recursos y vías para la solución de esta problemática.

La revisión diferenciada por región indica que la mayoría de visiones está en Caquetá, donde los colonos han invadido zonas de protección ambiental por culpa del desplazamiento, en busca de un nuevo proyecto de vida y cultivos de coca. Esto implicaría, por ejemplo, hacer procesos de sustracción de las reservas para legalizar y formalizar los asentamientos de colonos existentes, lo que facilitaría la inversión en estos territorios y permitiría comenzar un proceso de repunte económico a favor de los campesinos.

Pero el tema de ordenamiento territorial no se circunscribe únicamente a la formalización de propiedad en zonas de frontera agrícola. La superposición de regímenes de propiedad especial como resguardos indígenas, zonas de reserva campesina y consejos comunitarios son un tema de tensión en los territorios. Estos se dan especialmente en las regiones de Cauca y Norte de Santander.

Por otro lado hay que resaltar que en Antioquia - Chocó está más relacionado con los temas de construcción de infraestructura para la producción y asistencia técnica para la producción. Aunque hay referencias a tensiones sobre la constitución de Zonas de Reserva Campesina en Anorí, Antioquia, y problemas de titulación en Unguía, Chocó.

Vale la pena resaltar que en el caso del Cauca prevalecen los recursos en comparación con las visiones. Esta característica particular se explica en parte por el conjunto de mecanismos de diálogo que se han creado para solucionar las tensiones intercomunitarias, tenien-

do en cuenta la alta superposición de regímenes especiales entre indígenas, campesinos y afros.

Las tensiones entre el uso del suelo y subsuelo derivadas de las visiones territoriales del desarrollo

El tercer tema que se identificó como foco de conflictividad en un escenario de transición está conformado por las tensiones existentes entre el modelo de desarrollo que prefieren varias comunidades, sobre todo campesinas, y el que incentiva el Estado. Existe un sinnúmero de variables que afectan las interacciones entre estas visiones. Entre ellas, la distribución, calidad y cantidad de mano de obra y los activos acumulados disponibles en los distintos sectores de la economía, los modelos de crecimiento económico, la incidencia de las políticas macroeconómicas en la producción, la cobertura de las políticas sociales, entre otros.

La presente investigación identificó que en estos territorios la determinación del uso del suelo y subsuelo tiene de fondo discusiones de hondo calado sobre los modelos de desarrollo rural. Algunas comunidades en los territorios hacen un fuerte llamado para la promoción de la economía rural, para la subsistencia del campesino y su soberanía alimentaria. Por otro lado, se encuentran sectores en los territorios que ven en las multinacionales y las grandes empresas fuentes de desarrollo para sus territorios. Es tan profunda la discusión que, por ejemplo, en los acuerdos de “*Reforma rural integral*” ni las FARC ni el Gobierno lograron ponerse de acuerdo sobre el concepto de soberanía o seguridad alimentaria. La diferencia entre estos dos conceptos radica en que la seguridad alimentaria acepta tres tipos de agricultura: agroindustrial, orgánica y biológica; además involucra a grandes, medianos y pequeños

productores. En cambio con la soberanía alimentaria se focaliza específicamente la pequeña agricultura y se prioriza la producción orgánica (Zavala, 2014).

A continuación se exponen algunas citas que dan cuenta de estas tensiones observadas en los territorios focalizados.

TABLA /13 Citas sobre tensiones acerca del uso de suelo y subsuelo	
REGIÓN	REFERENCIAS
CAQUETÁ (SAN VICENTE DEL CAGUÁN)	“Para los sanvicentunos es fundamental la conservación del medio ambiente, que es algo que la reserva campesina ha logrado, sin embargo, la explotación petrolera está llevando al deterioro ambiental y se teme que en un futuro esta zona sea desértica como ha sucedido en otros lugares. Sin embargo, la poca oferta laboral ha llevado a algunos habitantes a ver en la petrolera una alternativa para poder suplir las necesidades de la carencia de empleo”.
CAUCA (ARGELIA)	“Nunca va existir paz con la megaminería”.
CAUCA (MIRANDA)	“Las organizaciones campesinas e indígenas [que] venimos recuperando la finca tradicional, nos encontramos con un muro. El legislativo, con la firma del TLC, con compromisos grandes, [incentiva] los insumos químicos, intentamos hacer la transición. Hay una legislación que judicializa al que utilice las propias semillas”.
ANTIOQUIA (ANORÍ)	“Muchos campesinos no quieren volver a poner a producir la tierra porque con el oro ganan más, sin embargo, el futuro está en el aprovechamiento de la tierra y la siembra. No se puede comer oro”.
NORTE DE SANTANDER (TEOREMA)	“Falta de claridad del impacto que producen algunos proyectos minero-energéticos. Por ejemplo: [se decía que] el oleoducto iba a favorecer la región”.
Fuente: Elaboración a partir de entrevistas y talleres del proyecto.	

Como se puede observar, en regiones como Norte de Santander, Caquetá y Cauca hay una gran oposición a la entrada de empresas para la extracción de recursos no renovables. Muchas de las menciones se relacionan con demandas de las comunidades por evitar la extracción de petróleo, la expansión de la ganadería y la profundización de los Tratados de Libre Comercio (TLC). Las comunidades rurales fueron contundentes al rechazar estos modelos económicos y mostrar preferencias por la economía campesina y la preservación del medio ambiente, en algunos casos, por medio de las Zonas de Reserva Campesina. No obstante, sobre visiones también se encontraron citas que aprobaban el desarrollo económico a partir de la profundización de la economía del petróleo, justificado por la cantidad de oferta de empleo que genera.

