

Antioquia y Chocó

Capacidades locales
para la paz

03/16

ANTIOQUIA

CHOCÓ

Recursos y retos para el postconflicto en la región Antioquia y Chocó

Capacidades locales para la paz

Autor:

Paulo Tovar S.

Con la colaboración de:

Isabel Bibiana Berrio

Carlos Montoya



03/06



Capacidades locales para la paz

Recursos y retos para el postconflicto en la región de Antioquia y Chocó

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

Norte de Santander

Juan Carlos Cordón	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	

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

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



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: 978-958-59274-5-2
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. 8* – 37, Torre A, Oficina 305
www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org

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.



Contenido

I. Presentación	11
II. Introducción	15
III. Caracterización de la región	18
3.1. Información geográfica y demográfica	18
3.2. Pobreza en la región: Necesidades Básicas Insatisfechas	20
3.3. Conflicto Armado y Violencia	21
IV. Recursos y retos para el posconflicto en la Región Antioquia-Chocó	25
4.1. Es necesario impulsar más escenarios de diálogo y reflexión sobre las visiones del territorio.	25
Apéndice 1: La visión de salir al campo sin miedo	29
4.2. La promoción de la participación ciudadana en el postconflicto tiene, en el movimiento social, socios ideales	29
4.3. En las Juntas de Acción Comunal (JAC) y las Autoridades Tradicionales está la clave para la gestión de conflictividad social en los territorios rurales	33
Apéndice 2: Conflictividades que rebosan la capacidad de gestión de los actores étnicos y comunitarios.	35
4.4. Se requiere nuevos esquemas de relacionamiento nación-territorio, que atiendan las particularidades del territorio y de sus autoridades municipales	36
4.5. Los departamentos pueden desempeñar un papel activo en la gestión de problemáticas regionales	39
4.6. Por la ausencia de información, el debate sobre el actual proceso de paz se está centrando en aspectos polémicos o en el recuerdo de procesos pasados	42
V. Recomendaciones	44
5.1. Sobre la articulación de visiones del territorio	44
5.2. Sobre la gestión de las alternativas de desarrollo	45
5.3. Sobre el movimiento social del territorio	45
5.4. Sobre el impulso al movimiento social	46
5.5. Sobre el relacionamiento Nación - Territorio	46
5.6. Sobre la asociatividad municipal	47
5.7. La socialización y discusión sobre los avances del proceso de paz	48
Referencias	49

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 inicios 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 colombiano debe resolverse por la vía negociada. Y dos, nuestra creencia en que ninguna negociación, por exitosa que sea, traerá por sí sola la paz a nuestro 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 ese motivo, si queremos construir la paz en nuestro país no es suficiente que los grupos armados ilegales depongan sus armas y se reintegren a la vida civil. Además de ello, tenemos el enorme reto de realizar cambios en nuestras instituciones (entendidas como ordenamientos jurídicos y leyes, y como diseños institucionales), en nuestras relaciones y, en general, 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 consciencia sobre el camino que hemos recorrido. Detener el espiral de la violencia es un reto de la

sociedad colombiana en su conjunto, el cual 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 a nivel institucional y comunitario, difícilmente podremos hacer frente a los dilemas que nos planteará el postconflicto. En ese sentido, es fundamental que las políticas públicas, sobre todo las provenientes del nivel nacional, se formulen con base en diagnósticos cercanos de la realidad local y que atiendan de manera efectiva la realidad territorial y sus distintos rostros.

Por otro lado, resulta inaplazable emprender el fortalecimiento de las capacidades de los actores locales para gestionar y hacer frente a los dilemas propios del postconflicto. Desde nuestro punto de vista, son estos actores locales los que podrán hacer 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 el marco del cual las capacidades territoriales deben reconocerse y fortalecerse 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 objeto 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 éste 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 conformada por éste y por 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 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), los cuales aportaron al proyecto en la fase de difusión nacional y local de resultados.

La serie se conforma de un documento de síntesis de resultados, un documento de metodología y cuatro documentos regionales. Todos ellos fueron posibles gracias al esfuerzo y dedicación no sólo 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 que tuvimos el privilegio de conocer en el transcurso de estos meses, vean reflejadas sus expectativas sobre el postconflicto en ellas. Nuestro reconocimiento y gratitud a ese conjunto de ciudadanos que día a día construyen la paz de nuestro país.



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 siguiente documento contiene los principales hallazgos de la región Antioquia y Chocó obtenidos en el marco del proyecto “*Capacidades locales para la paz*”. Este proyecto se realizó gracias al convenio para el “*fortalecimiento de la gestión institucional de las entidades territoriales en materia de seguridad y convivencia ciudadana en el marco del posconflicto*” suscrito entre el Ministerio del Interior y la Fundación Ideas para la Paz en 2014, e implementado en asocio con la Fundación Paz y Reconciliación.

De forma complementaria, el proyecto contó, en su fase final, con el apoyo del Programa de Reintegración con Enfoque Comunitario (CORE) de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) que cuenta con el soporte financiero de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). En el marco de esta cooperación fue posible elaborar los presentes documentos, así como talleres de devolución de resultados del proyecto en cada una de las regiones focalizadas, los que sirvieron a su vez para dar un adecuado cierre al proceso con los participantes locales.

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, el que fue implementado en 46 municipios de seis departamentos colombianos, históricamente golpeados por la violencia armada.

El proyecto contó con tres componentes: el primero, de investigación, pretendía generar luces sobre el estado actual del conflicto armado en las regiones focalizadas, así como la percepción de las comunidades sobre las negociaciones entre el Gobierno y Farc. Para esto se entrevistaron en total cerca de 100 actores clave. El segundo, de intervención, 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

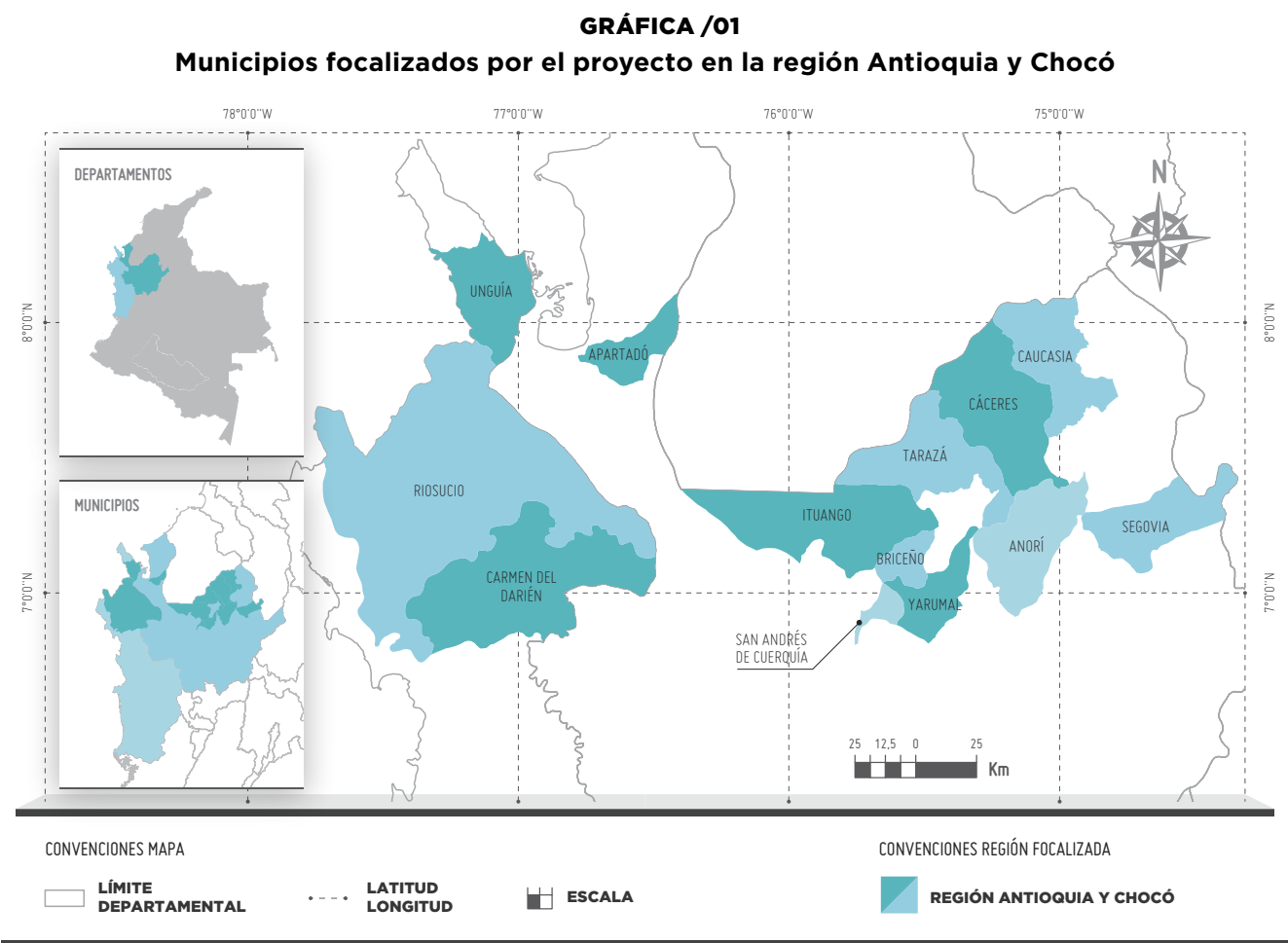
experiencias y recursos; con representantes del sector público, la sociedad civil y el sector productivo. Para este componente se realizaron, en las cuatro regiones, 266 entrevistas y grupos focales, 42 talleres locales y un taller nacional de intercambio de experiencias y análisis de políticas. Con el tercero y último componente, de análisis y acompañamiento institucional, se buscó analizar las capacidades institucionales en materia de seguridad y convivencia ciudadana, orden público y conflictividad social; así como apoyar a las alcaldías y gobernaciones en estos temas. Para esto se realizaron entrevistas a mandatarios, un taller nacional, un análisis de la ejecución presupuestal de las regionales focalizadas, un diagnóstico de planes e instancias de coordinación local y departamental en la materia, y se brindaron apoyos específicos a mandatarios e instancias de coordinación.

En el marco del proyecto, la región Antioquia-Chocó estuvo constituida por 13 municipios (10 antioqueños y tres chocoanos), todos históricamente afectados por el conflicto armado. El siguiente mapa permite identificar los respectivos municipios y su ubicación respecto del departamento y el país.

Los municipios, a su vez, forman parte de las siguientes subregiones:

- Norte de Antioquia: Briceño, Ituango, San Andrés de Cuerquia, Yarumal
- Noreste de Antioquia: Anorí, Segovia
- Bajo Cauca Antioqueño: Tarazá, Cáceres y Caucasia
- Urabá Antioqueño: Apartadó
- Darién chocoano: Unguía, Riosucio y Carmen del Darién.

Para el desarrollo del proyecto se contó con un equipo regional de ocho personas: una coordinadora regional, un investigador, un analista y cinco gestoras



Fuente: Elaboración FIP

territoriales; todos trabajaron de la mano del equipo nacional. Como se mencionó anteriormente, el proyecto contó con tres componentes; la Tabla No. 1 (página siguiente) contiene el número de actividades realizadas en cada uno de ellos:

De acuerdo con la información compilada y sistematizada, se llevaron a cabo 155 actividades regionales (incluyendo la revisión de 38 planes), además del taller de devolución de resultados. A los 15 diálogos regionales se convocaron actores de la sociedad civil, la

institucionalidad pública y el sector productivo. Quienes asistieron pertenecían en un 73% al primer tipo de organizaciones, 23% al segundo y 4% al tercero. Vincular al sector productivo a este tipo de escenarios sigue siendo un reto. Al final del trabajo de campo en la región, se convocó a los mandatarios a un Encuentro Nacional de Alcaldes y Gobernadores que tenía como objetivo generar una reflexión conjunta sobre los retos de un escenario de paz, e identificar aprendizajes y oportunidades de las regiones para el posconflicto. Así

mismo, se efectuó un Taller Nacional de Intercambio de Experiencias de Construcción de Paz, al que se convocaron diversos líderes regionales, que habían participado en las actividades del proyecto.

El trabajo de campo permitió identificar una serie de recursos y retos para el posconflicto en la región que en el presente documento, se organizan en seis tesis. Estas constituyen el núcleo del documento, por esto: en la primera sección se presenta una caracterización general de la situación socio-económica y el conflicto armado en los departamentos y municipios, con el propósito de contextualizar al lector. En la segunda se presenta cada una de las tesis en términos de retos y recursos de la región para el posconflicto. Finalmente,

en la tercera, se plantean recomendaciones de política pública, relevantes para los distintos niveles de gobierno y otros actores de la región interesados en la preparación del territorio en su proceso de transición hacia el postconflicto.

Este documento 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 donde se presentan algunos recursos regionales, cuantitativos y cualitativos, construidos en el marco del proyecto. Se espera que estas publicaciones contribuyan al clamor nacional de lograr construir una paz estable y duradera en Colombia.

TABLA /01 Actividades realizadas en la Región Antioquia - Chocó		
COMPONENTE	TIPO DE ACTIVIDAD	TOTAL POR ACTIVIDAD
INVESTIGACIÓN	Entrevistas a profundidad	31
	Entrevistas apreciativas	58
	Grupos focales	10
	Diálogos sobre visiones y recursos (1)	6
	Diálogos sobre retos y experiencias de paz a partir de cartografía social (2)	6
INTERVENCIÓN	Diálogos conjuntos (1 y 2)	3
	Taller de intercambio de Experiencias	1
	Asistencia técnica a Consejos de Seguridad y Convivencia, y Comités de Orden público	1
	Análisis de planes	38
ANÁLISIS Y ACOMPAÑAMIENTO INSTITUCIONAL	Taller de mandatarios	1
TOTAL		155

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

III. Caracterización de la región

3.1. Información geográfica y demográfica

El departamento de Antioquia está ubicado al norreste de Colombia, lo conforman 125 municipios, agrupados en nueve regiones geográficas²: Urabá, Occidente, Suroeste, Valle de Aburrá, Bajo Cauca, Magdalena Medio, Norte, Nordeste y Oriente (Gobernación de Caquetá, 2015). Cuenta con una superficie de 63.612 km2 lo que representa alrededor del 6% del territorio nacional. La población proyectada para 2014, según Censo DANE 2005, es de 6.378.132 habitantes de los cuales el 78,1% se ubica en zonas urbanas y 21,9% en rurales. El departamento de Chocó, por su parte, se ubica en el occidente del país, en la región de la llanura del Pacífico. Está dividido en 30 municipios y tiene una superficie de 46.530 Km2, lo que representa alrededor del 4% del territorio nacional. Chocó cuenta con 495.151 habitantes, de los cuales el 49,2% se ubica en zonas urbanas y el 50,8% en rurales.

