

# Diálogo social intercultural en territorios multiculturales que acogen procesos de reincorporación

## Un aporte a la construcción de paz territorial

Karlos Pérez de Armiño  
Luisa Espitia Pérez  
María Isabel Cajas  
Rodrigo Ante Meneses  
Carlos Acevedo Lasso  
Juanita Melo Guzmán  
Alexander Gaviria Collazos  
Katerine Duque Duque



Pontificia Universidad  
**JAVERIANA**  
Cali



Instituto de  
Estudios  
Interculturales  
**UNIVERSIDAD  
JAVERIANA**  
Cali



GARAPENERAKO  
LANIKIDETZAREN  
EUSKAL AGENTZIA  
AGENCIA VASCA DE  
COOPERACIÓN PARA  
EL DESARROLLO



**hegoa**

INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL  
INSTITUTIO DE ESTUDIOS ETA GARAPEARI BURUZKO NAHETA INSTITUTUA



# Diálogo Social Intercultural en territorios multiculturales que acogen procesos de reincorporación

## Un aporte a la Construcción de Paz territorial



Pontificia Universidad  
**JAVERIANA**  
Cali



Instituto de  
Estudios  
Interculturales  
**UNIVERSIDAD  
JAVERIANA** Cali



GARAPENERAKO  
LANKIDETZAREN  
EUSKAL-AGENTZIA  
AGENCIA VASCA DE  
COOPERACIÓN PARA  
EL DESARROLLO



INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL  
NAZIOARTEN LANKIDETZA ETA GARAPENARI BURUZKO KASKETA INSTITUTUA

Santiago de Cali, 2023



# Diálogo Social Intercultural en territorios multiculturales que acogen procesos de reincorporación

## Un aporte a la Construcción de Paz territorial

Karlos Pérez de Armiño  
Luisa Espitia Pérez  
María Isabel Cajas  
Rodrigo Ante Meneses  
Carlos Acevedo Lasso  
Juanita Melo Guzmán  
Alexander Gaviria Collazos  
Katerine Duque Duque



Pontificia Universidad  
**JAVERIANA**  
Cali



Instituto de  
Estudios  
Interculturales  
**UNIVERSIDAD  
JAVERIANA** Cali



Santiago de Cali, 2023

Diálogo social intercultural en territorios multiculturales que acogen procesos de reincorporación : un aporte a la construcción de paz territorial / Karlos Pérez de Armiño [y otros 7]. -- Santiago de Cali : Pontificia Universidad Javeriana, Sello Editorial Javeriano, 2023.

212 páginas: ilustraciones ; 24 cm  
Incluye referencias bibliográficas.  
ISBN: 978-628-7618-51-0  
ISBN(e): 978-628-7618-52-7

1. Proceso de paz -- Colombia 2. Consolidación de la paz -- Colombia 3. Tratados de paz 4. Mediación internacional 5. Relaciones internacionales 6. Comisiones de la verdad I. Pérez de Armiño, Karlos II. Espitia Pérez, Luisa III. Cajas, María Isabel IV. Ante Meneses, Rodrigo V. Acevedo, Carlos VI. Melo Guzmán, Juanita VII. Gaviria, Alexander VIII. Duque, Katerine IX. Pontificia Universidad Javeriana Cali. Instituto de Estudios Interculturales.

SCDD 327.172 ed. 23

CO-CaPUJ  
lmc/2023



Pontificia Universidad  
**JAVERIANA**  
Cali

Instituto de Estudios Interculturales  
Diálogo Social Intercultural en  
territorios multiculturales que acogen  
procesos de reincorporación  
Un aporte a la Construcción de Paz territorial

**Autores:**

© Karlos Pérez de Armiño  
© Luisa Espitia Pérez  
© María Isabel Cajas  
© Rodrigo Ante Meneses  
© Carlos Acevedo Lasso  
© Juanita Melo Guzmán  
© Alexander Gaviria Collazos  
© Katerine Duque Duque

ISBN: 978-628-7618-51-0  
ISBN(e): 978-628-7618-52-7

**Formato:** 17 x 24 cms

**Coordinación editorial:** Claudia Lorena González  
**Asistente editorial:** Jennifer Ramírez Martínez  
**Diagramación:** Kevin Nieto Vallejo  
**Corrección de estilo:** Comunicaciones Creativas

**Pontificia Universidad Javeriana Cali**

Calle 18 N°118-250  
Teléfonos (57-2) 3218200  
Santiago de Cali, Colombia, 2023.

El contenido de esta publicación es  
responsabilidad absoluta de sus autores y no  
compromete el pensamiento de la Institución.  
Este libro no podrá ser reproducido por  
ningún medio impreso o de reproducción sin  
permiso escrito de los titulares del *copyright*.

# Índice

|  |            |
|--|------------|
| Introducción .....   | 13         |
| <b>La Construcción de la Paz. Aproximaciones al proceso de paz en Colombia y el Cauca .....</b>  | <b>21</b>  |
| El concepto de Construcción de Paz.....  | 23         |
| Aportes para la paz territorial, la (re)construcción del espacio y la construcción de la paz .....   | 37         |
| La Construcción de Paz en Colombia .....   | 39         |
| Líderes, lideresas, ex combatientes y defensores de Derechos Humanos en el Norte del Cauca, una revisión de la seguridad antes y después de la firma del Acuerdo de Paz..... | 55         |
| Reincorporación de las y los excombatientes .....  | 73         |
| <b>Diálogo Social Intercultural para la construcción de Paz.....</b>   | <b>87</b>  |
| ¿Qué es el Diálogo Social Intercultural? .....   | 90         |
| Metodología Diálogo Social Intercultural .....   | 99         |
| Sistematización de la experiencia de Diálogo Social Intercultural para la planeación territorial en el Norte del Cauca .....   | 102        |
| Metodología de Diálogo Social Intercultural: alcances y limitaciones ....  | 116        |
| Experiencia de diálogo, proyecto Capacidades para la Incidencia.....   | 118        |
| <b>Dinámicas territoriales, multiculturalidad y reincorporación .....</b>  | <b>127</b> |
| Introducción a la subregión del Norte del Cauca .....  | 128        |
| Mapa de actores: comunidades indígenas, afrodescendientes, campesinas; mujeres, excombatientes, organizaciones productivas comunitarias e instituciones públicas.....        | 137        |
| Tensiones y conflictos territoriales interculturales de la región .....  | 161        |
| <b>Modelos Productivos en el Norte del Cauca: contexto y tensiones .....</b>   | <b>171</b> |
| Panorama productivo .....  | 172        |
| Contexto productivo de los municipios.....   | 175        |
| Planificación territorial comunitaria para la reactivación económica ....  | 187        |
| Tensiones y conflictos territoriales por los modelos de producción .....   | 191        |
| Modelos económico-productivos alternativos.....  | 198        |
| <b>Conclusiones .....</b>  | <b>206</b> |





# Glosario

**AFP** – Acuerdo Final de Paz

**ACEC** - Alta Consejería para la Estabilización y la Consolidación

**ACIN** – Asociación de Cabildos Indígenas del Norte

**ADR** - Agencia de Desarrollo Rural

**ANT** - Agencia Nacional de Tierras

**ANUC** – Asociación Nacional de Usuarios Campesinos

**APNC** – Alto Patía y Norte del Cauca

**ARDECAN** – Asociación Gremial Regional para el Desarrollo Campesino Norte-caucano

**ARN** - Agencia para la Reincorporación y Normalización

**ART** - Agencia de Renovación del Territorio

**CETEC** – Corporación para Estudios Interdisciplinarios y Asesoría Técnica

**CEPDIPO** - Centro de Pensamiento y Diálogo Político

**CEV** - Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición

**CIAT** – Centro Internacional de Agricultura Tropical

**CICR** - Comité Internacional de la Cruz Roja

**CGR** - Contraloría General de la Nación

**CIMA** – Comité de Integración del Macizo Colombiano

**CNE** - Consejo Nacional Electoral

**CNR** - Consejo Nacional de Reincorporación

**CNPRC** - Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia

**CONPES** - Consejo Nacional de Política Económica y Social

**CORPOAFRO** – Corporación Consejo Comunitario de Organizaciones de la Cuenca del Río Patía

**CRIC** – Consejo Regional Indígena del Cauca

**CSIVI** - Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final

**CTEP** - Circunscripciones Especiales de Paz

**CTVCA** - Circunscripciones Transitorias para las Víctimas del Conflicto Armado

**DD.HH** - Derechos Humanos

**DIH** - Derecho Internacional Humanitario

**DDR** - Desarme, Desmovilización y Reintegración

**DSI** – Diálogo Social Intercultural

**DSCI** - Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos

**ECOMÚN** - Economías Sociales del Común

**ELN** - Ejército de Liberación Nacional

**ETCR** - Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación

**ERPAZ** – Espacio Regional de Paz del Cauca

**ESS** – Economía Social y Solidaria

**FAO** – Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

**FARC** - Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común

**FARC-EP** - Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo  
**FCP** - Fondo Colombia en Paz  
**FENSUAGRO** - Federación Nacional Sindical Agropecuaria  
**GAO** - Grupo Armado Organizado  
**GAPF** - Grupo Armado Postfarc  
**ICTA** - Instituto de Ciencia y Tecnología de Alimentos  
**IEI** - Instituto de Estudios Interculturales  
**JEP** - Justicia Especial para la Paz  
**LGTBI** - Lesbianas Gays Bisexuales Transgénero Intersexual  
**MEE** - Misión Electoral Especial  
**MFMP** - Marco Fiscal de Mediano Plazo  
**MIDAS** - Modelo Integrador de Atención a la Salud  
**MMV** - Misión de Monitoreo y Verificación de Naciones Unidas  
**MOE** - Misión de Observación Electoral  
**OACP** - Oficina del Alto Comisionado para la Paz  
**OACNUDH** - Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos  
**OIM** - Organización Internacional para las Migraciones  
**ONU** - Organización de las Naciones Unidas  
**PAI** - Plan de Acción Institucional  
**PAL** - Proyecto de Acto Legislativo  
**PATR** - Plan de Acción para la Transformación Regional  
**PAO** - Plan de Acción Oportuna  
**PDET** - Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial  
**PECIG** - Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersión aérea con el herbicida Glifosato  
**PGN** - Procuraduría General de la Nación  
**PIB** - Producto Interno Bruto  
**PIC** - Pequeñas Infraestructuras Comunitarias  
**PISDA** - Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo  
**PL** - Proyecto de Ley  
**PMA** - Programa Mundial de Alimentos PMI - Plan Marco de Implementación  
**PMU** - Puesto de Mando Unificado  
**PND** - Plan Nacional de Desarrollo  
**PNIS** - Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos  
**PNN** - Parques Nacionales Naturales  
**PNUD** - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
**PTN** - Puntos Transitorios de Normalización  
**RIMISP** - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural  
**RRI** - Reforma Rural Integral  
**SENA** - Servicio Nacional de Aprendizaje  
**SGP** - Sistema General de Participaciones  
**SIGPE** - Sistema de Información Geográfico, Poblacional y Estadístico (IEI) SIPO  
- Sistema Integrado de Información para el Posconflicto

**SGR** - Sistema General de Regalías

**SIMCI** - Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de UNODC  
**SISEP** - Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política  
**SIVJRNR** - Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición  
**TPD** - Tratamiento Penal Diferenciado

**UAFROC** - Unidad de Organizaciones Afrocaucanas

**UBPD** - Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas

**UNIPEP** - Unidad Policial para la Edificación de la Paz

**UNODC** - United Nations Office on Drugs and Crime (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito)

**UNP** - Unidad Nacional de Protección

**URT** - Unidad de Restitución de Tierras

**ZOMAC** - Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado

**ZVTN** - Zonas Veredales de Transición y Normalización



# Introducción

Katerine Duque

En el Suroccidente de Colombia, por la llanura del Pacífico en cordillera Occidental; por la Cordillera central, pasando por el altiplano de Popayán, el Valle del Patía, el Macizo Colombiano y el sector de la cuenca del Amazonas se ubica el departamento del Cauca, destacado por su riqueza hídrica y natural. Limita por el norte con el departamento del Valle del Cauca, por el oriente con los departamentos de Tolima, Huila y Caquetá, por el occidente con el Océano Pacífico y, por el sur con los departamentos de Nariño y Putumayo.

Las dinámicas territoriales del Cauca permiten destacar relaciones económico-productivas en lo urbano-rural; riqueza étnica, cultural y social por la presencia de territorialidades de comunidades indígenas, campesinas y afrocolombianas y, enclaves productivos con incidencia nacional, en especial del sector agroindustrial.

A pesar de lo anterior, a lo largo de la historia el Cauca ha sido golpeado por las dimensiones del conflicto armado del país, que lo ha azotado por más de sesenta años. Grupos insurgentes y contrainsurgentes, ilegales y legales, han marcado un amalgama de sangre, víctimas y desplazamiento en este territorio. Se pueden destacar desde los años setenta la presencia de guerrillas insurgentes como el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL), Movimiento 19 de abril (M-19), Ejército de Liberación Nacional (ELN), Ejército Popular de Liberación (EPL) y, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo (FARC-EP). Los grupos paramilitares, llegaron al territorio a finales del siglo XX, contando con la presencia de Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), el Bloque Calima de la AUC, Águilas Negras, Los Rastrojos y Bandas Criminales. Importante destacar la acción del Ejército de Colombia, en la búsqueda del control territorial con bases militares y operaciones contrainsurgentes.

En Noviembre del año 2016, el Gobierno Nacional de Colombia y las FARC-EP, firmaron un Acuerdo de Paz para la terminación del conflicto

y la construcción de una paz Estable y Duradera. Este hecho significó la posibilidad de adelantar acciones sociales e institucionales con el fin de lograr el bien común y derecho fundamental: la paz. Se adoptaron medidas fundamentales; Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral; Participación política: Apertura democrática para construir paz; Fin del Conflicto; Solución al Problema de las Drogas Ilícitas; Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto: “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”, incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz; y Compromisos sobre Derechos Humanos; y, finalmente, Implementación, verificación y refrendación.

Por supuesto estos aspectos tuvieron una vital incidencia en las dinámicas sociales, económicas, políticas y culturales del departamento del Cauca, toda vez que, en este territorio se destinaron Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) de los excombatientes de las FARC-EP, en los municipios de Buenos Aires -La Elvira-, Caldono I y II -Los Monos y Santa Rosa-, Miranda -Monterredondo- y Patía -Bordo-.

Este libro hace parte de una investigación y, apuesta conjunta y colectiva por la construcción de paz territorial y el desarrollo rural en el norte del departamento del Cauca, en especial, en los municipios de Caldono, Buenos Aires y Toribio.

Para el proceso de investigación fue muy importante contar con la participación de organizaciones sociales y comunitarias indígenas, campesinas, afrocolombianas, mujeres, productivas y excombatientes de los municipios priorizados. Del mismo modo, el trabajo comprometido de Hegoa, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional del País Vasco, en su misión de construir, proponer, incidir y aplicar, desde el pensamiento crítico marcos teóricos, procesos y estrategias alternativas de desarrollo humanos y de cooperación transformadora y, del Instituto de Estudios Interculturales de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali en su interés por crear condiciones necesarias para el ejercicio de derechos de las comunidades rurales.

El objetivo de la investigación, es el de analizar los factores que dificultan y facilitan la articulación de actores sociales y productivos

comunitarios en territorios interculturales que acogen procesos de reincorporación de FARC, como un aporte para la planificación estratégica territorial y, sistematizar el proceso de diálogo social intercultural para la construcción de paz y desarrollo territorial, realizado entre actores sociales y productivos comunitarios de territorios interculturales que acogen procesos de reincorporación de FARC.

En el primer capítulo titulado La Construcción de la Paz, Karlos Pérez de Armiño, Luisa Espitia Pérez y, María Isabel Cajas realizan un acercamiento al concepto de la Construcción de Paz (CP), proponiendo un recorrido teórico y social que da cuenta de la notable evolución a lo largo del tiempo de la CP, lo que permite una multiplicidad de interpretaciones. El recorrido comienza con los orígenes de la “construcción de paz” en la guerra fría, propuesto por Johan Galtung desde la Investigación para la Paz, y sus postulados de la “paz positiva” y “paz negativa”. Continúa con la “paz liberal” y sus críticas, en donde la CP fue adoptado por las Naciones Unidas, en el documento Un Programa de Paz, teniendo incidencia en las agencias multilaterales y gobiernos, lo que propició una visión hegemónica del concepto, inspirado desde los años 90’s en las políticas internacionales en materia de cooperación al desarrollo, paz y seguridad.

El análisis se centra, luego, en las visiones transformadoras de los Estudios de Paz: transformación de conflictos y el giro local, estos enfoques cuestionan la paz liberal y conciben la CP como un proceso de transformación social orientado a superar las causas estructurales de los conflictos mediante la justicia local. Cabe resaltar los postulados de Jean Paul Lederach y Hug Miall en la perspectiva de “gestión de conflictos” o “resolución de conflictos”. Al interior de estas visiones también, se destaca la perspectiva de “paz desde la base” y “paz cotidiana” que guardan estrecha relación con el “giro local” que han experimentado los Estudios de Paz, consiste en una creciente valoración del papel de “lo local” en escenarios de conflicto o posconflicto. Los enfoques críticos ponen de relieve la existencia de una agencia local, esto es, de actores locales que implementan múltiples iniciativas con las que resisten a la violencia y que

tienen su propia visión de la paz, la política, los derechos las necesidades o la identidad.

El recorrido continúa en la Paz posliberal, contiene aportes teóricos de las corrientes críticas de las Ciencias Sociales; cuestionamiento al statu quo y relaciones de poder, apuestas de una CP socialmente más legítima y sostenible; importancia a los agentes locales e importancia de cada contexto. Seguido a ésto, Pérez de Ermiño, Espitia y Cajas, centran su reflexión alrededor de los aportes para la paz territorial, en la (re) construcción del espacio y la construcción de paz, como parte de la apuesta de paz contenida en los Acuerdo de Paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP. Para esto, es muy importante los resultados académicos de los Estudios de Paz y la Geografía Crítica de Paz, en los cuales cobran vital importancia las siguientes afirmaciones; El espacio y la construcción de la paz están profundamente interrelacionados y tienen incidencia mutua; la CP es un proceso social derivado de unas relaciones de poder determinadas y cambiantes, que actúan e impactan de diferente forma en cada espacio; la “agencia” o actuación de los actores (locales) es determinante en los procesos sociales de construcción de la paz y del espacio; los “espacios de paz” como resistencia local ante las dinámicas y discursos de violencia; los contextos locales ayudan a conceptualizar la paz como un proceso social complejo, dialéctico e inacabado; existen diferentes concepciones sobre el espacio, la paz y su relación; la construcción de paz es el resultado de una interrelación entre espacios locales y globales; la construcción de paz conlleva un proceso de reestructuración del espacio para la “justicia espacial”.

Finalmente, se destaca los avances y limitaciones de la CP resultado de la implementación del Acuerdo de Paz, destacando sus principales elementos, el nivel de implementación y acciones normativas que permitan los objetivos del mismo. Además, las visiones actuales del gobierno colombianos para la construcción de paz territorial.

En el segundo capítulo titulado Diálogo Social Intercultural para la construcción de paz, Luisa Espitia Pérez, Carlos Acevedo y Rodrigo Ante Meneses, plantean un análisis alrededor de la implementación del Acuerdo



de Paz y la importancia de propender por escenarios de encuentro, diálogo, negociación y articulación multiescalar, considerando la diversidad de actores e intereses que confluyen en los territorios. En primer lugar, realizan un acercamiento teórico y conceptual alrededor del diálogo social considerando postulados teóricos de Galtung, Lederach, Kahane y, Pruitt y Thomas. Se destaca la construcción de rutas metodológicas alrededor del diálogo social reconociendo los aportes más significativos de los estudios de paz a partir de la comprensión del conflicto y la violencia y la búsqueda de plantear formas alternativas para dar respuesta a los conflictos.

El conflicto, por lo tanto, no es sólo una condición inherente a los seres humanos, también, es un espacio que posibilita la coexistencia o aparición de otros elementos propios de la diversidad. Desde una perspectiva integral y creativa del conflicto, resulta importante considerar el asunto de la interdependencia, es decir, de la necesidad de relación e interrelación entre los lados que se enfrentan o se oponen en una situación de tensión. Se resalta las metodologías para el diálogo entre contrarios propuestos por John Paul Lederach y Adam Kahane y, sus pasos fundamentales en la colaboración convencional y la colaboración elástica.

Como segundo punto, Espitia, Acevedo y Ante, evidencian la metodología de Diálogo Social Intercultural (DSI), a partir de la experiencia del Instituto de Estudios Interculturales en la facilitación de espacios que buscan la transformación de conflictos territoriales e interculturales, y en la construcción de estrategias de planeación territorial. Dentro de los lineamientos para el DSI se resalta la construcción de confianza; análisis estratégico de la situación; intereses de las partes e interés común; preparación de los actores para el diálogo; catarsis: exposición de cada una de las partes sobre su percepción intergrupala; acuerdos posibilitadores de escenarios de diálogo social intercultural; construcción de consensos; generación de acuerdo; y, seguimiento.

Además, se presenta una sistematización de la experiencia de Diálogo Social Intercultural para la planeación territorial en el Norte del Cauca, resaltando la metodología desarrollada alrededor del proyecto “Paz territorial: Fortalecimiento de actores locales para la construcción de paz

*y el desarrollo de modelos económicos alternativos en el Norte del Cauca (2017 y 2019)*”, evidenciando los alcances y limitaciones del DSI. Al detallar cada uno de los pasos metodológicos para el DSI, el lector se da una idea sobre las potencialidades y posibilidades que tienen estos escenarios en general, reconociendo que cada contexto tiene sus particularidades. Para el proyecto, es fundamental resaltar el impacto regional, alrededor de las acciones que han permitido contar con un espacio interétnico y multicultural para la construcción de acciones conjuntas de desarrollo para los territorios, fomentar la intercooperación para la formación, producción, comercialización e innovación productiva y, construir una agenda conjunta que posibilite la planeación estratégica de los territorios y la integración con las instituciones de gobierno propio o de mayor nivel.

En el tercer capítulo, titulado *Dinámicas territoriales, multiculturalidad y reincorporación*, Luisa Espitia Pérez, Rodrigo Ante Meneses y Juanita Melo Guzmán, evidencian la lectura territorial de la subregión del Norte del Cauca en los municipios de Buenos Aires, Caldoño y Toribio. En principio se presenta una caracterización territorial destacada por información geográfica, poblacional, indicadores socioeconómicos y Necesidades Básicas Insatisfechas por cada uno de los municipios. Además, los autores evidencian las dinámicas de los actores territoriales; comunidades indígenas, afrodescendientes, campesinas, mujeres, excombatientes y organizaciones productivas comunitarias e instituciones públicas. Es muy importante destacar que, en la continuación del Diálogo Social Interculturales, este capítulo evidencia los ejercicios propios de planeación comunitaria que inciden en las dinámicas territoriales.

Finalmente, Espitia, Ante y Melo, presentan las principales tensiones y conflictos territoriales interculturales, ubicándolos en relación a las jurisdicciones especiales (ampliación y constitución de figuras territoriales); institucionales (gobernanza territorial y planeación); y modelos productivos. En especial, se centran en la comprensión de los conflictos por jurisdicciones especiales más emblemáticos que se traducen en el traslape de aspiraciones territoriales, cuestión que en principio no permite la planeación armónica y en conjunto del territorio. En ese sentido,

profundizan los conflictos por el ordenamiento territorial y acceso a tierra y, los conflictos por gobernanza territorial y planeación.

En el cuarto y último capítulo, titulado Modelos Productivos en el Norte del Cauca: contexto y tensiones, los autores Alexander Gaviria y Carlos Acevedo, evidencian la importancia de lo económico-productivo para la construcción de paz territorial. En ese sentido, exponen las tensiones de cuatro modelos económicos que representan tensiones en las dinámicas territoriales de esta región; i. Agroindustrial (de tipo empresarial), donde predomina el cultivo de caña de azúcar y plantaciones forestales, ii. Agricultura familiar y comunitaria de producción diversificada a pequeña escala, iii. Minería y, iii. Economía ilegal, asociada a cultivos de uso ilícito de coca, marihuana y amapola.

En primer lugar, presentan el contexto productivo de los municipios de Buenos Aires, Caldono y Toribio centrado en la producción y comercialización de las comunidades rurales, destacando la presencia de 62 asociaciones productivas y 35 organizaciones inscritas como corporaciones, fundaciones y cooperativas de productores. Cada una de las comunidades que hacen parte de las dinámicas de los municipios, cuentan con apuestas y propuestas económicas de acuerdo a su pertenencia étnica, cultural y visión territorial, considerando por ejemplo, los Planes de Vida o Planes de Etnodesarrollo.

Presentan las apuestas de la reincorporación económica en los municipios priorizados en el marco de la investigación, ubicados en los ETRC y las Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR) bajo el postulado de Economías Sociales del Común (ECOMUN). Resaltan las acciones de la Cooperativa ECOMUN La Esperanza (CECOESPE) y la Cooperativa Multiactiva Ecomun Esperanza del Pueblo (COOMEPE) ubicadas en los ETCR de Buenos Aires y Caldono respectivamente, para articular sus iniciativas desde una perspectiva comunitaria, enlazando las apuestas productivas de comunidades afro, indígenas y campesinas, a la visión de desarrollo de personas en proceso de reincorporación a la vida civil, a través de apuestas productivas y de comercialización de café, frutales, artesanías y productos pecuarios.

Los autores, evidencian las apuestas de planeación territorial comunitaria para la reactivación económica, centrada en las acciones de reconciliación y desarrollo rural en el marco del pilar Reactivación Económica del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), propuesto en el punto 1 del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP. Al analizar diversas iniciativas de este pilar es posible ubicar una ruta que permite incidencia comunitaria para el desarrollo rural y la construcción de paz en el Norte del Cauca.

## Capítulo 1

# La Construcción de la Paz. Aproximaciones al proceso de paz en Colombia y el Cauca

Karlos Pérez de Armiño  
Luisa Espitia Pérez  
María Isabel Cajas Cuadros

**L**a paz es un concepto con un fuerte contenido político, ético e ideológico. Por tanto, no existe una única interpretación sobre lo que significa ni sobre cómo construirla, sino muchas, en función de la diversidad de culturas y visiones del mundo, así como de idearios, agendas e intereses. En este sentido, si bien cabe constatar que predomina a nivel internacional una determinada visión de la paz, basada en ciertos principios y objetivos, hay que reconocer que existen o pueden existir otras formulaciones alternativas.