En las otras regiones salen a la luz tensiones muy parecidas. En Antioquia - Chocó y Cauca hay una fuerte oposición al desarrollo de la megaminería como opción para el desarrollo económico de la región. En principio porque genera un significativo daño al medio ambiente. Sobre esto vale la pena resaltar que, por ejemplo, esta posición puede ser más unánime en los territorios caucanos que en la región de Antioquia - Chocó, en donde la minería es vista en algunos municipios como una opción de desarrollo regional, pues se aprecia como fuente de empleo y medio de ingreso que con los debidas acciones puede ser amigable con el medio ambiente. En el caso de Antioquia hay que decir que varias de las visiones están relacionadas con el impacto positivo de empleo que ha generado la Hidroeléctrica de Ituango. Fueron varios los actores que resaltaron las ventajas de la hidroeléctrica en los municipios de influencia.

Finalmente, hay que mencionar que en Norte de Santander existe una gran frustración sobre los efectos que ha generado la extracción de petróleo. En esta

región la extracción se remonta a mediados del siglo XX, no obstante, los efectos positivos para la región han sido pocos. Es por esto que muchas de las personas relacionan las visiones del desarrollo rural de su territorio con el cultivo de productos como el cacao y el caucho con base en una economía de pequeños productores. Generalmente se podría decir que la definición de los modelos de desarrollo económico de las regiones va a ser un tema álgido de discusión cuando estas regiones busquen anclarse de manera más permanente y sólida a la economía nacional, pue muchas de las comunidades tienen reservas sobre el modelo económico que impulsa el Gobierno nacional.

Sobre las eventuales fuentes de violencia social y criminal en el postconflicto

Una de las grandes preocupaciones que tienen los territorios es sobre cómo atenderá el Estado a las economías ilegales que tienen presencia en sus contextos. Sobre este asunto, preocupa enormemente lo relacionado con la actividad criminal asociada a la explotación minera. La necesidad de los mineros de “*cuidar*” los yacimientos es un fuerte incentivo para la generación de estructuras armadas con alto poder de fuego.

El proyecto permitió confirmar la tesis del papel que desempeña la guerrilla de las FARC, en algunos casos de manera hegemónica y en otros en alianza con otros actores armados ilegales, en la regulación y control de los mercados ilegales. Es inocultable, con respecto de este punto, la participación del grupo subversivo en varios momentos y lugares de las cadenas productivas, así como también es innegable la dependencia de la actividad criminal hacia estas estructuras de fuerza.

Por los motivos anteriores, en las regiones preocupa enormemente, frente a la posibilidad de los acuerdos,

la aparición de nuevos grupos armados ilegales y el reordenamiento de los actores para ocupar los espacios de regulación que deje vacíos las FARC, así como la dificultad que implicará garantizar la seguridad a los cuadros de guerrilla que se dediquen al desmonte de estas actividades económicas ilegales. Lo anterior exacerbado por un ambiente de altísima corrupción o de miedo institucional para combatir los fenómenos y actores de la economía criminal.

Las comunidades manifiestan que la recomposición del orden social, bajo un nuevo grupo armado, solo podrá ser evitado si en la implementación de los acuerdos puede el Estado llegar de manera integral a los territorios ofreciendo sostenibilidad económica y de ingresos a los pobladores que hoy tienen que buscar en los mercados ilegales una solución de su día a día. A continuación se presentan algunas citas que dan cuenta de estas preocupaciones:

TABLA /14 Citas sobre posibles fuentes de violencia en el postconflicto	
REGIÓN	REFERENCIAS
CAUCA (PATÍA)	“En el caso de la minería, se ha incrementado considerablemente el fenómeno del desplazamiento por parte de los mineros legales hacia los artesanales quienes acuden a ejércitos privados no solo para protegerse, además para poder monopolizar el negocio de la minería en la región, situación que causa una mayor brecha de pobreza, crisis económica y ambiental que hace que sus habitantes tengan menos calidad de vida y sumado a esto la lucha en el territorio por las concesiones mineras que hacen que el medio ambiente se menoscabe y se dé una mayor descomposición social”.
HUILA (NEIVA)	“No todos se van a desmovilizar, esto debido a la fuerza del narcotráfico, incluso creo que surgirán nuevas formas de violencia y bandas criminales producto de estas personas que no se desmovilizan y no hacen el proceso de reintegración normal; y creo que Caquetá y Cauca serán fuertes en reincidencia por el tema actual de cultivos ilícitos, y para el caso del Huila estarían [también] las personas que se dedican a la extorsión”.
NORTE DE SANTANDER (TEORAMA)	“Es que alrededor de la coca se fueron generando focos de subsistencia económica. Están los gasolineros, están los que venden ácido, están los que venden uría, esta toda esa gente. Entonces se crea una cultura de la ilegalidad y ese es el factor que no hemos podido controlar”.
ANTIOQUIA (CÁCERES)	“[los principales retos del posconflicto son] la relación entre comillas de grupos al margen de la ley con nuestra fuerza pública, el control territorial por la producción de oro y de productos de uso ilícito (coca), los llamados falsos positivos y la poca posibilidad de educación superior y empleo para la sociedad obrera y campesina”.
Fuente: Elaboración a partir de entrevistas y talleres del proyecto.	

Estas citas dan a entender algunos miedos expresados por las comunidades sobre la posible dejación de armas de las FARC en sus territorios. Como se expresa, los temas de minería y control de los cultivos ilícitos son la preocupación más grande, seguido, posiblemente, de otros tipos de mercados como el contrabando de gasolina en regiones como el Catatumbo y la extorsión en el Huila.