La información presentada, incluida en la Tabla No. 2 (página siguiente), permite constatar la existencia de fuertes contrastes entre ambos departamentos, en particular, son llamativas las diferencias en el número de habitantes y en los porcentajes de su ubicación urbano/rural.

La Gráfica No. 2 muestra la población de los 13 municipios del proyecto, distinguiendo urbano (cabecera) y rural.

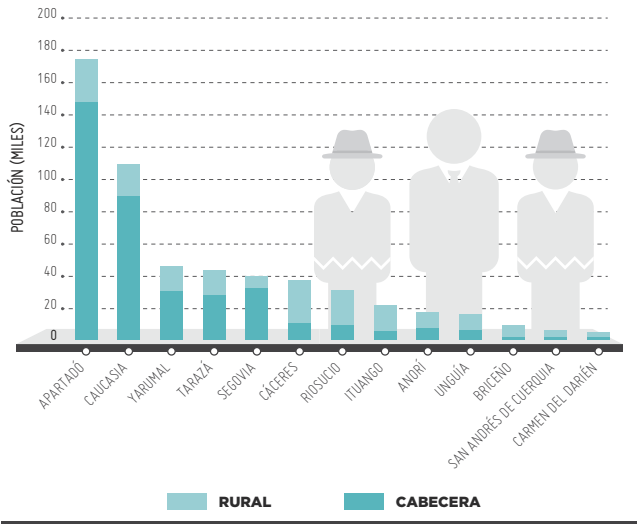
Como se observa, se trata de municipios en su mayoría por debajo de los 50.000 habitantes, con proporciones variables, pero significativas de población rural; en 8 de los 13, este tipo de población supera la del casco urbano. Por encima de los 100 mil habitantes solo se encuentran Apartadó y Caucasia, cuya población es principalmente urbana.

Por otra parte, la composición poblacional por pertenencia étnica es un aspecto importante de esta región, la que cuenta con comunidades indígenas Emberá Chamí, Emberá Katio, Tule y afrodescendientes (Departamento Administrativo de Planeación, 2012). La Tabla No. 3 contiene la información respectiva³.

En particular, la población afrodescendiente constituye un porcentaje muy significativo (por encima del 60%) de los municipios del Darién chocono, y significativo (por encima del 15%) en los antioqueños de Apartadó, Cáceres y Segovia.

La población indígena, presente en 8 de los 13 municipios, representa en general porcentajes bajos, salvo el caso de El Carmen del Darién con el 24%.

GRÁFICA /02
Población municipios región Antioquia - Chocó (2014)



Fuente: Elaboración propia con información del DANE.

...

² Los municipios focalizados por el proyecto, como consta en la introducción, mantuvieron esta misma regionalización.
³ Los cálculos se realizan con información de 2012, por ser falta de disponibilidad de información más reciente o proyecciones.

TABLA /02.
Información General Departamentos de Antioquia y Chocó

	DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA	DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ
CAPITAL:	Medellín	Quibdó
SUPERFICIE:	63.612 km²	46.530 km²
POBLACIÓN (2014)	6.378.132 hab.	495.151 hab.
DIVISIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA	125 municipios	30 municipios

Fuente: Elaboración propia con información del DANE.

TABLA /03
Población por grupo étnico. Municipios de la Región Antioquia - Chocó (2012)

SUBREGIÓN	MUNICIPIO	POBLACIÓN AFRO	POBLACIÓN INDÍGENA	NINGÚN GRUPO ÉTNICO	TOTAL
BAJO CAUCA	Cáceres	27%	2%	71%	100%
	Caucasia	10%	1%	89%	100%
	Tarazá	9%	0%	91%	100%
NORESTE	Anorí	4%	0%	96%	100%
	Segovia	19%	1%	79%	100%
NORTE	Briceño	12%	0%	88%	100%
	Ituango	3%	1%	96%	100%
	San Andrés de Cuerquia	5%	0%	95%	100%
URABÁ	Yarumal	2%	0%	98%	100%
	Apartadó	40%	1%	59%	100%
DARIÉN	El Carmen del Darién	67%	24%	9%	100%
	Riosucio	77%	8%	15%	100%
	Unguía	85%	9%	6%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Anuario Estadístico de Antioquia 2012

3.2. Pobreza en la región:
Necesidades Básicas Insatisfechas

Generalmente, los 13 municipios presentan deficiencias elevadas en términos de desarrollo. En el presente documento se opta por el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI⁴ para ilustrar tal situación (Tabla No. 4).

De la Tabla No. 4 se resaltan varios aspectos. Primero, se trata de indicadores altos, en 8 de los 13 municipios el indicador supera el 50% lo que supone que más de la mitad de la población pertenece a hogares pobres. Es notorio el caso de los municipios chococanos de Riosucio y El Carmen del Darién en los que el

NBI alcanza valores de 90,7 y 85,2%, respectivamente. Segundo, la situación rural es más complicada que la urbana. En 11 de los 13 municipios el indicador de NBI es más alto en las zonas rurales respecto de las cabeceras. El caso de Ituango es muy significativo, en este municipio el NBI rural es 51 puntos porcentuales mayor que el urbano. Tercero, la pobreza de los municipios es mayor al promedio de sus respectivos departamentos y al promedio de la nación. Con excepción de Unguía, todos los municipios se encuentran por encima del indicador departamental y, con excepción de Apartadó, estos se hallan por encima del indicador nacional. Carmen del Darién, siendo el caso más crítico, está 63 puntos porcentuales por encima del NBI nacional.

TABLA /04

NBI en la región Antioquia - Chocó (2011)

DEPTO.	SUBREGIÓN	MUNICIPIO	NBI - RURAL	NBI - CABECERA	NBI TOTAL	DIF. DEPTO.*	DIF. NACIÓN**
ANTIOQUIA	BAJO CAUCA	Cáceres	68,5	61,3	66,8	43,8	39,0
		Caucasia	70,8	48,6	52,4	29,4	24,6
		Tarazá	61,9	62,0	62,0	39,0	34,2
	NORESTE	Anorí	56,2	41,6	48,1	25,2	20,4
		Segovia	66,5	35,5	41,4	18,4	13,6
		Briceño	59,3	43,7	55,0	32,1	27,3
	NORTE	Ituango	78,9	28,1	65,2	42,3	37,4
		San Andrés de Cuerquia	44,9	30,4	37,2	14,3	9,5
		Yarumal	40,7	25,9	28,3	5,3	0,5
	URABÁ	Apartadó	44,3	21,2	24,5	1,6	-3,2
	CHOCÓ	DARIÉN	Carmen del Darién	91,4	88,5	90,7	11,5
Riosucio			79,9	99,7	85,2	6,0	57,4
Unguía			68,7	42,2	60,6	-18,6	32,8

Fuente: Elaboración propia a partir de datos DANE. * Diferencia entre el indicador del municipio y el indicador del respectivo departamento. **Diferencia entre el indicador del municipio y el indicador de la nación

⁴ El NBI reúne 5 componentes: Dependencia económica, Hacinamiento crítico, Inasistencia escolar, Déficit en servicios básicos y en los materiales de las viviendas. El índice muestra el porcentaje de personas por municipio que habitan hogares con, al menos, una de esas cinco necesidades básicas insatisfechas.

En síntesis, la lectura del NBI muestra que los niveles de pobreza de los 13 municipios son altos, y que esta problemática es más aguda en los territorios rurales. Esto último reviste especial importancia al retomar los datos de la Gráfica No. 2, en la que se evidencia que en la mayoría de municipios, el número de pobladores rurales supera al de urbanos.

3.3. Conflicto Armado y Violencia

3.3.1. Breve historia del conflicto armado en la región

Con el ánimo de contextualizar las 6 tesis significativas para el posconflicto, objeto del Capítulo II, a continuación se presentan algunos aspectos generales del conflicto en la región⁵. Los 13 municipios comparten una dinámica que incluye cuatro momentos, en algunos casos sobrepuestos. Primero, la conformación o asentamiento de grupos guerrilleros principalmente en los municipios antioqueños, desde finales de la década de los años 60 hasta mediados de los 70, aprovechando la desconexión del Estado central con estos territorios y el inconformismo de campesinos, sindicatos, estudiantes e incluso miembros de la iglesia, con las relaciones de poder y propiedad vigentes en la región. Segundo, el esfuerzo por recuperar el control del territorio por parte de las Fuerzas Armadas desde principios de la década de los 70, que en la década siguiente coexistirá con la aparición, instalación y operación de grupos paramilitares tanto en las subregiones de Antioquia como en las del Chocó. Bajo esta confluencia, inicia un periodo no solo de confrontación contra los grupos guerrilleros, sino también de violencia contra los movimientos de izquierda y, generalmente, contra cualquier habitante que pudiera ser considerado parte de la base social de la guerrilla. Esta confrontación fue particu-

larmente sentida en la subregión noreste de Antioquia (Centro de Memoria Histórica, 2010). El tercer momento transcurre durante la década de los 90 hasta el periodo 2005/2006. Corresponde a la agrupación de los grupos paramilitares bajo la estructura de las Autodefensas Unidas de Colombia –AUC y la consolidación del control territorial –militar, económico y político– de sus bloques en la región, particularmente el Bloque Mineros (en el Bajo Cauca) y el Bloque Elmer Cárdenas (Urabá y Darién). Bajo la hegemonía de estas estructuras, la violencia contra la población civil se escala de forma alarmante y, a la vez que la presencia de las guerrillas disminuye, el objetivo contrainsurgente comienza a reemplazarse por el interés en el control de actividades ilícitas como el narcotráfico (principalmente en el Bajo Cauca), y actividades lícitas, pero altamente informales como la minería (en las subregiones Noreste y Darién). Con la desmovilización de las AUC se inicia el cuarto momento, en el que se presenciará el interés de las guerrillas por hacerse nuevamente a algunos de estos territorios, así como el surgimiento de un nuevo actor: las bandas criminales o Bacrim, actor desconectado de las bases sociales y, en cambio orientado al control de las rutas y recursos producto de la minería ilegal (de nuevo en el Noreste y el Darién), el narcotráfico y la extorsión (principalmente en el Bajo Cauca).

3.3.2 Indicadores recientes de Violencia e Impacto Humanitario

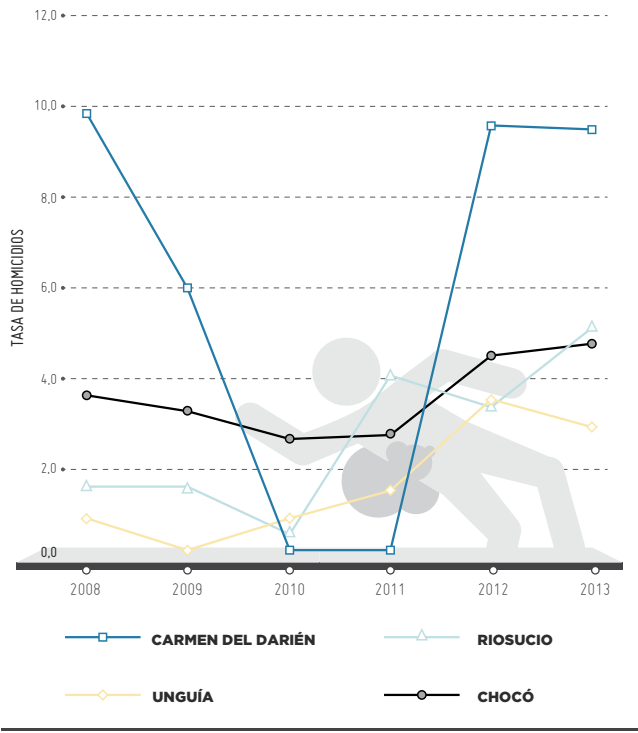
Luego del anterior barrido por las dinámicas del conflicto en la región, resulta de interés presentar algunos indicadores recientes (periodo 2008-2013) de violencia e impacto humanitario. El objetivo de esta presentación es resaltar la situación de los indicadores en la región antes que profundizar en sus razones explicativas. Por esto, la lectura de los datos se acompaña de algunas hipótesis sobre su comportamiento, que son consistentes

⁵ No se trata, por tanto, de una descripción exhaustiva de las dinámicas de la guerra y sus actores, sino de la presentación de unas líneas generales que permiten enmarcar la complejidad de la misma en estos territorios.

con la caracterización, pero no constituyen hallazgos del proyecto como tal.

Para empezar, las gráficas Nos. 3 y 4 contienen la información sobre la tasa de homicidios⁶ en los municipios de cada subregión y el departamento correspondiente.

GRÁFICA /03
Tasa de homicidios x 10.000 habitantes en el Darién Chocoano (2008-2013).

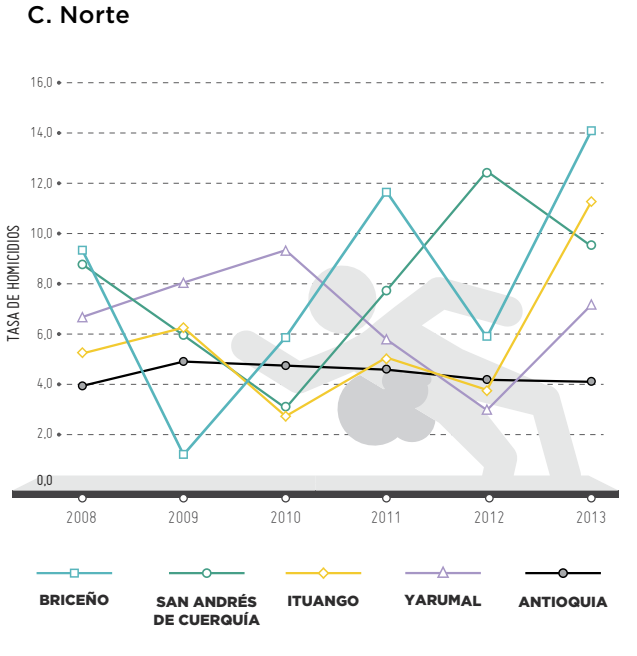
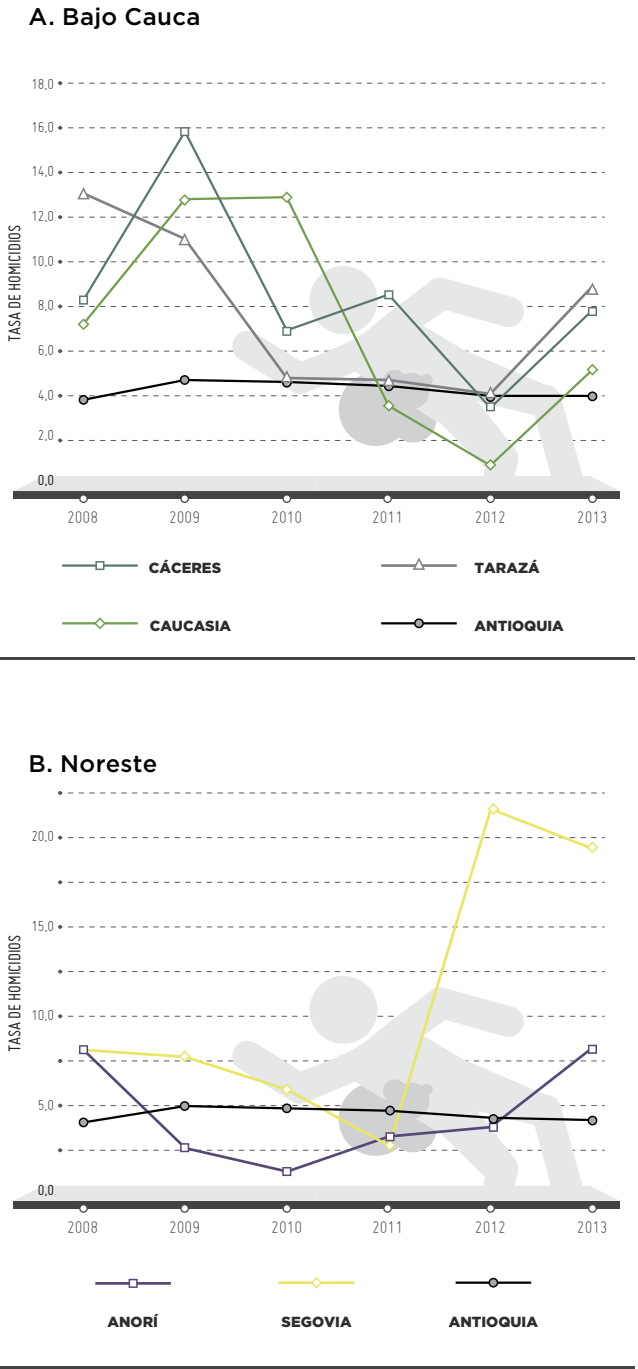


Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Policía Nacional.