A pesar de estas diferencias, y buscando una aproximación general y amplia del término, podríamos decir que la Construcción de Paz (en adelante, CP) suele referirse a una multitud de actuaciones y procesos orientados a poner fin al conflicto armado (“paz negativa”), así como también, según algunos enfoques, a generar transformaciones sociales y políticas con las que afrontar sus causas, creando condiciones de bienestar y justicia que posibiliten construir una paz duradera (“paz positiva”). Estas actuaciones pueden llevarse a cabo en múltiples campos (desarrollo rural, reincorporación de excombatientes, memoria y justicia transicional, expansión de los servicios públicos, políticas de género, iniciativas comunitarias de convivencia, etc.) y en las diferentes fases del conflicto armado (antes, durante y después del mismo). Son actuaciones que pueden

implementar tanto actores internacionales mediante la cooperación, como las instituciones nacionales y también múltiples organizaciones sociales y comunitarias a escala local, incluso mediante iniciativas informales y cotidianas. Pueden perseguir una amplia gama de objetivos, tales como: aliviar las tensiones socioeconómicas y prevenir el estallido del conflicto violento; poner fin a las hostilidades; reconstruir la sociedad tras el acuerdo de paz; resistir a las prácticas de violencia, confrontar los discursos de conflicto y promover escenarios de convivencia; y, algo necesario pero no siempre perseguido, afrontar las causas estructurales del conflicto mediante reformas políticas, sociales y económicas.

Ahora bien, bajo esta explicación genérica cabe apreciar que la concepción de la CP ha experimentado una notable evolución a lo largo del tiempo, lo que ha facilitado una multiplicidad de interpretaciones. El concepto fue formulado durante la Guerra Fría en el campo de la Investigación para la Paz, con un contenido eminentemente crítico y transformador. En la posguerra fría, por su parte, se ha dado una bifurcación teórica en dos grandes líneas. Por un lado, el concepto fue adoptado por las Naciones Unidas, agencias multilaterales y gobiernos, lo que propició la conformación de una visión hegemónica del mismo, la denominada “paz liberal”, que ha inspirado desde los años 90 las políticas internacionales en materia de cooperación al desarrollo, paz y seguridad. Por otro lado, en parte de la academia así como en diferentes actores sociales, ha perdurado y evolucionado una concepción de la CP fiel a los planteamientos normativos y críticos con el statu quo con el que aquella nació. Esta segunda línea es muy plural y agrupa diversas perspectivas que conciben la CP como un proceso de transformación social.

# El concepto de Construcción de Paz

## Orígenes de la “construcción de la paz” en la Guerra Fría

El concepto de CP fue formulado en 1975 por Johan Galtung (1976, pp. 282-304) desde la Investigación para la Paz, un campo surgido en la década de 1960 centrado en la crítica a los postulados de seguridad dominantes durante la Guerra Fría. Cabe destacar que dicho campo no se centró en teorizar sobre la “seguridad”, objeto de preocupación central en una época caracterizado por la rivalidad entre ambos bloques, sino sobre la “paz”, precisamente por su contenido transformador y por tanto opuesto al anterior.

Para entender la fundamentación de la CP hay que remitirse a otros conceptos básicos también formulados por Johan Galtung. Así, definió la “paz negativa” como la ausencia de guerra o violencia a gran escala; y la “paz positiva” como un escenario más ambicioso que el anterior, ligado a la justicia social. En efecto, la paz positiva implica la superación

de los tres tipos de violencia también definidos por este autor, a saber: la “violencia directa” o física (la convencionalmente reconocida como violencia), la “violencia estructural” (injusticias generadas por la exclusión y opresión ocasionadas por estructuras políticas o socioeconómicas) y la “violencia cultural” (ideologías, teorías, discursos, etc. que justifican y legitiman las dos anteriores contra determinados colectivos o personas) (Galtung, 1969, pp. 167-191).

La idea de CP debe mucho a esta formulación de tres tipos de violencia. El concepto de violencia estructural, en particular, tuvo una fuerte influencia analítica, pues permitió ampliar la agenda de investigación sobre la paz más allá de la mera ausencia de conflicto, al considerar como amenazas a la paz múltiples problemas ligados a las estructuras globales Norte-Sur de la economía capitalista, la desigualdad socioeconómica, la conculcación de derechos y la opresión política (Galtung, 1971). Esta línea

de pensamiento, crítica con las estructuras políticas y económicas, sembró una semilla que ha perdurado en el tiempo y ha dado lugar en las últimas décadas a diferentes enfoques sobre la CP que son igualmente críticos y normativos, esto es, orientados a la transformación social.

## La “paz liberal” hegemónica y sus críticas

Durante la Guerra Fría, el concepto de CP fue utilizado solo por especialistas de la Investigación para la Paz, desde postulados eminentemente críticos. El término, sin embargo, fue adoptado por Naciones Unidas en un célebre documento de 1992, *Un Programa de Paz*, con lo que adquirió mayor difusión y pasó a ser incorporado al discurso y la agenda política internacionales por parte de agencias multilaterales y gobiernos. Ahora bien, tales actores institucionales reinterpretaron el concepto, privándolo de su anterior sentido crítico que cuestionaba el orden económico y político mundial, así como las desigualdades e injusticias sociales que genera. Se trata de una reinterpretación restringida, compatible con el orden global vigente e inspirada ideológicamente en valores y objetivos de corte liberal.

Desde los años 90, en el contexto de la globalización neoliberal, tal perspectiva denominada como “paz liberal” se ha convertido en la visión dominante sobre la paz y sobre los caminos para alcanzarla. Es la que inspira los discursos y las políticas de las Naciones Unidas, las organizaciones financieras internacionales y los donantes occidentales en materia de seguridad y cooperación al desarrollo a lo largo del mundo (operaciones de paz, intervenciones humanitarias, prevención de conflictos, reconstrucción posbélica, etc.)

Para los defensores de la paz liberal (Paris, 2010; Chesterman, Ignatieff y Thakur, 2005), los medios para alcanzar una CP sostenible en contextos de conflicto o posconflicto armado son los siguientes: a) la (re)construcción del Estado, instaurando instituciones de gobierno efectivas, hasta el punto de que muchas veces la CP se ha llegado a identificar restrictivamente con una mera “reconstrucción del estado” (*state-building*); b) la democracia



representativa, aunque en la práctica suele presentar un bajo nivel de calidad y legitimidad, acompañada de la promoción de los derechos civiles y políticos; c) la instauración de una economía de libre mercado, insertada en el sistema económico global de corte neoliberal; y d) la reforma del sector de la seguridad (ejército y policía). Tal preocupación por las cuestiones de seguridad arreció tras el 11-S en el contexto de la denominada Guerra Global contra el Terrorismo, cuando varias potencias occidentales comenzaron a implementar actuaciones más agresivas y centradas en intereses estratégicos, como el objetivo de la “estabilización” de zonas convulsas.

Esta visión dominante, sin embargo, está siendo puesta en cuestión por numerosas voces procedentes de campos como el posestructuralismo, los estudios poscoloniales, el feminismo y la teoría crítica. Entre sus críticas a la paz liberal destacan las siguientes:

- a. Las operaciones internacionales en apoyo a la CP tienen un alto nivel de fracaso en relación a sus supuestos objetivos: la mitad de ellas acaban degenerando en un nuevo estallido del conflicto armado y un colapso político en el plazo de cinco años. Pero incluso cuando no es así, los países en las que se han llevado a cabo padecen unos altos niveles de violencia y sistemas políticos con escaso nivel de respeto a la ley, los derechos humanos y el pluralismo político (Krause y Jutersonke, 2005, pp. 448-9).
- b. Los valores invocados por la paz liberal no son realmente universales, como proclama. En realidad se trata de postulados ideológicos occidentales y neoliberales (individualismo, secularismo, derechos de propiedad privada, etc.), que son impuestos a muchas culturas del Sur Global desde la asunción de una “progresividad histórica ‘natural’ que coloca al Norte/Occidente en la cima de la actual jerarquía epistémica internacional”, y que lo absuelve de cualquier culpa derivada del colonialismo y las desigualdades internacionales (MacGinty y Richmond, 2013, pp. 772).

- c. Al centrarse en la promoción del estado soberano, responde a un imaginario estatocéntrico de corte occidental y liberal. Este “horror vacui” a otra cosa que no sea el Estado le lleva a ignorar que muchas sociedades, fuera de las capitales, tienen una organización sociopolítica que no se basa en instituciones estatales, y que sus necesidades básicas son satisfechas por sistemas sociales descentralizados e informales (Roberts, 2011, p. 11). Más aún, los actores internacionales promueven la (re)construcción de un tipo de estado basado en marcos normativos y políticos occidentales, desde un prisma ideológico neoliberal.
- d. La instauración del libre mercado ha sido un proceso impuesto desde fuera a las sociedades locales, que lejos de ser meramente técnico tiene un fuerte calado político y ha acarreado profundos cambios económicos y sociales negativos para la población: reducción del papel del Estado en la economía y escasa atención al bienestar social (servicios sociales, subsidios de alimentos, generación de empleo, reducción de la pobreza), ámbitos dejados en manos del mercado o las ONG (Pugh, Cooper y Turner, 2008, pp. 3, 7).
- e. En consonancia con los postulados liberales, se privilegia los derechos civiles y políticos individuales, en detrimento de los sociales, económicos y culturales colectivos, vistos como meras aspiraciones no vinculantes, cuando las poblaciones locales bien pueden apreciar más estos últimos. Peor aún, muchas veces se da una eliminación activa de derechos de bienestar y redes de seguridad social ya existentes y culturalmente arraigados (Richmond, 2008:, pp. 287-288), contribuyendo a incrementar las asimetrías de poder y la pobreza.
- f. Las políticas de paz liberal son impuestas por los actores internacionales, que las negocian con unas élites locales escasamente representativas y sin participación de la población local. Así, tales políticas siguen los intereses occidentales y suelen ignorar la identidad, cultura, legitimidades, necesidades e intereses

de las sociedades locales. Todo ello redundaría en una CP con escasas legitimidad social y sostenibilidad (Richmond, 2008, pp. 295-300).

- g. Además, al no prestar atención a lo local y al contexto histórico, la paz liberal tiende a ignorar las causas profundas de los conflictos (ligadas frecuentemente a desigualdades estructurales, materiales o identitarias), las injusticias históricas y los desequilibrios globales. De este modo, exime de responsabilidad a la comunidad internacional, al tiempo que apuntala el orden internacional y las jerarquías de poder vigentes (MacGinty y Richmond, 2013, pp. 768, 779).
- h. Tales políticas de paz liberal son, en última instancia, un instrumento que sirve a la expansión mundial de la globalización neoliberal, la economía de mercado y la hegemonía de las potencias occidentales. Tendría el objetivo de crear estados capaces de gobernar a sus poblaciones con el fin de mantener un orden sociopolítico estable (Jabri, 2013, pp. 13-14). Sería un instrumento de “biopolítica global”, esto es, un medio de gobernanza utilizado por tales potencias para regular y controlar las poblaciones del Sur, pacificar las zonas convulsas del mundo y garantizar la seguridad del orden internacional (Duffield, 2007). En este sentido, algunos lo ven como un instrumento de intervencionismo imperial de Occidente

En réplica a estas críticas, algunos autores encuadrados en el marco de la paz liberal le han formulado a ésta algunos cuestionamientos de tipo técnico u operativo, orientados a mejorar su efectividad, la coordinación entre los actores, la apropiación local de las políticas implementadas, etc. Así, por ejemplo, para Roland Paris, la liberalización económica se ha hecho muchas veces con excesiva rapidez y antes de consolidar las instituciones gubernamentales, lo cual ha generado inestabilidad y puesto en peligro los procesos de paz (Paris, 2004, p. 235).

## Visiones transformadoras en los Estudios de Paz: transformación de conflictos y el giro local

Como hemos visto, la perspectiva de la paz liberal ha supuesto una reinterpretación de la CP que ha limitado en gran medida el contenido crítico con el que el concepto nació. Sin embargo, junto a esa visión hegemónica, en el campo de los Estudios de Paz se han formulado durante las últimas décadas diferentes enfoques que entroncan con la visión crítica, normativa y transformadora del concepto original de la CP. Tales enfoques cuestionan la paz liberal y conciben la CP como un proceso de transformación social orientado a superar las causas estructurales de los conflictos mediante la justicia social. Veamos algunos de tales enfoques.

En primer lugar, cabe destacar la perspectiva de la “transformación de conflictos”, formulada entre otros por Jean Paul Lederach (1995) y Hugh Miall (2004, pp. 4-5). Frente a lo que sugieren otros conceptos utilizados desde hace tiempo, como los de “gestión de conflictos” y “resolución de conflictos”, se basa en la asunción de que el conflicto es inherente a la vida social y catalizador del cambio social, por lo cual el objetivo no debe ser resolverlo, sino transformarlo para que se dirima no por medios violentos sino pacíficos. En lugar de afrontar las manifestaciones del conflicto, es preciso afrontar lo que consideran sus profundas causas sociales, políticas o culturales, es decir, las estructuras y relaciones sociales injustas con fuertes desequilibrios de poder, así como los discursos que las sustentan. En definitiva, su planteamiento es cambiar las dinámicas de los conflictos sociales para alcanzar una paz duradera y una reconciliación basadas en la justicia social, mediante la superación de los diferentes tipos de violencia y de las estructuras que operan como causas profundas de los conflictos armados.

Otra perspectiva que ha ganado gran peso es la de la “paz desde la base”, centrada en las múltiples iniciativas de paz de comunidades y actores locales, si bien cada vez más articulados en redes internacionales. Sus esfuerzos se orientan al afrontamiento de problemas socioeconómicos

diversos, así como en ocasiones a la implementación de mecanismos tradicionales para la resolución de disputas e incluso para la reconciliación. Muchas de estas iniciativas reciben apoyo de la cooperación internacional; pero otras son autónomas de los donantes y críticas con las políticas y enfoques de la paz liberal (MacGinty, 2008).

En esta línea se ubica también la perspectiva de la “paz cotidiana”, que subraya la necesidad de prestar atención a los temas de cada día para que la CP sea legítima y sostenible. Estudia una amplia gama de prácticas llevadas a cabo por personas y grupos en sociedades afectadas por el conflicto o fuerte división social. Tales prácticas tienen lugar en la vida diaria, a escala familiar y con frecuencia de forma oculta y no pública (MacGinty y Richmond, 2013, p. 70), lo que contribuye a que muchas veces no resulten visibles a los actores foráneos, nacionales o internacionales. Se trata de medidas y actividades que dependen mucho del contexto y del momento específicos, pues se implementan dependiendo de las capacidades y destrezas interpersonales, del capital social, las relaciones de poder y otras circunstancias (factores de clase, género, cultura, etc.) (MacGinty, 2014). Este carácter tan circunstancial hace que resulten difícilmente estandarizables y replicables.

Algunas de estas medidas son meros mecanismos de afrontamiento para minimizar el riesgo y garantizar la supervivencia, favoreciendo la tolerancia y la coexistencia diaria y evitando el estallido de violencia (evitar comportamientos que puedan generar tensiones, ocultar la identidad u opiniones para pasar desapercibido, etc.). Son medidas que en contextos extremos pueden minimizar el impacto del conflicto, pero que no afrontan las causas del mismo (MacGinty y Richmond, 2013, p. 770). Ahora bien, en el otro extremo encontramos otras prácticas cotidianas que sí pueden contribuir a objetivos más amplios, que impulsan la *transformación* del conflicto y dinámicas de construcción de una paz positiva y sostenible (Richmond, 2013). Puede tratarse de simples actividades de cooperación entre individuos y grupos para afrontar problemas habituales, pero también de iniciativas orientadas deliberadamente a afrontar discordias o a mantener lazos con otras comunidades. Muchas de tales actividades

pueden transgredir normas sociales, desafiando el orden existente y las narrativas dominantes sobre el conflicto de las elites políticas y militares, por ejemplo aquellas basadas en la idea del “otro” como enemigo. Con ello, esas actividades, aparentemente banales, pueden lanzar la señal de que el conflicto no es irresoluble, servir como modelo a las elites políticas para explorar soluciones, así como concienciar a la sociedad sobre los factores que mantienen el conflicto, allanando así el terreno a su “transformación” (MacGinty, 2014, pp. 8-13).

Esa perspectiva centrada en las bases y en lo cotidiano guarda estrecha relación con el “giro local” que han experimentado los Estudios de Paz en las dos últimas décadas (Mitchell y Hancock, 2012; Donais, 2012), consistente en una creciente valorización del papel de “lo local” en escenarios de conflicto o posconflicto. Nos referimos a multitud de actores, iniciativas, dinámicas, agendas, objetivos, valores, identidades, etc. que operan a escala local, si bien con conexiones internacionales, y que entran en cierta contradicción con la paz liberal.

Esta revalorización de lo local confronta con la desconsideración teórica y política que ha sufrido tradicionalmente. Las dinámicas locales han sido poco comprendidas, vistas como un espacio subordinado a lo internacional o irrelevante en un mundo globalizado. Tanto desde perspectivas liberales como marxistas lo local ha sido descalificado como romántico, particularista, retrógrado, contrario a la democracia o al desarrollo, opuesto a los derechos humanos, corrupto, etc. En este sentido, el giro local supone una respuesta a la incapacidad y falta de voluntad de los enfoques y los actores de la paz liberal para (re)conocer lo local, debidas en parte al uso de categorías epistemológicas y metodologías inadecuadas para su comprensión.

Los enfoques críticos ponen de relieve la existencia de una agencia local, esto es, de actores locales que implementan múltiples iniciativas con las que resisten a la violencia y que tienen su propia visión de la paz, la política, los derechos, las necesidades, las identidades, etc. Además, cuestionan el hecho de que los actores internacionales occidentales, con sus asunciones universalizadoras, ignoran tales dinámicas y agencias

locales y no son capaces de comprenderlas y respetarlas con una visión pluralista. Así pues, algunas voces proponen una descolonización del conocimiento en cuanto a la CP.

Tales enfoques valorizan lo local porque consideran que su papel es decisivo para construir una paz viable y sostenible, y porque encierra un papel emancipatorio. En efecto, ven la CP como un proceso en el que los discursos y las prácticas de dominación sean eliminados y la población local se empodere, de forma que sus decisiones y opciones ganen relevancia en contraposición a las imposiciones externas. Ello implica que la CP debe reflejar las necesidades de la población local, más que las de las jerarquías de la gobernanza global, de forma que se dé un giro desde la priorización de la paz negativa a la priorización de la paz positiva (Roberts, 2011, pp. 4-5).

En cualquier caso, como dicen Mac Ginty y Richmond (2013), la revalorización de lo local no tiene que llevar a su romantización, pues se trata de un espacio donde también existen relaciones de poder discriminatorias y violentas, al tiempo que los actores locales tienen una capacidad solo limitada para afrontar las dinámicas estructurales que generan poder y conflicto. Por su parte, Chandler (2012) advierte de que este interés por lo local puede responder a una cierta romantización interesada del mismo al servicio de una visión ideológica neoliberal: al asumir que las comunidades tienen capacidades para la resiliencia y el afrontamiento de sus necesidades, los actores del Norte tendrían una justificación para limitarse a darles una ayuda reducida que incremente sus capacidades, eximirse de otras responsabilidades hacia ellas y dejarles a la suerte del mercado.

En efecto, el posicionamiento de los actores locales respecto a las agendas y los actores foráneos portadores de la paz liberal adquiere formas diferentes, que van desde el acatamiento oportunista hasta la confrontación, sea esta con mecanismos de resistencia cotidianos o incluso con la violencia. Los estudios de caso sobre países en conflicto demuestran que el modelo de la paz liberal que inspira la CP apenas ha tomado forma en ningún lugar del mundo y que la tendencia dominante ha sido la hibridación. Esto es, más que sistemas de corte liberal se han instaurado

modelos que resultan de la interactuación entre los actores, objetivos e intereses tanto locales como internacionales. Se trata de escenarios de fusión muy dinámicos y muy determinados por las circunstancias de cada contexto, que han comenzado a ser denominadas como “paces híbridas” (Richmond y Mitchell, 2012, p. 8).

Se constata que en cada caso ha surgido una forma híbrida de paz única y específica a ese escenario, como resultado de la interactuación entre los actores, instituciones, normas, necesidades, estrategias y actividades, tanto locales por un lado como internacionales de corte liberal por otro. La hibridación, por tanto, representa una fusión a través de la cual los actores locales y los internacionales reforman sus propias visiones y prácticas. De este modo, la idea de la hibridez ayuda a comprender con más matices la complejidad y heterogeneidad de las intervenciones en apoyo a la paz liberal, superando la idea simplista de que son iniciativas exclusivamente foráneas que interfieren en contextos plenamente locales.

Según el modelo teórico propuesto por Mac Ginty, la hibridación en sociedades con intervenciones internacionales en apoyo a la paz es fruto de la interrelación constante de cuatro factores, a veces en forma de conflicto y otras de cooperación: a) el poder de sumisión de los agentes de la paz liberal, b) el poder incentivador de los agentes de la paz liberal, c) la habilidad de los actores locales para resistir, ignorar o adaptarse a las intervenciones de la paz liberal, y d) la habilidad de los actores locales para formular y mantener formas alternativas de construcción de la paz (MacGinty, 2014, p. 9). Así pues, en base a esos factores, y en un escenario en principio impuesto por los actores foráneos y su agenda, los actores locales emplean diferentes formas de agencia o respuesta que contribuyen a dar forma a la hibridación. Se trata básicamente de tres tipos de tácticas. Primero, las de aceptación y cooperación con las políticas de los actores foráneos, para poder beneficiarse de los recursos materiales que proporcionan, ajustándose a sus prácticas y lenguaje. Segundo, las de cooptación, manipulación de procesos y corrupción en beneficio de particulares o grupos. Y, tercero, las de confrontación y resistencia, tanto pacífica (desobediencia, boicot, prácticas cotidianas) como violenta, por



ejemplo contra medidas relativas al uso de los recursos materiales, la liberalización del mercado o cuestiones identitarias (Richmond y Mitchell, 2012, pp. 8, 26).

## La paz postliberal

Las perspectivas que acabamos de mencionar forman parte en términos generales de un espacio más amplio en los Estudios de Paz, que es crítico con la visión dominante de la paz liberal y que entronca con la visión original de la CP como un proceso transformador y emancipador. Este campo crítico de los Estudios de Paz constituye una “cuarta generación” de los mismos (Richmond, 2010), que algunos autores denominan como “paz posliberal” (Tellidis, 2012; Richmond, 2011). Se trata de un espacio plural, con aportes teóricos procedentes de las corrientes críticas de las Ciencias Sociales. Entre sus rasgos comunes figuran el cuestionamiento del *statu quo* y de las relaciones de poder; el deseo de una CP que sea socialmente más legítima y más sostenible; la importancia que atribuyen a la agencia (o capacidad de decisión y actuación autónoma) de los actores locales, expresada frecuentemente en clave informal, cotidiana y de resistencia; la importancia dada a las características de cada contexto local particular (la historia, la cultura, la identidad, intereses, necesidades...), y la concepción de la CP como un proceso de emancipación o superación de la violencia estructural.

Por todo ello, este enfoque de paz posliberal encierra interesantes implicaciones epistemológicas, pues conlleva traspasar el imaginario racionalista y estatocéntrico de la política internacional, para tomar en cuenta la pluralidad de culturas y de interpretaciones de la realidad. En suma, subrayan que los procesos de paz deben ser endógenos y de abajo arriba, liderados por los actores locales en base a sus necesidades e intereses, y a la defensa de los derechos de los colectivos marginalizados, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales. Estos enfoques críticos suponen un enriquecimiento de la perspectiva antes vista de la “transformación de conflictos”, en la medida que entienden la construcción

de paz como un proceso de afrontamiento de las raíces profundas del conflicto, de cambio de las estructuras sociales y las relaciones de poder, poniendo el acento en todos los derechos de los sectores más vulnerables.

Las principales propuestas formuladas por estas perspectivas críticas o posliberales podrían desglosarse como sigue (Zirion y Pérez de Armiño, 2019):

### **a) Transformación del conflicto y afrontamiento de sus causas raíces y estructurales, para construir una paz positiva**

Estos enfoques heredan la concepción originaria de construcción de una paz positiva como un proceso de superación de la violencia estructural y de erradicación de las causas profundas del conflicto (desigualdades, exclusión política y social, sentimientos de explotación, etc.). De esta forma, asumen, siquiera de forma implícita, el enfoque de la “transformación de conflictos” (de violentos en pacíficos), entendiendo que el conflicto es inherente a una sociedad en la que coexisten en tensión diferentes intereses. De esta forma, estas corrientes han realizado un aporte ontológico a la comprensión tanto del conflicto como de la paz. En este sentido, han aportado una interpretación más problemática y compleja de la paz, al definirla no como una meta final, sino como un proceso dialéctico, contingente, permanente, inacabado, lo que Francisco Muñoz definió como “paz imperfecta” (Muñoz, 2001). La paz positiva es por necesidad una paz transformadora, basada en el cambio de las estructuras sociales y las relaciones de poder que generan las diversas formas de violencia, para satisfacer las necesidades humanas y para promover la justicia social.

### **b) Transformación de las estructuras y de las relaciones de poder para una paz emancipatoria**

Las políticas de CP se implementan en un determinado contexto político, con relaciones de poder e intereses determinados, sobre los cuales aquellas tendrán siempre un impacto, sea voluntario o involuntario, en beneficio o

perjuicio bien de las élites bien de los sectores vulnerables. El campo de la paz posliberal defiende una paz emancipadora, esto es, que confronte las diferentes estructuras y políticas de opresión y marginación generadoras de violencias, que se base en la justicia social, y que empodere a los sectores marginalizados (Chandler y Richmond, 2014). Este planteamiento choca con la realidad habitual en los contextos posbélicos, pues los sectores más golpeados por el conflicto armado suelen quedar marginados en los procesos de negociación y reconstrucción. Todo ello requiere analizar y afrontar las diferentes dimensiones generadoras de desigualdad y opresión, como la clase social, la raza, la etnia, el género, etc.