Esto mismo lo confirman las menciones referentes a “*Conflictividades sociales, económicas y ambientales*” que incluyen temas de medio ambiente, agua, minería e hidrocarburos, con énfasis en las conflictividades que se desarrollan a partir de ellos. Al observar la diferencia regional, Huila - Caquetá y Cauca tienen la mayor cantidad de menciones a obstáculos. En Cauca y Antioquia - Chocó las problemáticas sobre conflictividad están muy directamente asociadas al tema de minería y la incursión de grupos privados que están controlados en el tema. Por otro lado, en Huila - Caquetá se resaltó que el desarrollo desordenado de la extracción de petróleo y el crecimiento de algunas zonas urbanas ha generado problemas de prostitución, microtráfico y daño al medio ambiente. Finalmente, en Norte de Santander las citas regionales se refieren más a los temas de contrabando y las dificultades existentes sobre el control de la economía del narcotráfico.

Recomendaciones

Sin duda, en todas las regiones existen grandes dificultades asociadas a los temas de acceso, ordenamiento y uso de la tierra, así como a las problemáticas que subyacen de las economías ilegales. Estas dificultades, relacionadas con el concepto de territorio, tendrán un incremento significativo una vez el conflicto armado cese y deje de funcionar como un muro de contención ante las complicaciones. En la implementación del

acuerdo de “*Reforma Rural Integral*” estos retos serán los que se tendrán que afrontar. Por esto es necesario realizar estrategias orientadas a mitigarlos.

Sobre la minería, vale la pena decir que su crecimiento desde 2004 ha llevado a la proliferación de entrega de títulos mineros, otorgando cerca de 9.000, sin respetar áreas especiales, zonas de reserva forestal, zonas de titulación colectiva o resguardos indígenas, generando así sobreposición en la destinación de los suelos, como también violación al mecanismo de consulta previa en comunidades indígenas y afros.

Este crecimiento de la actividad también ha permitido que grupos armados ilegales accedan a estas rentas por medio de la extorsión, vigilancia, tráfico de maquinaria pesada e insumos. Según el ministerio de Minas y Energía, para el 2011 se encontraron 14357 unidades de producción minera, de las cuales 9041 (63%) no contaban con título minero. Según el censo, entre los departamentos más afectados por unidades sin título minero están Antioquia, Chocó y Cauca. (Ministerio de Minas y Energía, 2012).

Frente a esta situación, y teniendo en cuenta la estrecha relación entre la actividad minera y las conflictividades territoriales, sería deseable reconocer las dificultades en el cumplimiento de las disposiciones hechas por la Ley 1454 “*Por la cual se dictan normas orgánicas sobre: ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*”. Por ejemplon es urgente identificar áreas en las que existen títulos registrados que se sobreponen a áreas en donde hay territorios colectivos, resguardos indígenas o zonas de reserva forestal, para así mitigar la emergencia de conflictividades sociales y tomar las acciones necesarias para proteger a las comunidades y a la vez permitir el desarrollo nacional.

Del mismo modo, resulta crucial supervisar y promover mecanismos que den cumplimiento y garanticen la consulta previa en las comunidades. Frente a esto es

crucial actualizar el catastro nacional y el censo minero, haciendo especial esfuerzo en la ruralidad, de tal manera que se pueda dar prioridad al proceso de formalización y legalización de predios a comunidades, y así dar mayor claridad sobre la destinación en el uso de los suelos. Este proceso se debe vincular a los esfuerzos de ejecución del censo nacional agrario nacional.

También resulta fundamental priorizar la concesión de títulos mineros a comunidades que desarrollen la actividad minera de manera artesanal en las áreas que se definan con potencial para este uso. En áreas en las que ya existe título minero, se espera que se inicien procesos de negociación orientados a la entrega parcial o completa de los títulos a las comunidades que las han explotado tradicionalmente.

En general, resulta deseable promover un diálogo minero energético que permita la conceptualización del sector con el propósito de que cobren nuevo sentido problemas clave como la estructura de las rentas, la concepción del tratamiento de los impactos ambiental, social y cultural para hacer del sector un proyecto sostenible y el motor de una política incluyente, así como generar arreglos institucionales que solventen la desconfianza generalizada en la capacidad regulatoria del Estado frente al sector minero y que garanticen que los proyectos minero energéticos contribuyan al desarrollo local.

De manera recurrente, la investigación sugirió la necesidad de reformular el código minero (Ley 685 de 2001) a partir de un proceso participativo e incluyente que tenga en cuenta los derechos y necesidades de grupos poblacionales: afrocolombianos, indígenas y campesinos. Este proceso debería tener un componente fundamental de promoción y apoyo de la actividad minera artesanal y tradicional.

Sobre las discusiones de la ampliación de la frontera agrícola resulta importante resaltar que existe un

desafío muy grande sobre la Ley 2 de 1959 y licencias ambientales que abarcan todo el tema de la sustracción de reservas naturales. Este tema está directamente asociado al de desarrollo agrario y productivo, y tiene que ver con la delimitación de las zonas de protección ambiental que obstaculiza la posibilidad de emprender proyectos agrícolas, situación que perjudica a los campesinos.

En muchos casos se han otorgado títulos mineros y concesión de títulos a grandes empresas argumentando que estas sí cuentan con la tecnología necesaria para proteger el medio ambiente. En este sentido se espera que se abra el debate nacional y regional sobre las posibilidades de desarrollo agrario sostenible y respetuoso con el medio ambiente y con las comunidades. Que en lo regional se estudien los casos en que las zonas de reserva forestal están impidiendo condiciones para el desarrollo productivo y se construyan estrategias a favor de la explotación sostenible por parte de pequeños campesinos.

Con respecto de los temas del desarrollo rural y acceso a la tierra resulta también definitivo realizar un fortalecimiento del sector productivo de pequeños cultivadores que tengan la posibilidad de competir con la agroindustria o que se anclen a estas economías como proveedores primarios de estas empresas.