...

⁶ En el presente documento se utiliza la tasa por 10.000 habitantes dado el tamaño de la población de los municipios.

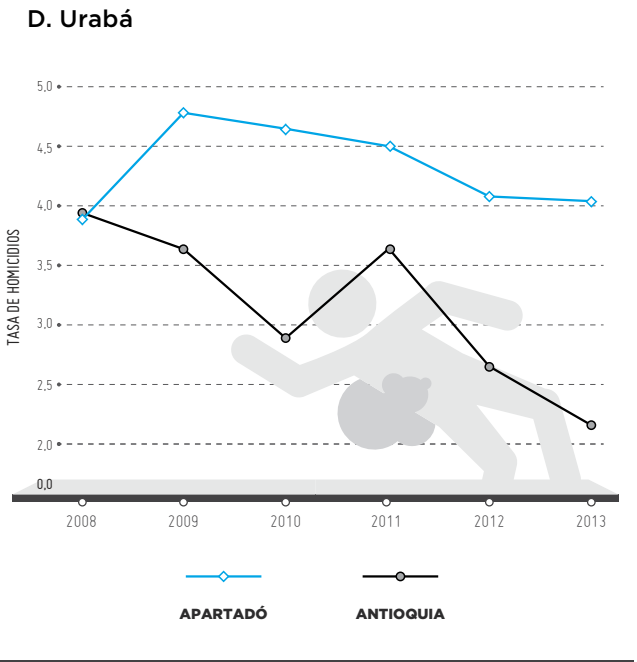
GRÁFICA /04
Tasa de homicidios x 10.000 habitantes en las subregiones de Antioquia (2008-2013)



Dos aspectos llaman la atención en las gráficas. Primero, salvo contadas excepciones, la tasa de homicidios de estos municipios se mantiene por encima de la departamental. Segundo, en nueve el indicador aumenta en 2013 respecto de 2012. Estos dos aspectos muestran que, además de la problemática de pobreza descrita en la sección anterior, los municipios de la región enfrentan serios retos en términos de violencia. El aumento de las tasas y su ubicación por encima de la cifra departamental, se puede interpretar como una consecuencia del cuarto momento descrito en el numeral 3.1; esto es, la instalación en el territorio de estructuras criminales que recurren a la violencia para controlar actividades ilícitas o altamente informales en el territorio.

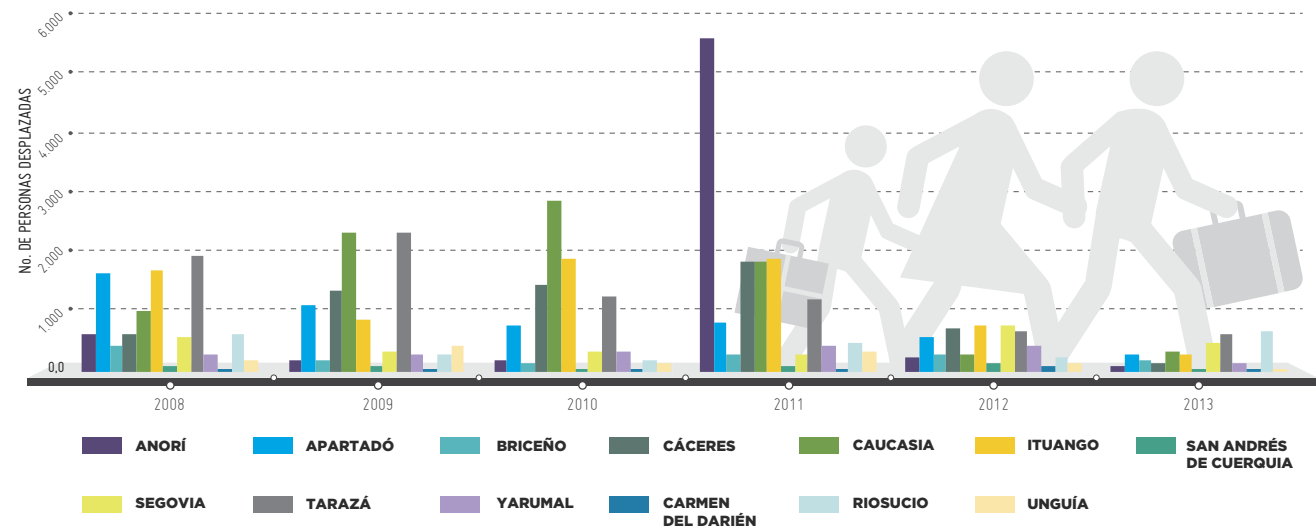
En contraste a la tasa de homicidios, los principales indicadores de impacto humanitario (desplazamiento forzado por expulsión y eventos con minas antipersona) tienden a disminuir en la región. La Gráfica No. 5 (página siguiente) muestra cómo el número de víctimas de desplazamiento forzado disminuye en los últimos años. En este sentido, es de resaltar que mientras en 2008 el promedio de personas desplazadas en la región fue de 734 (y en 2011 de 1.137), en el 2013 es de 255. Se presume que esta disminución también está asociada al carácter de las Bandas Criminales, cuyo interés, al menos en años recientes, no estaría en el control del territorio (lo que generaría desplazamiento), sino en el control de actividades ilícitas, lo que ocasiona un mayor impacto en la violencia homicida.

Finalmente, los eventos con Minas Antipersona en 2013 tienden a descender respecto de 2008, aun cuando en algunos casos aumentaron respecto de 2012 (Gráfica No. 6, página siguiente). Esta disminución, en el departamento de Antioquia, es consecuente con el fuerte esfuerzo de la Gobernación en impulsar programas de Educación en el Riesgo de Minas Antipersona (ERM). Sin embargo, como se detallará en los hallazgos del proyecto, hay una alta preocupación de la población por las MAP en el territorio y se les percibe como un alto riesgo en el posconflicto.



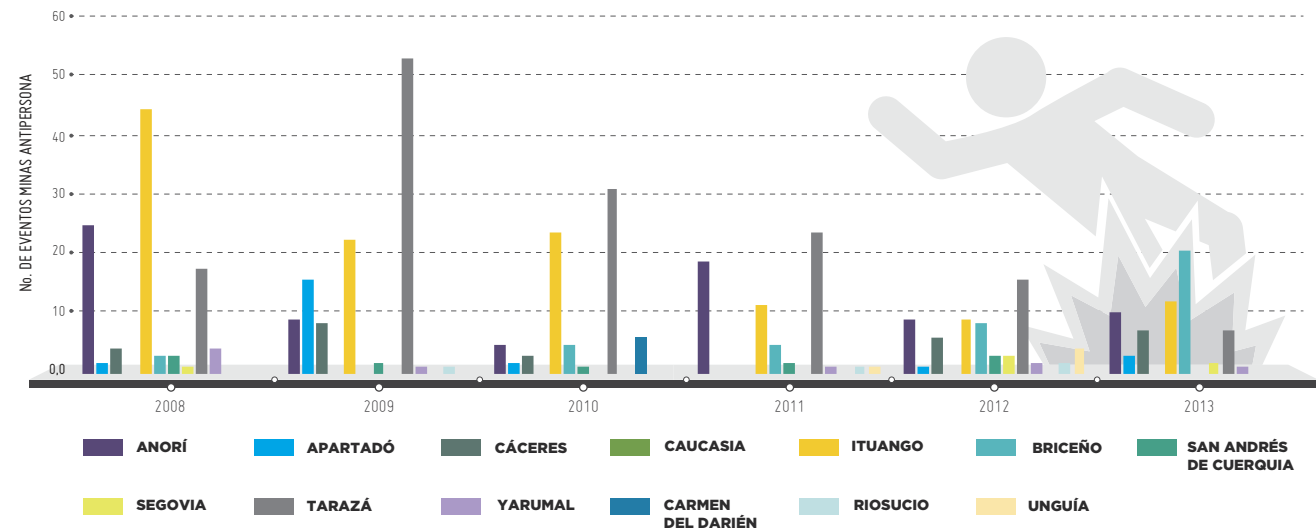
Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Policía Nacional.

GRÁFICA /05
Número de personas desplazadas en la región (2008-2013)



Fuente: Elaboración propia a partir de Sipod y Registro Único de Víctimas (RUV).

GRÁFICA /06
Eventos MAP en la región (2008-2013)



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Programa Presidencial de Acción Integral contra las minas antipersona.

IV. Recursos y retos para el posconflicto en la Región Antioquia-Chocó

A continuación se presentan las 6 tesis significativas (y dos apéndices⁷) que sintetizan los principales hallazgos del proyecto en la región Antioquia-Chocó. Se trata de:

- 4.1. Es necesario impulsar más escenarios de diálogo y reflexión sobre las visiones del territorio.
Apéndice 1: la visión de salir al campo sin miedo.
- 4.2. La promoción de la participación ciudadana en el posconflicto tiene, en el movimiento social, socios ideales.
- 4.3. En las Juntas de Acción Comunal (JAC) y las Autoridades Tradicionales está la clave para la gestión de conflictividad social en los territorios rurales.
Apéndice 2: conflictividades que rebosan la capacidad de gestión de los actores étnicos y comunitarios.
- 4.4. Se requieren nuevos esquemas de relacionamiento nación-territorio, que atiendan las particularidades de las regiones y sus autoridades municipales.
- 4.5. Los departamentos pueden jugar un rol activo en la gestión de problemáticas regionales.
- 4.6. Por la ausencia de información, el debate sobre el actual proceso de paz se está centrando en aspectos polémicos o en el recuerdo de procesos pasados.

Cada tema corresponde a un numeral de la sección. Inicia con una reflexión que recoge el sentido general

del tema y prosigue mediante el desarrollo detenido de sus aspectos constitutivos. En un capítulo posterior, se presentan las recomendaciones frente a estos temas.

4.1. Es necesario impulsar más escenarios de diálogo y reflexión sobre las visiones del territorio.

Los actores locales que participaron en la investigación ven en el postconflicto la oportunidad de impulsar una agenda amplia de desarrollo en la que los temas de productividad, infraestructura y provisión de servicios básicos se ubican en primera fila. Al profundizar en el tipo de productividad anhelada, se encuentra que estos actores reclaman un modelo de desarrollo que reconoce y promueve modos de vida tradicionales, en particular, el estilo de producción del campesino local. Al mismo tiempo estos actores demandan una fuerte transformación del territorio en términos de infraestructura y provisión de servicios básicos. Se trata de posturas que no son contradictorias, pero sí evocan la siguiente pregunta: ¿cómo llevar a la práctica lo segundo, garantizando la promoción de lo primero? La respuesta a la pregunta se complejiza por la presencia en estas regiones de grandes proyectos minero - energéticos que movilizan altos flujos de capitales, pueden apalancar inversiones cuantiosas, pero son identificados por las comunidades como un riesgo. Por lo anterior, en un escenario de postconflicto resulta clave continuar promoviendo escenarios para que los distintos actores tengan la posibilidad de dialogar sobre sus visiones y se puedan articular iniciativas que contribuyan a las transformaciones productivas, de infraestructura y provisión de servicios básicos que los territorios demandan.

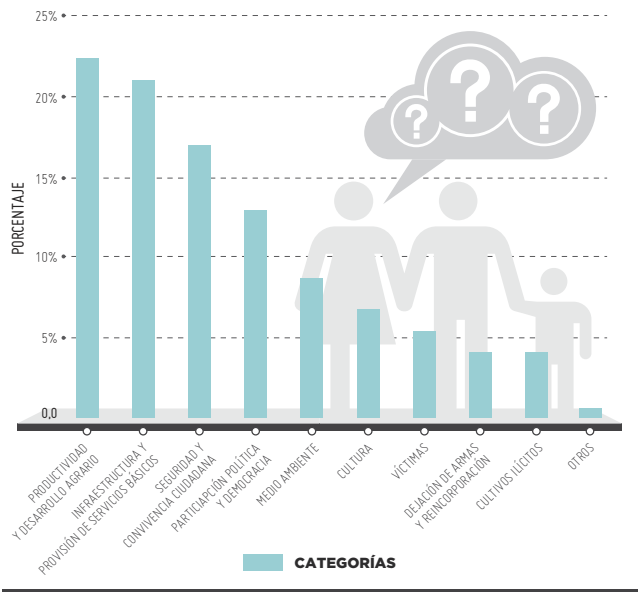
A continuación se desarrollan en detalle los aspectos enmarcados en la anterior reflexión.

7 En la elaboración del documento se encontraron dos aspectos cuya inclusión se valoró como necesaria, si bien no constituían nuevas tesis. Estos dos temas se presentan como apéndices, no porque profundicen la tesis, sino por su complementariedad temática.