### **c) Afrontamiento de las desigualdades de género**

La corriente feminista de los Estudios de Paz ha puesto en evidencia la importancia que tienen las desigualdades de género en los conflictos y en los procesos de CP, y las secuelas negativas de no afrontarlas en los mismos. En la práctica, las políticas de paz liberal no han dado prioridad a afrontar las desigualdades de poder entre hombres y mujeres antes, durante y después de los conflictos armados (Zirion, 2018, p. 47). La literatura feminista ha demostrado que las mujeres sufren violencia física, estructural y cultural no solo durante el conflicto armado, sino también de forma amplia e intensa tras el mismo, una realidad que exige ser afrontada (Mendia, 2014).

### **d) Prioridad a la participación social y a la agencia de los actores locales**

Los enfoques de la paz posliberal, desde sus planteamientos emancipadores, sostienen que la CP debe basarse en las percepciones, necesidades, intereses, derechos e iniciativas de los actores locales, en particular de los vulnerables. Se inscriben así en el “giro local” en los Estudios de Paz, prestando gran atención a todas las dimensiones locales (Pérez de Armiño, 2016, pp. 13 y ss.). Así pues, la CP debe basarse en la “agencia” local, concepto referido a la capacidad que los actores

tienen para decidir y actuar, promoviendo sus alternativas e incidiendo políticamente. Esto contrasta con la orientación vertical de la paz liberal, que frecuentemente ignora tanto los intereses como las capacidades e iniciativa de los actores locales de base (suele identificar la “participación local” con la consulta a las élites locales). El hecho de que lo local en buena medida cuestiona los postulados de la agenda internacional, puede tener un potencial emancipador.

Por otro lado, el creciente interés por el ámbito local ha puesto en evidencia la necesidad de prestar importancia al papel que el espacio juega en la CP. En concreto, es necesario realizar análisis situados en contextos específicos, para comprender cómo operan las relaciones de poder en el territorio, qué interrelación existe entre la actuación de los actores y las estructuras socioeconómicas, y cómo se interrelaciona lo local y lo global.

### **e) Un enfoque de derechos humanos, incluyendo los económicos, sociales y culturales**

El enfoque de paz liberal, en consonancia con sus postulados ideológicos liberales, se centra en la promoción solo de los derechos civiles y políticos (libertades cívicas, participación democrática, etc.); y habitualmente deja en el olvido, e incluso contribuye a dismantelar, los derechos sociales y económicos, a pesar la importancia que estos tienen en la vida de las poblaciones en contextos de conflicto o posconflicto. Por el contrario, una CP transformadora requiere asumir un enfoque de derechos humanos basado en la integralidad de todos ellos, prestando atención también a los económicos, sociales y culturales. Los procesos de CP deben implementar políticas para incrementar la capacidad de las personas para reivindicar y ejercer sus derechos, y para establecer la responsabilidad de los Estados para respetarlos, protegerlos y garantizarlos.

Tal enfoque de derechos es esencial para una transformación de los conflictos que aborde sus causas profundas (muchas veces ligadas a la violación estructural de derechos), a fin de evitar el estallido de la violencia, de reducir el impacto del conflicto armado y de reconstruir las sociedades

después de la guerra. El enfoque de derechos humanos es decisivo además para articular las demandas de los sectores vulnerables y, por tanto, para el empoderamiento de estos, dándoles garantías de que las injusticias que sufren serán afrontadas (Parlevliet, 2017; Dudouet y Schmelzle, 2010).

## **f) El reconocimiento de la diversidad de identidades y culturas**

Los enfoques críticos de CP rechazan la imposición por la paz liberal de valores y principios pretendidamente universales (democracia representativa, derechos civicopolíticos individuales, paz negativa, etc.), pero que en realidad tienen un origen geográfico e ideológico concreto (son occidentales y liberales) y, por tanto, no se ajustan a muchos contextos sociales y culturales no occidentales. Rechazan igualmente su asunción etnocéntrica, arraigada en Occidente, de que los valores y principios de éste son superiores a los del resto del mundo. Por ello, en consonancia con el interés que las corrientes posestructuralistas y poscoloniales dan a la diversidad identitaria y la “otredad” no occidental, los enfoques de paz posliberal subrayan la existencia de una multiplicidad de identidades, de culturas y de concepciones de paz. Así, por ejemplo, en idiomas como el nasa de Colombia no existe una palabra específica traducible como “paz”, sino otros términos cercanos que expresan valores como el bienestar y la armonía con la comunidad y la naturaleza.

## **Aportes para la paz territorial, la (re)construcción del espacio y la Construcción de Paz**

El enfoque de “Paz Territorial” que inspiró los acuerdos de paz de La Habana entre el gobierno de Colombia y las FARC tiene elementos novedosos a nivel internacional, tratándose de un concepto que admite múltiples interpretaciones y que está insuficientemente teorizado. Para comprender mejor sus múltiples dimensiones y avanzar en una

interpretación normativa y transformadora del mismo, pueden resultar interesantes diferentes aportes teóricos realizados en los últimos años en dos campos académicos, el de los Estudios de Paz y el de la Geografía Crítica de Paz, en torno a la interrelación existente entre el espacio y los procesos de construcción de paz. No en vano, los procesos de paz acontecen en espacios territoriales específicos, los cuales condicionan la viabilidad y orientación que adopta la construcción de la paz, al tiempo que esta conlleva una transformación del espacio físico y mental.

Desde los años 60 las Ciencias Sociales comenzaron a tomar más en cuenta la dimensión espacial como determinante de los procesos sociales. Por su parte, los Estudios de Paz han experimentado en el nuevo siglo un “giro local”, es decir, una tendencia a prestar creciente atención a todas las dimensiones locales: los actores y su agencia (es decir, su capacidad de actuar conscientemente), los procesos e iniciativas, los intereses, la cultura, los valores, etc. (Leonardsson y Rudd, 2015).

El creciente interés por analizar la interrelación entre el espacio y los procesos de construcción de paz está justificado por múltiples razones. Primero, porque tales procesos acontecen en contextos espaciales concretos, cuyas condiciones materiales y sociales determinan su formulación e implementación. Segundo, porque la construcción de la paz, particularmente en escenarios post bélicos, conlleva profundos cambios sociales y políticos, muchos de los cuales tienen un fuerte calado espacial, como son: la reestructuración de las relaciones de poder entre los actores sociales, la transformación de las relaciones entre territorios, y la implementación de políticas territoriales de reconstrucción y desarrollo socioeconómico. Tercero, porque resulta evidente que en muchos países el Estado no es un actor operativo en todos los territorios, en los cuales sin embargo funcionan otras formas de articulación social y política, todo lo cual pone en cuestión el modelo internacional dominante de Construcción de Paz, que toma como referente al Estado y prioriza el objetivo de su reconstrucción. Y, cuarto, porque para poder construir una paz socialmente legítima y sostenible en el tiempo es ineludible comprender las complejidades de cada contexto local específico.

# La Construcción de Paz en Colombia

## Reforma Rural Integral

En el marco del Acuerdo de Paz entre la guerrilla de las FARC-EP y el gobierno del entonces presidente de Colombia Juan Manuel Santos Calderón, fue concebido el Punto 1 denominado “*Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral-RRI*”. Esta reforma se pensó como una salida viable al problema de la tierra en el país, así como a contrarrestar los efectos del conflicto armado en el territorio, y respecto a las poblaciones más vulnerables por diversas condiciones culturales y estructurales de exclusión.

El Acuerdo de Paz dejó por sentado la necesidad de reformar el campo y sector rural del país, a través de estrategias direccionadas a mitigar las problemáticas aquí identificadas, las cuales, debido a su perduración en el tiempo, han llevado a la agudización de la violencia y al detrimento de la calidad de vida de la población, sobretodo de comunidades étnicas y campesinas.

Con este panorama, las partes en negociación acordaron que los componentes del Punto 1 serían los siguientes:

**A. Acceso a tierras y ordenamiento social de la propiedad rural:** orientada a contener y regular las condiciones de inequidad, conflicto y violación a los derechos de las poblaciones locales, así como a generar garantías jurídicas sobre la propiedad de la tierra, encaminado a contener la concentración latifundista.

**B. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial:** los cuales pretenden gestar una planificación territorial y una inversión pública acorde a las necesidades de los territorios y de sus comunidades, a la vez que se contribuye a reducir el impacto dejado por el conflicto armado.

**C. Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral:** este componente se encamina en la consolidación de los PDET, garantizando un ejercicio

congruente con los derechos de la población rural, contribuyendo a la reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales.

Sobre lo anterior, hay que decir que las partes en negociación consideraron el tema de la tierra desde una visión integral, de forma que se pudiera resolver las diversas causas que dieron origen al conflicto armado, al contemplar el acceso y uso de la tierra desde la necesidad de desconcentrar, formalizar y ordenar el territorio. Igualmente, y respecto a los municipios y regiones PDET, vale la pena señalar que se clasificaron con base a tres criterios: siendo territorios fuertemente golpeados por la violencia armada; existencia de condiciones de pobreza extrema; y donde se ha constatado la presencia de cultivos de uso ilícito (de 170 municipios PDET, 119 (79 %) tienen cultivos de coca (UNODC, 2019)). La clasificación de estos espacios como tal, se encamina a analizarlos como zonas afectadas por las dinámicas mencionadas, comprometiendo las divisiones político-administrativas, y en ese sentido, exigiendo un accionar institucional sistémico. Finalmente, y con el objetivo de garantizar la puesta en marcha de los derechos económicos, sociales y culturales de las poblaciones más vulnerables en el marco del conflicto, y en este orden de ideas, contribuir al cierre de brechas entre el campo y la ciudad, se dejó por sentado la necesidad de ejecutar los Planes Nacionales para la RRI.

A su vez, y en cuanto a sus aspectos transversales, la RRI divide tres elementos básicos, a saber:

la *integralidad* de la RRI, es decir, que sus componentes entre sí, guarden una estrecha relación. *Priorización*, referente a la prevalencia en la producción de alimentos y de economías campesinas, familiares y comunitarias. Y el *enfoque territorial*, concerniente a su vez en tres puntos: garantizar la participación social para conocer de primera mano las necesidades y características de los territorios; la intervención del Estado estará sujeta a políticas públicas concertadas con las poblaciones locales; y la priorización del territorio se dará con base a los PDET, donde se busca que las 16 regiones clasificadas como tal, se impulsen integralmente, con el objetivo de mitigar las desigualdades del territorio nacional, y a compensar su afectación debido



al conflicto armado (CSIVI-FARC; CENTRO DE PENSAMIENTO Y DIÁLOGO POLÍTICO, 2020).

Así las cosas, es importante mencionar que los componentes y aspectos transversales de la RRI, plantean las condiciones mínimas para la superación de una de las problemáticas más profundas del país, en lo que respecta al uso y tenencia de la tierra, ya que se pretende no solo mejorar el acceso y uso de este bien, sino también, propiciar una seguridad jurídica frente a su tenencia. Igualmente, los esfuerzos que trazó el Plan Marco de Implementación y demás directrices del Acuerdo Final, están centrados en cerrar las brechas urbano-rurales en materia de desarrollo socioeconómico, de infraestructura y calidad de vida de la población, en especial, del campesinado y de comunidades étnicas; en propiciar una mayor integración de los territorios teniendo en cuenta sus necesidades, características y particularidades; en buscar formas de resolución de conflictos por la tierra; así como construir igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres rurales.

Ahora bien, teniendo claro este panorama, es necesario conocer los avances gestados sobre la RRI, así como preocupaciones y retos de cara a su implementación, evidenciado en las administraciones de Juan Manuel Santos e Iván Duque.

El desarrollo normativo ha sido incompleto, ha habido una utilización fragmentada de mecanismos como las facultades extraordinarias y el “fast-track para agilizar la implementación, en lo que respecta al acceso y formalización de tierras, a la creación del Fondo de Tierras, del Sistema de Catastro Multipropósito, la Jurisdicción Agraria, así como la Adjudicación de Baldíos en Zonas de Reforma Forestal. Así las cosas, solo la Ley 1276 de 2017 que crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria, se gestó a través del procedimiento legislativo especial (o fast-track), dejando relegado otros procesos normativos (como los mencionados), a pesar de ser de gran relevancia para el cumplimiento del Acuerdo Final y de la Reforma Rural Integral (Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC, 2019).

Sumado a lo anterior, hay que señalar que, aunque el Fondo de Tierras estipuló la distribución gratuita de 3 millones de hectáreas, se tuvo conocimiento que en el gobierno Santos (desde el 24 de noviembre de 2016 hasta el 26 de julio de 2018) solo entraron 538 mil ha. Igualmente, y en lo que respecta a la administración actual, aún no se conoce la estrategia para continuar con la conformación del fondo, y en lo que va corrido del presente gobierno, no ha habido nuevas asignaciones de tierras. Algo similar ocurre con el diseño de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, pues aparte de no haberse aprobado en los plazos previstos, se han ralentizado los procesos que se derivan del mismo, por lo que se pone en riesgo la infraestructura física y social del territorio.

En suma, el Componente Internacional de Verificación, pone de manifiesto que el incumplimiento de los plazos para con la formalización de la normatividad necesaria para avanzar en la implementación de la RRI, perjudica la integralidad del Punto 1 y del Acuerdo Final en su conjunto, a la vez que afecta la contribución de los PDET a la transformación territorial, en tanto no se cuenta con mecanismos para la resolución de conflictos sobre el uso de la tierra, y existen vacíos sobre su seguridad jurídica (Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC, 2019).

En ese sentido, se considera imperante avanzar en la implementación práctica de las medidas normativas previstas para el acceso y uso del suelo, y demás disposiciones de la Reforma con base a lo presupuestado por la misma y por el PMI.

En lo referente al Fondo de Tierras, es importante reiterar que, pese a la formalización de algunos predios por parte de la Agencia Nacional de Tierras-AGN entre 2016-2018, los avances a la fecha son muy bajos, pues si bien la RRI estableció 3 millones de hectáreas que deben ser entregadas de forma gratuita a trabajadores y trabajadoras rurales sin tierra o con tierras insuficientes, la misma ANT señala que se han adjudicado tan solo 208,6 ha en bienes fiscales patrimoniales y 302,2 ha en terrenos baldíos (Agencia Nacional de Tierras, 2016-2018).

A su vez, el CINEP/PPP-CERAC y el Instituto Kroc (2019), señalan que en el *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*, no se evidencian estrategias claras sobre la conformación de este fondo, al no percibirse ninguna medida de distribución gratuita a campesinas y campesinos bajo las características que dejó por sentado el AF. Asimismo, indican que las metas de formalización del PND son muy bajas, y no se permite establecer el grado de avance con respecto a lo planteado por el PMI, al presentarse en unidades de medición diferentes (Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC, 2019). Así, y aunque el Acuerdo Final y el Plan Marco de Implementación pronosticaron la formalización de aproximadamente 7 millones de hectáreas, el PND establece la formalización de tan solo 24.350 títulos sobre predios privados y entre 17.835 a 24.160 títulos formalizados que otorgan acceso a la tierra.

La inoperancia del Estado genera entonces, que los problemas evidenciados sobre la tierra en el marco del Acuerdo de Paz, se agudicen cada vez más, pues la concentración del suelo, la inexistencia de una Jurisdicción Agraria, la desactualización del catastro rural, el desconocimiento de la vocación del suelo, la ausencia de asistencia técnica a comunidades rurales y de mecanismos de resolución de conflictos sobre esta materia, faciliten el despojo de tierras, y se produzca una revictimización de las poblaciones más golpeadas por la guerra.

En ese sentido, las falencias aquí evidenciadas, denotan la incapacidad de la institucionalidad colombiana sobre la ejecución de planes, programas y proyectos que incorporen un enfoque de justicia social, a la vez que se pone de manifiesto que la implementación de la Reforma Rural Integral y del Acuerdo de Paz, se ha desarrollado conforme a las prioridades e intereses de las administraciones, obviando lo pactado en La Habana.

En lineamiento con el objetivo esencial de la RRI sobre “la erradicación de la pobreza extrema y la satisfacción plena de las necesidades de la ciudadanía de las zonas rurales” (Gobierno de Colombia-FARC-EP, 2016), se estableció la formulación de los PDET y de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral.

Así, sobre este primer instrumento, se ha evidenciado en el gobierno Santos, la formulación de todos los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET (de los 170 municipios y las 16 zonas), a partir del Decreto 893 de 2017, contando con la transversalización del enfoque de género y étnico, en su etapa de diseño. En ese sentido, se encontró que del total de iniciativas subregionales, el 13,75 % están direccionadas a comunidades étnicas, un 50,5 % corresponden a población campesina, y un 25,23 % al mejoramiento de las condiciones de las mujeres rurales (Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC, 2019).

Pese a la transversalización del enfoque de género en la formulación de los PDET, el informe “Hacia la paz sostenible por el camino de la igualdad de género” emitido por el Instituto Kroc, el gobierno de Suecia, ONU Mujeres y la FDIM (2019), indican que aunque la formulación e implementación de estos planes se realizó en asocio con veedurías y colectivos de mujeres, muchas participantes señalaron que hubo serias limitaciones en la convocatoria, restringiendo una efectiva e incidente participación, y por tanto, afectando la perspectiva de género, así como las necesidades y las prioridades de las mujeres en las iniciativas y proyectos contenidos en los Planes de Acción para la Transformación Regional-PATR.

Igualmente, este informe señala que entre julio de 2018 y junio de 2019 (finalizando la administración Santos y entrando en vigencia el periodo presidencial de Duque) hubo un aumento de la tasa de homicidios de mujeres rurales en los municipios PDET del 1.5 %, comparado con el mismo periodo 2017-2018 (Suecia; FDIF; ONU Mujeres; Kroc Institute, 2019); exhibiendo por tanto, la necesidad de robustecer los mecanismos comunitarios de protección, que tenga en cuenta las necesidades contextuales, culturales, colectivas y territoriales de esta población objetivo, como parte de la implementación de los PDET. Asimismo, con base en este estudio, se denota que de parte del gobierno de Iván Duque, existe una brecha en la implementación del enfoque de género y de garantías de seguridad para mujeres excombatientes y rurales, y población LGTBI, esencialmente, sobre los programas que buscan transformar las zonas

que fueron más golpeadas por el conflicto armado, como lo son los PDET, PNIS y los programas de tierras.

Por último, el documento “Hacia la paz sostenible por el camino de la igualdad de género”, señala que aunque se ha logrado avanzar a nivel comunitario, es imperante disponer de voluntad política para asegurar el presupuesto para el cumplimiento de lo pactado respecto a los PATR, pues “la inversión para la infraestructura comunitaria en los municipios PDET equivale al 0,08 % del total requerido para su materialización, mientras que para lograr la estabilización del territorio y el cumplimiento de las metas del Acuerdo de Paz, se debería estar invirtiendo aproximadamente 4,6 billones de pesos al año” (Suecia; FDIF; ONU Mujeres; Kroc Institute, 2019, p. 35).

Pasando a la última (pero no menos importante) preocupación sobre los PDET, es necesario mencionar la expedición del Decreto 2278 de 2019 por parte del gobierno Duque, en lo que respecta a la creación de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral- ZEEI, pues no solo se ha generado inquietudes sobre la inconstitucionalidad de la normativa, sino también, se ha denotado falta de voluntad política para con la implementación de los PDET, así como un claro distanciamiento frente a lo contenido en el AF y en la RRI, en lo que respecta a la transversalización del enfoque territorial y de construcción de paz. En ese sentido, la creación de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral-ZEEI o Zonas Futuro, legitima la aplicación de estados de excepción bajo la excusa de instaurar la legalidad y combatir flagelos como las economías ilegales en nombre de la seguridad nacional, caracterizado, entre otras cosas, por la violencia sistemática a los Derechos Humanos de las poblaciones más vulnerables.

Ahora bien, en lo que respecta a los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, se encontró que, en lineamiento con el Plan Marco de Implementación, la mayoría de avances se han concentrado en la administración de Santos, en lo que respecta a la formulación del Plan Nacional de Electrificación Rural; el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de la Vivienda Social Rural; el Plan Nacional de Vías para

la Integración Regional; y el Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación.

Por su parte, sobre el gobierno Duque se destaca que los demás Planes Nacionales para la RRI, se encuentran en proceso de formulación o de cierre técnico, constituyendo un incumplimiento del AF, a la vez que en el *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*, no existen estrategias específicas dirigidas a la reducción de la pobreza extrema y de la pobreza multidimensional rural en el campo colombiano, ni en los municipios PDET (Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC, 2019).

Igualmente, el PND no establece las metas y recursos de las municipalidades PDET, y en ese sentido, existe una desarticulación con los planes de desarrollo municipales y departamentales. Además, el Plan Nacional de Desarrollo presenta dos dimensiones de pobreza, que no se traducen necesariamente en un avance en esta materia, ya que el énfasis en la reducción de la pobreza se concentra en los centros urbanos y no en las zonas rurales y/o PDET, por lo que en vez de contribuir a disminuir el peso de la pobreza rural en total, lo que hace es aumentarla, incrementando, paradójicamente, la brecha entre el campo y las ciudades.

Finalmente, sobre la Hoja de Ruta Única-HRU, se debe mencionar la desarticulación existente entre los planes nacionales, regionales y municipales, así como con el papel de las instancias creadas para y por los PDET, por lo que debe haber un mayor trabajo institucional, que integre la HRU con los diferentes planes de desarrollo y con las mismas Zonas Futuro. Igualmente, debe seguirse preservando el enfoque territorial que comprende la RRI en lo que respecta al enfoque territorial, donde se garantice una comunicación fluida con las personas que participaron en el diseño de los PDET, que dé cuenta del estado de implementación de los mismos, y los pasos siguientes para su implementación.

# La visión de paz del actual gobierno

## **Política Paz con Legalidad**

La política *Paz con Legalidad* emitida en el año 2018 por el actual presidente de Colombia, Iván Duque, hace referencia al compromiso de la administración para la consecución de paz, esencialmente en lo que respecta al cumplimiento de lo acordado con las víctimas del conflicto, con las personas en proceso de reincorporación, así como con la estabilización de los territorios más afectados por la violencia. De la misma forma, se refiere a varios puntos del Acuerdo Final, acentuando la necesidad de que la paz se establezca vía legalidad.

No obstante, se ha evidenciado que a pesar del aparente compromiso del gobierno, no se hace referencia alguna y/o específica de lo acordado en La Habana, en tanto no se menciona explícitamente el Acuerdo Final, a la vez que no se hace mención sobre la responsabilidad del Estado en el caso de que no se cumpla con lo pactado hace ya casi cuatro años, pero sí sobre las graves faltas en las que pueden incurrir las partes contrarias en caso de reincidir en incumplimientos.

En otras palabras, se ha evidenciado bajo el principio de discrecionalidad, es decir, del margen de libertad que tienen los gobiernos para comprender y en esa medida aplicar una norma, que la administración actual ha justificado su entendimiento sobre la paz, difiriendo de lo que se acordó entre las FARC-EP y el gobierno de Santos. Así, la política *Paz con Legalidad*, refleja las alteraciones que sufrió el Acuerdo Final, bajo la presunta voluntad de cumplir con lo entablado.

Adicionalmente, y tal como lo establece la Fundación Paz & Reconciliación, esta política concentra incongruencias en cuanto a la desarticulación entre las entidades del Estado para la ejecución de lo pactado en todos los puntos del AF; sobre las concepciones del mismo (AF), pero que son adoptadas bajo la óptica de la actual administración;

y sobre el papel que desempeña el Alto Consejero para el Posconflicto (Corrales, 2018).

Asimismo, ha sido evidente la poca voluntad política para la implementación de lo pactado, reflejado en la desfinanciación que ha venido sufriendo el proceso, junto con la omisión del gobierno sobre su obligación de diseñar un capítulo específico sobre la implementación del Acuerdo de Paz en el Plan Nacional de Desarrollo, en los términos contenidos dentro del ordenamiento constitucional. Igualmente, se ha constatado de parte del Componente Internacional de Verificación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación y demás actores inmersos en el posconflicto, los retrasos que ha sufrido la implementación, sobre todo, en lo que concierne a las objeciones al sistema de justicia transicional contenida en la Ley Estatutaria de la JEP.

Lo anterior, genera una deslegitimación del gobierno Duque frente a su apuesta por la construcción paz, así como incertidumbre y desconfianza entre las partes; sin mencionar el hecho que la actual administración ha encaminado sus acciones a socavar el propósito de las entidades creadas por el Acuerdo Final, enclave a su implementación, ocasionado entre otras cosas, constreñimientos sobre las tareas asignadas a cada institución, al desconocer su valor y designio, ralentizando los diversos procesos, y rompiendo con el sentido mismo de la construcción de una paz territorial.

En definitiva, la *Política Paz con Legalidad* es una muestra del distanciamiento que sufrió la perspectiva de construcción de paz planteada entre el gobierno Santos y las FARC-EP, para darle paso a una accionar institucional que gira entorno a la legalidad y la estabilización, es decir, a cambiar la orientación y el enfoque de una paz territorial, a la consolidación del Estado de Derecho, constatado, por ejemplo, en la transformación del discurso de penalización, y no a un enfoque de Derechos Humanos; a la redefinición de la hojas de ruta, procedimientos y criterios para la implementación del Acuerdo Final, cuando estos factores habían quedado definidos; y a la acentuación y/o supremacía de las Fuerzas Militares en la provisión de seguridad.



Si la paz territorial iba enfocada a la construcción de legitimidad del Estado por medio de un enfoque “bottom-up”, es decir, consolidando la paz desde apuesta locales, con actores de base quienes concilian en pro de soluciones integrales, la *Paz con Legalidad* de Duque, se sustenta en el enfoque “top-down” o de arriba hacia abajo, donde prima la incursión de tecnócratas en el proceso de toma de decisiones, dejando de lado las necesidades, apuestas y visiones de la sociedad civil y/o de la población objetivo.

## **Decreto 2278 de 2019**

En congruencia con la política mencionada, el Decreto 2278 de 2019 referente a la implementación de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral-ZEII, también representa un contra-lineamiento a lo establecido en el Acuerdo de Paz, referente, esencialmente, a la ejecución de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET.

Para empezar, dicho decreto y demás disposiciones del actual gobierno, se justifican bajo la necesidad de

fortalecer la institucionalidad democrática, el Estado social de derecho, la garantía y protección de los derechos humanos y la vigencia de la ley en todo el territorio nacional, en particular en las zonas más afectadas por las economías ilícitas y la delincuencia, en el marco de la construcción de condiciones de legalidad, emprendimiento y equidad que transformen los territorios.