Durante la investigación emergieron ideas asociadas al desarrollo agrario y se ratificó la pertinencia de los puntos planteados en el acuerdo entre el Gobierno y la guerrilla en esa materia. Forman parte de los aspectos que se pueden enfatizar los siguientes:

- Apoyos económicos a los campesinos: (i) créditos blandos y de fácil acceso. (ii) subsidios a los pequeños y medianos productores que les permitan la compra de los insumos necesarios para mantener los cultivos.

- Estabilización de los precios en épocas de cosecha y sequía para evitar la pérdida de los cultivos.

- Estrategia de ciencia y tecnología e inversión en el sector rural.

- Fortalecimiento del sector productivo, con énfasis en sistemas de soberanía y seguridad alimentaria, garantizando que los productos que se cultivan tengan como prioridad su comercialización en la región y el país.

- Consolidación de una infraestructura vial que permita generar mercados en las regiones y comercializar los productos.

- Articulación sistemática de la producción rural y necesidades alimenticias del sector urbano.

4.5. Sobre la educación para una cultura de paz

El conflicto ha dejado unas huellas profundas, no solo en millones de víctimas, en la infraestructura y en la capacidad productiva, sino también en la cultura del país. Estas marcas tienen importantes implicaciones para un postconflicto, en tanto que sin su transformación será imposible lograr una paz estable y duradera. Las marcas del conflicto también se relacionan directamente con las posibilidades de éxito del proceso de paz actual, en tanto que el conflicto ha debilitado la confianza en las instituciones y ha instaurado un ambiente de escepticismo y resignación frente al statu-quo. En este sentido, el siguiente apartado hace un recuento de

los principales hallazgos en relación a 1) las percepciones frente al actual proceso de paz, y 2) los principales desafíos y recursos que identifican las comunidades ante la transformación cultural requerida para la paz.

4.5.1. El proceso de paz desde la visión de los territorios marginados

En desarrollo del proyecto se evidenció que una de las grandes dificultades del proceso de paz nacional tiene que ver con la ausencia de una estrategia que promueva la apropiación del proceso de paz en las comunidades más afectadas por el conflicto. Los bajos niveles de información acerca de la metodología y acuerdos que se han logrado se han convertido en una barrera, pues permiten la emergencia de mitos que generan una percepción negativa del proceso. Esto se empeora en la sociedad urbana del país, que representa la mayoría de la población, pues no ha vivido los impactos de la confrontación armada en razón a que no necesariamente siente la urgencia de los poblados rurales por su resolución.

Lo que muestra la investigación es que si se quiere movilizar a la ciudadanía alrededor del respaldo al proceso de paz no es suficiente hacer publicidad sobre los alcances y contenidos del acuerdo. Los resultados muestran una alta aprobación a una salida negociada del conflicto, relacionada sobre todo por la desesperación de las comunidades frente a una cotidianidad azotada por el accionar armado. Movidos por esto, muchas personas están abiertas al perdón y la reconciliación, y hay algunos ejemplos de procesos comunitarios de reflexión sobre el postconflicto (como esta misma investigación) que están movilizando a las comunidades hacia la apropiación del proceso de paz. No obstante, existen expectativas frente a lo que debería ser un postconflicto exitoso, que las comunidades no relacionan solo con

seguridad sino, sobre todo, con desarrollo social para el campo, que de no cumplirse podrán generar una alta frustración. En la tabla 15 (página siguiente) se presentan algunos ejemplos de menciones frente a percepciones que denotan recursos para el proceso de paz.

Sin embargo, hay cierto escepticismo frente a las posibilidades de éxito de las negociaciones. Para algunos, se debe a la desconfianza en el Estado, para representarlos en las negociaciones, y en las FARC, en su deseo legítimo de dejar las armas y los negocios ilícitos que los han alimentado. Para otros, que ponen sus esperanzas de vida en el postconflicto, es tal la magnitud de transformaciones sociales que requieren sus comu-

nidades para tener una vida digna, que desconfían en la capacidad estatal para lograrlo. Muchos se sienten poco preparados para enfrentar los desafíos, no tienen claro qué papel pueden desempeñar en un escenario de postconflicto, y al mirar atrás no encuentran ejemplos exitosos de salidas negociadas con grupos al margen de la ley que les sirvan de norte. Para otros, el escepticismo es fruto de un fatalismo internalizado que ha normalizado el conflicto armado y no permite ni siquiera soñar en un estado de cosas diferente. En la tabla 16 se presentan ejemplos de percepciones que muestran algunos retos que deben ser rápidamente enfrentados para una movilización ciudadana por el proceso de paz.

TABLA /15 Ejemplos de percepciones que denotan recursos frente al proceso de paz.		
CATEGORÍA	REGIÓN (MUNICIPIO)	CITA
PROCESO DE PAZ COMO LA MEJOR ALTERNATIVA PARA SALIR DEL CONFLICTO	Cauca (Almaguer)	“En nuestro municipio hemos tenido que soportar 16 tomas al municipio. Por eso hoy apoyamos el proceso de diálogos porque no queremos que nuestro pueblo siga sufriendo el dolor de la guerra”.
ALTAS EXPECTATIVAS FRENTE AL PROCESO	Antioquia y Chocó (Apartadó)	“Esta es una gran oportunidad para que el país cambie, el municipio también, queremos que haya educación, trabajo, salud, prosperidad”.
VISIONES DE PERDÓN Y RECONCILIACIÓN	Huila y Caquetá (San Vicente del Caguán)	“Nosotros, los de la región del Pato, y personalmente yo, me la juego por la paz, como, por ejemplo, en el postconflicto, Si hay una desmovilización estamos dispuestos a coger esas personas y a brindarles un apoyo para que no vuelvan a ingresar a los grupos armados, pero también es fundamental el apoyo del Estado colombiano”

PROCESOS EN MARCHA QUE APORTAN A LA GENERACIÓN DE LIDERAZGOS LOCALES POR EL POSTCONFLICTO.	Antioquia y Chocó (Unguía)	“Muy agradecido y contento me voy porque esta es la primera vez que escucho una capacitación de paz abiertamente así como la vi hoy. [...] dicen que no va a haber paz y hay mucha presión, pero ya hoy me siento con mente clara y ya sé a qué voy y que debo apostarle a la paz desde todos los ámbitos con mi comunidad y decirles que la paz es muy diferente y que todos debemos estar con la mente enfocada”.
Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo.		