4.1.1 El sueño de una agenda amplia de desarrollo y la reivindicación del modo de vida campesino

Las condiciones para el desarrollo de estos territorios son precarias; el balance sobre el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas en la región, presentado en el capítulo anterior (Tabla No. 4), lo demuestra. Frente a esta situación, no sorprende que al preguntarles a los actores clave sobre sus sueños para la región en el posconflicto⁸, las frecuencias más altas de respuestas se orienten a los temas de productividad (21,7%) y provisión de servicios básicos (20,4%), tal como lo muestra la siguiente gráfica⁹:

GRÁFICA /6:
Sueños para el postconflicto (categorizados) para la Región Antioquia y Chocó



Fuente: entrevistas del proyecto.

• • •

⁸ Las entrevistas del proyecto incluían preguntas sobre los sueños para el territorio en el posconflicto, para mayor información ver la cartilla de metodología.
⁹ La gráfica muestra las categorías en las que se agruparon un total de 152 sueños para el posconflicto en la región, resultantes de las entrevistas del proyecto.

Ahora bien, de la revisión detenida de los contenidos de las categorías mencionadas se desprenden tres reflexiones interesantes. En primer lugar, en la categoría Productividad y Desarrollo Agrario es posible identificar un énfasis u orientación (no exclusiva, pero importante) hacia la reivindicación del modo de vida y el tipo de producción campesina; ejemplos de lo anterior se presentan en la Tabla No.6:

TABLA /06 Sueños para el postconflicto en Productividad y Desarrollo Agrario	
SUBREGIÓN	SUEÑO
BAJO CAUCA	"...principalmente que hayan las tierras para trabajar, porque nosotros venimos del campo, somos campesinos, nos adaptamos aquí al pavimento porque ya no hay más nada que hacer; pero no estamos acostumbrados a producir en el pavimento".
NORESTE	"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. Se valora la actividad campesina, y esto va a permitir generar condiciones de vida digna para los campesinos, lo que trae paz y desarrollo".
NORTE	"Va a haber un cambio, económicamente va a estar mejor, para eso hay que llegarle al campesino para que se sienta en su casa".

Fuente: entrevistas del proyecto

Como se observa en estos sueños, la mención al campesinado es explícita y se aboga por su reivindicación antes que por la reconversión del territorio hacia otras actividades económicas.

En segundo lugar, la categoría Infraestructura y provisión de servicios básicos muestra un anhelo reiterativo de grandes transformaciones. La Tabla No.7 contiene algunos ejemplos:

TABLA /07 Sueños para el postconflicto en Infraestructura y Provisión de Servicios Básicos	
SUBREGIÓN	SUEÑO
BAJO CAUCA	"Quisiera que todos los hogares tuvieran su vivienda buena, con todos los servicios y con sus pisos".
DARIÉN	"Mejorar el transporte fluvial y de acceso a otros municipios, internet gratis, calles pavimentadas, señal telefónica móvil, infraestructuras privadas, hospital nuevo con EPS responsable".
NORESTE	"En el futuro van a estar todas las calles pavimentadas, se va a construir un hospital de tercer nivel (ahora no hay) escuelas y colegios con infraestructura adecuada, va a haber agua potable y cobertura completa en servicios públicos domiciliarios".

Fuente: Entrevistas del proyecto.

Bajo la categoría de Infraestructura y provisión de servicios básicos se encuentran una serie de sueños cuya realización requeriría un flujo considerable y sostenido de recursos.

En tercer lugar, la lectura conjunta de los sueños sobre productividad e infraestructura (ejemplificados en las tablas 6 y 7) genera gran inquietud. No porque los

actores reporten ambos tipos de sueños de forma simultánea, pues estos no son mutuamente excluyentes, sino porque unos y otros sueños se reportan sin que medie entre ellos una reflexión sobre su posible articulación o sobre los potenciales retos para sacarlos adelante de forma conjunta. Precisamente, es frente a este vacío que se identifica la necesidad de promover más espacios de conversación sobre las visiones del territorio, en las que esa posible conexión entre ambos tipos de sueños sería un eje clave.

4.1.2 Percepción sobre otras alternativas de desarrollo: proyectos energéticos y mineros

La inquietud sobre visiones del territorio, ilustrada justo unas líneas arriba, se complejiza al reconocer la presencia en la región de una serie de proyectos energéticos y mineros, los cuales son alternativas de desarrollo distintas al modelo tradicional campesino (énfasis de los sueños de productividad para el posconflicto). El objetivo de la presente sección, por tanto, no es evaluar el impacto que estos proyectos generan en el territorio, sino presentar las distintas percepciones de los actores clave sobre ellos, y así ratificar la necesidad de promover más escenarios de diálogo.

Dos casos fueron mencionados reiteradamente por los participantes de la investigación: la central Hidroeléctrica Ituango S.A. y la empresa Zandor Capital S.A.

Respecto de la hidroeléctrica, cuatro municipios de la Subregión Norte forman parte de su área de influencia directa: Briceño, Ituango, San Andrés de Cuerquia y Yarumal (Hidroeléctrica Ituango S.A., 2015). En todos se reconoce tanto el alto potencial económico de la hidroeléctrica como su fuerte impacto social, ambiental y cultural en el territorio. Las posiciones frente a este gran proyecto, van desde la oposición abierta y radical, con lemas como *"no más represas, los afectados somos todos"* (Ríos vivos, 2015), hasta la identificación de oportunidades y beneficios para la región, como lo muestra la Tabla No. 8.

TABLA /08	
Sueños para el postconflicto con referencias a la Hidroeléctrica Ituango	
SUBREGIÓN	REFERENCIA
NORTE	“La hidroeléctrica va a favorecer el turismo, las vías y los proyectos, Ituango como corredor estratégico”.
NORTE	“San Andrés (de Cuerquia) como centro de acopio y transformación: retomar la producción agraria y ser los proveedores de los casinos de Hidroituango”.

Fuente: entrevistas del proyecto

La hidroeléctrica, por su parte le apuesta a un plan integral para la mejora de las condiciones de vida de la zona, en el que se están invirtiendo cuantiosos recursos en líneas de intervención priorizadas por las mismas comunidades.

El segundo caso corresponde a la empresa Zandor Capital S.A., subsidiaria de la multinacional Gran Colombia Gold, que opera en Segovia (subregión nores-te). La Tabla No. 9 muestra la gama de percepciones sobre el papel de las empresas mineras en el territorio; siendo Zandor la expresión actual de las mismas. Se observa en la tabla que, generalmente, la percepción de la operación actual de la empresa es desfavorable. Sin embargo, también se observa que en algún momento, la minería se relacionó con progreso y dinamismo para el municipio y sus pobladores.

TABLA /09	
La región en su mejor momento ¹⁰ , referencia a minería	
SUBREGIÓN	REFERENCIA
NORESTE	“El mejor momento de Segovia, es triste decirlo, pero es cuando no hay plata, acá cuando ha habido esas minas tan ricas, solo ha sido para problemas, riñas violencia, alcoholismo, llegan los grupos paramilitares. Cuando no hay minas la gente vuelve a cultivar, usa la tierra, no hay tantos homicidios ni riñas”.
NORESTE	“... cuando existía la Frontino Gold Mine, no había tanta pobreza, era un pueblo estable, la Frontino pagaba bien, no echaba a los trabajadores, hacía inversión social en el municipio, en cambio la empresa minera que hay hoy... Zandor... solo saquea y explota a los trabajadores”.
NORESTE	“... la fiebre del oro trajo beneficios muy buenos para el municipio, y también cosas malas. Pero gran parte del comercio, de la infraestructura que tiene hoy el municipio, se debe a esa época de bonanza del oro... parte de esa buena época es la que aún sostiene la economía del municipio”.

Fuente: Entrevistas del proyecto.

En síntesis, la evidencia empírica de la presente investigación da cuenta de la complejidad de visiones y alternativas de desarrollo en la región Antioquia – Chocó, donde: se demandan cambios sustanciales en

términos de provisión de servicios básicos, se anhe-la la reivindicación de un modo de vida campesino, y también se ubican proyectos mineros y energéticos de gran envergadura. Antes que el amalgamiento de es-tas visiones diversas en una sola unificada; la invitación del presente documento apunta a impulsar escenarios de diálogo donde: primero, se propicie una reflexión crítica que permita indagar las conexiones y desconexiones entre los anhelos de conservación de la cultura campesina, con los requerimientos y condicionantes de grandes inversiones de infraestructura. Y, segundo, se vincule a los responsables de los proyectos mineros y energéticos de la región en la evaluación de experien-cias pasadas y la búsqueda de alternativas presentes.

Apéndice 1: La visión de salir al campo sin miedo

Otro aspecto significativo de la Gráfica No. 6: “*Sue-ños para el posconflicto...*”, se encuentra en la cate-go-ría “*Seguridad y Convivencia Ciudadana*”, en el que se ubicaron el 16,4% de las respuestas sobre la visión de la región para el posconflicto. Generalmente, las respues-tas de esta categoría dan cuenta de un anhelo profun-damente sentido por la comunidad: recobrar la posibi-lidad de movilizarse con tranquilidad por los territorios, en particular, por las zonas rurales. La siguiente tabla contiene algunos ejemplos al respecto:

TABLA /01 (APÉNDICE)	
Sueños sobre la movilidad en el territorio	
SUBREGIÓN	APARTE
BAJO CAUCA	“Que pueda uno salir a los campos como anteriormente, sin ninguna limitación y que se acaben esos límites invisibles, poder ir a una finca y compartir un fresco o un vaso de agua”.

NORESTE	“La gente va a poder venir a Anorí y salir al campo sin ningún problema, sin miedo”.
NORTE	“Todas las personas pueden salir de sus casas, no hay miedo”.

Fuente: entrevistas del proyecto.

Detrás de estos miedos y limitaciones se encuentran los grupos armados ilegales, como las MAP, Municiones Sin Explotar (MUSE) y otros artefactos explosivos; los que son identificados como una amenaza latente para el territorio. Aun cuando en los municipios antioque-ños se reconoce que los programas de Educación en el Riesgo de Minas Antipersonal (ERM), han logrado una alta sensibilización y contribuido a la prevención de ac-cidentes e incidentes con estos artefactos; el camino por recorrer es largo. Por esto es que las acciones de la guerrilla orientadas al desminado, serán fundamen-tales para generar nuevos espacios de confianza con las comunidades, ofreciendo garantías para el retorno y contribuyendo a la libre movilidad en el territorio.

4.2. La promoción de la participación ciudadana en el postconflicto tiene, en el movimiento social, socios ideales

Las juntas de acción comunal, las distintas asocia-ciones existentes de mujeres, de víctimas, de produc-tores, entre otros, y los liderazgos étnicos de indígenas y afros constituyen una capacidad clave del territorio para el postconflicto, por su legitimidad y dinamismo. Estos líderes u organizaciones han llevado a cabo un aporte altamente significativo en la región al impulsar procesos de participación ciudadana, en particular, mo-vilizaciones por la paz e iniciativas de incidencia. Estos procesos, que dan cuenta de una trayectoria de partici-

• • •
¹⁰ Las entrevistas del proyecto incluían preguntas sobre la región en su mejor momento, para mayor información ver la cartilla de metodología.

pación orgánica (Rao, 2012) en los territorios, constituyen aportes de gran valor para la eventual implementación de los acuerdos de paz, en dos sentidos: Primero, los temas y las agendas que las organizaciones sociales han definido e impulsado, deben tener cabida al momento de llevar los acuerdos a las regiones. Si bien no constituyen la única voz del territorio, desconocer el camino recorrido sería un gran error por parte de la institucionalidad responsable de la implementación de los acuerdos. Segundo, los métodos y las estrategias, a partir de las cuales estas organizaciones y sus líderes han vinculado a la comunidad en procesos de participación, constituyen referencias clave para la implementación de unos acuerdos que, por lo que se conoce, propenden por un alto grado de involucramiento de la ciudadanía.

A continuación se desarrollan en detalle los aspectos comprendidos en la anterior reflexión.

4.2.1 El movimiento social es legítimo y dinámico

Además de las difíciles condiciones para el desarrollo, la trayectoria del conflicto en la región es intensa y cruda, como se resalta en la sección de caracterización. Son municipios altamente afectados por los diferentes grupos armados legales e ilegales, concentran gran número de víctimas, son blanco de hostigamientos, tomas guerrilleras, desapariciones forzadas, víctimas de Minas Antipersona, reclutamiento de niños y niñas, violencias sexuales, homicidios y desplazamientos forzados, entre otros.

Sin embargo, frente a este panorama tan oscuro, se han levantado y constituido una cantidad importante de propuestas para enfrentar los efectos del conflicto y construir paz desde lo local. La Tabla No. 10 contiene algunas referencias al respecto:

TABLA /10 Experiencias de construcción de paz en la región Antioquia - Chocó	
SUBREGIÓN	REFERENCIA
DARIÉN	En la cuenca de Cacarica se constituyó la primera zona humanitaria del país, bajo varias estrategias como el cordón humanitario formado por ONG's locales e internacionales que permanecían en el territorio apoyando la resistencia. En simultáneo se forjaron un sinnúmero de acciones y Organizaciones Locales y Regionales.
NORESTE	El corregimiento de Fraguas (Machuca) en Segovia, es epicentro de grandes conflictividades en el municipio, y víctima de la violencia histórica del nordeste antioqueño. Pese a esto, se destaca como principal experiencia en la construcción de paz, la capacidad organizativa de su población, allí conviven blancos, afros e indígenas y todos fueron víctimas del despojo, el desplazamiento y las masacres perpetradas por las autodefensas y las guerrillas desde la década de los años 80 hasta hoy, sin embargo, a partir de este conflicto han surgido múltiples organizaciones sociales, no solo para reclamar sus derechos como víctimas, sino también para gestionar proyectos productivos como siembra de yuca.
BAJO CAUCA	Hace dos años la asociación de mujeres viene haciendo un trabajo de fortalecimiento en el Bajo Cauca el cual finalizó con la conformación de una red de mujeres. Hoy tiene un proyecto de ahorro que busca, aparte de incentivar la cultura del ahorro y de la disciplina, que haya una cohesión social, recuperar la confianza en las personas.

Fuente: Diálogos regionales del proyecto.

La lectura de la tabla permite constatar dos atributos de alto valor. En primer lugar, la legitimidad de las organizaciones y las iniciativas de paz: nacen en el territorio, muchas veces en respuesta a impactos del conflicto armado, se constituyen en un lugar de seguridad para las comunidades, y su vocación es permanecer allí. En segundo, se constata el dinamismo de estas iniciativas: no solo hacen resistencia al conflicto sino que proponen alternativas de desarrollo (de carácter productivo, en los ejemplos de la tabla 10).