Que el Pacto por la Legalidad incorporado en el Plan Nacional Desarrollo tiene “un nuevo abordaje de seguridad, desde una perspectiva amplia, que materializa el paso del control militar y policial a un control institucional de los territorios, que enfrenta la criminalidad y las economías ilegales, y que asegura la presencia del Estado en toda la Nación, en particular, en aquellos territorios vacíos de institucionalidad”, lo que permitirá, entre otros aspectos, la promoción de cambios estructurales en los territorios a través de un desarrollo con equidad y crecimiento económico (Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, 2019, p. 1).

A su vez, esta medida plantea que el Consejo de Seguridad Nacional tiene la potestad de declarar las ZEII, y que cuando estos territorios coincidan con municipios PDET, los planes orientados en dichas áreas deben complementarse con la participación del Alto Consejero para la Estabilización y la Consolidación. En otras palabras, el Decreto 2278 de 2019 irrumpe con la finalidad de las instituciones definidas por el Acuerdo Final para materializar los diferentes planes, programas y proyectos conducentes a la Construcción de Paz; sobretodo, en aquellas partes del país que fueron priorizadas por el posconflicto. Ejemplo de ello tiene que ver, entre otras cosas, con las instituciones que conforman el Comité Estratégico ZEII, pues está compuesto por todo el gabinete ministerial, a la vez que se deja explícito que “el Director de la Unidad de Restitución de Tierras, el Director de la Agencia Nacional de Tierras, el Director de la Agencia de Desarrollo Rural y el Director de la Unidad de Atención y Reparación a las Víctimas serán invitados permanentes con voz pero sin voto” (Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, 2019, p. 6).

Aunado a lo anterior, debe mencionarse que este decreto carece de ciertas bases constitucionales. En primera medida, porque no presenta estimaciones sobre trámites de consulta previa, pues si bien el Consejo de Seguridad Nacional tiene la potestad de crear las Zonas Futuro en cualquier parte del país, este organismo necesitaría de dicho mecanismo constitucional a la hora de imponer una ZEII con presencia de comunidades indígenas o negras. Y como segundo aspecto, se ha evidenciado que el Decreto 2278 de 2019 solo menciona la actuación de las autoridades del orden nacional en la imposición de una ZEII, sin que se exhorte o se convoque a la participación de la población afectada, en la adopción de un territorio bajo las características definidas por el mismo mandato.

Igualmente, el haber discriminado como Zonas Futuro solo a cinco regiones del país como Chiribiquete y PNN, el Pacífico Nariñense, Arauca, el Catatumbo, así como el Bajo Cauca Antioqueño y la parte sur de Córdoba, es muestra de la vulneración al derecho a la igualdad, al tener un trato diferenciado respecto a los territorios que no coinciden con estas zonas,

en materia de presupuesto y prevalencia en la inversión; pues al ser los ZEII preponderantes para la prestación de servicios sociales, el Fondo de Programas Especiales para la Paz puede financiar de manera directa los diferentes planes que allí se ejecuten; además, las municipalidades clasificadas como tal, no competirán con otras entidades territoriales para la gestión de recursos provenientes de la nación, sino que solo deben cumplir con determinados requisitos técnicos. Todo lo contrario sucedió con los municipios PDET, los cuales fueron focalizados entre la institucionalidad y actores sociales de base, tras un proceso de construcción y participación que refleja la visión colectiva de los territorios, así como la imposición de límites por parte de las comunidades para el establecimiento de objetivos.

Este desbalance de prioridades también se evidencia en la omisión del gobierno actual sobre la gestión de una Reforma Rural Integral, como puente para la consecución de la paz en Colombia. Pues para nadie es un secreto que las causas primarias del conflicto armado, se deben en gran medida, a los agudos problemas de ordenamiento territorial, en torno al uso y tenencia de la tierra. En ese sentido, lo pactado en La Habana se gestó con la intención de garantizar el acceso y protección legal sobre este bien inmaterial, por medio de un proceso participativo, que permitió el reconocimiento de la realidad en las zonas rurales y de sus comunidades, quienes, por lo general, han sido las más golpeadas por la violencia y olvidadas por la institucionalidad.

Contrario a este proceso de participación y toma de decisiones colectivas, las acciones del gobierno de Iván Duque, se han caracterizado por la ausencia de participación ciudadana, así como de una centralización de las decisiones (gobierno central), en lo que respecta al catastro multipropósito, y a los mecanismos de resolución de conflictos previamente estipulados por el AF, en cuanto a la creación de una jurisdicción agraria y de un órgano de alto nivel dispuesto a dar lineamientos sobre el uso de la tierra.

En cuanto a la desigualdad en términos de prioridades financieras entre municipios PDET y ZEII, se abre a su vez, un abanico de posibilidades para la desviación de recursos encaminado a la consecución de la paz destinados a políticas de seguridad, bajo una mirada democrática como la misma ley

lo estipula. En ese sentido, los compromisos de parte del Estado en cuanto al ajuste de incentivos de Obras por Impuestos y la Ley de Distribución de Regalías, que garantizarían una mayor inversión pública y privada en regiones PDET, parece quedarse solo en el papel y/o ante la comunidad internacional.

En definitiva, el planteamiento de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral-ZEII o Zonas Futuro, es muestra de la intencionalidad de la administración Duque por contravenir las competencias de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, concebidos como instrumentos clave a la hora de implementar el Acuerdo Final, y por el contrario, legitimar la aplicación de estados de excepción bajo la excusa de instaurar la legalidad y combatir flagelos como el narcotráfico y/o la minería ilegal, en nombre de la seguridad nacional, en el que se ha sabido por experiencia propia, se ha caracterizado por la violencia sistemática y generalizada de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

## **Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia pacto por la Equidad**

Al igual que la normativa mencionada en materia de consolidación de paz, el *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad* tampoco se queda atrás en lo que respecta a las transformaciones que ha sufrido la implementación, y a la concepción misma de la construcción de una paz territorial.

Como se indicó anteriormente, la actuación del actual gobierno ha reflejado una constante desatención del Acuerdo de Paz, evidenciado en este apartado, en la omisión del Acto Legislativo 01 de 2016 y el 02 de 2017, del Plan Marco de Implementación-PMI, y del Conpes 3932 de 2018, en lo que respecta al diseño de un capítulo específico sobre la implementación del AF en el Plan Nacional de Desarrollo; llevando a la administración a ejecutar un Plan Plurianual de Inversiones para la Paz 2018-2022, así como un anexo presupuestal en el proyecto de Presupuesto General de la

Nación 2020, en los que se ha encontrado severos vacíos técnicos y falta voluntad política.

Aparte de la omisión de las tareas constitucionales que le compete al gobierno de turno para con la concreción de la paz, la no inclusión de la implementación en el PND devela un futuro incierto para el desarrollo de la sociedad colombiana en su conjunto, en la medida que este Plan establece los lineamientos de política pública del cuatrienio, así como la hoja de ruta por la cual se constata si las proyecciones de la administración, se respaldan con la gestión de recursos de inversión.

Lejos de consolidar un PND en concordancia con la Constitución Política y que tuviera en cuenta el “Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, El *Pacto por Colombia, el Pacto por la Equidad*, es un lineamiento nacional estratégico sustentando en la consolidación del Estado de Derecho, que como se indicó anteriormente, se basa en el fortalecimiento de la institucionalidad a través de la supremacía de las FFMM.

La alusión al AF en el PND, se realiza por medio de lo que el gobierno denominó el “Pacto por la Construcción de Paz” sustentado en el artículo 22 de la Carta Magna, donde no se evidencia una estructuración coherente frente a lo planteado en La Habana (Centro de Pensamiento y Diálogo Político, 2019). Así, pese a que el PND se sustenta en la legalidad, su accionar va en contravía del mismo principio, al obviar el mandato constitucional, así como la obligatoriedad de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo de Paz.

La no inclusión de un capítulo exclusivo sobre la implementación del AF en congruencia con lo planteado por el Plan Marco de Implementación, con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y con la demás normativa mencionada, e incluso la precariedad del Plan Plurianual de Inversiones para la Paz (en la inclusión tardía que realizó el gobierno nacional), revela un profundo riesgo para la consolidación de la paz en el corto y mediano plazo. En primera medida, porque no solo existe un panorama generalizado de desfinanciamiento, sino también, deficiencias técnicas e improvisaciones, al constatarse que la ejecución presupuestal no se encuentra centralizada

como se pretendía en un principio, bajo la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, sino que por el contrario, se encuentra dispersa entre diferentes instituciones del Estado.

Segundo, porque al no constatarse las fuentes de financiación del Plan Plurianual de Inversiones para la Paz-PPIP, este se convierte en un comodín de la política fiscal y de presupuesto para el cuatrienio del presente gobierno, en tanto no se ha comprobado la concordancia entre las líneas de acción de cada pacto del PND, y los puntos contenidos en el AF. En tercera medida, debido a que los rubros de inversión asignados a cada capítulo del AF, no son equiparables con los porcentajes asignados según lo establecido por el PMI y el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2018. Y finalmente, porque el PPIP contempla recursos ya estipulados en cuanto al SGP, al SGR, al sector privado, a entidades territoriales y a cooperación internacional, probando que el gobierno asignó rubros que ya estaban previamente orientados a la implementación del Acuerdo de Paz (Centro de Pensamiento y Diálogo Político, 2019, pp. 3-8).

Al igual que el Decreto 2278 de 2019, el PND desdibuja la misión de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, no solo por no contar con una construcción colectiva de las diferentes acciones orientadas a cerrar las brechas entre el campo-ciudad, y para mitigar la pobreza, las desigualdades políticas y socioeconómicas, sino también, por un accionar encaminado a la consolidación de la seguridad como un supuesto desincentivo a las economías ilegales.

Este enfoque de seguridad democrática, también se hace explícito en las transformaciones relacionadas con el fin del conflicto y la reincorporación, en tanto es entendido a partir de principios de legalidad y convivencia, así como desde una reincorporación desde lo individual, alejándose de la visión colectiva que dejó por sentado el AF, la cual guardaba coherencia con los demás puntos establecidos dentro del mismo.

Tal como lo sustenta el Centro de Pensamiento y Diálogo Político, la línea de intervención del PND “*Transformación estratégica de los territorios, desarticulando y neutralizando las amenazas internas, tradicionales*

y contemporáneas” que tiene como pilar las Zonas Estratégicas de Intervención Integral-ZEII, constituye el eje central de lo que fue la política de seguridad democrática del gobierno de Uribe 2002-2010, que tuvo como consecuencia, un despliegue de lo militar/institucional, que basado en intervenciones cívico-militares, ocasionó enormes crisis humanitarias a lo largo y ancho del país (Centro de Pensamiento y Diálogo Político , 2019).

En definitiva, se puede dilucidar cómo el accionar actual del Estado revela una profunda transformación del entendimiento sobre la paz que dejó estipulado el Acuerdo Final, por unas nuevas condiciones de lo que fue en el pasado, la seguridad democrática. En ese sentido, la Construcción de Paz no es la finalidad del gobierno de Iván Duque Márquez, sino un factor complementario de la “legalidad” y la estabilización del territorio, acompañado, además, por el fortalecimiento del sector empresarial a gran escala, que limita con las innovaciones de lo local que estipulaba el Acuerdo de Paz en lo concerniente a las reformas básicas de la ruralidad, a los derechos de las víctimas del conflicto, a los cambios del sistema político, y a la transversalidad del enfoque de género y étnico.

## **Líderes, lideresas, ex combatientes y defensores de Derechos Humanos en el norte del Cauca, una revisión de la seguridad antes y después de la firma del Acuerdo de Paz**

La complejidad del conflicto armado colombiano, ha llevado que a lo largo del tiempo este se analice desde diferentes apuestas, visiones y/o perspectivas, a la vez que se ha vuelto cada vez más necesario (particularmente posterior a la firma del Acuerdo de Paz), de comprender el conflicto desde un enfoque territorial, que permita entender las lógicas de la violencia, y en ese sentido, se pueda apostar por una construcción de

paz desde las bases, que tenga en cuenta las particularidades y necesidades de cada territorio.

Apostar por una comprensión territorial de la violencia armada, permite entonces una comprensión integral de la guerra en Colombia, la cual ha afectado en mayor medida a la población civil, en función de estrategias violentas de control territorial. Así, dicho enfoque es útil a la hora de analizar contextos históricamente conflictivos como el departamento del Cauca, especialmente en su zona norte, pues si bien se ha caracterizado por una violencia ininterrumpida a lo largo de su historia, existen otros factores que complejizan aún más su entendimiento, así como una salida negociada y pacífica del mismo.

En este escenario, el presente capítulo pretende exhibir la complejidad del conflicto armado en el Norte del Cauca previo a la firma del Acuerdo de Paz, así como posterior a la misma. Dilucidando que, aunque en dicho departamento se han gestado procesos importantes en clave de la Construcción de Paz, existen problemáticas como los incumplimientos de parte del Estado colombiano, junto con factores interculturales, territoriales e institucionales, que han limitado y hasta cierto punto frenado, la implementación del AF.

## **El conflicto armado en el Norte del Cauca previo a la firma del Acuerdo de Paz**

Tal como se sugirió previamente, el conflicto armado en nuestro país puede abordarse desde la importancia territorial que tienen ciertas regiones, departamentos y municipios para los actores armados ilegales, legales, y para el mismo Estado, dadas las características inherentes que pueda poseer determinado territorio. En ese sentido, el Cauca se ha configurado históricamente como una zona estratégica debido a su ubicación geoespacial, por su riqueza ambiental y humana, así como por su orientación hacia la explotación económica por parte de la agroindustria y de economías ilegales (cultivos de uso ilícito y minería ilegal), lo que ha llevado, entre otras cosas, a una afectación generalizada de la sociedad



civil, debido a las múltiples modalidades de victimización que se han hecho presentes.

No es en vano entonces, que la zona de alta montaña, así como el acceso a la costa pacífica del Cauca, haya servido y siga sirviendo como un espacio de retaguardia insurgente, confrontaciones armadas, y como tránsito ilegal de diferentes mercancías. No obstante, y a pesar que este departamento se ha caracterizado en su conjunto por una historia de conflictividad, las dinámicas de la violencia armada en el norte del mismo, agudiza los conflictos territoriales, étnicos, sociales y políticos que se presentan entre las comunidades rurales, así como respecto al Estado, actores armados (legales e ilegales) y el sector empresarial.

De esta forma, es necesario señalar que el norte del Cauca comprende los municipios de Puerto Tejada, Caloto, Corinto, Villa Rica, Miranda, Padilla, Santander de Quilichao, Guachené, Suárez, Buenos Aires, Caldono, Jambaló y Toribío, donde la mayoría de personas se reconoce como afrodescendiente, seguido de población indígena. Así, la orientación poblacional del Cauca es principalmente rural, siendo el quinto departamento con mayor cantidad de personas en dichas zonas.

En cuanto a la vocación del suelo, vale la pena indicar que se orienta en mayor medida a lo forestal, seguido de la agroforestal, agrícola, conservación de suelos y en menor medida, a la ganadería. Lo anterior, se ha prestado para que en esta zona del departamento se produzca una diversidad importante de productos agrícolas; haya presencia de minería e hidrocarburos; y exista una significativa proporción del monocultivo de la caña de azúcar. Siendo estos dos últimos procesos productivos, causantes de conflictividades sobre el uso del suelo.

En este orden de ideas, y en lineamiento con lo anteriormente descrito, el norte del Cauca no es la excepción a la regla en cuanto a las conflictividades por el uso y tenencia de la tierra, pues existe una sobreutilización severa del suelo, a la vez que padece de problemáticas constantes entre las comunidades étnicas y el Estado, así como respecto al sector azucarero. Sobre este último, vale la pena añadir que el monocultivo de la caña de azúcar ha implicado serias transformaciones en la estructura

de la propiedad rural en los municipios donde se lleva a cabo, pues se desarrolla principalmente en la zona plana del norte del Cauca, entrando en disputa con comunidades indígenas quienes exigen la liberación de estos predios, en consonancia con su Proyecto de Vida. Igualmente, esta orientación económica del departamento, ha causado afectaciones sobre la salud humana y los cultivos de pancoger, asociadas a la quema de la caña de azúcar y por las fumigaciones aéreas, así como un deterioro de las vías, dado el tránsito de vehículos cañeros (IEI; Pontificia Universidad Javeriana Cali, 2019).

Pasando ahora a las tensiones de tipo étnico y sus diferentes procesos organizativos, es necesario indicar que el Cauca se caracteriza por ser un departamento intercultural, que cuenta con una multiplicidad de visiones, apuestas, necesidades e intereses diversos. No obstante, pese a esta pluralidad étnico-cultural, las tipologías jurídicas de carácter territorial generan otro tipo de conflictividades, debido al choque de las aspiraciones de las poblaciones ahí presentes, pues las figuras de ordenamiento territorial que existen en el Cauca y el resto del país, reglamentadas a partir de la Constitución de 1991, reconoce las autoridades políticas de tipo étnico, abriendo una gama de posibilidades (jurídicas y territoriales) para las comunidades indígenas y afrodescendientes, mientras que la Carta Magna no contempla el caso campesino para esta y otras disposiciones.

Así, dicha diferenciación en el tratamiento de la reglamentación del ordenamiento territorial para ciertos grupos poblaciones, se basó en la adopción de conceptos de discriminación positiva, siendo la población campesina obviada por la Constitución del 91. De esta forma, se dio origen a una competencia poblacional en cuanto al reconocimiento de derechos entre unos y otros, pues mientras las comunidades indígenas y afrodescendientes se comprenden desde una perspectiva étnica, que les permite ser sujetos de política pública y de acciones colectivas, los campesinos entran en un horizonte cultural, y carecen de ciertas herramientas del esquema multicultural (IEI, 2016).

En ese sentido, las figuras de ordenamiento territorial de las diferentes poblaciones son las siguientes. Para las comunidades indígenas, se

encuentra el cabildo como figura política, y el resguardo como figura territorial, teniendo en el departamento del Cauca, un total de 64 resguardos indígenas constituidos, 19 solicitudes de constitución de nuevos resguardos y 9 títulos de resguardo colonial (IEI; Pontificia Universidad Javeriana Cali, 2019).

En cuanto a las comunidades afrocolombianas, estas se organizan a través de Consejos Comunitarios bajo la modalidad de terrenos colectivos, concibiendo dicha figura como un proceso organizativo en pro de la recuperación de tierras, y como mecanismos de autocontrol y administración social de los terrenos que han sido recuperados. Así pues, en el norte del Cauca “existen 5 titulaciones colectivas afrocolombianas, 28 solicitudes para nuevas titulaciones colectivas, 80 consejos comunitarios sin titulación colectiva y tres capitánías” (IEI; Pontificia Universidad Javeriana Cali, 2019, p. 78).

Finalmente, en lo que respecta a la organización territorial de las poblaciones campesinas, hay que reiterar que la Constitución del 91 no contempla las aspiraciones territoriales de este grupo poblacional, y aunque ha existido un avance en su reglamentación a través de la Ley 160 de 1994, referente a las Zonas de Reserva Campesina-ZRC, concebidas como “áreas geográficas que tienen en cuenta características ambientales, agroecológicas y socioeconómicas para el ordenamiento territorial, económico, social y ambiental de la propiedad, para la estabilización y consolidación de la economía campesina” (Agencia Nacional de Tierras, 2017, p. 1), en el departamento del Cauca no ha habido adjudicación alguna.

Pese a la presencia de organizaciones campesinas en el Cauca como el Comité de Integración del Macizo Colombiano-CIMA, la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia-ANUC, y el Proceso de Unidad Popular del Suroccidente- (PUPSOC)-FENSUAGRO, quienes se han organizado para reivindicar su derecho al acceso a la tierra, aun no se han dilucidado avances sólidos en esta materia. Hay que decir, igualmente, que asociaciones campesinas ubicadas en los municipios de Miranda, Corinto y Caloto, instauraron en el 2016 ante la Agencia Nacional de Tierras, la solicitud de Zonas de Reserva Campesina en las

municipalidades mencionadas, para un total de 19.792 hectáreas, sin que haya habido respuestas concretas a la fecha (IEI; Pontificia Universidad Javeriana Cali, 2019).

Además de estas tensiones étnicas y/o interculturales, debe precisarse que en el departamento también existen conflictos por la constitución o ampliación de figuras ambientales y de los mismos procesos sociales y productivos que adelantan las diferentes comunidades que habitan el territorio, debido a sus cosmovisiones, así como por jurisdicciones espaciales. No obstante, pese a estas dificultades, hay que resaltar la capacidad y fortaleza organizativa de estas poblaciones rurales, en lo que se refiere a la confrontación simbólica y pacífica del conflicto armado, así como sus apuestas por construcción de la paz, por el establecimiento de alternativas económicas productivas, y por su visión de territorialidad y gobernanza.

En definitiva, este tipo de conflictividades sociales pone de manifiesto la ausencia de un ejercicio de ordenamiento territorial articulado de parte del Estado, que pueda integrar de manera eficiente y efectiva las diferentes perspectivas que tienen las poblaciones étnicas y campesinas para con el territorio, por lo que se abre paso a una ampliación de brechas en términos de equidad y acceso a derechos económicos, sociales, políticos, culturales y territoriales entre unos y otros, lo cual se complejiza cuando intervienen factores relacionados al uso y tenencia de la tierra.

## **Presencia de actores armados en el norte del departamento del Cauca**

Adentrándonos ahora en las dinámicas del conflicto armado en el norte del Cauca, vale la pena señalar que su agudización y violencia ininterrumpida, se debe en gran medida a las tensiones y/o conflictividades ya mencionadas, así como por la ausencia histórica y generalizada de las instituciones del Estado.

En ese sentido, el IEI ha indicado que la subregión del norte del Cauca ha tenido cinco etapas por las que ha atravesado el conflicto armado, a saber:

Una primera fase (1958-1986), donde se gestó la entrada y consolidación de las FARC-EP, y más avanzado el periodo, se da la llegada del Ejército Popular de Liberación-EPL, el Ejército de Liberación Nacional-ELN, el Movimiento del 19 de abril-M-19, y el surgimiento del Movimiento Armado Quintín Lame-MAQL, dándose al compás de la contratación de ejércitos privados por parte de terratenientes, para evitar el accionar de los grupos insurgentes en el territorio. La segunda etapa (1987-1999), se caracterizó por la ampliación del proyecto político y territorial de las FARC-EP, combinándose con la presencia de otros grupos insurgentes, y se asiste a la segunda ronda de negociaciones de paz entre el Gobierno y varias insurgencias. La tercera etapa (2000-2004) vislumbra la abrupta aparición de grupos paramilitares, específicamente del Bloque Calima, existiendo también, un incremento de economías ilegales (cultivos de uso ilícito y minería ilegal). La cuarta etapa (2005-2010) se caracterizó por el recrudecimiento del conflicto en los municipios adyacentes a la cordillera central, el surgimiento de los paramilitares, y el incremento de hostigamientos y enfrentamientos, sobre todo al final del periodo, por la persecución de alias *Alfonso Cano* y la reconfiguración territorial de las FARC-EP y de varios actores armados, tras la desmovilización del Bloque Calima. En la última etapa (2011-2016), se gestó la retoma insurgente, especialmente de las FARC-EP, el inicio del proceso de paz de esta insurgencia con el Gobierno, y sus consecuencias en la disminución de enfrentamientos y hostilidades asociados a este grupo, así como por nuevas disputas territoriales y surgimientos de disidencias de diferentes actores armados, lo cual se ha incrementado desde el 2016, tras la firma del Acuerdo Final (IEI; Pontificia Universidad Javeriana Cali, 2019, p. 141).

De lo anterior, vale la pena señalar que la presencia de las diferentes guerrillas en el departamento y en su zona nororiental, obedece a razones socio-geográficas, pues el aislamiento de ciertos territorios y tensiones sociales constantes, estimulan el asentamiento de estos grupos armados, sirviendo como guaridas, así como tránsito ilegal de drogas e incentivado las confrontaciones bélicas.

Igualmente, y tal como lo sugiere Peñaranda, la presencia histórica de dichos actores puede deberse a la existencia de estructuras sociales y culturales que facilitan el contacto entre revolucionarios y la población rural; a la existencia de una estructura de tenencia de la tierra que promueve formas de aparcería, así como formas de despojo asociado a procesos agroindustriales y/o minero-energético; a una trayectoria de resistencia contra la autoridad central; y a conflictos históricos por la tenencia y uso de la tierra (Peñaranda, 2010). Igualmente, y al estar cerca de la capital del Valle del Cauca, y colindar además con los departamentos del Tolima, Huila, Caquetá y Putumayo, el Cauca se ha afirmado como un importante corredor estratégico en lo que concierne a la violencia armada y al establecimiento de economías ilegales.

Ahora bien, sobre la consolidación del paramilitarismo, hay que decir que este se establece gracias a las alianzas empresariales, políticas, militares, a las elites vallecaucanas y caucanas con ejércitos privados, con el ánimo de frenar la insurgencia, y entablar un orden territorial opuesto al consolidado por las guerrillas. Igualmente, y según el IEI (2019), el vínculo entre grupos paramilitares y la Fuerza Pública fue tan estrecho, que el Bloque Calima fue integrado por exmilitares y financiados por terratenientes de la región. Además, su incursión en el departamento se caracterizó por promover el terror dentro de la población, seguido de la perpetuación de masacres y asesinatos selectivos, y del “trabajo en territorio”, es decir, de introducir su orden territorial, una vez las FARC y demás grupos guerrilleros fueron debilitados (IEI; Pontificia Universidad Javeriana Cali, 2019, p. 154).

Si bien el proyecto paramilitar fue ascendiendo a partir de la década de los noventa en todo el país, su incursión en el departamento del Cauca se gestó un poco antes a través del Bloque Calima (principalmente), ocupando también, territorios como Quindío, Valle del Cauca y Huila, debido a la cercanía entre el jefe de las Autodefensas Unidas de Colombia-AUC, Vicente Castaño con el cartel (narcotráfico) del norte del Valle del

Cauca. Así, la consolidación paramilitar en el norte del Cauca, se dio inicialmente en Santander de Quilichao y Buenos Aires, para posteriormente ampliar su marco de influencia a Puerto Tejada, Suárez,

Villarrica, Caldon y Caloto (IEI; Pontificia Universidad Javeriana Cali, 2019). En ese sentido, y tal como se sugirió anteriormente, la consolidación de estos actores armados en dichos territorios, se debió al interés paramilitar por restringir el control territorial de los nuevos espacios de expansión que estaban influenciados por las guerrillas, esencialmente, por las FARC, así como por asegurar las inversiones legales e ilegales de la zona, con el fin de afianzar un corredor de drogas y su salida hacia el océano Pacífico (Centro Nacional de Memoria Histórica , 2016).