TABLA /16 Ejemplos de percepciones que denotan retos frente al proceso de paz.		
CATEGORÍA	REGIÓN (MUN.)	CITA
DESCONOCIMIENTO SOBRE LO QUE SE ESTÁ NEGOCIANDO.	Cauca (Santander de Quilichao)	“Es necesario una pedagogía, está en mora difundir los acuerdos y avances para que la comunidad se vaya apropiando. Se necesita más información, no en La Habana, sino para construir el ambiente”.
DESCONFIANZA EN EL PROCESO.	Huila y Caquetá (Rivera)	“No estoy de acuerdo y no creo en los diálogos que se están adelantando en La Habana – Cuba, porque en primer lugar creo que detrás de todos estos procesos se mueven muchos intereses económicos tanto del Estado como de las FARC. En segunda medida la guerrilla tiene muchos frentes y no todos se van a desmovilizar, de igual forma si se desmovilizan surgirán nuevos grupos al margen de la ley y, por último, porque continúan realizando atentados contra la sociedad civil”.
NO SE SIENTEN RESPONSABLES FRENTE AL CAMBIO.	Norte de Santander (Teorama)	“No se está asumiendo la responsabilidad y falta preparación para este proceso”.
NO SE SIENTEN PREPARADOS.	Huila y Caquetá (Florencia)	“Si llega el postconflicto, cojo maletas y me voy, porque creo que no hay condiciones para asumir este reto”.

CUENTAN CON POCOS EJEMPLOS DE ÉXITO QUE DEN ESPERANZAS.	Huila y Caquetá (San Vicente del Caguán)	“Por ejemplo, el M-19, las FARC, EPL, ELN, el Quintín Lame, entre otros. Que un grupo se desmovilice o no, no significa que va a haber paz. Lo que realmente genera la paz son las condiciones sociales, las cuales no las veo. Mientras no las vea, no podré cambiar mi percepción”.
DESCONFIANZA EN EL ESTADO	Antioquia y Chocó (Bajo Cauca)	“El gobierno siempre incumple, esta vez seguro no será diferente”.
DESCONFIANZA EN LAS FARC	Norte de Santander	“Gran parte de la comunidad no cree, es incrédula que se pueda vivir en paz, que sentándonos en La Habana o en cualquier otra parte, con unos líderes de grupos al margen de la ley que bien o mal le quitaron la vida a muchas personas, vayamos a lograr la paz”.
DESAPROBACIÓN DEL PROCESO	Antioquia y Chocó (Segovia)	“(…) es un premio a una guerrilla que ha hecho más daño que bien, y esa desmovilización solo agudizará la violencia en el municipio, porque lo más probable es que quienes salgan de allí van a ingresar a las bandas criminales”.
NORMALIZACIÓN DEL CONFLICTO	Huila y Caquetá (Algeciras)	“Estoy seguro que el proceso de diálogo no va a tener éxito porque el Estado no tiene nada que ofrecerle a la guerrilla”.
Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo.		

Así, de lo que se trata es de mostrar, por un lado, que el Estado sí puede cumplir lo que promete y, por otro, de capitalizar ese deseo de paz de las comunidades e involucrarlas en la definición de las transformaciones requeridas, brindando acompañamiento, pero generando un mayor empoderamiento frente a la paz. A continuación se presenta una serie de recomendaciones en esta dirección.

Recomendaciones

Teniendo en cuenta el panorama diverso de percepciones frente al proceso de paz, se debe generar una estrategia de corto y mediano plazos sobre las negociaciones de paz, y acerca de las implicaciones positivas que tendrá el proceso, después de más cincuenta años de confrontación.

Se recomienda al Gobierno nacional, así como a los

entes regionales y municipales impulsar espacios de diálogo y escenarios de encuentro entre las comunidades, para conversar y profundizar sobre los avances de los diálogos de paz, y sobre la manera de prepararse y afrontar la implementación de los acuerdos y los retos para el postconflicto. Estas estrategias deberían promover la comunicación entre el sector público, privado y social, en ambientes de confianza y respeto mutuos. Estos espacios pueden ser promovidos desde el ministerio del Interior y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, y ser soportados en lo local por las secretarías de gobierno respectivas.

Del mismo modo, se recomienda construir un programa de reflexión y diálogo con líderes y funcionarios públicos nacionales, regionales y locales, respecto de las implicaciones del proceso de paz, enfatizando los beneficios, las posibilidades y los retos que deben afrontar y socializando algunos mecanismos que evidencien el apoyo del Gobierno central (de forma articulada entre sus diferentes ministerios y oficinas) en el postconflicto, y la corresponsabilidad de todos los niveles de gobierno, y los diferentes sectores sociales en la implementación.

Del mismo modo, resulta deseable financiar, en lo nacional y regional, estrategias de encuentro que permitan recoger las propuestas y retos regionales y municipales acerca de la gobernabilidad territorial, así como los requerimientos de acompañamiento y soporte regional y local para la preparación e implementación del postconflicto.

En la misma línea, se pueden continuar fomentando nuevas mediciones de capital social para los niveles subregionales y locales, sobre todo en las regiones más afectadas por la confrontación, que permitan comprender mejor el impacto del conflicto en la confianza intrapersonal y en las instituciones, así como las capacidades de asociación y trabajo entre sectores, y sea base

para el desarrollo de estrategias diferenciadas para fortalecerlo. En este sentido resulta crucial continuar con la medición de percepciones frente al proceso de paz, y desarrollar nuevos estudios que permitan comprender mitos e imaginarios positivos al respecto, así como temores percibidos por la población. Estos estudios deben ser insumo permanente para el Gobierno nacional en su estrategia de divulgación de los resultados y avances del proceso.