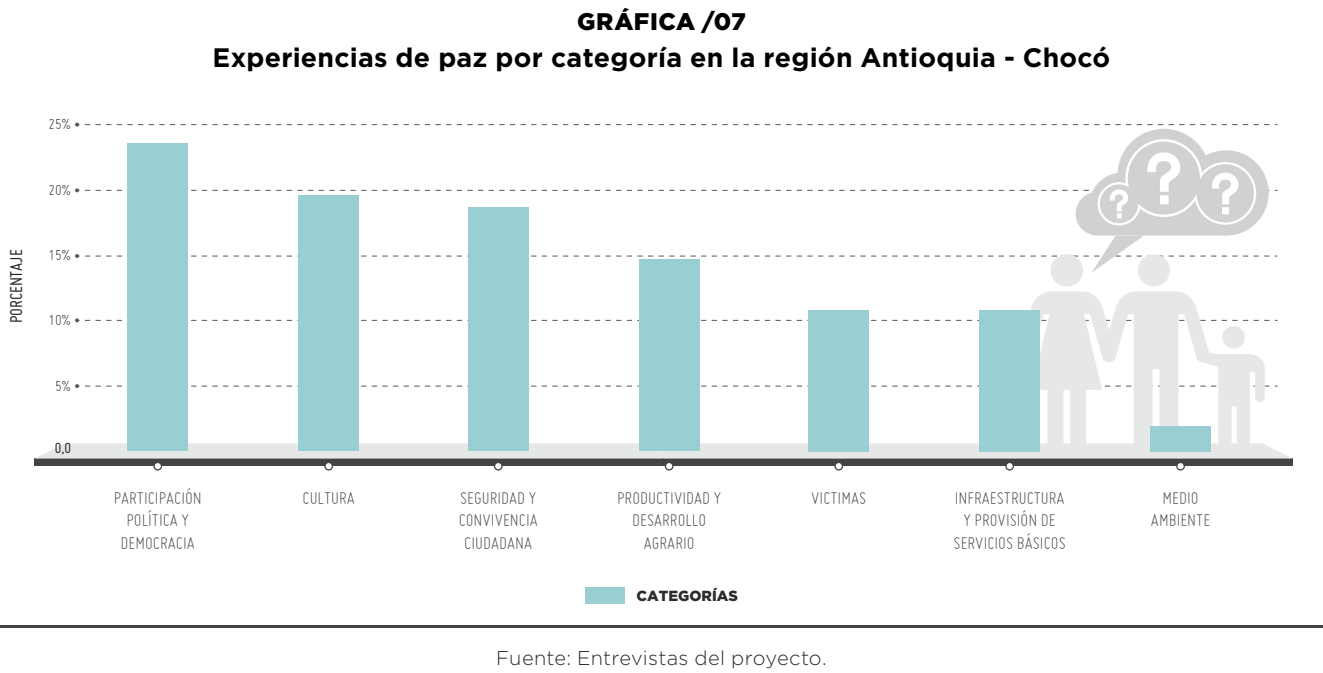
4.2.2 Procesos de participación y construcción de paz

La investigación permitió constatar que buena parte de ese dinamismo se ha orientado al impulso de la participación ciudadana en la región. En este sentido, la gráfica 7 muestra que al preguntar a los actores clave por experiencias de construcción de paz¹¹, la mayoría de

respuestas (23,5%) se relacionaron con esta categoría.

Antes de examinar con detenimiento las experiencias en participación, llama la atención el que las categorías de “*productividad y desarrollo agrario*” e “*infraestructura y provisión de servicios básicos*”; que en términos de sueños ocupaban los primeros lugares (ver gráfica 6), en términos de experiencias presentan menores porcentajes: 14,7 y 10,8%, respectivamente. Esto puede estar ratificando la idea que desde los territorios se anhelan cambios en estos sentidos, pero se cuenta con menores insumos sobre “*cómo*” llevarlos a la práctica.

Retomando, en la categoría de “*participación política y democracia*” se ubican una serie de iniciativas que los actores clave reconocieron como experiencias de construcción de paz. Entre ellas se destacan dos énfasis: movilización social e incidencia. La tabla 11 contiene algunos ejemplos de lo primero, y la tabla 12 de lo segundo.



11 Las entrevistas del proyecto incluyeron preguntas sobre experiencias de construcción de paz; para más información consultar documento de metodología.

TABLA /11 Experiencias de paz en participación ciudadana (movilización social)	
SUBREGIÓN	REFERENCIA
DARIÉN	“En 2013 se realizó una marcha simbólica para pedir por la paz y la atención integral a las víctimas, como manifestación se hizo el árbol de las víctimas caídas en Riosucio...”.
NORTE	“Marcha por la paz: se llevó a cabo en 2014 como respuesta a una serie de hechos violentos que se presentaron desde el 2013 en el municipio. Fue acompañada por la Personera, el enlace de víctimas del municipio. En la preparación hubo unidad y articulación entre los diferentes actores...”.
URABÁ	En el 2003 se crean las rutas pacíficas en la que yo formé parte de esta primera y se realizó en el Putumayo. Las rutas pacíficas son creadas con el fin de hacer marchas por extensiones grandes de carretera, en donde se unen muchas personas de todos los lugares del país y se realiza una protesta pacífica en contra de la violencia armada... ya he participado en varias como en el 2005 que se realizó en el Chocó, creo que esta es una manera de hacer sentirse por los derechos y no quedarnos con la boca cerrada ante tantos abusos”.
Fuente: entrevistas del proyecto	

La tabla muestra experiencias en las que la movilización sirve de escudo a la violencia y el conflicto; son iniciativas que involucran tanto actores sociales como a la institucionalidad pública, tienen una trayectoria significativa en el tiempo, e inclusive se articulan con otras iniciativas a lo largo del país.

TABLA /12 Experiencias de paz en participación ciudadana (incidencia)	
SUBREGIÓN	EXPERIENCIA
BAJO CAUCA	“El principal proyecto es el de escuela de líderes; este proyecto busca capacitar a los líderes comunales en temas que puedan replicar a sus comunidades y que les sirvan para la construcción y engrandecimiento de la misma”.
NORTE	“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”.
URABÁ	“Este es un espacio que se abre para que los muchachos se alejen de la guerra, en él se daban talleres de arte, participación política y cultura ambiental, esta última de cultura ambiental dejó un resultado muy grato, pues se hicieron campañas ambientales por la ribera del río... al día de hoy la gente cuida la ribera”.
Fuente: entrevistas del proyecto	

En estos casos, se deduce que a medida que las organizaciones sociales se han consolidado, ha aumentado su “*que-hacer*”, y han incursionado en la formación para la incidencia. La conciencia frente a diferentes escenarios de participación comunitaria que trascienden su núcleo organizativo ha permitido que las organizaciones comunitarias puedan tener claridad frente a la importancia de su participación cualificada en diferentes escenarios y la construcción de agendas.

En síntesis, la trayectoria del movimiento social y sus iniciativas actuales son referentes clave para el posconflicto; se trata de iniciativas legítimas y dinámicas que a través de la movilización y la incidencia construyen paz en el territorio.

Sin embargo, es importante advertir que el movimiento social debe abrir sus puertas para que nuevas ideas y nuevos proyectos de vida se vinculen a sus procesos. En particular es deseable una mayor vinculación de la población joven en una nueva era de organizaciones sociales, que ya no solo visibilizan problemáticas de sus comunidades, sino que son agentes activos en la incidencia de sus municipios.

4.3. En las Juntas de Acción Comunal (JAC) y las Autoridades Tradicionales está la clave para la gestión de conflictividad social en los territorios rurales

En las regiones de la investigación, la ausencia de la institucionalidad pública en la gestión de conflictividad social de los territorios rurales, es ampliamente reconocida. Así como lo es, la cooptación de estos asuntos por actores armados. En estas regiones se reconoce que grupos como las FARC (de forma significativa, mas no exclusiva) regulan diversidad de asuntos relacionados con riñas, violencia intrafamiliar y linderos, siendo las

armas el garante último de tal regulación. En este sentido, la pregunta sobre el trámite de aspectos como los señalados, en un escenario en el que las FARC se han desmovilizado, es pertinente y apremiante. De entrada, se presume que la institucionalidad pública debe enmendar su ausencia y copar el vacío dejado en términos de conflictividad social en lo rural. Sin embargo, el trabajo de campo de la investigación muestra que los líderes comunitarios y étnicos vienen desempeñando un papel significativo en la materia. Aun cuando su grado de vinculación con los grupos armados es variado, normalmente hacen las veces de interlocutores válidos entre estos grupos y la comunidad, o entre la comunidad y la institucionalidad pública. Por tanto, quizá la estrategia más adecuada para la gestión de estos temas se encuentre en el acompañamiento a los líderes existentes y sus mecanismos de tramitación de las conflictividades, antes que en la creación de una nueva institucionalidad desconocida en el territorio. Acompañamiento que, en todo caso, debe garantizar la adecuación del actuar de los liderazgos comunitarios y étnicos al marco constitucional y legal colombiano.

4.3.1 Gestión de la seguridad y la convivencia ciudadana en los territorios rurales

La presente investigación ratifica la hipótesis según la cual las instituciones públicas y sus acciones tienden a restringirse a los cascos urbanos de los municipios, dejando en los territorios rurales un espacio vacío: “*Siempre he vivido en Liberia (corregimiento), allá nunca ha llegado el Estado, muchas veces el Gobierno ha sido la guerrilla y, últimamente, son las bandas criminales. Eso hace que uno ni sepa qué es el Estado, el Gobierno o la Constitución*”¹². Este vacío es particularmente notorio en la gestión de la seguridad y la convivencia ciudadana. Por ejemplo, si bien 11 de los 13 muni-

¹² Diálogos territoriales – región noreste.

cipios cuentan con Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana-PISCS, el análisis de estos planes muestra que rara vez se incluye en ellos (siendo el plan de Yarumal la excepción) acciones y recursos dirigidos a las problemáticas rurales.

El espacio dejado por la institucionalidad pública ha sido ocupado por otros actores, con frecuencia armados. Son ellos quienes terminan mediando y resolviendo los problemas de las comunidades rurales, y muchas veces impartiendo justicia. Investigaciones previas de la Fundación Ideas para la Paz (2013) y (2014) detallan con precisión los mecanismos a través de los cuales opera esta justicia paralela, a la vez que los obstáculos de la justicia formal para solucionar las problemáticas de las comunidades rurales la región.

4.3.2 Reconocimiento de los liderazgos comunitarios y étnicos por los diferentes actores

Siguiendo la línea anterior, el interés de la presente sección es ilustrar cómo los líderes comunitarios, a través de las Juntas de Acción Comunal, y los líderes

étnicos, por medio de los consejos comunitarios y los resguardos indígenas, han jugado un papel significativo en la resolución de conflictividades rurales, al ser reconocidos como interlocutores válidos tanto por los actores legales como por los ilegales en los territorios.

Al respecto, la tabla 13 contiene algunas referencias sobre cómo los líderes comunitarios han jugado un rol definitivo en la prevención de afectaciones a la comunidad mediante la interlocución con los actores armados. La Tabla 14 muestra, por otra parte, los efectos diferenciados entre un trabajo articulado (institucional pública / JAC) y otro desarticulado.

Tanto la interlocución con actores armados (Tabla 13), como el relacionamiento con la institucionalidad pública (Tabla 14) ratifican el carácter definitivo de los liderazgos comunitarios y étnicos en la gestión de la convivencia, pues son ellos quienes mejor conocen la realidad, las necesidades y fortalezas locales. En ese sentido, el ingreso de la institucionalidad pública a estos espacios desconocidos para ella, seguramente, será más efectivo si se apoya en las estructuras comunitarias existentes.

TABLA /13 Ejemplos de interlocución entre líderes locales y actores armados	
SUBREGIÓN	REFERENCIA
DARIÉN	“La Cuenca de Cacarica es el escenario de aterrantes violaciones de los derechos humanos, en pos del conflicto armado. La valentía de líderes que lograron interlocutar con los grupos armados, para exigirles que mantuvieran por fuera del conflicto a sus comunidades”.
NORESTE	“Hace diez años la guerrilla iba a desplazar a los pobladores de la vereda Santiago... Entonces, yo me di cuenta de que les habían dicho que se tenían que ir rápido, entonces me fui al monte a buscarlos, porque el que mandaba era un muchacho del pueblo, no era amigo mío, pero sabía quién era... 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. Entonces uno ve que por las buenas puede hablar con la gente y hacerla recapacitar, y eso me satisface mucho, porque ellos se pudieron quedar en su casa”.

Fuente: Entrevistas del proyecto

TABLA /14
Ejemplos de interlocución entre líderes locales y la institucionalidad pública

SUBREGIÓN	REFERENCIA
NORESTE	Desde la oficina de gestión social, fuimos a la vereda Arenales a ayudar a conformar la junta de acción comunal, además en ese momento fuimos con una brigada de salud y una brigada de la Umata. Esa visita permitió que muchas personas que necesitaban ir al médico por una consulta o por medicamento, no se tuvieran que desplazar hasta el municipio sino que se les llevó hasta allá... Parte de las cosas que demuestra el éxito de este acompañamiento, es que la junta de acción comunal todavía existe y se ha ido fortaleciendo, y ahora presentan proyectos para el mejoramiento de su comunidad. Después de dos meses volvimos a la vereda, y me complació ver a la comunidad tan unida en torno de la acción comunal, al interés por mejorar su entorno. Y a partir de ahí, seguimos visitando otras veredas para fortalecer las capacidades del territorio y apoyar a las juntas de acción comunal”.
URABÁ	“Nosotros somos los líderes de cada una de las veredas del corregimiento, hemos vivido mucho tiempo acá, hemos sobrevivido a todo lo que nos toca vivir de la guerra, somos presidentes de las juntas de acción comunal, nosotros manejamos la información de cómo se encuentra el corregimiento... acá no hay presencia institucional, ellos no saben cómo vivimos, nos tildan de guerrilleros y por este motivo no les interesa venir y saber nuestra realidad. Mire, hoy vino una brigada de la Registraduría a hacer su labor, nunca nos avisaron, no sabíamos lo que iban a hacer... entonces, luego ellos dicen que a esa gente de San José no les importa colaborar ni registrarse, pero cómo hacemos si no avisan y así es todo acá”.

Fuente: entrevistas y diálogos territoriales del proyecto

Apéndice 2: Conflictividades que rebosan la capacidad de gestión de los actores étnicos y comunitarios.

La extracción de recursos naturales en la región, especialmente oro, en el Bajo Cauca y Noreste; y la extracción de madera, en el Darién, es una actividad que genera riesgo para la convivencia de la comunidad. La explotación de los recursos naturales se ha convertido, paradójicamente, en uno de los mayores problemas de la región, pese a que estas alternativas deberían traer a las comunidades posibilidades de desarrollo y mayor bienestar; la confluencia de diferentes grupos armados, la explosión de problemáticas sociales y el débil control de las autoridades para la regulación de la actividad, deja a la explotación de estos recursos una alta fuente de conflictividad (Giraldo, 2012). En particular, por el accionar de grupos ilegales, este tipo de conflictividades rebosan la capacidad de gestión de los líderes comunitarios y étnicos, o sus organizaciones. En ese

sentido, resulta fundamental advertir sobre los siguientes dos riesgos:

En primer lugar, en algunos casos la transición de las guerrillas hacia la legalidad va a implicar vacíos de poder en las zonas de control guerrillero. Es decir, en aquellos lugares en los que la guerrilla tenía el control sobre la actividad extractiva, pueden llegar nuevos actores armados ilegales que, en busca de las rentas derivadas de la extracción, pongan en riesgo la vida tanto de ex combatientes como de las comunidades.