Finalmente, sobre estos actores es relevante mencionar que su accionar estuvo avalado por la Fuerza Pública, por lo que los diferentes hechos victimizantes, sobre todo en lo que respecta a la ocurrencia de masacres y asesinatos selectivos en el norte del Cauca y en el sur y centro del Valle del Cauca, contó con la aquiescencia total o parcial del Estado.

De esta forma, y entrando ahora a analizar la responsabilidad de la Fuerza Pública sobre la exacerbación del conflicto armado en esta zona del Cauca, se ha evidenciado que su culpabilidad radica en el vínculo mismo con actores armados ilegales, así como en lo que respecta a la afectación de la población civil; pues al ser este departamento un corredor estratégico e influenciado por la insurgencia (por las razones ya expresadas), se ha generado una pugna constante entre las guerrillas y las FFMM, poniendo como blanco de las operaciones a la sociedad civil.

La transgresión de los Derechos Humanos y del DIH, así como su elusión sobre salvaguardar a la población de diversas contravenciones, radicó no solo en el uso desmedido de la fuerza, sino también, en la escalada de las Autodefensas en la región, tras el suministro de apoyo logístico, de inteligencia, y de la ocupación de puestos de mando en estructuras paramilitares.

En esta misma línea de ideas, hay que mencionar las dinámicas presentes en cuanto a las economías ilegales, pues debido precisamente a las condiciones geográficas, sociales, políticas, económicas, culturales y territoriales de la región, el Cauca y especialmente el norte del mismo, se ha prestado como un escenario ideal para el establecimiento de minería ilegal, y cultivos de uso ilícito como la marihuana, la hoja de coca, y en

menor medida la amapola. Así, la constitución de este tipo de actividades productivas al margen de la ley, ha erosionado aún más la calidad de vida de la población rural, debido a la reconfiguración territorial que disputan los actores armados en cuanto a su acceso al océano y demás lugares estratégicos del territorio nacional, sin mencionar las diferentes afectaciones físicas y simbólicas que implica la guerra.

Igualmente, es pertinente indicar que los hechos victimizantes que ocurrieron y siguen ocurriendo en el marco del conflicto armado, juegan un papel central a la hora de comprender sus dinámicas en esta región del país, en tanto permite tener una visión integral de las afectaciones, de forma que se contribuya al esclarecimiento de la verdad, a conocer los patrones de la violencia, y aportar a la construcción de una paz territorial. En ese orden de ideas, el IEI señala es que en el periodo 1958-2016 los hechos victimizantes más recurrentes en el norte del Cauca fueron: los asesinatos selectivos (34.5 %); las acciones bélicas (22.0 %); las masacres (11.2 %); la desaparición forzada (10.8 %); el secuestro (7.2 %); las minas antipersona (4.5 %); la violencia sexual (4.2 %); el reclutamiento (3.2 %); ataque a poblaciones (2.0 %); atentados terroristas (0.2%); y daño a bienes (0.1 %) (IEI; Pontificia Universidad Javeriana Cali, 2019, p. 119).

Para finalizar, y tal como se ha evidenciado a lo largo de este apartado, la recurrencia de diversos actores armados en esta zona del Cauca ha sido una constante histórica, lo que ha llevado a una victimización recurrente de la población civil, sobretodo de las comunidades rurales. Sin embargo, pese a que la presencia guerrillera ha sido prolongada desde 1958, dejando un sinnúmero de víctimas, la exacerbación del conflicto y el alza de la mayoría de hechos victimizantes mencionados, se ha dado especialmente tras la intervención de grupos paramilitares en los periodos 2000-2002 y 2003-2005, en cuanto al asesinato selectivo, a la desaparición forzada y a la violencia sexual, mientras que las guerrillas se forjan como los principales victimarios (por un pequeño margen en comparación con las Autodefensas) en cuanto a la perpetración de masacres y secuestros.

Debido entonces, a que el Cauca ha sido un departamento de constantes tensiones, los diálogos entre el gobierno Santos y las FARC-EP, significó



y sigue significando un avance en el reconocimiento del carácter político del conflicto en esta zona y el resto del país, así como un progreso en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural en aquellos sectores de Colombia donde la guerra ha sido incesante, aportando a su vez, a la construcción de una paz territorial. Es decir, teniendo en cuenta la necesidad de transformar las regiones más afectadas por la violencia, a partir del cierre de brechas socioeconómicas entre lo rural y lo urbano; aportando al fortalecimiento de la institucionalidad a través de la construcción de confianza entre las comunidades locales; teniendo en cuenta la visión, perspectivas, necesidades e intereses de la población rural, para la construcción de un desarrollo conjunto; y superando las causas estructurales que dieron origen y sirvieron en la continuidad del conflicto armado.

En el *Informe del Secretario General de las Naciones Unidas al Consejo de Seguridad sobre la Misión de Verificación de la ONU en Colombia*, se señala que desde la firma del Acuerdo de Paz en noviembre de 2016 a marzo de 2020, se han asesinado a 190 excombatientes, incluidas 3 mujeres, y se han registrado 39 tentativas de homicidio y 13 desapariciones. Asimismo, este informe destaca que, aproximadamente el 73% de estos asesinatos se han producido en zonas rurales, caracterizadas por una presencia limitada del Estado, por pobreza y por la existencia de economías al margen de la ley. Demostrando, entre otras cosas, la necesidad de ampliar las medidas de protección a población excombatiente que vive por fuera de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación-ETCR, incluidos las zonas que tienen procesos colectivos de reintegración. Es de anotar, además, que estos hechos se concentran en los departamentos de Cauca, Nariño, Antioquia, Caquetá, Norte de Santander, Meta, Putumayo y Valle del Cauca respectivamente, pese a tener la mayoría de alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo (Consejo de Seguridad, 2020).

Esta situación puede deberse a diversos factores. El primero de estos, relacionado a la ausencia de esquemas de seguridad de parte de la Unidad Nacional de Protección-UNP, ya que en el momento hay más de 400 solicitudes represadas, dada la escasez de personal (Consejo de

Seguridad, 2020). Un segundo factor, tiene relación a los altos índices de impunidad, pues dado el colapso del sistema judicial y su ineficiencia, así como la ausencia de sanción penal y social, se gesta una creciente incertidumbre frente a los hechos, y un incentivo a su perpetración. Un tercer punto, se vincula a los altos índices de estigmatización de la población excombatiente; y finalmente, pero no menos importante, debido a los mínimos avances por parte del gobierno nacional para con las garantías colectivas, preventivas y humanas de protección.

Vale la pena añadir, que los datos presentados por el Consejo Político Nacional de la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común-FARC, en su informe sobre la situación de Derechos Humanos de los integrantes del partido, señala que los presuntos responsables de estos asesinatos son la Fuerza Pública, grupos paramilitares, ELN, GAOR y grupos armados no identificados, donde los departamentos con mayores asesinatos, coinciden con las estimaciones presentadas por la Misión de Verificación de la ONU.

Así las cosas, tanto las Naciones Unidas como diferentes entidades internacionales, nacionales y el partido FARC, hacen un llamado a que las garantías de seguridad se ajusten a lo pactado en La Habana, a la vez que se fortalezca su proceso colectivo de reintegración, a través del establecimiento de garantías para el acceso y tenencia de la tierra, que permita el desarrollo de proyectos productivos, en articulación con las comunidades rurales. Lo anterior, al permitir no solo una reincorporación integral y sostenible en el tiempo, sino también, contribuyendo a su bienestar en términos de defensa, seguridad y oportunidades de desarrollo.

Por su parte, la situación para líderes, lideresas, y defensores de DDHH no es diferente a la anterior, al ser junto con población rural y excombatiente, quienes siguen quedando en medio del fuego cruzado entre diversos actores armados. Asimismo, estas personas constituyen un riesgo en materia de transformación del orden vigente, al ser quienes luchan por la construcción de paz desde las bases, buscando entonces, minar dichos procesos territoriales, a la vez que se agrava las condiciones de inequidad de las comunidades rurales, y se debilita el surgimiento de nuevos liderazgos. No es en vano que “varios de los municipios donde

han ocurrido los asesinatos contra ex combatientes, coincidan con las regiones y departamentos con mayor acaecimiento de crímenes contra líderes sociales y defensores de Derechos Humanos” (FARC, 2019, p. 6).

En ese sentido, según Indepaz, desde el 2016 hasta septiembre de 2019 se han asesinado a 777 líderes y lideresas en Colombia siendo los departamentos del Cauca, Antioquia y

Nariño los más afectados respectivamente (Indepaz, 2019). De lo anterior, se destaca que el año más violento para este tipo de liderazgos fue el 2018 con un total de 282 homicidios, seguido del 2019 con 155. Por su parte, la Misión de Verificación de la ONU añade que desde el 1 de enero al 24 de marzo 2020, se ha acabado con la vida de 56 personas entre líderes, lideresas y defensores de Derechos Humanos, incluidas dos mujeres; mientras que las comunidades indígenas y afrocolombianas del Cauca y Chocó, siguen siendo las poblaciones más vulnerable como consecuencia de las acciones armadas, sobretodo, por el control de las economías ilegales (Consejo de Seguridad, 2020).

En esta misma línea de ideas, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, indicó que en el 2019 se evidenció un aumento de la respuesta militar a situaciones de violencia e inseguridad ciudadana, pese a la existencia de protocolos, normativas y políticas públicas que regulan la participación del Ejército en dichas situaciones; a la vez que revela que en varios municipios de Arauca, Catatumbo, norte del Cauca y sur de Córdoba, se incrementaron los homicidios, a pesar del aumento de las FFMM. Igualmente, señalan la ocurrencia de tres casos de violencia sexual por miembros del Ejército en Arauca, Guaviare y Meta; detenciones ilegales en los mismos departamento junto con Antioquia, así como privaciones arbitrarias de la vida en diversas zonas del país (ACNUDH, 2020).

Ahora bien, retomando lo dicho sobre los altos índices de impunidad en materia de homicidios y demás hechos victimizantes contra la población en mención, es imperante mencionar las siguientes cifras: de los 170 municipios PDET, el 80% de los mismos no cuentan con funcionarios de policía judicial; el número de jueces por cada 100 mil habitantes es de 6

funcionarios en territorios PDET, mientras que la media nacional es de 11 (siendo incluso muy baja, comparada con otros países donde el promedio es de 65 jueces por cada 100 mil habitantes); el 81.2% de los municipios en cuestión no cuentan con Centros de Conciliación, y el 72.4% no tienen Casas de Justicia o Centro de Convivencia Ciudadana (Goebertus, y otros, 2019).

Así pues, las cifras anteriores son muy dicentes en tanto los diferentes hechos victimizantes ocurren en su mayoría en las zonas rurales del país, sobretodo, en aquellos municipios PDET priorizados por el posconflicto, precisamente, por haber sido y seguir siendo territorios de alta complejidad. En ese sentido, la falta de acceso a la justicia y la respuesta tardía del sistema judicial, y demás dinámicas evidenciadas, perpetúan la violencia y la impunidad, imposibilitando la Construcción de Paz.

Para finalizar, es apremiante advertir que, pese a la consolidación de la política de Paz con Legalidad del gobierno Duque, los homicidios y demás transgresiones a los Derechos Humanos sigan ocurriendo y con tal inclemencia, por lo que no ha bastado el lanzamiento de alertas tempranas, de pronunciamientos de la comunidad internacional, y de la denuncia misma de las víctimas, para la toma de medidas contundentes que respondan de manera integral a lo previsto por el Acuerdo Final, y/o por lo menos, a frenar las atropellos contra la población civil. Esta paradoja de la Política de Paz con Legalidad se hace aún más evidente, cuando se pone de manifiesto las ovaciones a lo reglamentado por la Corte Constitucional sobre la inclusión de un capítulo específico del Acuerdo de Paz en el Plan Nacional de Desarrollo, en el que se preveía justamente, una posible arremetida en contra de la población, por lo que se daban las directrices sobre las rutas de acción para salvaguardar la vida y demás derechos de actores de la oposición, de líderes, lideresas, defensores de DDHH, y de excombatientes.

Con este escenario nacional en mente, se pasará ahora a profundizar en las dinámicas de la violencia contra estos liderazgos en el departamento del Cauca. Pues como se evidenció previamente, este territorio sigue

encabezando la lista de la violencia homicida y demás hechos victimizantes, posterior a la firma del Acuerdo de Paz.

## La violencia en el departamento del Cauca, tras la firma del Acuerdo de Paz

Tal como se expuso al inicio del presente capítulo, el departamento del Cauca se ha caracterizado por la violencia armada, la cual se ha agudizado debido a sus dinámicas territoriales, culturales, políticas, sociales y ambientales. En ese sentido, el Acuerdo de Paz sentó un precedente fundamental en la región y el país en su conjunto, pues ponía de manifiesto el reconocimiento del carácter político del conflicto, a la vez que posibilitaba saldar la deuda histórica del Estado para con las comunidades rurales.

No obstante, y como se ha evidenciado a lo largo de este apartado, la violencia sigue siendo el método por el cual se busca romper con los procesos colectivos de construcción de paz y de tejido social. Así, el Cauca y sobretodo su zona norte, sigue siendo victimizada, no solo a través de homicidios (siendo mayoritariamente selectivos y los cuales sin duda socavan cualquier tipo de acción colectiva), sino también, por medio de la violencia simbólica, materializada en detenciones ilegales, desaparición forzada, violencia sexual y demás formas de intimidación.

De esta forma, tal como lo manifiesta el Instituto de Estudios Interculturales-IEI (2020), en su actividad investigativa de acompañamiento a la Comisión de la Verdad-CEV, los diferentes hechos victimizantes se concentran en la ruralidad del país, pues la agresión hacia líderes comunitarios, campesinos, autoridades indígenas, reclamantes de tierras y comunidades afrodescendientes, superan fácilmente el 60% de los liderazgos victimizados. Asimismo, indican que esta persecución se debe a que dichos actores trabajan en pro del tejido social, de la gobernanza territorial, así como en temas de acceso a la tierra por lo que se hacen más susceptibles de ser vulnerados (Garantía del derecho a defender derechos humanos y de las obligaciones que el Estado tiene respecto de este. Y

exigencias de cumplimiento de las garantías de seguridad establecidas en el Acuerdo Final de Paz, 2020).

Pese a la firma del Acuerdo de Paz, la violencia contra comunidades étnicas, campesinas, y contra personas que ejercen algún tipo de liderazgo, sigue perpetrándose en aquellas zonas donde históricamente se han presentado disputas territoriales, y demás dinámicas de conflictividad, por lo que los territorios más violentos continúan siendo Antioquia, Cauca, Santander, Córdoba, Valle del Cauca, Norte de Santander, Cesar, Meta, Nariño, Caquetá, Bolívar, Magdalena, Putumayo, Tolima y Arauca.

A lo anterior, el IEI (2020) agrega que los mayores picos de violencia contra los liderazgos en mención, ocurren posterior a la firma y/o intento de negociación de paz, por lo que proyectando esta hipótesis sobre el tiempo actual, indican que para el periodo 2016- 2020, existe una tendencia al aumento del número de víctimas, combinando el uso de la violencia indiscriminada y selectiva, bajo enfoques de dominio territorial.

A su vez, y al tener en mente los departamentos de mayor recurrencia de la violencia homicida contra estos liderazgos, se tiene que en el Cauca sobresale el asesinato a líderes indígenas, así como contra excombatientes de las FARC-EP, siendo el departamento con la mayor intensidad en la victimización, particularmente contra indígenas vinculados al Consejo Regional Indígena del Cauca-CRIC y a la Asociación de Cabildos del Norte del Cauca-ACIN. Asimismo, el IEI señala que la tendencia de excombatientes asesinados en este departamento se ha ido agravando conforme al paso del tiempo, especialmente, tras la puesta en marcha del PAO por parte del gobierno del presidente Iván Duque (IEI,2020). Lo anterior, debido precisamente, a que las garantías de protección previstas por el AF, fueron desplazadas por esta nueva normatividad, que desconoce el carácter preventivo y humano que acordaron las partes en La Habana.

En ese sentido, la violencia contra excombatientes de las FARC y sus familiares, así como para militantes de Marcha Patriótica y ex prisioneros/ prisioneros, es más recurrente en el Cauca, pues desde el año 2012 a marzo de 2020, el número de hechos victimizantes (homicidios, tentativa de homicidios, secuestro, muerte por negligencia, homicidio de familiares y la

desaparición forzada), asciende a 48, 6, 67, y 3 personas respectivamente, para un total de 118 víctimas. Seguidamente, se encuentran los departamentos de Antioquia con un total de 68 hechos victimizantes, Nariño con 63, Norte de Santander con 34, Putumayo con 33, Caquetá con 31, Valle del Cauca 27, Meta 20, Córdoba 18, Chocó 15, Bolívar 11, Tolima y Arauca con 10, Huila 6, Quindío, Bogotá, Guaviare y Cundinamarca con 3, Santander, Atlántico, Casanare y Arauca con 2, y Caldas, Boyacá, Vichada y la Guajira con 1 víctima en cada uno.

En lo que respecta a los liderazgos más violentados, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, reveló su preocupación por el alto número de asesinatos de indígenas del Cauca, por lo que exhortó a las entidades competentes, a adoptar medidas efectivas de prevención y protección, acorde con la idiosincrasia de las comunidades (ACNUDH, 2020) y/o respetando el enfoque territorial abanderado por el Acuerdo de Paz.

En esta línea de ideas, el Cauca vuelve a consolidarse como el primer departamento con el mayor número de homicidios de líderes y lideresas sociales, pues desde la firma del Acuerdo de Paz en 2016, hasta lo que va corrido del 2020, en dicho territorio han ocurrido 169 homicidios, siendo el 2019 hasta ahora, el año más violento con 83 asesinatos, seguido del 2018 con 53, el 2017 con 39, el 2016 con 4, y en apenas en 4 meses transcurridos del 2020 ya se supera la cifra del 2016 en su totalidad, con 5 líderes/lideresas aniquiladas. En cuanto al resto de departamentos, se tuvo un comportamiento más o menos similar a lo ocurrido con la victimización a excombatientes, ya que en el segundo lugar se encuentra Antioquia con 112 asesinatos, seguido de Nariño con 72, Valle del Cauca con 57, Putumayo 46, Norte de Santander 40, Caquetá 34, Córdoba 32, Chocó 31, Meta 28, Arauca 21, Cesar y Huila con 14 homicidios, Guajira y Magdalena con 12, Risaralda 11, Bolívar 10, Atlántico y Caldas con 9, Bogotá, Santander y Sucre con 7 homicidios cada uno, Guaviare y Tolima 6, Quindío con 4, Vichada y Cundinamarca con 3, y Boyacá con 2 asesinatos (faltaría poner la cita).

Así pues, la preocupación del ACNUDH se fundamenta en que el tipo de liderazgo mayormente violentado es el pertenecer a una comunidad

indígena, estando muy por encima de otras tipologías. Pues tal como lo evidencia el CINEP (confirmar), desde el 2016 hasta lo que va corrido del 2020, el total de indígenas muertos es de 184, seguido del “campesino-comunal” con un total de 156 víctimas. Adicionalmente, entre los 8 liderazgos victimizados más recurrentes, se encuentran aquellos clasificados como cívicos con 81 homicidios, campesinos 63, comunal 56, sindicalistas 52, afrodescendientes 47 y campesinos vinculados al PNIS con 34 víctimas fatales (faltaría poner la cita).

Por su parte, las autoridades “competentes” han responsabilizado estas transgresiones a los derechos humanos, en la cadena del narcotráfico que se desarrolla en la costa y en la parte norte del Cauca, por lo que la presencia histórica de cultivos de uso ilícito, genera que las comunidades rurales resulten afectadas de forma directa o indirecta, debido a los procesos de producción y comercialización de cultivos como la coca, marihuana y/o amapola. Pese a esta situación, la victimización de dichos liderazgos no se suscribe única y exclusivamente al narcotráfico, pues existen una multiplicidad de factores que explican la perpetuación de la guerra en esta zona del país.

Así las cosas, otro elemento causante de la continua victimización de las comunidades étnicas y campesinas del Cauca, radica en el establecimiento de la minería (ya sea legal o ilegal), de forma que las tensiones sobre el otorgamiento o no de licencias, así como el establecimiento de industrias mineras en el territorio, pone de manifiesto la conflictividad con las poblaciones rurales, quienes impiden su instalación y/o reducción de los impactos ambientales, volviéndose por tanto, flanco de acciones armadas en contra de su integridad, con el objetivo de eliminar las barreras impuestas sobre el desarrollo de esta actividad económica.

Un tercer elemento está relacionado con los conflictos interculturales del departamento, pues tal como lo señala el informe “¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de Líderes Sociales en el Post Conflicto”, el derecho al acceso a la tierra, se convierte en su principal propiciador, debido, esencialmente, a los avances interrumpidos y desdibujados de la Reforma Rural Integral. De este modo, existe un incumplimiento generalizado de



las demandas de las comunidades sobre el acceso y tenencia del suelo, forjando, entre otras cosas, una constante movilización social en pro del cumplimiento de los mismos (Comisión Colombiana de Juristas; IEPRI; Universidad Nacional de Colombia; CINEP; Verdad Abierta, 2018).

Un cuarto factor, previamente tratado, tiene relación con los altos índices de impunidad, ya que la parálisis del sistema judicial, contribuye a la recurrente victimización de los liderazgos sociales, dados los incentivos, intencionales o no, de su ineficacia. Aunado a este factor, hay que mencionar nuevamente, el incumplimiento recurrente de los compromisos (cualesquiera que sean) entre el Estado y las comunidades rurales, pues al no efectuar lo pactado, se incrementa la movilización social, y por tanto, se genera una exposición de los liderazgos. Asimismo, es imperante señalar en este punto, el vínculo entre los agentes del Estado con organizaciones al margen de la ley, ocasionando reiteradamente, una revictimización por parte y parte de la población civil, así como ampliando los índices de impunidad y la corrupción del sistema.

Finalmente, queda por decir que la violencia homicida y simbólica en el departamento, ha sido una constante pese a los intentos de Construcción de Paz entre actores armados y el Estado colombiano, razón por la cual, diversas organizaciones internacionales y nacionales, así como la sociedad civil y demás actores proclives a la consolidación de la paz, llaman la atención al fortalecimiento de los mecanismos previstos por el Acuerdo para garantizar la seguridad de los liderazgos sociales y políticos, y de excombatientes de las FARC; y en general, a cumplir con lo pactado en La Habana sobre el Punto 2 y demás disposiciones.

## **Reincorporación de las y los excombatientes**

Ahora bien, al analizar el proceso de reincorporación acordado entre el las FARC-EP y el Gobierno Nacional, en el que se indica que

sentar las bases para la construcción de una paz estable y duradera requiere de la reincorporación efectiva de las FARC-EP a la vida social, económica y política del país, (donde se) ratifica (su) compromiso de contribuir a la terminación del conflicto armado, convertirse en sujeto político legal y aportar decididamente a la consolidación de la reconciliación nacional, la convivencia pacífica, la no repetición, y a transformar las condiciones que han permitido el origen y la persistencia de la violencia en el territorio nacional (Gobierno Nacional y FARC- EP, 2016, p.68),

permite entrever la existencia de un consenso por ajustar dicho proceso a las necesidades e intereses de cada una de las partes. Mientras que las intención de las FARC fue optar por una reincorporación colectiva que combinaba su transición hacia un partido político, aunado a la ejecución de proyectos productivos colectivos en el marco de la cooperativa Economías Sociales del Común-Ecomún; el Gobierno Nacional, puso de manifiesto su interés por avanzar en el proceso de desarme de los y las excombatientes, y en este orden de ideas, individualizar la reincorporación, acercándose a la perspectiva de Desarme, Desmovilización y Reintegración-DDR.

En ese sentido, la visión de la reincorporación de las FARC-EP, fue concebida como una transformación en los medios de lucha, que implicó su desaparición como estructura militar, pero que pretendió o pretende conservar su organización y/o estructura organizacional para el afianzamiento de su trabajo como fuerza política.

Así, el proceso de reintegración a la vida civil se concibió como una oportunidad para desmontar su componente militar y reconocer la connotación política del conflicto armado, la cual había desdibujado la lucha política de las FARC, debido a la prolongación y degradación de la violencia; por lo que, aprovechando su estructura organizacional y unificación en la toma de decisiones, se optó por avanzar en la entrada a la legalidad, lo que implicó el uso de vías democráticas.

Además, la dimensión colectiva del proceso, surge de la auto comprensión como una “familia fariana”, en la que “su fuerza estaba en el acumulado histórico de lucha, en las relaciones de solidaridad, fraternidad

y cooperación, que hicieron posible que se convirtiera en una verdadera comunidad con identidad propia y aspiraciones comunes” (Zambrano, 2019, p. 56).

De esta forma, la noción de la reincorporación colectiva de las FARC-EP, da cuenta de la interrelación entre el espacio y los procesos de Construcción de Paz previamente analizados, pues primero, este proceso necesitó y necesita de condiciones materiales y sociales para su formulación e implementación, como fueron las Zonas Veredales Transitorias de Normalización-ZVTN, y lo que se conoce actualmente como los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación-ETCR. Segundo, su apuesta se orientó a la articulación con los actores presentes en los territorios, permitiendo el reconocimiento y aceptación de las perspectivas, visiones, necesidades e intereses de comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas, en relación con las nuevas organizaciones de excombatientes, encaminadas a la reestructuración de las relaciones de poder, y a la implementación de políticas territoriales de reconstrucción y desarrollo socioeconómico. En tercera medida, respondió al hecho de que al ser Estado colombiano ineficiente en la provisión de servicios y de unos mínimos vitales, existen alternativas de articulación

social y política, que cuestionan el modelo de Construcción de Paz que toma como referente al Estado, y subestima la capacidad de transformación de realidades desde las bases. Y, cuarto, porque reconoce las dinámicas y particularidades de cada territorio, de forma que se pueda legitimar y ser sostenible en el tiempo.