Finalmente, se sugiere difundir masivamente los mecanismos de participación que existen, tanto virtuales como presenciales, para suministrar aportes a la construcción de los acuerdos de paz con la guerrilla de las FARC - EP, y alentar a las organizaciones sociales, educativas y productivas a usarlos.

4.5.2. Transformaciones culturales para el logro de una paz duradera

La implementación efectiva y duradera de los acuerdos requiere no solo de cambios estructurales, sino transformaciones culturales profundas que permitan la construcción de paz a largo plazo. La violencia vivida por los pasados 60 años está encadenada a unos esquemas culturales que la han sustentado y alimentado. Por esto, es necesario emprender serios esfuerzos a corto, mediano y largo plazos orientados al cambio de imaginarios sociales antidemocráticos y legitimadores de la violencia. Esta será la única garantía real para la no repetición de las atrocidades de la guerra con las guerrillas.

En este sentido, la paz debe formar parte de un propósito de transformación de los relatos de construcción de región y de país. Resulta vital superar un imaginario justificador de la violencia y la ilegalidad, por razones de inequidad y pobreza que se ha anquilosado en las comunidades. Esto se relaciona con la interpretación

histórica de la violencia como un resultado ineludible e imposible de cambiar a futuro, el que se identifica en muchas referencias hechas por las personas sobre su historia. Por otra parte, el conflicto ha posicionado, con alta legitimidad, la violencia como vía idónea para resolver conflictos; en este sentido, un desafío transversal es generar competencias para la convivencia pacífica. Esto incluye superar las prácticas de abuso y vulneración contra los derechos de las mujeres, y de la población LGBTI, los que aún son más comunes en el contexto del conflicto armado. También implica la pro-

moción de una cultura del perdón y la reconciliación, que permita la sanación emocional de las víctimas y de pueblos enteros que han padecido la guerra, así como también superar la estigmatización de las regiones más afectadas por la violencia, consecuencia sentida por muchas comunidades. Por último, estas identifican con fuerza el reto cultural de transformar una cultura política clientelista, altamente permeada por la ilegalidad. En la tabla 17 se exponen ejemplos de citas referidas a algunos de los saldos culturales que deja el conflicto en las comunidades participantes.

TABLA /17 Ejemplos de citas que denotan retos frente a la cultura de paz.		
CATEGORÍA	REGIÓN (MUNICIPIO)	CITA
JUSTIFICACIÓN DE LA VIOLENCIA	Norte de Santander (La Playa, Ábrego y Hacarí)	“El conflicto y la violencia que se vive en el territorio han mermado esa posibilidad de soñar. El grupo considera que hasta que no cambien las situaciones de abandono que tienen estos territorios frente al Estado, y exista interés por los muchos recursos que se encuentran en estos municipios, el conflicto va a continuar, sin importar mucho que se logren finalizar los diálogos”.
NORMALIZACIÓN DEL CONFLICTO ARMADO	Norte de Santander	“El fin del conflicto no se va a dar nunca”.
SOLUCIÓN VIOLENTA DE CONFLICTOS	Huila y Caquetá (Caquetá)	“Aquí se tienen 1.300 casi 2.000 denuncias de agresiones entre adultos un fin de semana, donde los niños y niñas están en el núcleo familiar”.
VIOLENCIA SEXUAL E INEQUIDAD DE GÉNERO	Cauca (Caldono)	“Las mujeres son trofeos del conflicto y se usan como fuente de información”.

HOMOFOBIA	Huila y Caquetá (Florencia)	“Se necesita trabajar con familias, hoy perdura la homofobia y en el postconflicto va a ser más fuerte porque en las zonas rurales hay mucho miedo y amenazas a personas de los grupos LGTBI. Se necesita que haya más tolerancia, que cada persona pueda ser abiertamente lo que quiere ser”.
PERDÓN Y RECONCILIACIÓN	Antioquia y Chocó (Anorí)	“Este rencor hacia las instituciones del Estado ha llevado a que muchos campesinos vivan en la ilegalidad, no solo que se enfilen en las guerrillas sino que estén involucrados en la producción de hoja de coca; en este sentido es importante pensar en las estrategias de acercamiento y reparación a estas personas para poder alcanzar una paz duradera”.
ESTIGMA	Cauca (Miranda)	“Los jóvenes en Miranda no sacan su cédula en su municipio. Ellos la sacan en Cali, todo se da por la estigmatización”.
CULTURA POLÍTICA	Norte de Santander (El Tarra)	“Se debe cambiar la forma de hacer política. En el manejo de las campañas políticas, y de los partidos debe impedirse la corrupción de los políticos, la compra de votos y la forma de gobernar. La comunidad debe participar en el diseño de la política pública del municipio”.
CULTURA DE LA LEGALIDAD	Cauca (Almaguer)	“Los muchachos que quedan ahí son guerreristas, les gusta la plata fácil, les gusta impresionar”.

Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo.

Sin embargo, en este gran reto son muchos los recursos disponibles para empezar. Las comunidades muestran una gran capacidad de resiliencia, que está mediada, en algunos casos, por una fuerte identidad territorial o de gremio, en otros, por recursos espirituales, o por memorias de un tiempo de paz que les per-

mite mantener la esperanza de cambio. En este sentido, el trabajo de campo evidenció que parte de la visión de las comunidades ante el postconflicto es vivir una cultura de paz, que incluye contar con la capacidad de solucionar los conflictos pacíficamente y en el marco de la legalidad.