En segundo lugar, si no se implementa un plan de choque para legalizar los entables mineros o de tala de madera que hoy operan en la informalidad; es posible generar incentivos para que algunos de los ex combatientes reincidan. Resaltando que las rentas de la actividad minera no solo radican de la extracción misma del recurso, sino que detrás de la actividad existen diversas fuentes que son atractivas para los grupos criminales, entre ellas: la extorsión sobre la producción, el trans-

porte y uso de maquinaria, incluso, la prestación de servicios de seguridad asociados a la comercialización del oro o la madera.

La misma preocupación tiene lugar con aquellas zonas en las que se han identificado cultivos de uso ilícito. Según cifras del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), en el 2012 se identificaron cultivos de uso ilícito en 11 de los 13 municipios de la región, siendo particularmente fuerte la presencia en la región del Bajo Cauca (46% del total de hectáreas cultivadas con coca en la región). Esta es una actividad que a lo largo del tiempo se ha constituido como única alternativa de campesinos y que ha sido aprovechada por los grupos armados ilegales y narcotraficantes para obtener grandes rentas. Los riesgos de la actividad mantienen la misma lógica expuesta anteriormente, luego la permanencia de esta puede generar incentivos para que excombatientes reincidan o también puede traer nuevas olas de violencia, producto de la aparición de nuevas bandas criminales que entren a disputar el control de estas rentas. Para el trámite de tales problemáticas, que involucran a grupos ilegales, se deberá idear una estrategia diferenciada, mas no sustitutiva, del acompañamiento a los liderazgos comunitarios y étnicos, objeto de la sección III.3.

4.4. Se requiere nuevos esquemas de relacionamiento nación-territorio, que atiendan las particularidades del territorio y de sus autoridades municipales

El relacionamiento nación - territorio define el derrotero para la puesta en práctica de leyes y políticas públicas (Programa Cercapaz, 2014). En ese sentido, un esquema de relacionamiento como el actual, al no retroalimentar ni ser lo suficientemente flexible frente a las particularidades de los municipios, está conduciendo a una gestión pública local concentrada en el cumplimiento de requisitos antes que en la trasformación del territorio.

El análisis de capacidades institucionales de la presente investigación constata que buena parte del relacionamiento nación - territorio se enmarca en un esquema donde: de forma inicial, el nivel nacional identifica problemáticas y crea herramientas para su gestión –normalmente: planes, comités o reportes de información–, responsabilizando a las entidades territoriales de dichas herramientas. Posteriormente, el nivel nacional define los lineamientos para el desarrollo de esas herramientas y hace entrega de estos lineamientos con diferente grado de acompañamiento. Las administraciones locales reciben las nuevas obligaciones, así como los lineamientos para su realización; y aunque se esfuerzan por formular los planes, instalar los respectivos comités, o reportar la información a las entidades centrales, el impacto de estas herramientas sobre las problemáticas del territorio termina siendo muy limitado. Lo anterior, si bien relacionado con los escasos recursos técnicos, humanos y financieros que poseen las administraciones locales, al menos invita a la reflexión sobre dos aspectos: Primero, la dirección del relacionamiento, que hasta el momento es unidireccional, pues no figura en el esquema una fase de retroalimentación o devolución de la información reportada –con algún valor agregado– desde la nación hacia los territorios. Segundo, la pertinencia de continuar solicitando las mismas herramientas, y en igualdad de características, a municipios claramente diferentes. A continuación, se desarrollan estas ideas de forma detallada.

4.4.1. Vocación de autonomía: ideal y práctica

Normativamente, el sentido de las entidades territoriales en Colombia está en la vocación de autonomía de unos territorios para la gestión de sus intereses, por supuesto, en el marco de la constitución y la ley (Procuraduría Delegada para la Descentralización y las Entidades Territoriales , 2011). Así está consagrado en la Constitución Política del país y es sin duda la base del entendimiento de la descentralización como una transferencia desde la nación hacia los territorios, de

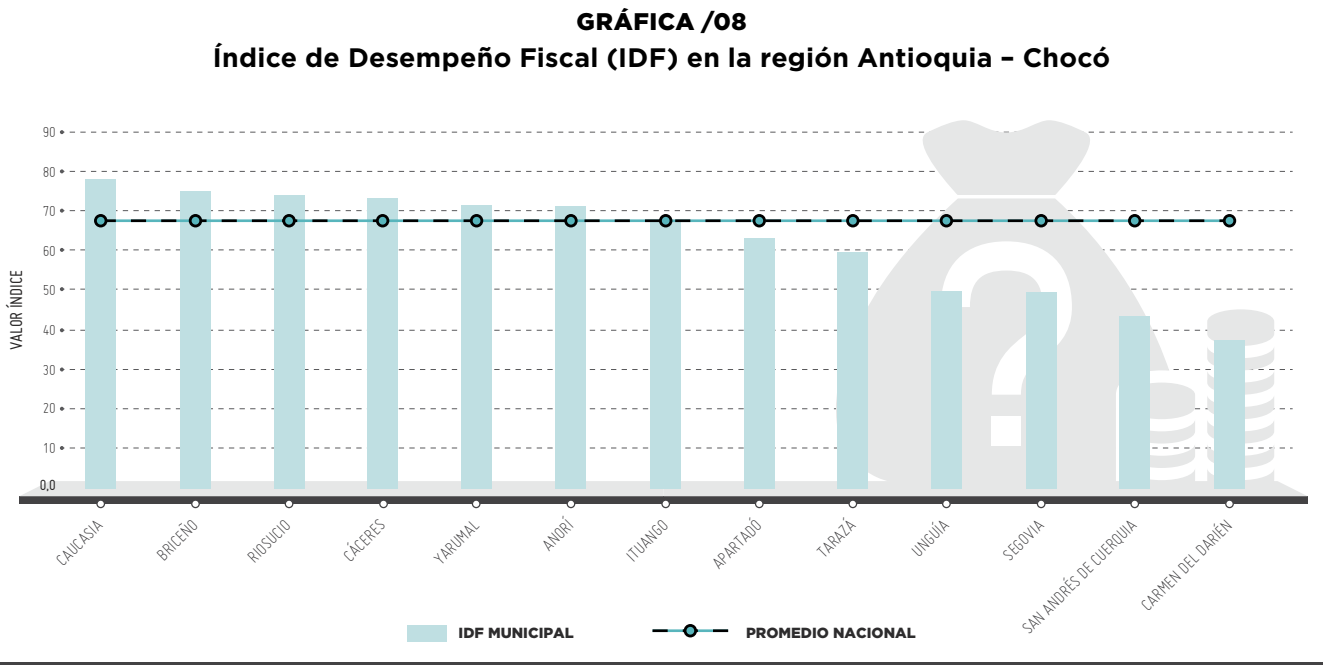
competencias, funciones y recursos para una mayor capacidad de planeación, gestión y administración de los intereses propios. Algo a todas luces ventajoso.

La práctica, sin embargo, es otra cosa. Antes que ventajas, los mandatarios locales y los funcionarios de las alcaldías perciben que desde lo nacional lo que se transfiere son nuevas obligaciones descontextualizadas del territorio, que terminan, más bien, obstaculizando su gestión. Por ejemplo, durante la presente investigación se realizó un ejercicio de acompañamiento a los Consejos de Seguridad y Convivencia, y Comités de Orden Público. En ese ejercicio se reflexionó sobre la articulación de las políticas locales de seguridad con otras políticas, la conclusión: “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”¹³.

A esta percepción, se suma la inexistencia de un registro unificado de competencias municipales, el que no figura ni siquiera en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Aún en estas circunstancias, no pocos municipios de la región se las arreglan para cumplir con los requerimientos nacionales, de forma que su gestión termina no siendo particularmente crítica.En este sentido, la gráfica 8 muestra el índice de Desempeño Fiscal (IDF) de los municipios de la región, el que da cuenta del desempeño de las administraciones territoriales en el ámbito de las finanzas públicas(Departamento Nacional de Planeación, 2013).

Si bien, cuatro casos presentan resultados bastan-



Fuente: Elaboración propia con información del Departamento Nacional de Planeación.

13 Apartes de las memorias sobre el acompañamiento al Consejo de Seguridad y Comité de Orden Público en el proyecto.

te desfavorables, siete de los municipios de la región, más de la mitad, están por encima del promedio nacional, lo que habla de una buena gestión de recursos. En este sentido hay un fuerte contraste con los indicadores de pobreza y homicidio presentados en la sección de caracterización (tabla 4, gráficas 3 y 4), donde, generalmente, los datos son peores que los promedios nacionales. El anterior contraste es indicativo del argumento según el cual la gestión municipal responde a los requerimientos, pero que esa respuesta no transforma los problemas locales.

4.4.2. Balance de los Planes Municipales

Con miras a profundizar en la dinámica mediante la cual los municipios cumplen, pero no transforman, a continuación se presenta la síntesis del análisis de planes municipales realizados en el marco de la investigación. Específicamente, se revisaron: los Planes de Desarrollo, los Planes de Acción Territorial (PAT) y los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PICSC). Para los tres se diligenció una matriz, con una serie de preguntas. A continuación se recogen los resultados de tres de las preguntas contenidas en la matriz: Primero, la existencia del plan - respuesta a la pregunta: ¿existe el documento? Segundo, la identificación de recursos asociados para la ejecución del plan - respuesta a la pregunta: ¿cuáles son los recursos financieros asociados al plan? Y tercero, en el caso de los PAT y los PICSC, la pertinencia del plan - respuesta a la pregunta: ¿el plan es pertinente frente a la problemática que pretende atender? Según el grado en que las estrategias de cada plan correspondían el diagnóstico y objetivos del mismo, para este documento se establecieron tres niveles: no pertinente, pertinente y altamente pertinente. Al respecto, se encontró:

Planes de Desarrollo: todos los municipios cuentan con este plan (la tabla 16 tiene el listado de títulos). En los casos de Cáceres y Carmen del Darién no se especifican los recursos asociados, aun cuando el componente financiero del Plan está estipulado en la Constitución y la respectiva ley.

TABLA /15
Planes de Desarrollo de los Municipios del proyecto

MUNICIPIO	PLAN DE DESARROLLO
ANORÍ	“Anorí con el campo construye futuro”
APARTADÓ	“Unidad y gestión para la prosperidad”
BRICEÑO	“Por un Briceño Justo y Equitativo”
CÁCERES	“De la Mano con el Pueblo”
CAUCASIA	“Para volver al progreso”
ITUANGO	“El compromiso es de todos y todas”
SAN ANDRÉS DE CUERQUIA	“San Andrés de Cuerquia, una Esperanza, un Compromiso”
SEGOVIA	“Orgullosamente Segoviano. ¡Toda una vida de labor comunitaria!”
TARAZÁ	“Desarrollo económico con equidad social”
YARUMAL	“Con Todo el Corazón”
CARMEN DEL DARIÉN	“Primero la Comunidad”
RIOSUCIO	“Unidos Somos Más, trabajando por la prosperidad”
UNGUÍA	“De la Mano con el Pueblo”

Fuente: Matriz de análisis de planes del proyecto.

• **PAT:** 12 de los 13 municipios cuentan con este tipo de planes. La excepción es Ituango, en razón a que en el momento de recopilar la información, el plan estaba en proceso de aprobación. Seis de esos 12 planes, no hacen referencia a los recursos destinados para su ejecución; lo que compromete su viabilidad. Por otra parte, siete son pertinentes y dos altamente pertinentes (Caucasia y Riosucio), detallando incluso los recursos destinados a cada estrategia.

• **PICSC:** Ocho de los 13 municipios cuentan con este tipo de planes; en cinco de ellos se identifican recursos. Cuatro son pertinentes porque hay algún de grado de coherencia entre las estrategias propuestas y el diagnóstico realizado. En Yarumal y Tarazá la pertinencia es alta.

Así, del total de planes municipales esperados (39 documentos), el 85% efectivamente existen, pero solo en el 56% se especifican los recursos de financiación. Del conjunto de PAT y PICSC (26 documentos), por otra parte, se encuentra que el 39% son pertinentes y 15% altamente pertinentes. La intención de estas cifras es señalar que, generalmente, los planes existen, se elaboran. Pero su viabilidad y calidad no es la esperada; bien sea porque no hay certeza sobre los recursos asociados o porque las estrategias no siempre son relevantes a las problemáticas del territorio.

Dos vías de acción se pueden plantear a partir de lo anterior. La primera, se orienta al fortalecimiento de las herramientas existentes; por ejemplo, brindando un mayor acompañamiento para garantizar la pertinencia de los planes elaborados. La segunda vía se orienta a la revisión de las herramientas como tal, y al supuesto que ellas son adecuadas para enfrentar las problemáticas territoriales. Tomando las alusiones al entorno de los municipios de la región –capacidades, contexto, percepciones de los actores, entre otros– presentadas

a lo largo del documento, se presume que la segunda opción resultaría de mayor provecho. Un mayor desarrollo de esta idea se presenta en las recomendaciones.

4.5. Los departamentos pueden desempeñar un papel activo en la gestión de problemáticas regionales

Las gobernaciones pueden representar un papel determinante para el postconflicto, en particular, en territorios donde los municipios cuentan con escasos recursos y las problemáticas que los atañen son subregionales. La gobernación, al respecto, puede apalancar y acompañar la entrega de recursos –nacionales y regionales– a las administraciones locales; así como fomentar la articulación de acciones entre estas últimas, de forma que se gestionen mejor sus problemáticas.

La actual gobernación de Antioquia es altamente innovadora en este sentido, llevando incluso la normatividad al límite, con el propósito de prestar un mejor acompañamiento y lograr un mayor impacto en el territorio. La estrategia de convivencia y seguridad ciudadana en el departamento es indicativa de lo anterior. El rol de la gobernación en el Plan Troya, el programa de Entornos Protectores, y el manejo de los recursos del Fonset, son tres casos que, dentro de la mencionada estrategia, han permitido atender las urgencias del territorio, a la vez que generar nuevas opciones y rutas de prevención.