Contrario a lo anterior, la apuesta del Gobierno Nacional se ha encaminado a cercar el proceso a un modelo de pacificación sustentando en la Desmovilización, el Desarme y la Reinserción-DDR, pues además de contar con una trayectoria importante en la ruta individual de reinserción a la vida civil de excombatientes, la reincorporación colectiva supone un proceso más complejo y costoso, en tanto representa una amenaza en el plano electoral (para el gobierno y las fuerzas opositoras), al concentrar un colectivo ideológicamente organizado y compatible con los preceptos de esta ex guerrilla. Además, en términos económicos y políticos, significaría

resolver o prestar especial atención al problema de la tierra, lo que implica contar con terrenos propios y aptos para la producción (Zambrano, 2019). Sin embargo, las realidades territoriales y en materia de cumplimiento del punto 1 del Acuerdo de Paz, aún están sin resolver, sin mencionar la precariedad en el estado de avance de implementación del punto 2, relacionado con las garantías para el ejercicio de la oposición política y la apertura del sistema democrático.

Igualmente, y al ser el DDR entendido como un proceso de remoción de armas de las manos de los combatientes, de su salida de estructuras militares, y de la asistencia a estos para reintegrarse social y económicamente en la sociedad mediante formas de vida civil; a la vez que se concibe como un proceso con dimensiones políticas, militares, de seguridad, humanitarias y socioeconómicas complejas, cuya finalidad es eliminar los desafíos de seguridad en escenarios de posconflicto (ONU, 2006), su comprensión radica en la ausencia de violencia tras la dejación de armas, y en la eliminación de las amenazas en materia de seguridad (paz negativa y posliberal), sin dar respuesta a las causas estructurales del conflicto, y sin considerar una dimensión holística de la reincorporación.

Si bien cada una de las partes en negociación evidenció su noción sobre la reincorporación, lo que quedó planteado en el Acuerdo Final responde a la perspectiva de la paz liberal con visos de paz territorial, debido a la intencionalidad del gobierno por recoger apuestas comunitarias, locales, y de excombatientes a favor del fortalecimiento de la institucionalidad, pues la administración Santos buscó legitimar su accionar en doble vía: por un lado, reconociendo la existencia de una gobernanza territorial, y por el otro, adicionando estas dinámicas territoriales a la reconstrucción del Estado, sobretodo, en las periferias del territorio nacional, donde no solo se han presentado las arremetidas más graves en términos de violación a los DDHH y al DIH, sino también, donde se ha evidenciado una carencia generalizada de las instituciones estatales.

A su vez, esta hibridación permite comprender el porqué de la supervivencia del modelo económico neoliberal, que contrarresta las iniciativas locales de desarrollo productivo de las comunidades rurales y

de excombatientes, ya que al haber una expansión de dicho modelo, se desconoce la visión de estas poblaciones sobre la Construcción de Paz. Pues tal como se indicó anteriormente, la perspectiva de paz liberal no cuestiona el orden económico y político mundial existente, sino que por el contrario, basado en una economía de libre mercado, el Estado reduce su intervención sobre las dinámicas económicas, a la vez que comprime la prestación de servicios sociales.

Así, la perspectiva de la paz híbrida (o combinación entre la paz liberal y la paz territorial), evidencia el proceso de centralización del Estado, pues pese que a que se reconoce discursivamente las dinámicas territoriales de las poblaciones más afectadas por la violencia armada y la necesidad de gestar una reincorporación integral, el accionar del gobierno se enfoca en el fortalecimiento de su institucionalidad, donde la toma de decisiones gira entorno a la dinámica centro-periferia, dejando de lado, o en un segundo plano, la visión de ordenamiento territorial y de construcción de paz desde las bases.

Por su parte, es relevante mencionar que aunque las FARC cumplió con lo pactado en materia de reincorporación, esencialmente sobre el desmonte de la estructura armada, al haberse reincorporado a la vida civil 13.510 personas (ARN, 2020), de haber dado cumplimiento al cese al fuego definitivo y bilateral, y de haber entregado entre junio y agosto de 2017, 8.994 armas (ONU, 2018), para dar celeridad al proceso de creación del partido político, no se previó los incumplimientos de parte del gobierno y las transformaciones del AF, sin contar con el aumento de las condiciones de inseguridad de la población excombatiente. Lo anterior, ha generado que un alto porcentaje de sus integrantes se esté yendo de las ETCR, que otra proporción se recicle en las filas de grupos armados ilegales (Zambrano, 2019), y que la cifra de asesinatos o intentos de homicidios de excombatientes y de sus familiares siga en aumento.

Los trasladados de esta población de los ETCR “afectan la construcción de los tejidos sociales que se han venido construyendo y los desarrollos en materia de proyectos productivos y avances en obras. (...) (además que) “solicitar traslados” por razones de seguridad, empieza a tipificar

situaciones de desplazamiento forzado de exintegrantes de las FARC-EP” (CEPDIPO, 2020, p. 6). En esta misma línea de ideas, se tiene que hasta la fecha, 9.412 excombatientes residen por fuera de los ETCR, por lo que resulta complejo que se les pueda proveer de los beneficios establecidos en el Acuerdo de Paz. Además, estas áreas con procesos colectivos de reincorporación, se caracterizan por tener un acceso limitado a bienes y servicios esenciales para la reintegración a la vida civil (Secretario General de las Naciones Unidas, 2020).

Asimismo, y pese al avance normativo para asegurar la reincorporación política, que conllevó, entre otras cosas, a la conformación y funcionamiento del partido político FARC; así como a la reincorporación jurídica, relacionada con la acreditación de 13.061 excombatientes hasta septiembre de 2019 (CINEP/PPP; CERAC, 2019); aún se manifiestan incumplimientos de parte del Gobierno Nacional en materia de reincorporación económica y social, sobre las garantías de seguridad y para el ejercicio de lo político, y en general, respecto a todas las contemplaciones que se tuvieron en cuenta para que dicho proceso fuera integral y sostenible en el marco del Acuerdo de Paz.

En ese sentido, las problemáticas más evidentes del proceso de reincorporación a la vida civil de excombatientes se relacionan con lo siguiente:

i. El primero, concerniente con la ingenuidad de parte de las FARC-EP respecto al cumplimiento de lo pactado en La Habana, pues como lo plantea Zambrano, “no estaba en (sus) manos (...) el que se avanzara con celeridad en el cumplimiento de lo acordado, que fueran favorables las discusiones en el Congreso, o que se desarrollaran las medidas requeridas para una efectiva reincorporación política, económica y social” (Zambrano, 2019, p. 64).

Adicionalmente, este punto tiene que ver con la visión utópica de la reincorporación colectiva en un contexto como el colombiano, pues como se indicó previamente, el reconocimiento integral del sentido colectivo de este proceso, implicaría que el Estado tomara medidas efectivas para saldar la deuda en relación con el uso y tenencia de la tierra, y demás

transformaciones estructurales que permitirían esta transición en los términos planteados por las FARC.

Muestra de lo anterior, es que hasta finales de 2019, solo se estaban ejecutando 23 proyectos colectivos con dificultades para el acceso a predios, lo que ha generado inseguridad jurídica para los mismos. En ese sentido, se ha evidenciado que algunos contratos de arrendamiento no otorgaban condiciones de sostenibilidad y proyección a las acciones productivas, además que muchas iniciativas han tenido que cambiar los terrenos con las que fueron aprobadas por razones de seguridad o necesidades de adecuación de tierras de muy alto costo, causando retrasos y sobrecostos para la adecuación de tierras o generación de condiciones logísticas (CEPDIPO, 2020). En esta misma línea de ideas, el Centro de Pensamiento y Diálogo Político-CEPDIPO (2020) también apunta que los proyectos productivos individuales fueron decididos y direccionados por la ARN de forma unilateral, pues no se tuvo en cuenta al CNR ni a las FARC, por lo que existen dudas frente a la estrategia de sostenibilidad y acompañamiento técnico previsto.

ii. Un segundo aspecto, tiene relación justamente, con los incumplimientos generalizados por parte del Gobierno Nacional, respecto a las reformas que se necesitan para asegurar una transición a la vida civil de forma sostenible. Es decir, avanzando sobre estos mínimos acordados en lo que respecta a la integralidad del Acuerdo de Paz, particularmente, frente a la Reforma Rural Integral-RRI, a la Participación Política, a la reincorporación económica y social, y lo que es más importante aún, garantizando medidas efectivas de seguridad y protección para militantes del partido FARC, población excombatiente, líderes y lideresas sociales, y defensores y defensoras de Derechos Humanos.

La falta de compromiso de parte del gobierno para con la reincorporación económica y social de excombatientes, se evidencia en los obstáculos para la promoción del acceso efectivo a la educación superior y a la formación para el trabajo, en lo que respecta al cumplimiento de cupos mínimos para la apertura de cupos, así como en la persistencia en los problemas

de conectividad y dificultades para el sostenimiento (CEPDIPO, 2020). Adicionalmente, como se indicó en el punto anterior, la reincorporación económica se ha visto limitada, debido a la falta de seguridad jurídica sobre la tierra, y en general, sobre las contemplaciones de la RRI, los PDET y el PNIS.

En cuanto a las condiciones de inseguridad, hay que decir que desde óptica institucional se ha analizado como un asunto que atañe a la violencia común y/o a la cadena del narcotráfico, por lo que se ha desvinculado de la connotación política de las agresiones, y se sigue privilegiando el enfoque militarista y de seguridad nacional sobre el preventivo y humano que dejó por sentado el Acuerdo de Paz.

La violencia contra los y las excombatientes se inscribe en el contexto de las conflictividades territoriales y viene siendo presionada por el precario estado de implementación de los PNIS y de la RRI, lo que, aunado a la decisión del Gobierno de retomar los métodos de erradicación forzada y la aspersión área con glifosato, provoca el enfrentamiento social de las comunidades con el régimen político vigente. La repuesta institucional a estos conflictos sociales es insistir en la política derivada de las zonas especiales de orden público (conocidas como) “Zonas Futuro”. En lugar de vacío o fragilidad institucional, lo que se observa es un reforzamiento de la presencia militar del Estado, que termina imponiendo un gobierno permanente al amparo de facultades similares a las conferidas por el estado de conmoción interior (CEPDIPO, 2020, p. 12).

iii. El tercer y último aspecto, vinculado con el anterior, se relaciona con el contexto político y electoral evidenciado en los comicios del año pasado, ya que puso de manifiesto el hermetismo del sistema, y cómo dicha impermeabilidad afecta negativamente las dinámicas de poder que se pretenden transformar tras la reincorporación. El incumplimiento del Estado frente a la implementación de las Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz-CETP, de la Reforma Política, de la Ley de Participación Ciudadana y Garantías para la Movilización y la Protesta, y en general, de las contemplaciones del Punto 2, han entorpecido el fortalecimiento de la



democracia, y limitado la apertura del sistema para nuevas fuerzas políticas y/o interpretaciones de la realidad y de construcción de paz.

De la misma forma, las elecciones locales de 2019 evidenciaron la intensificación de la violencia política, ya que la no implementación del Acuerdo de Paz, particularmente sobre las medidas de seguridad, así como sobre la creación formal del Sistema Integral para el Ejercicio de la Política-SISEP, no ha permitido contribuir a la prevención y/o limitación de dicho fenómeno (CEPDIPO, 2020).

## Bibliografía

- ACNUDH. (2020). Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia. Ginebra: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Agencia Nacional de Tierras. (2017). Zonas de Reserva Campesina. Bogotá, Cundinamarca, Colombia.
- Björkdahl Annika y Johanna Mannergren Selimovic (2016), "A Tale of Three Bridges: Agency and Agonism in Peace Building", *Third World Quarterly*, 37 (2), 321-335.
- Björkdahl Annika y Stefanie Kappler (2017), *Peacebuilding and Spatial Transformation: Peace, Space and Place*, Routledge, Londres.
- CEDDIPO; CLACSO; Gentes del Común. (2019). *El Acuerdo de Paz en Colombia, entre la perfidia y la potencia transformadora*. Bogotá; Buenos Aires: CLACSO.
- Centro de Pensamiento y Diálogo Político . (2019). *La Paz Ausente, un Plan Nacional de Desarrollo (2018- 2022) sin Capítulo Específico de la Implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá, D.C.
- Centro de Pensamiento y Diálogo Político. (24 de Abril de 2019). Documento de Trabajo 12, *IMCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE INCORPORAR UN CAPÍTULO ESPECÍFICO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO*. Bogotá, Cundinamarca, Colombia.
- Centro de Pensamiento y Diálogo Político. (2019). Documento de Trabajo 11, *PROPUESTA DE CAPÍTULO ESPECÍFICO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO*. Bogotá.
- Centro Nacional de Memoria Histórica . (2016). *La justicia que demanda memoria. Las víctimas del Bloque Calima en el suroccidente*. Bogotá: CNMH.
- CHANDLER, David (2012), "Resilience and Human Security: The Post-Inter-

- ventionist Paradigm”, *Security Dialogue*, vol. 43, núm. 3, pp. 213-229.
- CHANDLER, David y Oliver RICHMOND (2014), “Contesting postliberalism: governmentality or emancipation?”, *Journal of International Relations and Development*, vol. 0, núm. 0, pp. 1-24.
- CHESTERMAN, Simon, Michel IGNATIEFF y Ramesh THAKUR (2005), *Making States Work: State Failure and the Crisis of Governance*, Nueva York, UN University.
- CLACSO. (2020). *PROCESO DE PAZ E IMPLEMENTACIÓN DEL ACERDO FINAL EN COLOMBIA*. Bogotá, Cundinamarca, Colombia.
- Comisión Colombiana de Juristas; IEPRI; Universidad Nacional de Colombia; CINEP; Verdad Abierta. (2018). *Cúales son los Patrones? Asesinatos de Líderes Sociales en el Post Acuerdo*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Consejo de Seguridad. (2020). *Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, Informe del Secretario General*. Bogotá: Naciones Unidas.
- Corrales, A. (28 de Diciembre de 2018). *Pares, Fundación Paz & Reconciliación*. Obtenido de Pares, Fundación Paz & Reconciliación: <https://pares.com.co/2018/12/28/documento-paz-con-legalidad-dejamas-preguntas-que-claridades/>
- CSIVI-FARC, CENTRO DE PENSAMIENTO Y DIÁLOGO POLÍTICO. (2020). *ESTADO GENERAL DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ EN COLOMBIA*. Bogotá: Gentes del Común.
- CSIVI-FARC; CEPDIPO. (2020). *ESTADO GENERAL DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ EN COLOMBIA*. Bogotá: Gentes del Común.
- Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. (16 de Diciembre de 2019). *Decreto 22768 de 2019*. Decreto 22768 de 2019. Bogotá, Cundinamarca, Colombia.
- DONAIS, Timothy (2012), *Peacebuilding and Local Ownership: Post-conflict Consensus-building*, Routledge, Londres.
- DUDOUE, Véronique y SCHMELZLE, Beatrix (eds.) (2010), *Human Rights and Conflict Transformation. The Challenges of Just Peace*, Berghof Conflict Research, Berlín.
- DUFFIELD, Mark (2007), *Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples*, Polity, Londres.
- FARC. (2019). *Informe sobre la situación de Derechos Humanos de los integrantes del partido FARC*. Bogotá: Partido Político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común-FARC.
- GALTUNG, Johan (1969), “Violence, Peace and Peace Research”, *Journal of Peace Research*, vol. 6, núm. 3, pp. 167-191.
- GALTUNG, Johan (1971), “A Structural Theory of Imperialism”, *Journal of Peace Research*, vol. 8, núm. 2, pp. 81-117.

- Garantía del derecho a defender derechos humanos y de las obligaciones que el Estado tiene respecto de este. Y exigencias de cumplimiento de las garantías de seguridad establecidas en el Acuerdo Final de Paz, 11001-22-10-000-2019-00715-00 (Corte Suprema de Justicia de Colombia 27 de febrero de 2020).
- Goebertus, J., Cepeda, I., Lozano, A., López, J. D., Hoyos, J. J., Ardila, C., . . . García, G. (2019). *En que va la Paz?* Bogotá: United States Institute of Peace.
- Hancock, Landon y Christopher Mitchell (eds.), (2007), *Zones of Peace*, Kumarian, Bloomfield (EE.UU.). Harvey, David (1973), *Social Justice and The City*, The Johns Hopkins Press, Baltimore.
- Harvey, David (1996), *Justice, Nature and Geography of Difference*, Blackwell, Oxford.
- IEI. (2016). *Caracterización territorial suroccidente colombiano*. Cali: Pontificia Universidad Javeriana Cali.
- IEI; Pontificia Universidad Javeriana Cali. (2019). *Norte del Cauca: gobernanza territorial rural y heterogeneidad insurgente. Dinámicas históricas y territoriales del conflicto político, social y armado 1958- 2016*. Cali: Pontificia Universidad Javeriana Cali.
- Indepaz. (septiembre de 2019). *Líderes y lideresas asesinados en Colombia, 1 enero-8 septiembre 2019*. Bogotá, Cundinamarca, Colombia. Obtenido de Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz.
- JABRI, Vivienne (2013), "Peacebuilding, the local and the international: a colonial or a postcolonial rationality?", *Peacebuilding*, vol. 1, núm. 1, pp. 3-16.
- Jiménez-Martín, Carolina (2016), "Justicia territorial para la construcción de la paz", *Bitácora*, 26(2), Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 59-66.
- KRAUSE, Kraus y Oliver JUTERSONKE, "Peace, security and development in postconflict environments", *Security Dialogue*, vol. 36, 2005, núm. 4, pp. 448-9.
- LEDERACH, Jean Paul (1995), *Preparing for Peace: Conflict Transformation Across Cultures*, Syracuse University Press, Nueva York.
- Leonardsson, Hanna y Gustav Rudd (2015), "The 'Local Turn' in Peacebuilding: a Literature Review of Effective and Emancipatory Local Peacebuilding", *Third World Quarterly*, 36(5), 825-839.
- Mac Ginty, Roger (2014), "Everyday Peace: Bottom-up and Local Agency in Conflict-Affected Societies", *Security Dialogue*, 45(6).
- Mac Ginty, Roger y Oliver Richmond (2013), "The Local Turn in Peace Building: a Critical Agenda for Peace", *Third World Quarterly*, 34(5), 763-783.
- MACGINTY, Roger (2008), "Indigenous Peacemaking versus the Liberal Peace", *Cooperation and Conflict*, vol. 43, núm. 2, pp. 139-163.

- MACGINTY, Roger (2014), "Everyday peace: Bottom-up and local agency in conflict-affected societies", *Security Dialogue*, vol. 45, núm. 6, pp. 548-564. [Consultada la versión electrónica, pp. 1-17].
- MACGINTY, Roger y Oliver RICHMOND (2013), "The local turn in Peace Building: a critical agenda for peace", *Third World Quarterly*, vol. 34, núm. 5, pp. 763-783.
- Massey, Doreen (1994), *Space, Place, and Gender*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Megoran, Nick, Fiona Mcconnell y Philippa Williams (2016), "Geography and Peace", en Richmond, Oliver P., Sandra Pogoda y Jasmin Ramón (eds.), *The Palgrave Handbook of Disciplinary and Regional Approaches to Peace*, Palgrave, Nueva York, 123-138.
- MENDIA, Irantzu (2014), *La división sexual del trabajo por la paz. Género y rehabilitación posbélica en El Salvador y Bosnia-Herzegovina*, Tecnos, Madrid.
- MIALL, Hugh (2004), *Conflict Transformation: a Multidimensional Task*, Berghof Research Center, Berlín.
- MITCHELL, Christopher R. y Landon E. HANCOCK (2012), *Local Peacebuilding and National Peace: Interaction between Grassroots and Elite Processes*, Nueva York, Continuum, 2012.
- MUÑOZ, Francisco (2001), "La paz imperfecta ante un universo en conflicto", en Muñoz, Francisco (ed.), *La paz imperfecta*, Instituto de la Paz y los Conflictos Universidad de Granada, Granada, pp. 21-66.
- ONU. (2006). *Introduction to the IDDRS*. ONU.
- Pares Fundación Paz & Reconciliación. (2018). *Cómo va la Paz, La reestructuración unilateral del Acuerdo de Paz*. Bogotá.
- PARIS, Roland (2004), *At War's End. Building Peace after Civil Conflict*, Nueva York, Cambridge University Press.
- PARIS, Roland (2010), "Saving Liberal Peacebuilding", *Review of International Studies*, vol. 36, núm. 2, pp. 337-365.
- PARLEVLLET, Michelle (2017), "Introduction. Human rights and peacebuilding: complementary and contradictory, complex and contingent", en *Journal of Human Rights Practice*, vol. 9, núm. 3, pp. 333-357.
- Peñaranda, D. (2010). *El Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL): una guerra dentro de otra guerra*. Bogotá: Corporación Nuevo Arcoiris.
- PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (2016), "La tensión entre lo global y lo local en los procesos de construcción de la paz: aportes para una paz cosmopolita", en Caterina García Segura (dir.), *La tensión cosmopolita. Avances y límites en la institucionalización del cosmopolitismo*, Tecnos, Madrid, pp. 281-321.
- Presidencial de la República. (17 de Diciembre de 2018). *PAZ CON LEGALIDAD*. Obtenido de Presidencia de la República: <http://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Documents/PAZ%20>

CON%20LEGALIDAD.pdf

- PUGH, Michel, Neil COOPER y Mandy TURNER (2008), "Introduction", en PUGH, Michel, Neil COOPER y Mandy TURNER (eds.), *Whose peace? Critical Perspectives on the Political Economy of Peacebuilding*, Nueva York, Palgrave Macmillan, pp. 1-8.
- RICHMOND, Oliver (2008), "Welfare and the Civil Peace. Poverty with Rights?", en PUGH, Michel, Neil COOPER y Mandy TURNER (eds.), *Whose peace? Critical Perspectives on the Political Economy of Peacebuilding*, Nueva York, Palgrave Macmillan, pp. 287-301.
- RICHMOND, Oliver (2010), "A genealogy of peace and conflict theory", en RICHMOND, Oliver (ed.), *Advances in Peacebuilding*, Londres, Palgrave.
- RICHMOND, Oliver (2013), "Failed statebuilding versus peace formation", *Cooperation and Conflict*, vol. 48, núm. 3, pp. 378-400.
- Richmond, Oliver P. y Audra Mitchell (2012), "Introduction. Towards a Post-liberal Peace: Exploring Hybridity Via Everyday Forms of Resistance, Agency and Autonomy", en Richmond, Oliver P. y Audra Mitchell (eds.), *Hybrid Forms of Peace. From Everyday Agency to Post-Liberalism*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 1-37.
- RICHMOND, Oliver y Audra MITCHELL (2012), "Introduction. Towards a post-liberal peace: exploring hybridity via everyday forms of resistance, agency and autonomy", en RICHMOND, Oliver y Audra MITCHELL (eds.), *Hybrid Forms of Peace. From Everyday Agency to Post-Liberalism*, Basingstoke (Reino Unido), Palgrave MacMillan, pp. 1-38.
- ROBERTS, David (2011), "Beyond the metropolis? Popular peace and post-conflict peacebuilding", *Review of International Studies*, vol. 37, núm. 5, pp. 1-22.
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación CINEP/PPP-CERAC. (2019). *Sexto Informe de Verificación de la Implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica*. Bogotá D.C.: Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz CINEP/Programa por la Paz.
- Soja, Edward W. (1996), *Thirdspace: Journeys to Los Angeles and other Real-and-Imagined Places*, Blackwell Publishers, Oxford.
- Soja, Edward W. (2010), *Seeking Spatial Justice*, University of Minnesota Press, Minneapolis (EE.UU.).
- TELLIDIS, Ioannis (2012), "The end of the liberal peace? Post-Liberal peace vs. post-liberal states", *International Studies Review*, vol. 14, núm. 3, pp. 429-435.
- Tuan, Yi-Fu (1977), *Space and Place: The Perspective of Experience*, University of Minnesota Press, Minneapolis.

- Vanguardia. (9 de julio de 2018). Histórico: Entró en vigencia el Estatuto de la Oposición. Bogotá, Cundinamarca, Colombia.
- Vogel, Birte (2018), "Understanding the Impact of Geographies and Space on the Possibilities of Peace Activism", *Cooperation and Conflict*, 53(4), 431-448.
- Williams, Philippa (2013), "Reproducing Everyday Peace in north India: Process, politics, and power", *Annals of the Association of American Geographers*, 103(1), 230-250.
- ZIRION, Iker (2018), *Desarme, desmovilización y reintegración de ex combatientes. Género, masculinidades y construcción de paz en la República Democrática del Congo*, Tirant Lo Blanch, Valencia.
- ZIRION, Iker y Karlos PÉREZ DE ARMIÑO (2019), "Introducción. Insumos teóricos para una construcción de paz crítica y posliberal", en PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos e Iker ZIRIÓN, *Pax Crítica. Aportes teóricos a las perspectivas de paz posliberal*, Tecnos, Madrid, pp. 15-43.

## Capítulo 2

# Diálogo Social Intercultural para la Construcción de Paz

Luisa Espitia Pérez<sup>1</sup>  
Rodrigo Ante Meneses<sup>2</sup>  
Carlos Acevedo<sup>3</sup>

**L**a alta expectativa que generó la firma del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera AFP* contrasta con los bajos avances en su cumplimiento. Según el Instituto Kroc de Estudios Internacionales para la Paz, en su tercer informe entregado en febrero del año 2019, 15 meses después de la firma, la implementación del 31% de las medidas que el AFP incorpora no han iniciado, y el 34% registra un avance mínimo<sup>4</sup>. La mayor parte de las medidas instauradas son las relacionadas con la concentración y desarme de las y los excombatientes, y con los mecanismos de implementación, verificación y refrendación.

Los puntos que más expectativa generan entre las comunidades víctimas de la guerra, son los que mayores dificultades tienen en su implementación: más del 50% de las medidas de los capítulos de la Reforma Rural Integral y solución al problema de las drogas ilícitas, no ha iniciado su ejecución o registra un avance mínimo; situación que es similar en los capítulos de Participación Política y del Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto, en

---

<sup>1</sup> Socióloga y Magíster en estudios de género. Investigadora del área de movimientos sociales y construcción de paz del Instituto de Estudios interculturales de la Pontificia Universidad Javeriana Cali. Luisa.espitia.perez@gmail.com

<sup>4</sup> El Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame quedó consignado en el AFP como parte del componente internacional de verificación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) [https://kroc.nd.edu/assets/315919/190408\\_actualizacio\\_n\\_informe\\_3\\_instituto\\_kroc\\_feb19.pdf](https://kroc.nd.edu/assets/315919/190408_actualizacio_n_informe_3_instituto_kroc_feb19.pdf)

los que más del 35% de sus contenidos no han iniciado o registran un avance mínimo (Kroc, 2019).