TABLA /18 Ejemplos de citas que denotan recursos para una cultura de paz.		
CATEGORÍA	REGIÓN (MUN.)	CITA
CAPACIDAD DE RESILIENCIA	Norte de Santander (Teorama)	“Ese capital humano de querer seguir luchando y solo con la muestra de querer sostenerse en medio de un conflicto como el que hemos tenido nosotros demuestra mucha capacidad humana, mucha valentía, mucha fortaleza”.
MEMORIAS DE PAZ	Norte de Santander (Tibú)	“En esa época la gente vivía muy en paz en 1988. Nunca se sabía qué era un enfrentamiento. Nunca se escuchaba que habían matado a alguien. La gente moría de muerte natural, la policía patrullaba y el ejército patrullaba normal. No con la zozobra que se vive hoy en día (...) Vivían en paz porque no habían cultivos ilícitos, eso es lo que trae desgracias a un pueblo, a una región.”
RECURSOS ESPIRITUALES	Norte de Santander (Tibú)	“Vino la violencia y me quitó todo (...), después salí de pastor y soy feliz porque Cristo está conmigo y la comunidad me ha ayudado”.
VISIONES DE PAZ	Antioquia y Chocó (Anorí)	“En el 2020 se llegó a una transformación cultural increíble, la gente se respeta y se protege, y de eso todos estaremos orgullosos”.
VISIONES DE LEGALIDAD	Antioquia y Chocó (Anorí)	“El pueblo cambió su mentalidad, de lo ilícito a lo lícito, volvió a la mentalidad del trabajo”.
EXPERIENCIAS DE PAZ	Huila y Caquetá (Tello)	“Se trabajan temas de convivencia, violencia sexual, ley de infancia y adolescencia, cómo los papás deben tratar a los niños, cómo se debe tratar en el hogar y cómo se debe manejar el grupo familiar sin que haya conflictos, sin que eso afecte al niño, al vecino, al esposo. Se ha visto mucha mejoría, se ha visto una tranquilidad después de eso”.
DESEOS DE FORMACIÓN Y ACOMPAÑAMIENTO	Huila y Caquetá (Tello)	“(Queremos) capacitación a las personas, especialmente de la zona rural, para que aprendan a expresarse, a vivir en paz y a solucionar sus diferencias acá entre nosotros mismos, sin necesidad de acudir a otros actores fuera de ley”.

Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo.

Recomendaciones

En una lógica de construcción de paz activa, se precisa de una gran estrategia de comunicación-educación que posibilite la visibilización de los acuerdos, así como el debate sobre los retos y cambios culturales, políticos y económicos que precisa la sociedad entera (el sector público, el privado y la ciudadanía) en el post-conflicto. Esta estrategia se recomienda hacerla desde el edu-entretenimiento, mecanismo que aprovecha las ventajas de la comunicación-educación para lograr la comprensión sobre el proceso, y un cambio social en términos de construcción de sentidos, de representaciones sociales e imaginarios sobre los conflictos sociales y la paz. La estrategia puede convocar la acción conjunta de los ministerios de Cultura, Educación y de la Información y las Comunicaciones, con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y el Ministro Consejero para el Postconflicto, los Derechos Humanos y la Seguridad; para trabajar de manera coordinada con las secretarías de Gobierno, Educación y Cultura, regionales y locales.

Esta estrategia de educación y comunicación debe propender por el fortalecimiento de la cultura democrática en el país. Lo anterior implica la activación de reflexiones contra el clientelismo y la corrupción, y en pro del voto consciente y de mejores prácticas electorales. Así mismo, se debe incluir la promoción de la participación y la responsabilidad democráticas, desde la niñez, con acciones de educación específicas encaminadas a instituciones educativas, organizaciones sociales, funcionarios públicos, candidatos y partidos, y el sector empresarial.

El fortalecimiento de una cultura de paz implica la superación de los imaginarios frente a la relación entre violencia y política, que aún hoy legitiman la violencia en casos de inequidad social o como vía para la obten-

ción de poder político y social. Por esto, las estrategias de educación y comunicación orientadas a la creación de una cultura de paz deben combatir explícitamente estos imaginarios, generando reflexión acerca de los mismos, así como ejemplos concretos y modelos a seguir que representen el tipo de cultura que se quiere instaurar.

De igual manera, es importante fomentar competencias ciudadanas para la construcción de una cultura que promueva el goce efectivo de los derechos fundamentales para todas las personas, en ámbitos privados (como la pareja y la familia), y públicos (el barrio, la comunidad, el trabajo).

La educación y la comunicación también deben ser una herramienta clave para el perdón y la reconciliación en la sociedad colombiana. Así lo han demostrado Suráfrica, Irlanda del Norte y Alemania, el logro de una cultura de paz requiere de la reflexión profunda de todos los miembros de la sociedad sobre los efectos que ha tenido el conflicto en sus historias, relaciones y prácticas cotidianas; la superación de emociones de rabia, rencor y odio hacia las personas que participaron del conflicto; así como el desarrollo de competencias y actitudes para la creación conjunta de nuevas formas de convivencia.

Es sabido que la guerra es uno de los mayores reproductores de prácticas de género machistas. En este sentido, el conflicto colombiano no es la excepción. Por esto, las estrategias de educación y comunicación para la paz deben incluir el fomento de comportamientos de géneros igualitarios y basados en el respeto mutuo, amparados en los derechos sexuales y reproductivos, y en la equidad de género. Lo anterior es fundamental para transformar los estereotipos relacionados con la masculinidad y la feminidad que son difundidos y fortalecidos por la cultura de guerra e ilegalidad que ha

imperado en el país, y que están en la base de las prácticas de violencia sexual e intrafamiliar, y discriminación por motivos de género y orientación sexual.