4.5.1. Rol de la Gobernación

El territorio priorizado para la presente investigación abarca municipios de dos departamentos, que si bien son colindantes, tienen diferencias profundas. Un aspecto en el que la diferencia resulta particularmente notoria es la gestión de las respectivas gobernaciones. Basta constatar, al respecto, cómo desde el 2013 a la fecha, el departamento de Chocó ha tenido más de ocho gobernadores diferentes; crisis de gobernabilidad fren-

te a la que la población parece no interesarse (Revista Semana, 2013). En contraste, la gobernación de Antioquia no solo ha permanecido estable a lo largo del actual periodo, sino que ha podido impulsar una serie de programas de alto reconocimiento y efectividad. Antes de comentar tres de esas iniciativas, es de interés para el presente documento constatar que la mayoría de los municipios de la región pertenecen a la sexta categoría¹⁴ –ver tabla 16. Es de esperar que el rol de la gobernación sea particularmente activo frente a municipios de este tipo.

TABLA /16 Categorías en los municipios de la región Antioquia - Chocó		
DEPTO.	MUNICIPIO	CATEGORÍA
ANTIOQUIA	Apartadó	3
	Caucasia	5
	Segovia	5
	Anorí	6
	Briceño	6
	Cáceres	6
	Ituango	6
	San Andrés de Cuerquia	6
	Tarazá	6
	Yarumal	6
CHOCÓ	Carmen del Darién	6
	Riosucio	6
	Unguía	6
Fuente: Contaduría		

Retomando, a continuación se presentan tres casos indicativos de cómo la gobernación puede jugar un papel sustancial en el territorio, mediante: primero, una interlocución horizontal con el Gobierno nacional; segundo, el diseño y puesta en marcha de enfoques innovadores para el trámite de problemáticas, y tercero, la discrecionalidad para ejecutar recursos directamente cuando los municipios presentan debilidades para hacerlo.

4.5.2. Plan Troya en las regiones del Noreste y el Bajo Cauca

El Plan Troya es la principal apuesta del Gobierno nacional para combatir el crimen organizado en el país. Bajo esa concepción, en el 2012 la estrategia fue presentada por el Ministro de Defensa en el municipio de Segovia (Revista Semana, 2012). Desde su inicio en esta subregión, la gobernación de Antioquia se vinculó con interés a la estrategia destinando recursos económicos, de forma que las decisiones del Plan se toman en conjunto entre la gobernación y el Ministerio de Defensa. Esta operación conjunta permitió atacar las rentas urbanas asociadas a las bandas criminales y reducir el accionar de los “*Rastrojos*” en Segovia y los municipios aledaños. Dados los resultados alcanzados en el noreste, la gobernación y el Ministerio de Defensa trasladaron el Plan Troya a la zona del Bajo Cauca en 2014 (Secretaría de Gobierno, 2014). De acuerdo con la coordinadora del Fondo de Seguridad departamental¹⁵, los resultados tangibles de la operación en el noreste demostraron la pertinencia de trasladar el Plan a la zona del Bajo Cauca, donde hay alta presencia de minería ilegal y cultivos ilícitos.

Sin duda, los recursos propios de los municipios para la gestión de la seguridad, y las respectivas herramientas, como los PISCS, serían insuficientes para con-

trarrestar el accionar de estas bandas en sus territorios. Mientras que el accionar conjunto de la gobernación y la nación, sí puede brindar una estrategia efectiva, en la medida que ha permitido realizar capturas, hacer seguimiento a la minería ilegal, erradicar cultivos de uso ilícito, entre otras acciones que son fundamentales para mantener la seguridad ciudadana en las regiones del Nordeste y Bajo Cauca.

4.5.3. Programa: Entornos Protectores que Previenen la Violencia

El Plan de Desarrollo Departamental “*Antioquia la más Educada*” contiene siete líneas de acción, entre ellas “*Antioquia es segura y previene la violencia*” (Gobernación de Antioquia, 2012). Dentro de esta línea se encuentra el programa “*Entornos más seguros que previenen la violencia*”, cuyo objetivo es mejorar la convivencia ciudadana y brindar acompañamiento para prevenir que jóvenes y niños entren al mundo de la ilegalidad. Por tal motivo, se busca trabajar en:

- La construcción de ciudadanía para prevenir la violencia y la reincidencia con estrategias pedagógicas y comunicacionales (Proyecto prevención de la violencia y promoción de la convivencia)
- Programa juegos municipales, regionales, departamentales y fronterizos para el encuentro y la convivencia
- Prevención de la violencia intrafamiliar, sexual y de género, a través de la creación de rutas de acceso a la justicia para la denuncia de diferentes formas de violencia con enfoque de género.

En la implementación de la estrategia, es clave la articulación entre las diferentes Secretarías de la gobernación (Educación, Gobierno, Participación, Medio Ambiente), los municipios y otras entidades como la Organización Internacional para las Migraciones. Esta articulación ha permitido definir estrategias claras a partir de la educación, la recreación, el arte, el deporte y la cultura para la prevención de vinculación de los y las jóvenes, no solo al ingreso a grupos armados, sino también al consumo de sustancias psicoactivas y la explotación sexual. Complementariamente, el trabajo de campo de la investigación¹⁶ permitió constatar el reconocimiento del programa, en particular, en los municipios de la subregión Norte y Noreste. En este caso es interesante el enfoque diferenciado para tratar los asuntos de seguridad, desde la prevención y no solo combatiendo la criminalidad.

4.5.4. Ejecución de recursos del Fonset

La Ley 418 de 1997 creó los Fondos Territoriales de Seguridad con el propósito de atender las necesidades regionales de seguridad. Posteriormente, el Decreto 399 de 2011 amplió las fuentes de financiación de los Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia (Fonset), para incluir adicionalmente los ingresos recaudados por concepto de una contribución especial equivalente al 5 por ciento de los contratos de obra pública que suscriba cada administración territorial para la construcción y mantenimiento de vías de comunicación terrestre o fluvial o puertos aéreos, marítimos o fluviales.

Anteriormente, la gobernación de Antioquia les asignaba a los Fonset municipales el 5 por ciento de los recursos de las obras para la gestión de la Seguridad y Convivencia ciudadana, tal y como lo establece la ley, para que fueran ejecutados por las administraciones

• • •
¹⁴ En el país, los municipios y distritos se clasifican en categorías de uno a seis, y categoría especial, según dos criterios: número de habitantes e Ingresos Corrientes de Libre Destinación-ICLD. De forma que los municipios de sexta categoría son aquellos con menor número de habitantes y menores ICLD.
¹⁵ Conversación en el marco de la investigación.

• • •
¹⁶ Diálogos territoriales y acompañamiento al Consejo de Seguridad y Comité de Convivencia.

locales. En la actual administración ese 5 por ciento es ejecutado directamente por la gobernación. Esto ha despertado inquietud en los municipios, pero ha permitido aumentar el impacto de los recursos, toda vez que el acompañamiento brindado por esta para la ejecución de estos planes, mitiga el riesgo de corrupción y suple deficiencias técnicas que se solían dar cuando los municipios los ejecutaban directamente.

En síntesis, una gobernación activa se inmiscuye en los asuntos de su territorio y puede contribuir a la solución de problemáticas del mismo. En el caso de la de Antioquia, esto ha implicado –entre otras alternativas no abordadas en este documento– interlocución con el Gobierno nacional, nuevos enfoques para el tratamiento de problemáticas –por ejemplo, desde la prevención–, y también discrecionalidad para la entrega o ejecución directa de recursos.

4.6. Por la ausencia de información, el debate sobre el actual proceso de paz se está centrando en aspectos polémicos o en el recuerdo de procesos pasados

En el desarrollo de la investigación, en particular durante la realización de entrevistas y de diálogos territoriales, fue posible constatar el desconocimiento generalizado de los temas y avances de las negociaciones de paz entre el Gobierno y las FARC. Curiosamente, este desconocimiento contrasta con la coincidencia entre los temas de la mesa y las expectativas del territorio para el posconflicto. Por ejemplo, el acuerdo parcial sobre la Reforma Rural Integral (Mesa de Negociación, 2014) contiene programas y planes alineados con la ex-

pectativa de desarrollo amplio comentada en la sección III.1 del presente documento. Sin embargo, los actores locales no conectan –al menos de forma explícita– los avances en La Habana con sus expectativas y sueños para el posconflicto.

En cambio, las referencias al actual proceso de negociación tienden a ser difusas y polémicas en la medida que: o bien se centran en aspectos de los acuerdos particularmente controversiales en el debate público –Zonas de Reserva Campesina– o bien hacen referencia a errores de procesos pasados; tanto con las Autodefensas Unidas de Colombia como con la Unión Patriótica.

4.6.1. Las Zonas de Reserva Campesina son un tema sensible

Las ZRC fueron contempladas en la Ley 160 de 1994¹⁷, capítulo XIII, y reglamentadas por el Decreto 1777 de 1996¹⁸. Sin pretensión de exhaustividad, se puede señalar que estas constituyen un arreglo de regulación ambiental y de la propiedad, orientada a evitar la concentración de la tierra y, por esta vía, preservar el modo de vida campesino. De forma que, más que una herramienta de redistribución de la tierra, constituye un freno al latifundio (ILSA, 2012). Sin embargo, la percepción de las ZRC, en particular en la región noreste, no responde a los contenidos normativos, pues genera desconfianza y constituye uno de los principales reparos al actual proceso de paz. La tabla 17 (página siguiente) contiene algunos testimonios al respecto.

Si bien, no hay certeza sobre la apuesta de ZRC de las FARC en un eventual escenario de posconflicto, la que puede diferir a la figura existente; llama la atención: principalmente, la ausencia de una estrategia masiva de

comunicación sobre este tema por parte del Gobierno nacional. En segundo lugar, el desinterés de la comunidad en revisar la normatividad sobre este tema con detenimiento.

TABLA /17 Referencias a las zonas de reserva campesina	
SUBREGIÓN	REFERENCIAS
NORESTE	“Me da miedo que conviertan a Anorí en una zona de reserva campesina, eso no es constitucional, el campesino tiene derecho a tener su propia tierra, que ha sudado y sufrido. ¿Por qué tiene que ser Anorí zona de reserva campesina y no otros municipios? Me preocupa que no nos pregunten a la gente de Anorí y, sobre todo, del campo si queremos ser una zona de reserva campesina y que nos la impongan”.
NORESTE	“No me gustan las zonas de reserva campesina, yo tengo una finca y si no tengo coca tengo derecho a sembrar lo que quiera, y me gustaría hacerle caso al Estado, no a los grupos armados por fuera de la ley”.

Fuente: Diálogos territoriales

4.6.2. Percepciones de los procesos pasados

La desinformación sobre el actual proceso de paz también contribuye a que las percepciones sobre el

proceso se alimenten desde dos perspectivas que generan recelo. La primera tiene que ver con el proceso que vivió el territorio con las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC, al que se le atribuyen dos fallas: en primer lugar, los territorios –después de la desmovilización de las AUC– vivenciaron el escalamiento de la violencia por las Bandas Criminales, a las que asocian con exmiembros de las AUC. Por ejemplo, las regiones del Urabá y el Darién son hoy el centro de operación de la banda criminal Autodefensas Gaitanistas de Colombia, también conocida como Clan Úsuga o Urabeños. Al frente de esta se encuentra Dairo Antonio Úsuga, alias Otoniel, quien cuenta con un largo prontuario, incluido el paso por el Ejército Popular de Liberación, las FARC y, posteriormente, las AUC (El País, 2012). Estos antecedentes siembran desconfianza frente al desenlace que pueda tener la negociación con las FARC. Como segunda falla del proceso con las AUC, se encuentra un llamado recurrente para que los acuerdos no solo “favorezcan” –incluyan beneficios– a quienes se desmovilicen, sino a la población en general de la región; en otras palabras, se desconfía en una política postacuerdos con beneficios exclusivos para los excombatientes.

La segunda perspectiva que enturbia la percepción sobre el actual proceso de paz,se relaciona con los acontecimientos de violencia política que vivió el Urabá antioqueño, en particular, con la eliminación sistemática de la Unión Patriótica. Este es un elemento muy sensible dentro de la comunidad, pues existe el temor de que personas que quieran representan los intereses de nuevas fuerzas políticas afines a ideologías de izquierda puedan ser asesinadas o intimidadas en los territorios.

Por lo anterior, antes que desaprobación, en las regiones se evidencia desconocimiento del proceso de negociación. Esto es infortunado, en particular, porque las conexiones entre los temas de la mesa y las expectativas del territorio, efectivamente existen. Sacar a la superficie esas conexiones puede ser un aspecto crucial en la creación de un frente amplio de apoyo tanto a la refrendación de los acuerdos como a su implementación en el territorio.

• • •

¹⁷ “Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”.

¹⁸ “Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a las zonas de reserva campesina”.

V. Recomendaciones

A continuación se presentan una serie de recomendaciones sobre posibles rutas para gestionar y aprovechar los temas desarrollados en el capítulo anterior. Estas, sugerencias, por tanto, están directamente relacionadas con asuntos sustantivos de los temas previamente presentados, como: la articulación de visiones del territorio, la gestión de alternativas de desarrollo, el rol de las organizaciones sociales y el movimiento comunitario, transformaciones en los esquemas de gestión pública territorial, y la socialización del actual proceso de paz.

Las recomendaciones planteadas en este documento se dirigen, principalmente, a las autoridades públicas de los niveles local e intermedio de Estado; si bien en algunos casos se hacen referencias al Gobierno nacional. Se espera que puedan servir de insumo, no solo en la coyuntura electoral, sino en el esfuerzo de escenario de mediano y largo plazos por la construcción de una paz estable y duradera en Colombia.

5.1. Sobre la articulación de visiones del territorio

La eventual firma de acuerdos de paz en La Habana es una ventana de oportunidad para la transformación territorial. No solo por los contenidos de los acuerdos en sí mismos, sino también porque, la firma, direccionará buena parte de la atención nacional, y de la cooperación internacional en Colombia, hacia territorios crónicamente olvidados o ignorados. Aprovechar esa ventana implica desmarcarse de una situación de pasi-

vidad –esperar a ver qué pasa–, y empezar a prepararse para desempeñar un papel activo en el nuevo escenario.

Un componente de esa preparación es la reflexión sobre los sueños y visiones para el territorio en un contexto de paz. Por tal motivo, se les recomienda a las autoridades municipales y departamentales¹⁹ impulsar espacios locales para que diferentes actores puedan dialogar sobre sus visiones del territorio, presentando las propias y escuchando las de los otros. Como se menciona en el respectivo tema (sección III.1), aún hay camino por avanzar en este sentido, en particular, promoviendo que el objetivo de estos espacios de reflexión no sea concertar una sola visión; sino más bien, avanzar hacia la articulación de las diferentes visiones existentes. Es importante invitar a estos espacios a las organizaciones sociales, los partidos políticos, y las iniciativas productivas. Lograr la confluencia de estos actores es claramente un reto; por esto una convocatoria orientada al diálogo sobre las visiones y no a la concertación de una visión, puede ser una invitación al menos novedosa. También sería conveniente que los actores convocados a estos espacios respondan a dinámicas subregionales y no solo a los límites del municipio. La participación de las gobernaciones es clave para dar este sentido subregional.