En ese mismo periodo, las comunidades rurales han sido testigas del surgimiento y reactivación de diferentes estructuras paramilitares o Grupo Delincuenciales Organizados, disidencias o Grupos Armados Organizados Residuales (GAO-r) que no se acogieron al proceso de paz entre el Gobierno y las FARC-EP, así como presencia de nuevos actores armados ilegales como el ELN y el EPL. En el mismo sentido, ha habido un aumento de asesinatos de líderes y lideresas sociales y de excombatientes de las FARC-EP y sus familiares. A la situación se debe sumar la suspensión del proceso de diálogo con el ELN, el fortalecimiento de las estructuras del narcotráfico y de economías ilegales, y la generación de políticas públicas que pretenden responder a la complejidad de las dinámicas territoriales con la ampliación del pie de fuerza militar en varias regiones del país.

Como se indicó en el capítulo anterior, en Colombia se ha evidenciado, tras las experiencias de las comunidades rurales mayormente afectadas por la guerra, que la construcción de paz es un proceso más largo y complejo que el silenciamiento de los fusiles, o la suspensión de la confrontación armada, ya que implica la búsqueda de mayor articulación social, justicia e igualdad, pues procura por la ausencia de la violencia directa, así como de tipo estructural y cultural.

La Construcción de Paz requiere escenarios de encuentro, diálogo, negociación y articulación multiescalar, considerando la diversidad de actores e interés que confluyen en los territorios. Este proceso permanente e inacabado, se desarrolla en dos niveles:

- a. Entre élites nacionales e internacionales que lideran la implementación de políticas derivadas de un acuerdo para la terminación del conflicto armado, trasladándose a los territorios y sus comunidades.
- b. Entre actores y comunidades locales con intereses, identidades y apuestas territoriales y de desarrollo distintas. Por lo que resulta necesario entablar puentes de diálogo entre las partes, buscando



consolidar apuestas comunes de desarrollo territorial, que pasen por la transformación de algunos conflictos territoriales, por la generación de principios de convivencia entre diversos, y por supuesto, para hacer frente a las amenazas de la posible reconfiguración del conflicto armado en los territorios.

En ese sentido, este capítulo dará cuenta de un proceso de Diálogo Social Intercultural que tiene en cuenta los objetivos mencionados, entre los actores sociales más relevantes de Caldono, Toribío y Buenos Aires, municipios del norte del Cauca, los cuales acogen procesos de reincorporación. De esta forma, se resaltarán los principales elementos de la metodología de *Diálogo Social Intercultural-DSI* desarrollada por el Instituto de Estudios Interculturales- IEI de la Pontificia Universidad Javeriana Cali.

Así, el texto consta de tres apartados: el primero, realizará un acercamiento teórico y conceptual al responder la pregunta sobre ¿Qué es el DSI? El segundo, abordará la dimensión metodológica que responde al interrogante ¿Cómo se desarrolla el DSI? Y, finalmente, el tercer apartado evidenciará dos casos de aplicabilidad de dicha metodología, con el fin de ejemplificar y resaltar sus alcances y limitaciones.

Sobre este último punto, vale la pena aclarar lo siguiente: la primera experiencia es fruto del presente proyecto *Paz Territorial: Fortalecimiento de actores locales para la construcción de paz y el desarrollo de modelos económicos alternativos en el Norte del Cauca en el periodo comprendido entre 2017 y 2019*, en los municipios de Caldono, Buenos Aires y Toribío, dando cuenta de las actividades desarrolladas en cada lineamiento metodológico, por las comunidades indígenas, afrodescendientes, campesinas, mujeres y excombatientes de los municipios en mención. Como veremos en el desarrollo de este apartado, dicho proceso de DSI ha permitido la conformación de un espacio de articulación de organizaciones sociales diversas alrededor de apuestas económicas y de desarrollo territorial propio, complejizando el proceso por la misma la multiplicidad

de identidades, intereses y visiones, a la vez que plantea retos de cara a la construcción de dichos escenarios.

Finalmente, la última experiencia se relaciona con la experiencia de DSI como instrumento útil a la hora de emprender ejercicios de planeación territorial, llevada a cabo con actores sociales de la subregión PDET<sup>5</sup> Alto Patía y Norte del Cauca, en el marco del proyecto denominado *Capacidades para la Incidencia*.

## ¿Qué es el Diálogo Social Intercultural?

Algunas de las preguntas que anteceden la discusión acerca del DSI, se relacionan con la comprensión de la violencia y sus tipologías, así como de los conflictos: en qué consisten y cómo se transforman. Las respuestas que se otorguen acerca de estos primeros cuestionamientos, incidirán en su posterior abordaje. En otras palabras, las maneras de afrontar los conflictos dependen de las formas particulares de los distintos actores en su aprehensión. Para ello, en este apartado se hará un repaso por algunos de los postulados de las teorías de Galtung, Lederach, Kahane y, Pruitt y Thomas.

Como se abordó en el capítulo anterior, uno de los aportes más significativos a los estudios de paz, ha sido la comprensión del conflicto y la violencia desde la perspectiva de Johan Galtung, ya que para este autor, la violencia no se reduce al ejercicio de la fuerza física o bélica que ocasiona daños (violencia directa), pues introduce en su análisis otras dos dimensiones: la violencia cultural y la violencia estructural. La primera de estas es la más perceptible, y las dos últimas son generalmente invisibilizadas. Asimismo, su teoría evidencia cómo estas formas de violencia están profundamente entrelazadas, permitiendo alertar, a su vez, sobre su importancia a la hora de gestar procesos de diálogo a nivel local, en los que estas tres tipologías se presentan como parte importante de los antecedentes y como contexto de los encuentros entre actores locales.

---

<sup>5</sup> Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (Decreto 893 de 2017)

La violencia cultural comprende todos los aspectos de la cultura y las formas de percepción que dan lugar al análisis sobre el ejercicio y legitimación de la violencia física y estructural (Galtung, 2016). La violencia estructural, por su parte, se refiere a la negación sistemática de la satisfacción de las necesidades básicas, que para Galtung se clasifican así:

Las cuatro clases de necesidades básicas –fruto de exhaustivos diálogos en diferentes partes del mundo– son: las necesidades de supervivencia (negación: la muerte, la mortalidad); necesidades de bienestar (negación: sufrimiento, falta de salud); de reconocimiento, necesidades identitarias (negación: alienación); y necesidad de libertad (negación: la represión) (Galtung, 2016, p. 150).

Así, la violencia estructural tiene un vínculo tajante con la violencia directa, en tanto formaliza o institucionaliza formas de violencia por parte de los actores que se legitiman y autolegitiman, en el lugar de dominación en una sociedad. Es por esto que Galtung (1971, 2016) habla del triángulo de la violencia, que representa gráficamente la relación entre las tres dimensiones descritas.

Para el mismo autor, el conflicto es un hecho natural, estructural y permanente en el ser humano, producido por objetivos incompatibles; que no es susceptible de solución, pero sí de transformación. El esfuerzo de una sociedad pacífica será por tanto, transformar los conflictos por vías distintas al ejercicio de la violencia.

En otras palabras, un conflicto entendido como “la percepción que una o más partes tienen de la existencia de intereses opuestos entre ellas” (GIZ, 2014, p.13), se puede convertir en una dinámica de generación de violencias. Es en ese caso, donde el análisis de sus tres dimensiones cobra sentido:

Para transformar una situación violenta, es importante considerar y tratar cada dimensión. Esto conlleva un fuerte componente de empoderamiento y sensibilización de las partes. La transformación apunta a una paz holística, multidimensional. Si solo se detiene la agresión visible, permanecen violencias estructurales y culturales. Para cambiarlas, es

necesario transformar actitudes, creencias y estructuras, así como leyes e instituciones sociales (GIZ, 2014 p. 15).

En esta misma línea de ideas se inscriben los Estudios de Paz, que plantean formas alternativas de dar respuesta a los conflictos, y desde donde se han generado distintas perspectivas para la construcción de paz. Estos, en primer lugar, relacionaban la paz en un sentido o una concepción negativa (no es negativa como adjetivo sino por contingencia, en cuanto se basa en el “no-estar” de algo), entendida como la ausencia de conflicto. Posteriormente, en la década de 1970, como corolario de la contribución de autores como Galtung, dicha perspectiva fue objeto de varias discusiones y reelaboraciones. Desde entonces, el concepto de paz, se relaciona con la transformación de la comprensión misma del conflicto. Lo anterior indica que, para cambiar la forma de analizar el concepto de paz, es necesario transformar la perspectiva acerca del conflicto, en el que se comprende como un asunto inherente a la condición humana, y se defiende la idea de que su eliminación o negación no es deseable. En palabras de Lederach (2000) “aunque parezca irónico, creo profundamente que el conflicto es indispensable para la realización humana” (Lederach, 2000, p. 58).

Como producto de las nuevas comprensiones y abordajes sobre los estudios de paz y la transformación de la perspectiva tradicional del conflicto, las posturas más contemporáneas

se han centrado en asumir el conflicto no sólo como una condición inherente a los seres humanos, sino también, como un espacio que posibilita la coexistencia o aparición de otros elementos propios de la diversidad. Además, esta nueva perspectiva propone asumir los conflictos como espacios donde surgen nuevas posibilidades, por lo que se le conoce como la visión *creativa del conflicto*.

En esta nueva agenda de transformación del conflicto, se contemplan acciones sobre los ámbitos político, social, económico y cultural, para lograr incidencia sobre las personas, los grupos y la naturaleza (IEI, 2019). Desde una perspectiva integral y creativa del conflicto, resulta importante considerar el asunto de la interdependencia, es decir, de la necesidad de

relación e interrelación entre los lados que se enfrentan o se oponen en una situación de tensión.

De la misma forma, autores como John Paul Lederach y Adam Kahane, han identificado la necesidad de generar espacios de acercamiento entre actores opuestos por intereses políticos e ideológicos, desarrollando propuestas específicas para abordar de manera creativa los conflictos como la “metodología para el diálogo entre contrarios”. Kahane, en su libro *Colaborar con el enemigo* (2018), identifica un reto frente a la transformación de conflictos, esto es: ¿Cómo lograr trabajar junto con otros diversos? (incluyendo personas con las que no se está de acuerdo, que no se agradan o en quienes no se confía).

Así, señala cuatro alternativas o posibles respuestas a los conflictos: a) colaborar; b) forzar; c) adaptarse; y, d) alejarse. Sin embargo, plantea el reto de cómo lograr la colaboración en contextos donde la diversidad, el desencuentro y la desconfianza están presentes y, en ese sentido, señala dos posibilidades: la colaboración convencional y la colaboración elástica.

La *colaboración convencional*, busca alcanzar la armonía del equipo a través de la búsqueda de acuerdos claros sobre el problema que se intenta resolver. Además, pretende acordar la mejor solución posible para el problema identificado, de forma que este pueda ejecutarse como se planeó. No obstante, esta alternativa resulta limitada, en la medida en que no contempla situaciones donde no es posible controlar definitivamente los acuerdos y la ejecución de los mismos, puesto que los actores generalmente están en desacuerdo y/o no existe confianza entre las partes.

Adicionalmente, la colaboración convencional se centra en hacer que la gente cambie lo que está haciendo, para cumplir con los propósitos y acuerdos de manera exitosa, sin embargo, en situaciones de complejidad extrema, dicha apuesta es improbable. De acuerdo con Kahane (2018), este enfoque es restringido y se está quedando obsoleto, por lo que plantea una segunda alternativa, conocida como la *colaboración elástica*. En dicha perspectiva, se considera necesario ser flexible para explorar nuevas dimensiones que permitan aceptar la diversidad y el conflicto que existe entre distintos actores. En palabras del autor, “la colaboración elástica,

en contraste, ofrece una forma de ir hacia adelante sin tener el control de las cosas” (Kahane, 2018, p.99).

Asimismo, otro autor que ha aportado a la construcción de alternativas y metodologías para la transformación de conflictos y a los diálogos improbables, es John Paul Lederach. Desde su visión, estos espacios ocurren entre distintos actores en contextos de polarización, los cuales intentan buscar estrategias comunes que permitan la transformación creativa de los conflictos, identificando algunos criterios que posibilitan su regulación: autodeterminación; interdependencia; igualdad; empoderamiento de los actores sociales de base; vulnerabilidad; concienciación; y comprensión del otro.

Con dicho panorama, se amplía la discusión sobre el aporte del diálogo en la transformación de los conflictos, por lo que se entiende como el encuentro entre dos o más partes que desean aprender y crecer juntas, a partir del intercambio de pensamientos, ideas, observaciones, información y conocimiento, con el fin de construir acuerdos sobre un propósito común, generar oportunidades y configurar nuevas visiones de relacionamiento (IEI, 2016).

Existen diversos propósitos del diálogo como encontrar alternativas y crear oportunidades; mejorar relaciones, crear confianza y compartir visiones; acercar distintas visiones, identidades, concepciones sobre el territorio y otros temas; evitar tener vencedores y vencidos, abriendo paso a la construcción conjunta (colaborar); demandar a las partes “ponerse en los zapatos del otro” y desde ahí relativizar y cuestionar las posturas propias; así como generar aprendizajes mutuos desde el intercambio de saberes y experiencias.

El diálogo social se reconoce entonces, como un medio para facilitar interacciones e intercambios entre diversos actores que permitan generar conversaciones, negociaciones o acuerdos con relación al ámbito económico, social, político, cultural, ambiental, entre otros. Así, y de acuerdo con la perspectiva de Pruitt y Thomas (2008), los procesos de diálogo comparten ciertas características tales como la inclusividad, la

apropiación compartida, el aprendizaje, la humanidad y una perspectiva a largo plazo.

Finalmente, señalan que el diálogo social permite el ejercicio de la democracia participativa, en el sentido en que confluyen distintos actores y se fortalecen diversas capacidades como la transformación pacífica de conflictos y la participación ciudadana; y la cooperación más allá de intereses políticos y partidarios. En ese sentido, esta perspectiva no responde a un asunto meramente instrumental, pues como señalan Pruitt y Thomas “no es simplemente una herramienta para alcanzar los objetivos, sino que está en el corazón de los valores (...) como el respeto por los derechos humanos, la igualdad, la diversidad y la resolución pacífica de conflictos” (Pruitt y Thomas, 2008, p. 16).

Ahora bien, de acuerdo con los elementos anteriormente expuestos, a continuación se evidencian las particularidades del DSI en contextos rurales colombianos, particularmente en el marco del proyecto “Paz territorial: fortalecimiento de actores locales para la construcción de paz y el desarrollo de modelos económicos alternativos en el Norte del Cauca”, desarrollado en los municipios de Buenos Aires, Caldono y Toribío, territorios históricamente golpeados por la violencia, y priorizados, por tanto, por el posconflicto.

Adicionalmente, vale la pena añadir que (como se detallará en el capítulo siguiente), la subregión del Norte del Cauca se caracteriza por su diversidad y complejidad, pues en ella confluyen una amplia variedad de actores sociales con diferencias significativas alrededor de su pertenencia étnica y cultural, así como por sus apuestas y visiones sobre el desarrollo territorial.

El proceso de DSII entre los distintos actores (comunidades indígenas, afrocolombianas, asociaciones de mujeres, organizaciones campesinas e instituciones locales y excombatientes de las FARC-EP) que habitan estos municipios y que tienen incidencia en las dinámicas regionales del norte del departamento, ha posibilitado la construcción de acuerdos primarios para el desarrollo y la planeación del territorio, toda vez que se ha reconocido al otro -con apuestas y visiones territoriales propias y diferentes-, así como actor válido y legítimo para interlocutar, teniendo en cuenta sus saberes

y cultura, por lo que se ha permitido avanzar en relaciones de confianza para la gestión de conflictos, para la creación de proyectos conjuntos que permitan la transformación territorial, y para encontrar apuestas de convivencia y reconciliación. A su vez, debe destacarse que en el marco de este proyecto, se han implementado estrategias que posibilitan la adopción del enfoque de género, como eje transversal en procesos de construcción de paz, a partir de la participación de organizaciones productivas y sociales de mujeres rurales, reconociendo su papel fundamental en el ejercicio de diálogo adelantando.

A partir de estas apuestas y desde la investigación aplicada que ha desarrollado el IEI, la metodología de diálogo social cuenta con un enfoque intercultural. Para introducir los debates acerca de este enfoque, es importante mencionar que, el multiculturalismo ha reconocido la diversidad de actores y las particularidades de cada cultura de manera aislada. Sin embargo, desde esta perspectiva, no se pregunta por el establecimiento de vínculos entre distintas comunidades, ni tampoco por las condiciones de dicho encuentro.

El multiculturalismo, además, plantea que el encuentro entre distintos actores está mediado por la legalidad y el equilibrio, pues a cada una de las partes se le reconoce como iguales. Sin embargo, esto desconoce las condiciones y dimensiones particulares de cada actor, especialmente, aquellas relacionadas con la materialidad de los mismos como su contexto social, económico y político. Es por esto que, partir de la base de la igualdad, implica en algunos casos, desconocer las distintas realidades a las que se enfrentan los diversos actores y en ese sentido, desconoce aquellos conflictos que puedan gestarse debido a sus contextos particulares.

De esta forma, el enfoque del DSI, representa elementos claves que permiten la transformación de los conflictos, a través de la generación de puentes de entendimiento entre actores sociales. Puede ser definido en un inicio, como el intercambio de opiniones y puntos de vista entre distintas culturas (Comisión Europea, 2019), en las que se han identificado vertientes. La primera, entendida como un espacio de negociación que pretende defender los intereses de cada parte sin tener que perder o ceder



posturas, y donde los actores que se incluyen en el proceso de diálogo, son tomadores de decisiones.

Una segunda apuesta, se orienta hacia la construcción de consensos poniendo el acento sobre la dimensión humana de los interlocutores. Aquí, la comunicación debe ser honesta y para entender al opuesto, cada actor debe lograr conservar su propia identidad durante la discusión. Desde esta perspectiva, existe apertura hacia el aprendizaje que puede surgir de la experiencia con otros. El reconocimiento de la postura propia, la apertura hacia la escucha y el aprendizaje mutuo, son los elementos más importantes (IEI, s.f). Para el IEI:

La interculturalidad va más allá del mero contacto e interacción de los pueblos, planteándose como una postura no sólo ética, sino también política. El concepto se centra en la calidad del proceso de interrelación y encuentro entre los distintos actores, y en esa medida, indaga por las relaciones de poder que atraviesan los encuentros, posibilitando o no, un diálogo abierto y constructivo, desarrollado sobre la base del reconocimiento de la diversidad y el respeto por las diferencias. (Instituto de Estudios Interculturales, 2017, p. 54)

Por lo tanto, los lineamientos de DSI se sustentan en concepciones acerca de la transformación creativa de los conflictos y la construcción de paz. Desde el *enfoque intercultural*, es posible la interacción y el encuentro de distintas etnias, culturas e instituciones, generando condiciones de respeto y aceptación del otro. A su vez, y de acuerdo con la experiencia del IEI dentro del proceso de DSI en el marco del proyecto, este enfoque se acompaña con el de género, de manera transversal, de forma que se incorporan análisis de relaciones de poder y desigualdad basadas en género, en la identificación de los conflictos y las alternativas creativas de la gestión o transformación de los mismos.

La transversalización del enfoque de género, implica incorporarlo no como una problemática aparte, sino al interior de los diferentes sectores y temáticas, considerando las estructuras e instituciones existentes, requiriendo de la transformación de las instituciones y el cambio

organizacional (Valdés y Fritz, 2006). El diálogo social intercultural en su desarrollo, debe incorporar medidas para contrarrestar y mitigar las desigualdades basadas en el género en cada uno de los momentos metodológicos que éste contemple<sup>6</sup>.

Estas medidas deben partir del reconocimiento de las distintas dimensiones de la violencia con relación al género. Así, en el contexto colombiano, implica el reconocimiento del impacto diferencial que ha tenido el conflicto armado sobre el cuerpo y la vida de las mujeres y sobre las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no tradicionales, quienes han sido víctimas en mayor medida de delitos como amenazas, desplazamiento y violencia sexual (Violencia Directa). A su vez, implica reconocer que esta población, histórica y sistemáticamente se han enfrentado a condiciones de exclusión y desigualdad, que se ven reflejadas en restricciones contundentes a la garantía de sus derechos como la educación, la salud, el acceso a la tierra, la falta de representación y participación política, el no reconocimiento del trabajo reproductivo y de cuidado, entre otras (Violencia Estructural). Por último, implica reconocer que aún en la cultura, permanecen dispositivos que legitiman estas violencias a partir de la naturalización de la diferencia sexual, y la imposición de la heterosexualidad obligatoria.

---

<sup>6</sup> Para los ejercicios de diálogo que se describirán en un siguiente apartado, situados en el contexto colombiano resulta importante mencionar que entre los principios de los Acuerdos de La Habana, fue una victoria importante de sectores del movimiento social de mujeres y las diversidades sexuales y de género que se reconociera la importancia de incluir el enfoque de género. En el documento del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (2016), se destaca el enfoque de género como: "El reconocimiento de las mujeres como ciudadanas autónomas, sujetos de derechos que, independientemente de su estado civil, relación familiar o comunitaria, tienen acceso en condiciones de igualdad con respecto a los hombres a la propiedad de la tierra y proyectos productivos, opciones de financiamiento, infraestructura, servicios técnicos y formación, entre otros; atendiendo las condiciones sociales e institucionales que han impedido a las mujeres acceder a activos productivos y bienes públicos y sociales. Este reconocimiento implica la adopción de medidas específicas en la planeación, ejecución y seguimiento a los planes y programas contemplados en este acuerdo para que se implementen teniendo en cuenta las necesidades específicas y condiciones diferenciales de las mujeres, de acuerdo con su ciclo vital, afectaciones y necesidades". (AFP, 2016, p.12)

# Metodología Diálogo Social Intercultural

Esta sección tiene como propósito presentar los lineamientos metodológicos para el desarrollo de la estrategia de DSI, a partir de la experiencia del Instituto de Estudios Interculturales-IEI en la facilitación de espacios que buscan la transformación de conflictos territoriales e interculturales, y en la construcción de estrategias de planeación territorial.

El IEI en su misión de consolidarse como puente para el diálogo e instrumento para la paz, ha propiciado escenarios de encuentro e interlocución entre actores diversos que sostienen múltiples visiones e intereses en los territorios rurales. En ese sentido, una de las apuestas estratégicas ha sido el *Diálogo Social con enfoque intercultural o Diálogo Social Intercultural*, donde diferentes actores sociales, rurales (comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes), el sector privado y las instituciones estatales, buscan la gestión pacífica de conflictos, la planeación de los territorios y la concertación de acciones que fomenten un desarrollo rural, social, ambiental y económicamente sostenible, que apunte a fortalecer los procesos de construcción de paz.

El trabajo realizado desde el IEI ha tenido impacto a nivel nacional, donde se destaca el acompañamiento al diálogo social enfocado en la construcción de principios de convivencia y reconciliación con procesos sociales, comunitarios, sector empresarial y entidades estatales, especialmente en la región del suroccidente colombiano (Cauca, Nariño, Valle del Cauca, Putumayo, entre otras). En ese sentido, el IEI ha desarrollado diferentes estrategias de acompañamiento para el DSI, que varían de acuerdo al contexto, los actores y sus intereses, basadas en los siguientes ejes de trabajo:

1. Facilitación de espacios de diálogo entre comunidades (indígenas, campesinas y afrocolombianos) [comunidad-comunidad], con el gobierno nacional [comunidad- sector público], y con el sector

privado [comunidad-empresa], para la gestión de conflictos territoriales.

2. Diseño y construcción de metodologías de diálogo social para la planificación y gobernanza territorial.
3. Apoyo y asesoría en la formulación de políticas públicas para el sector rural.
4. Fortalecimiento de capacidades para el diálogo, concertación y negociación para las comunidades rurales y trabajadores del sector público, a través de cursos virtuales, talleres presenciales y diplomados.

Por su parte, la estrategia metodológica presenta los principales lineamientos resultantes de la búsqueda del desarrollo de escenarios de DSI en el territorio colombiano. Aunque inicialmente estos planteamientos han sido utilizados en procesos de transformación de conflictos, también cobran sentido en procesos de planeación estratégica de territorios, y de generación de principios de convivencia entre actores diversos e interculturales.

De acuerdo con lo anterior, es preciso considerar dos aspectos fundamentales: por un lado, que estos lineamientos no constituyen fórmulas estrictas, ni lineales. Por el contrario, deben ajustarse al contexto en el que se inscriben y retroalimentarse a partir de las necesidades identificadas. Por otro lado, como se indicó en la primera parte de este capítulo, el objetivo del DSI no es la renuncia o anulación de las partes; no pretende negar las tensiones, desacuerdos o conflictos existentes; y por el contrario, busca generar nuevos acuerdos que permitan, en este caso, la planificación y la gobernanza territorial.