Por consiguiente, es importante emprender acciones de educación y comunicación orientadas a superar el estigma existente hacia las zonas –y los habitantes– que más han padecido el conflicto. Esto incluye combatir el estigma hacia las organizaciones y los líderes sociales de estas zonas. Por tanto, es aconsejable crear estrategias desde nacionales, regionales y locales, para el fortalecimiento de la identidad cultural y la identificación de recursos propios en estas regiones y municipios, y vincular a los medios de comunicación en la divulgación de los mismos, generando un reposicionamiento de la imagen de las zonas y sus habitantes. Además, se recomienda complementarlo con la recuperación y fortalecimiento de las tradiciones culturales locales y regionales, como estrategia para la activación de conectores en dichas zonas.

En todo esto es fundamental hacer uso del ámbito educativo formal, por lo que se puede aprovechar la reciente Ley 1732, de septiembre de 2014, por la cual se establece la cátedra de paz en todas las instituciones educativas del país, donde se puede promover la reflexión explícita sobre el proceso de negociación y la cultura de paz. Así mismo, se deben aprovechar todos los demás espacios de educación formal para promover, de forma transversal, el desarrollo de competencias ciudadanas y actitudes para la paz, desde el currículo explícito (ej. desde contenidos formales en clases, textos y actividades) y oculto (ej. desde la construcción de relaciones basadas en el respeto, formas de gobierno escolar democráticas, promoción de la mediación escolar y uso de pedagogías colaborativas).

De forma complementaria, se sugiere aprovechar la enseñanza de la historia para la reflexión sobre el con-

flicto y como vía para su no repetición. En este sentido, es importante extraer aprendizajes de los programas de enseñanza histórica de conflictos como la segunda guerra mundial o el apartheid. Estos han mostrado que la enseñanza de la historia, a través de recalcar la importancia de los actos cotidianos, de investigar sobre experiencias de paz y actos de resistencia hacia el conflicto, y de relacionar los eventos pasados con los retos presentes, son altamente exitosos para crear reflexiones profundas y transformadoras, necesarias para la construcción de una cultura de paz en las futuras generaciones. Lo anterior se puede impulsar en los niveles educativos, fomentando no solo conocimientos sino también habilidades y actitudes para la paz.

Lo expuesto implica la construcción de orientaciones prácticas nacionales en educación para la paz y enseñanza de la historia, así como la promoción de investigación sobre mejores prácticas. Son muchas las experiencias educativas que existen en Colombia y que pueden ser replicadas y adaptadas para los diversos contextos culturales del país, lo que también implicará fortalecer la evaluación de los programas con el propósito de hacer expansión de aquellos que tengan impactos positivos comprobados. Por otra parte, es deber de las secretarías de educación certificadas acompañar a las instituciones educativas en el fomento de competencias ciudadanas y actitudes para la paz en todos niveles de la educación formal.

De forma complementaria, es importante apoyar la investigación en temas de postconflicto como una manera de involucrar a la academia y a las instituciones de investigación al proceso y, a su vez, de generar conocimiento que apalanque la preparación del postconflicto y la implementación de los acuerdos y, así mismo, permita comprender los avances respecto de la transformación de imaginarios para tomar medidas orientadas

a mejorar los programas de educación y comunicación.

Adicionalmente, se debe incluir a las organizaciones sociales e instituciones educativas para aprovechar los espacios de educación no formal en la promoción de una cultura de paz, por ejemplo, desde el uso de prácticas artísticas, deportivas y comunitarias para hacerlas aliadas en la construcción de una cultura de paz en el país.

Finalmente, se recomienda vincular activamente a los medios de comunicación masivos y alternativos – nacionales, regionales y comunitarios–, en la promoción de una cultura de paz, y en la creación de programas y estrategias de edu-entretenimiento orientados a diferentes públicos, que promuevan la reflexión sobre las representaciones sociales existentes que sustentan la violencia en el país. Lo anterior también se puede reforzar utilizando las redes sociales y virtuales. Todos estos ámbitos de divulgación (educación formal, no formal, e informal) pueden interactuar en una gran estrategia de educación y comunicación que tenga metas de corto, mediano y largo plazos referidas a la movilización por la salida negociada y a la transformación cultural para el logro de una paz estable y duradera.

Referencias

CEDE. (2004) Una política de tierras en transición. Documento CEDE 2004-29. Bogotá: Universidad de los Andes y Banco Mundial - Colombia.

CHCV. (2015) Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. La Habana.

Fundación Ideas para la Paz; Checchi and Company Consulting Colombia. (2014) Diagnóstico de acceso a la justicia en zonas de consolidación en Colombia. Bogotá: Sin publicar.

González, F. E. (2014) Poder y violencia en Colombia . Bogotá: Ediciones Antropos.

Ley No. 1454. Diario Oficial de la República de Colombia. (2011 de 28 de junio) Bogotá, Colombia.

Martínez, Y. (2002) La tenencia de la tierra en Colombia. Bogotá: Sociedad Geográfica Colombiana.

Mesa de Conversaciones. (2014) Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral. La Habana.

Ministerio de Minas y Energía. (2012) Censo minero departamental: 2010 - 2011. Recuperado en Noviembre de 2014, de Censo minero departamental: 2010 - 2011: <http://www.minminas.gov.co/censominero>.

PNUD. (2011) Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Bogotá: PNUD.

Zavala, R. (2014) Seguridad y Soberanía alimentarias. Obtenido de <http://sostenibilidad.semana.com/ediciones/articulo/seguridad-soberania-alimentarias/31416>.



ISBN: 978-958-59274-7-6

Fundación Ideas Para La Paz (FIP)

Calle 100 No. 8ª – 37 Torre A. Of. 305
Bogotá Tel. (57-1) 218 3449
e-mail: fip@ideaspaz.org
www.ideaspaz.org



Capacidades locales para la paz

Resultados y recomendaciones nacionales