En síntesis, la invitación de la presente recomendación es que a través de espacios de reflexión multiactor, los sueños y anhelos de transformación que hay en el territorio se puedan empezar a aterrizar, de forma que las expectativas que existen hoy frente al posconflicto se traduzcan en agendas que, desde lo local, permitan sacar el mayor provecho en un eventual acuerdo de paz.

5.2. Sobre la gestión de las alternativas de desarrollo

El capítulo anterior (sección III.1) pone de presente la existencia de diferentes alternativas de desarrollo en la región. Principalmente, se resalta el modo de vida campesino y la existencia de grandes proyectos minero-energéticos. A continuación se presentan algunas recomendaciones para la gestión de estas alternativas.

5.2.1. Promoción del modo de vida campesino

En primer lugar, se les recomienda a las autoridades locales reconocer que en territorios como los de la presente investigación, se anhela la reivindicación del modo de vida campesino; esto es, un modo de vida ligado a la producción agraria, diversa, en pequeña escala y en extensiones de tierra limitada²⁰. El reconocimiento de este anhelo, como una de las alternativas de desarrollo válidas, debe llevar a la formulación de programas de desarrollo agrario orientados a la generación de valor de los productos tradicionales o propios del territorio. Antes que la incorporación de nuevos productos, también se les aconseja comprender las cadenas productivas en la que se pueden articular los productos tradicionales de la región, sobre los que ya hay conocimiento y práctica. Es a partir de esta comprensión que se pueden identificar nuevas maneras para generar mayor valor en el modo de producción campesino.

En esta generación de valor, puede haber un incentivo para posibilitar el relevo generacional, pues hoy el trabajo en el campo se percibe como una actividad que no responde a las expectativas y necesidades de la juventud y, por ende, se evidencia un proceso de migración de los jóvenes hacia los cascos urbanos y ciudades

intermedias en busca de otro tipo de alternativas.

5.2.2. Proyectos minero-energéticos

Además del anhelo de una producción campesina, pero revalorada, las autoridades locales y regionales no pueden desconocer el interés de actores externos al territorio (empresas o consorcios nacionales o internacionales) por impulsar grandes proyectos minero-energéticos, que solamente son posibles gracias a la existencia en el territorio de la suficiente riqueza natural.

Las autoridades locales pueden desempeñar un papel significativo ayudando a identificar, o proponiendo mecanismos de compensación entre los dividendos de la explotación minero-energética y el impacto social, ambiental y cultural que esta produce. Un mecanismo es el mejoramiento de la infraestructura en las zonas de influencia del proyecto, bien sean vías, escuelas o viviendas rurales²¹. Otro mecanismo se podría encontrar en apoyar la generación de valor comentada en el apartado anterior, a través, por ejemplo, de trapiches comunitarios, centros de acopio, subsidios a ciertos productos de la región, programas de fortalecimiento técnico, entre otros. Sin embargo, es de advertir que, mecanismos de compensación como los descritos, no reemplazan la responsabilidad de las autoridades con el territorio que administran, más bien pueden contribuir a la generación de bienestar. En este sentido, también les corresponde a las autoridades velar porque los responsables de los proyectos informen adecuadamente sobre sus acciones, generando espacios de consulta y rendición de cuentas.

5.3. Sobre el movimiento social del territorio

¹⁹ La gobernación de Antioquia viene trabajando en esta línea mediante la iniciativa “Preparémonos para la Paz”.

²⁰ Por oposición al modelo agroindustrial, centrado en un solo producto y en grandes extensiones de tierra.

²¹ Las acciones de la central Hidroeléctrica Ituango son indicativas al respecto.

La presente investigación constató la legitimidad y el dinamismo del movimiento social en el territorio (sección III.2), así como su capacidad para la gestión de conflictividades sociales (sección III.3). Por lo anterior, se les recomienda a las administraciones municipales apoyarse en la experiencia de estas organizaciones para el diseño e implementación de acciones en el marco de la construcción de paz territorial. A continuación se presentan algunas ideas sobre el tipo de acciones que han impulsado las distintas organizaciones constitutivas del movimiento social:

- Las Juntas de Acción Comunal, los Resguardos Indígenas y los Consejos Comunitarios como instancias de gestión comunitaria para la resolución de conflictos han sido los espacios desde donde se protege a las comunidades, evitando desplazamientos, reclutamiento y enfrentando a los armados para evitar las incursiones en los centros poblados.
- Las organizaciones de mujeres, desde su entrega y perseverancia en apostarle a la incidencia y la formulación de agendas, a pesar de las dificultades de entornos hostiles y marcados por una cultura machista.
- Las iniciativas artísticas y lúdicas, el baile, el teatro, el cine es la forma en que los jóvenes del territorio han encontrado para protegerse de las armas y el reclutamiento; son iniciativas que traen consigo intenciones para mejorar la convivencia y las formas de relacionamiento entre unos y otros.
- Los proyectos productivos ejecutados desde diferentes organizaciones sociales (mujeres, víctimas, campesinos, entre otros) han desarrollado la creatividad de sus integrantes, igualmente, permitido continuar trabajando la tierra y mejorado la calidad de vida de las familias.

Aprovechar la experiencia del movimiento social en sus diferentes frentes resulta no solo un reconocimiento del mismo, sino un ahorro para las administraciones municipales en términos de esfuerzo y recursos. Por tal motivo es fundamental vincularlas en la formulación, implementación y evaluación de los programas y políticas públicas que se desarrollen en las materias descritas.

5.4. Sobre el impulso al movimiento social

Como reconocimiento al papel que las distintas organizaciones sociales han jugado en los territorios, mitigando los efectos del conflicto armado y buscando alternativas, se les recomienda a las autoridades locales y regionales impulsar una estrategia de impulso al movimiento social, en al menos los siguientes dos componentes:

Primero, facilitar el acceso a medios de comunicación locales y regionales, para que las organizaciones sociales puedan difundir sus ideas y su trayectoria de manera amplia; de forma que se contribuya a desestigmatizarlas y se comprenda/valore su misión y presencia en territorios complejos

Segundo, facilitar la sistematización de experiencias exitosas por parte de estas organizaciones, así como escenarios para el intercambio de estas experiencias entre organizaciones sociales de distintos territorios.

Reforzando el argumento de la sección anterior, el fomento del movimiento social, y el aprovechamiento de sus experiencias exitosas, además de la ganancia para el territorio, les puede representar a las administraciones locales un ahorro en términos de esfuerzos y recursos, tanto al momento del diseño de sus programas como en su implementación.

5.5. Sobre el relacionamiento Nación - Territorio

Es fundamental replantear la lógica de relacionamiento nación - territorio (sección III.4); de forma que lo territorial se ubique en el centro del proceso y no en la periferia. Esto implica la transformación del esquema unidireccional actual, en donde los territorios terminan siendo funcionales a los intereses nacionales, sin que la nación recoja las propuestas locales. Por tal motivo, a continuación se proponen tres orientaciones que, si bien no son competencia de las autoridades locales, si pueden contribuir al debate de un relacionamiento nación - territorio más horizontal:

- En primer lugar, hay que distanciarse de la noción de fortalecimiento institucional entendido como asistencia técnica y transferencia metodológica desde la nación a las entidades territoriales; pues esto termina siendo, en la práctica, la visita esporádica de funcionarios o contratistas a los territorios, para que estos desarrollen funciones que son principalmente formalidades, como la socialización de los lineamientos para la elaboración de planes.
- En segundo lugar, hay que propender por un relacionamiento flexible y adaptables a las variaciones locales (demográficas, geográficas, de recursos, culturales, entre otros). Esto sería un esquema en el que el Gobierno define el marco general de acción pública, pero las entidades territoriales cuentan con la opción de valorar tal marco, y proponer alternativas de cumplimiento. Por ejemplo, en determinados casos, la elaboración de un plan subregional en un tema específico podría sustituir la elaboración de planes individuales en los municipios que conforman la subregión. O la inclusión en el Plan de Desarrollo de un componente de un tema específico, podría sustituir la elaboración de un plan exclusivo para ese tema.

- En tercer lugar, es de suma importancia que la nación desarrolle o profundice los dispositivos de retroalimentación hacia los territorios; generando un valor agregado a los esfuerzos municipales. En los sistemas de información se puede entender fácilmente el carácter de estos dispositivos. Si el municipio se esfuerza en reportar la información, el Gobierno nacional debería devolverle esta información procesada y en forma de recomendaciones útiles para la gestión local. Si bien, en algunos casos se establecen rankings municipales con la información reportada, es importante avanzar más en el proceso de retroalimentación, por ejemplo, ayudando a los municipios a identificar experiencias exitosas de otros que le permitan orientar su accionar.

5.6. Sobre la asociatividad municipal

Generalmente en la investigación se reconoce que buena parte de las dinámicas que afectan los municipios, son regionales. Por tanto, se les recomienda a las autoridades locales y regionales explorar y apropiar las propuestas de asociatividad existentes en la actual legislación colombiana. Al respecto, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) contiene una serie de mecanismos de asociación y financiación diseñados para aumentar la capacidad de las entidades territoriales en materia de planeación, gestión y administración descentralizada de sus propios intereses. Se trata de:

- Regiones administrativas y de planificación (RAP).
- Regiones de planeación y gestión (RGP).
- Asociaciones de departamentos, áreas metropolitanas, y asociaciones de distritos especiales.

- Provincias administrativas y de planificación.
- Asociaciones de municipios.
- Convenios o Contratos plan.

En el presente documento no se entra en el detalle de estas figuras, más bien se enuncia que su sentido general es brindar un marco adecuado para la asociación entre entidades territoriales, particularmente entre aquellas más débiles con las más fuertes. En la LOOT está el marco normativo requerido para la concertación de acuerdos y convenios entre entidades territoriales locales y los demás niveles administrativos de gobierno; por tal motivo, se debe explorar e impulsar. Como parte de esta exploración, se recomienda no perder de vista la orientación del apartado anterior sobre flexibilidad y adaptabilidad en el relacionamiento nación - territorio, pues la asociatividad puede ser una vía en ese sentido.

5.7. La socialización y discusión sobre los avances del proceso de paz

En el trabajo de campo de la investigación se confirma la necesidad de generar mayores espacios para la socialización del sentido, los avances, logros y dificultades en torno de la mesa de diálogos en La Habana (sección III.6). Si bien el Gobierno ha optado por la discreción, preocupa que las comunidades de territorios que serán clave en la implementación de unos eventuales acuerdos, no tengan mayor claridad sobre el proceso, particularmente sobre información que es pública, pero no se ha socializado adecuadamente. La responsabilidad del Estado, al respecto, es central, sin embargo, los gobiernos territoriales se pueden sumar al proceso de socialización como parte de la preparación

del territorio frente a un escenario de postconflicto. En este sentido, se recomienda no solo socializar la información oficial sobre avances, que hoy es pública, sino también impulsar los espacios de reflexión sobre esta información. Lo anterior resulta clave para empezar a entender y proponer cómo lo pactado en La Habana, se va a aterrizar en los territorios.

Para estas acciones de socialización y reflexión sobre los acuerdos, las autoridades locales y regionales pueden encontrar respaldo en las organizaciones sociales, las Agencias del Sistema de Naciones Unidas y otros actores como la iglesia quienes desde ya están interesados en fomentar este tipo de escenarios.

Referencias

Centro de Memoria Histórica. (2010). Silenciar la Democracia. Bogotá.

Departamento Administrativo de Planeación (2012). Anuario Estadístico de Antioquia. Medellín: Gobernación de Antioquia.

Departamento Nacional de Planeación (2013). Evaluación del Desempeño Integral de los Municipios - Vigencia 2012. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

El País (2012). Página del Diario El País. Obtenido de <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/quien-otoniel-patron-bacrim-temida-pais>

Fundación Ideas para la Paz (2013). Diagnóstico de Barreras y Restricciones de Acceso a la Justicia en municipios de consolidación del Bajo Cauca Antioqueño: Caucasia, Cáceres, Nechí, Tarazá, Zaragoza y El Bagre. Washington: Checchi and Company Consulting, Inc.

Fundación Ideas para la Paz (2014). Diagnóstico de Barreras y Restricciones de Acceso en municipios de consolidación del Nudo de Paramillo: Briceño- Anorí- Ituango y Valdivia . Washington: Checchi and Company Consulting, Inc.

Giraldo, J. A (2012). Informalidad e Ilegalidad en la explotación del Oro y la Madera en Antioquia. Medellín: Universidad Eafit.

Gobernación de Antioquia (2012). Plan de Desarrollo Departamental 2012 -2015. Antioquia la más Educada . Medellín.

Gobernación de Antioquia (6 de marzo de 2015). Página web de la Gobernación. Obtenido de <http://antioquia.gov.co/index.php/antioquia/datos-de-antioquia/50-gobernaci%C3%B3n/gobernacion-antioquia/126-mapas>

Hidroeléctrica Ituango S.A. (3 de marzo de 2015) Página de la Hidroeléctrica Ituango. Obtenido de <http://www.hidroituango.com.co/index.php/area-de-influencia>

ILSA (2012). Zonas de Reserva Campesina: elementos introductorios y de debate. Bogotá: Nueva Gente Editorial.

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

Procuraduría Delegada para la Descentralización y las Entidades Territoriales (2011). Descentralización y Entidades Territoriales. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público.

Programa Cercapaz (2014). Ideas para fomentar la articulación entre nación, departamento y municipio: experiencias de tres procesos de cambio en la Construcción de Paz en Colombia. Bogotá: Deutsche Gesellschaft fur Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

Revista Semana (2012). Página de la Revista Semana. Obtenido de <http://www.semana.com/nacion/articulo/se-combatira-mineria-ilegal-386-soldados-policias/266379-3>

Revista Semana (2013). Página de la Revista Semana. Obtenido de <http://www.semana.com/opinion/articulo/crisis-politica-en-choco-opinion-jose-mosquera/366340-3>

Ríos vivos (10 de marzo de 2015). Movimiento Colombiano. Obtenido de <https://defensateritorios.wordpress.com/>

Secretaría de Gobierno (2014). Página de la gobernación de Antioquia. Obtenido de <http://antioquia.gov.co/index.php/la-secretaria-gobierno/historicogobierno/22298-plan-troya-ya-marcha-en-el-bajo-cauca>

Vijayendra, R. A (2012). Can participaction be induced? some evidence from Developing Countries. washington: World Bank -policy research working paper 6139.

ISBN: 978-958-59274-5-2

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

ANTIOQUIA

CHOCÓ

**Recursos y retos para el
postconflicto en la región
Antioquia y Chocó**

Capacidades locales para la paz

FIP 15
AÑOS
FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