En el siguiente cuadro se presenta una síntesis de los lineamientos:

|  | <b>Descripción</b>   |
|--|--|
| <b>Construcción de confianza.</b>  | Para iniciar un proceso de DSI resulta fundamental propiciar espacios para la generación o construcción de confianza entre las facilitadoras del diálogo y cada una de las partes, a partir del reconocimiento de las capacidades de las instituciones, organizaciones, y liderazgos involucrados.   |
| <b>Análisis estratégico de la situación.</b>   | Es necesario elaborar un diagnóstico de la situación, que permita progresivamente la comprensión de los siguientes temas: a) contexto económico, social y político; b) mapa de actores involucrados, que permita identificar sus intereses y caracterizar las relaciones de poder existentes entre los mismos; c) antecedentes del relacionamiento entre los actores, para identificar tensiones y conflictos, así como también, espacios previos de diálogo.  |
| <b>Intereses de las partes e interés común.</b>  | Se deberán dedicar espacios a la identificación de los intereses particulares, y a la construcción de un interés común. La potencia de este último será determinante para generar compromiso de todas las partes con el desarrollo del proceso de DSI  |
| <b>Preparación de los actores para el diálogo.</b>                                     | Es importante que el proceso de DSI parta del reconocimiento de la heterogeneidad entre los distintos actores, pues estos no se encuentran en igualdad de condiciones en el punto de partida. En ese sentido, resulta fundamental construir estrategias de formación que busquen fortalecer las capacidades para el diálogo de cada uno de los actores involucrados, puesto que permite la construcción de relaciones desde un lugar más justo y equitativo.   |
| <b>Catarsis: Exposición de cada una de las partes sobre su percepción intergrupala</b> | <p>Durante los primeros encuentros, es importante que los actores involucrados puedan generar un proceso de catarsis, es decir, de exposición de las percepciones que hasta entonces tienen de los demás actores. Esto posibilitará la generación de un vínculo transparente que se desprende de prejuicios y logra el reconocimiento del otro como actor válido y legítimo.</p> <p>Durante este proceso, es fundamental considerar el rol de la facilitación o mediación, para que no se generen afectaciones negativas. Para lograrlo, es necesario que los actores estén convencidos de vincularse al proceso de diálogo, pues una eventual complicación del ejercicio, podría ser su retirada después de la catarsis, y/o permanezcan o fortalezcan los prejuicios o falsas ideas del otro. En ese sentido, es importante el uso de metodologías que permitan el reconocimiento desde lo humano, apelando a las emociones y sentimientos, usando los sentidos y la creatividad, lo que facilitará el entendimiento entre los actores y la deconstrucción de las ideas previas que se tengan.</p> |
| <b>Acuerdos posibilitadores de escenarios de diálogo social intercultural</b>          | <p>Una de las necesidades en los procesos de diálogo, es la definición de los acuerdos o las reglas de juego que posibiliten el encuentro. Así, la construcción colectiva de dichos procedimientos facilita la discusión y una apertura a la apropiación por parte de los participantes. Los acuerdos deben ser lo más detallados y consensuados posible, aclarando lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Qué entrará y qué no entrará en el diálogo.</li> <li>• Por dónde iniciar.</li> <li>• Qué necesidades tiene el espacio de diálogo (información, recursos físicos, financieros, tiempo, periodicidad, entre otros).</li> <li>• Resultados esperados.</li> </ul>   |

|                                  |   |
|----------------------------------|---|
| <b>Construcción de consensos</b> | En este punto, los actores construyen de manera conjunta iniciativas encaminadas a la transformación pacífica de los conflictos, o plantear escenarios de articulación y planeación, según las necesidades identificadas. Uno de los criterios que debe primar en este momento del diálogo, es la posibilidad de generar mayor beneficio para las partes involucradas. Se debe llegar a una decisión a través del consenso.   |
| <b>Generación de acuerdos.</b>   | Aquí, se establecen y se firman los compromisos a futuro, los acuerdos pactados y las decisiones finales, con el fin de garantizar el cumplimiento de las partes. El acuerdo también debe incluir lo referente a verificación y seguimiento del mismo ¿Quién será el garante? ¿Cómo hará su trabajo?, etc.  |
| <b>Seguimiento.</b>              | Deben establecerse procedimientos de verificación y seguimiento a lo establecido en el acuerdo final. Se debe establecer una Comisión tripartita, que esté conformada por las partes involucradas y un tercer actor, que sea garante del proceso.<br><br>Es necesario retomar la idea de que los pasos para el DSI constituyen una guía, un camino, sin que deba seguirse de forma lineal. El avance de una etapa a otra puede implicar un regreso a la anterior, para garantizar que realmente se incluyan los intereses y las voces de los distintos actores, la toma de decisiones y la generación de acuerdos entre las partes. Este proceso supone un ejercicio constante de evaluación y retroalimentación durante cada una de las fases. |

## Sistematización de la experiencia de Diálogo Social Intercultural para la planeación territorial en el Norte del Cauca

Tal como se indicó al inicio de este capítulo, este apartado presenta el ejercicio de sistematización de la metodología de DSI, utilizado en el marco del proyecto “*Paz territorial: Fortalecimiento de actores locales para la construcción de paz y el desarrollo de modelos económicos alternativos en el Norte del Cauca (2017-2019)*”, particularmente en los municipios de Toribío, Caldon y Buenos Aires.

Esta sistematización recoge las principales actividades que se llevaron a cabo en cada lineamiento metodológico, cobrando particular sentido, en los próximos capítulos, en tanto se analiza el contexto social y económico de los actores mencionados. Por su parte, las conclusiones evidenciarán los factores que dificultan y facilitan la articulación de actores sociales y productivos comunitarios en territorios interculturales que acogen

procesos de reincorporación de las FARC, como un aporte para la planificación estratégica territorial

## **a) Antecedentes: construcción de confianza entre las comunidades y el IEI**

Previo al inicio del proyecto se han construido relaciones de confianza con las principales organizaciones de los municipios de Caldono, Buenos Aires y Toribío. La trayectoria del IEI, ha facilitado la convocatoria de los diversos actores, así como su interés y permanencia en el proceso. Además, este trabajo ha permitido posicionarse como puente para la interlocución entre las organizaciones y sus diversos intereses. A continuación, se presenta un breve recuento de la relación que ha tenido con cada uno de los actores.

El IEI ha acompañado desde hace varios años diferentes procesos de las comunidades indígenas de los municipios de Caldono y Toribío. En el caso particular de Caldono, ha trabajado de manera puntual en asuntos relacionados con la firma e implementación del Acuerdo de Paz. A inicios del año 2016, se dio a conocer el borrador del capítulo 3 del Acuerdo, que contemplaba el fin del conflicto y el acuerdo sobre el proceso de reincorporación de las FARC-EP. Bajo ese contexto, las autoridades indígenas de los resguardos de Pioyá, Pueblo Nuevo, San Lorenzo de Caldono y Tumburao aprobaron la instalación de una Zona Veredal Transitoria de Normalización-ZVTN en su territorio. Allí, el IEI acompañó distintos escenarios que posibilitaron ejercicios de análisis de coyuntura y pedagogía sobre el Acuerdo de Paz.

Posteriormente y como producto de los diálogos de La Habana, se generaron altas expectativas por parte de las comunidades, respecto a los ejercicios de planeación territorial con enfoque participativo, como sucedió con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Así, el cabildo de Pueblo Nuevo, solicitó un acompañamiento permanente por parte del IEI, que se formalizó con la firma de un acuerdo de cooperación entre la Universidad Javeriana y el cabildo de Pueblo Nuevo, nombrado

“El acuerdo de la amistad”, cuyo objetivo es aunar esfuerzos humanos y técnicos acordes a la capacidad y funcionalidad institucional, para contribuir en la gestión del plan de vida Nasa, que se viene desarrollando en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz. Los ejes de trabajo planteados son:

- Pedagogía para la construcción de paz y análisis de coyuntura.
- Planeación participativa del desarrollo rural con enfoque territorial.
- Reincorporación económica, fortalecimiento de las iniciativas productivas del cabildo, y articulación de las apuestas comunitarias de producción.
- Diálogo social intercultural para la reconciliación.
- Fortalecimiento de los programas de educación y salud propia.

En el marco del Convenio de la Amistad, se han desarrollado distintos procesos e iniciativas, entre ellas, un diplomado sobre diálogo social y planeación del territorio que se realizó durante el 2017 con los cabildos del municipio de Caldon, constituyéndose como uno de los antecedentes más significativos para el proyecto. En el marco del primer año de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia, dos Consejos Comunitarios de Buenos Aires (Cauca) solicitaron al IEI, acompañamiento y asesoría en el proceso impulsado por la Agencia para la Renovación del Territorio-ART, sobre construcción de rutas para la participación de comunidades étnicas en los PDET. El IEI formalizó la solicitud, a través de talleres y procesos de formación con las comunidades de Río Timba y Cuenca Cauca, trabajando temas como planeación participativa de los territorios, haciendo pedagogía sobre los PDET, y desarrollando ejercicios de sistematización y priorización de iniciativas comunitarias, con la intención de preparar la participación de las comunidades en las asambleas realizadas por la ART para la construcción de los PDET.

El relacionamiento con las personas en proceso de reincorporación de las FARC-EP, empezó durante la concentración en las ZVTN, especialmente en la de Buenos Aires, donde se realizó un diplomado sobre DSI y planeación territorial, que fue diseñado con el propósito de fortalecer las



capacidades para la gestión de conflictos. El grupo estaba conformado por personas que iban a asumir liderazgos políticos en la vida civil, teniendo como objetivo, comprender las dinámicas de la subregión, así como el ejercicio de participación política. En ese contexto, surgió la necesidad de acompañamiento de formación y de asistencia técnica a la conformación de las cooperativas (de excombatientes), desde la economía social y solidaria.

Un antecedente significativo fue el acompañamiento que realizó el IEI en el año 2017 a una mesa de diálogo que se gestó entre el cabildo de Pueblo Nuevo, dos consejos comunitarios de Buenos Aires (Río Timba y Cuenca Cauca) y ARDECAN, que buscaba construir propuestas comunes alrededor de temas productivos, en el marco del proceso de construcción de paz, con la intención de presentarla, a lo que en su momento constituía la oficina de la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto.

Este ejercicio fue muy importante, porque constituyó un primer escenario de encuentro entre tres sectores diversos: indígenas, afrodescendientes y campesinos, y en el que lograron generar las primeras conversaciones que permiten identificar que los asuntos relacionados con la producción en los territorios los convocaban a trabajar de manera conjunta.

Finalmente, como antecedente de la puesta en marcha de una perspectiva de género en el proceso de diálogo es válido mencionar que en cada uno de los espacios de formación se transversalizaron contenidos y preguntas por la relaciones basadas en género y se compartió información y elementos para el análisis de distintas problemáticas que atraviesan la vida de las mujeres. Esto permitió diagnosticar que algunas de las dificultades para la participación efectiva de las mujeres.

## **b) Análisis estratégico de la situación**

El análisis de la situación es fundamental para el buen funcionamiento de los escenarios de diálogo, pues permite entender aquellos elementos que están puestos en juego en el contexto particular del ejercicio de diálogo. En este sentido, el IEI cuenta con distintas posibilidades que le permiten desarrollar un diagnóstico estratégico de la situación.

En primer lugar, para el análisis se conformó un equipo interdisciplinar de profesionales en ciencias sociales (Antropología, Ciencia Política, Geografía; Sociología) y Ciencias Agrarias (Agronomía, Zootecnia), quienes desde sus saberes y en articulación con las organizaciones sociales y comunitarias, están en la capacidad de realizar análisis regionales partiendo de diagnósticos y caracterizaciones acerca de los actores, los territorios y sus contextos.

Estos ejercicios se complementan con la información que arroja la herramienta de análisis territorial del IEI denominada “Sistema de Información Geográfico, Poblacional y Estadístico” (SIGPE), una plataforma que recoge variables sociales, culturales, económicas, ambientales y productivas a nivel nacional y a nivel de la subregión del Norte del Cauca. Finalmente, se realiza la validación de la información en diálogo con los actores locales de los territorios, esto desde espacios donde se realizan ejercicios de cartografía social y en procesos formativos como diplomados, cursos y talleres.

El diagnóstico realizado aborda las condiciones sociodemográficas de los tres municipios estudiados: Buenos Aires, Caldono y Toribío. Y el mapa de actores que habitan la región, sus características, marcos normativos, ejercicios de planeación propios y sus formas de gobierno. Se identifican además, algunas tensiones y conflictos territoriales que existen en los municipios señalados, relacionados con las jurisdicciones especiales, el uso del suelo, así como por las diferentes cosmovisiones que existen en relación a la educación y la salud, y los conflictos relacionados con actividades económicas ilegales.

### **c) Intereses de las partes e interés común**

Durante los procesos formativos de DSI e intercambio desarrollados en el proyecto, se realizaron ejercicios que permitieron precisar los intereses de los actores e identificar las necesidades, apuestas y expectativas de cada uno de ellos. Además, dichos espacios

posibilitaron la identificación de necesidades y amenazas comunes presentes en la subregión. Algunas de ellas se citan a continuación:

### **Amenazas comunes:**

- Resurgimiento de dinámicas de violencia y actores armados en los municipios, que incluye reclutamientos y amenazas.
- Reconfiguración del orden local, nuevas disputas por el control territorial.
- Mínima apuesta de inversión institucional en la subregión (rural) en cuanto a salud, educación/formación, infraestructura.
- Apuesta desde los gobiernos locales y regionales por posicionar un modelo económico capitalista, de competencia y altamente dependiente de recursos externos.
- Pérdida de reconocimiento de elementos propios como la identidad, gobierno y autonomía.

### **Necesidades comunes:**

- Fortalecimiento de la autonomía económica de las organizaciones y comunidades.
- Contar con un espacio común que promueva la implementación de modelos de desarrollo alternativos que reconozcan y respeten las cosmovisiones de las comunidades.
- Articulación entre las distintas organizaciones productivas (intercooperación), para el fortalecimiento de sus iniciativas.
- Generación de visiones regionales, a través de la planeación estratégica de los territorios, integrando los distintos actores y superando las visiones sectoriales.
- Contar con estrategias para garantizar el mercado de sus productos, partiendo de lo local.

- Mejorar sistemas productivos para contar con producción constante y con valor agregado, con sostenibilidad ecológica.

De esta manera, el interés común por generar desarrollo productivo responsable en las comunidades desde las apuestas de las organizaciones comunitarias de base, converge en una apuesta articuladora que dé voz y cuerpo a las necesidades de territorios con culturas y etnias diversas, en donde además de darse respuesta a las particularidades políticas asociadas a las formas propias de gobierno, debe generar acciones reales y prácticas que concreten lo priorizado por la mayoría, desde el componente técnico-productivo.

## d) Preparación de los actores para el diálogo

La diversidad de actores que participan del proyecto da cuenta de la riqueza cultural, étnica, social y política del país, así como de sus posibilidades de acción, planteando a su vez, retos de cara a un ejercicio de DSI, pues es necesario abordar este instrumento, teniendo en cuenta las capacidades particulares de cada actor, para generar condiciones más equitativas que permitan el buen desarrollo de la experiencia.

El ejercicio de preparación de los actores, inició con la realización de recorridos de campo en cada territorio, desarrollando encuentros con representantes de las organizaciones comunitarias en los cuales, a través del diálogo, se socializó el proyecto, se respondieron inquietudes, se concertaron los perfiles de las personas participantes del proceso y finalmente, se abrió paso a que las organizaciones tomaran la decisión de ser partícipes o no del proyecto. Al final, se concretó el ingreso de 17 organizaciones comunitarias.

Posteriormente, se conformó el grupo de participantes de dos procesos a través de los cuales se facilitó el fortalecimiento de capacidades para el DSI. El primer escenario fue el diplomado sobre *Economía Social y Solidaria y fortalecimiento de Organizaciones Comunitarias Cooperativas*, que contó con una dinámica de inmersión por módulos y tres procesos formativos complementarios desarrollados en el País Vasco, que incluyeron

intercambios de experiencias con organizaciones pares, así como ejercicios teórico-prácticos promoviendo el diálogo permanente.

El enfoque pedagógico facilitó el encuentro de actores diversos, pues todos los grupos tuvieron representación de las comunidades afro, indígenas, campesinas y de excombatientes, propiciando escenarios para el DSI y la transformación de conflictos, así como para la planificación territorial y el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo, y/o consolidación de apuestas económicas cooperativas y solidarias. En ese sentido, estos elementos apuntaron a la búsqueda consensuada y coordinada de estrategias que contribuyeran a la reincorporación, a la reconciliación y a la construcción de apuestas conjuntas para la implementación del Acuerdos de Paz en los territorios.

A su vez, dichos espacios permitieron abordar tensiones históricas, darles trámite y llegar a acuerdos que materializaron los contenidos de los módulos en acciones. Una de ellas, relacionado con la implementación de un modelo económico alternativo, que girara en torno a las personas y al medio ambiente, así como a la limitación de la acumulación y la competencia. Además, se fortalecieron los vínculos entre las personas del grupo participante, y se logró ahondar en el reconocimiento de las particularidades de las dinámicas propias de cada organización.

## **e) Catarsis: Exposición de cada una de las partes sobre su percepción intergrupal**

Como se mencionó previamente, el DSI pretendió gestionar o apostar a la transformación de los conflictos, buscando generar encuentros que posibilitaran la planificación estratégica de los territorios, partiendo de la identificación de las principales necesidades y/o problemáticas de cada actor, así como los principales conflictos que pudieran existir entre ellos.

En ese sentido, dicha metodología permitió dedicar un espacio para que los actores involucrados expresaran sus percepciones intergrupales e inconformidades entre unos y otras. Esta etapa respondió a la fase de *catarsis*, caracterizada por la promoción del proceso formativo (diplomado);

especialmente, dentro del intercambio de experiencias en el País Vasco que vivió cada uno de los 3 grupos (Técnico-productivo, Económico-productivo y Político). A continuación, se detallan algunos de los asuntos más relevantes que surgieron en esta etapa.

## **Político**

Con relación a las dinámicas políticas, se encontraron diversas interpretaciones sobre las consecuencias y afectaciones generadas por el conflicto armado, existiendo incluso, posiciones de prevención sobre lo que pueda darse a corto plazo por la reconfiguración del mismo, y lo que esto implicaría para las comunidades rurales. También se identificaron tensiones alrededor de las pretensiones territoriales de las comunidades, como por ejemplo, la aspiración de algunas comunidades indígenas sobre su espacio territorial, el cual consideran es mayor al que está titulado colectivamente como resguardo, traslapándose con las aspiraciones de comunidades campesinas y en ocasiones, afrodescendientes.

Por otro lado, se mencionaron asuntos como las diferencias que existen en función de las Jurisdicciones Especiales, especialmente sobre los asuntos de salud y justicia. Como se señala con mayor profundidad en el capítulo de dinámicas territoriales, las comunidades indígenas cuentan con formas propias de interpretación y comprensión de la justicia, distanciadas de las interpretaciones de la justicia ordinaria. Algo similar ocurre respecto al ámbito educativo, pues existen tensiones ocasionadas por el modelo de etno-educación que se imparte en territorios donde también habitan comunidades campesinas.

Otro elemento que surgió durante el ejercicio, son las diferencias alrededor de aspectos económicos y productivos que aquejan a los proyectos de la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca-ACIN y de la Asociación de Cabildos de Caldon, lo que ha impedido un trabajo articulado, sumado a las tensiones por posiciones y liderazgos políticos.

Finalmente, debe mencionarse las problemáticas existentes frente al reconocimiento del Estado Colombiano sobre los derechos de

las comunidades étnicas y campesinas, pues estas últimas no son amparadas por la Constitución Política como titulares de derechos, ni da reconocimiento sus formas de trabajo. Vale la pena añadir, que el capítulo de *dinámicas territoriales* dará cuenta de estas tensiones de forma más detallada.

## **Organizativo**

En primer lugar, se reconoce que la capacidad que tienen las organizaciones comunitarias para trabajar de manera articulada con otros podría medirse en dos niveles: el primero, donde se observa el relacionamiento con instituciones y entidades externas al territorio, ya sean organizaciones sociales, entidades privadas o del orden público con las que se tiene algún tipo de contacto o influencia. El segundo, relacionado con organizaciones sociales pares que existen en la comunidad.

En el primer nivel, las organizaciones comunitarias reconocen un relacionamiento con los gobiernos municipales y organizaciones sociales de cooperación, aunque lo consideran más como un medio para beneficiarse de las acciones y proyectos que promueven, y no como una alianza entre actores que busca el desarrollo del territorio. En algunos casos, el relacionamiento se limita a cumplir con protocolos normativos para poder acceder a recursos del gobierno central. Las alianzas con instituciones externas, generalmente se focalizan en asuntos comerciales y se orientan a mejorar la utilidad económica de los ejercicios productivos como objetivo fundamental.

Dentro de los factores que consideran afectan al relacionamiento con las instituciones del Estado, se encuentran: 1) la débil capacidad de gestión y concertación de las personas que lideran las organizaciones comunitarias, 2) las políticas y lineamientos institucionales que determinan una verticalidad en la forma de relacionamiento e intervención en los territorios, y 3) la mirada asistencialista que han tenido históricamente los programas y proyectos institucionales, respondiendo a modelos de desarrollo global que desconocen las dinámicas locales.

El segundo nivel, que corresponde al relacionamiento entre organizaciones pares, se evidenció un gran limitante. A pesar de compartir un territorio geográfico e incluso (en algunos casos), asuntos culturales y étnicos, no se observa una apuesta por trabajar de forma articulada. Las principales razones se vinculan a: 1) la condición geográfica de algunos territorios y la dificultad de acceso y comunicación entre las comunidades allí asentadas; 2) la presión que ha existido sobre las dinámicas organizativas en algunas localidades, donde actores del conflicto armado las han estigmatizado, limitando su accionar y su articulación en el ámbito local y regional, 3) la baja disponibilidad de recursos económicos y físicos para desarrollar acciones que beneficien la comunidad en general y, 4) la promoción de la competencia del modelo de desarrollo predominante en todos los niveles, que genera rivalidad en los procesos productivos comunitarios y familiares, disminuyendo la posibilidad de acercamiento y trabajo conjunto.

Uno de los principales debates se dio en torno al modelo de producción que debería promoverse en la región. Algunos actores sostienen la idea de mantener una producción basada en modelos económicos alternativos, que tenga en cuenta la sostenibilidad ecológica y en donde se prioricen los mercados locales (consumo interno), mientras otros apuestan por la promoción de modelos altamente productivos a través de los cuales se pueda lograr la maximización de ingresos económicos; las dos apuestas con el mismo fin: mejorar la calidad de vida de la comunidad.

El tener la posibilidad de conocer desde los procesos formativos y de intercambio de experiencias, diferentes alternativas en torno a la forma de producción, permitió aproximar las dos apuestas, convirtiendo el aspecto productivo como un elemento articulador y posibilitador de escenarios de construcción de paz.

En conclusión, con el ejercicio de catarsis se logró identificar la necesidad de pensar la planeación territorial más allá de cuestiones sectoriales y buscar formas estratégicas de articulación, que permitan avanzar en la concreción de apuestas comunes, relacionadas con los siguientes aspectos:



1. La importancia de contar con un espacio (comisión, agencia, mesa) que posibilite el diálogo y el encuentro entre los diversos actores de la subregión, para abordar temas específicos relacionados con aspectos económicos y productivos.
2. La necesidad de avanzar en el conocimiento y reconocimiento entre unos y otros, sus cosmovisiones, necesidades e intereses.
3. Disponer de espacios de encuentro que permitan establecer formas conjuntas de planeación territorial, superando las visiones sectoriales que limitan las posibilidades de articulación.

## f) Acuerdos posibilitadores de escenarios de diálogo social intercultural

El pensar la promoción de prácticas de economías alternativas, facilitó que los ejercicios de diálogo permanecieran o se incorporaran personas con apuestas divergentes en cuanto a sus visiones políticas y la forma de incidir, sin embargo, al focalizarse en el tema económico- productivo, las apuestas se tornaban convergentes. Adicionalmente, la realización de giras de intercambio, permitió que las personas integrantes de la “comisión”, pudieran conocer las experiencias productivas y organizativas de sus pares en los territorios, logrando avanzar en la generación de confianza, especialmente con las cooperativas de excombatientes, al poderse verificar la certeza de sus apuestas. A su vez, los ejercicios anteriores permitieron concretar algunos acuerdos a través de los cuales se espera fortalecer los mercados locales y avanzar en el trabajo articulado:

1. Café pergamino seco (c.p.s.) Al ser el principal cultivo en los territorios, se convirtió en el primer producto sobre el cual se concretaron acuerdos, aprovechando las alianzas comerciales que ya poseen algunas organizaciones. De esta manera, se logró beneficiar a familias productoras de un sobreprecio del 15% sobre el valor del mercado, gracias a la gestión realizada por las cooperativas

de excombatientes con una de las grandes comercializadoras en Europa.

2. Producción y comercialización de alimentos primarios. En los ejercicios de reconocimiento territorial, se lograron socializar y reconocer los productos generados en cada territorio, por lo que se concretaron acuerdos para proveer arroz (1 tonelada/mes de kwe's arroz) producida por el Proyecto Nasa en Toribío, para ser comercializada en la tienda comunitaria de Pueblo Nuevo; de igual manera, se avanzó en el ejercicio con productos como panela, hortalizas, trucha y derivados lácteos. Otra posible articulación se gestó con las organizaciones comunitarias afro de la zona plana, quienes podrían proveer frutas cítricas como naranja, mandarina y limón Tahití.
3. Comercialización conjunta de jugos Fxize y Ñxuspa. Se realizaron acercamientos para comercializar en Caldono, el jugo de gulupa, y en Toribío, el de naranja-piña. Se plantearon además, posibilidades de venta o intercambio de pulpas de fruta y de apoyo para maquila en momentos de altas producciones
4. Integración a cadenas de transformación agroalimentaria. Se revisaron alternativas para incorporar a la empresa comunitaria la transformación de yuca en almidón, respecto a familias productoras de los resguardos indígenas de Caldono y campesinos de Buenos Aires.
5. Aprovechamiento de infraestructura disponible. Se estudian posibilidades de adecuación de un espacio para la comercialización de productos en Santander de Quilichao, aprovechando el espacio físico que dispone Fundemerca/Ardecan, y en el que podrían venderse los productos generados de las organizaciones comunitarias participantes del proceso. De igual manera, se plantea la posibilidad de aprovechar la infraestructura que dispone Ecobra para la formación en perfilamiento y catación de cafés, y la obtención de c.p.s. en La Alsacia, aunque existe una prevención con respecto al acercamiento con excombatientes, debido a la

incertidumbre frente a represalias de grupos armados contrarios al proceso.

Una vez conocidas las necesidades e intereses de las partes involucradas, se construyó de manera participativa, una agenda que orientara los espacios de DSI. De acuerdo con las organizaciones participantes; así, los temas relevantes giraron en torno a:

- Contar con un espacio interétnico y multicultural donde se puedan construir acciones conjuntas de desarrollo para los territorios.
- Fortalecer las capacidades para el diálogo, la negociación y la incidencia.
- Construir estrategias comunes de protección ante la reconfiguración de actores armados en la subregión.
- Fomentar de la intercooperación para la formación, producción, comercialización e innovación productiva.
- Construir una agenda conjunta que posibilite la planeación estratégica de los territorios y la integración con las instituciones de gobierno propio o de mayor nivel.
- Promover acciones innovadoras que puedan ser replicadas por organizaciones pares del territorio, de la región o del país.

El reto de cara a la articulación entre las organizaciones comunitarias y las cooperativas de excombatientes es evidente, sobre todo, por la posibilidad de generar tensiones con las dinámicas y los procesos territoriales vigentes. Por ello, es importante apostarle a la construcción colectiva, que permita generar sinergias y consolidar apuestas productivas que contribuyan a los procesos de reconciliación y construcción de paz desde los territorios. De esta forma, el elemento que podría considerarse como uno de los grandes logros del proyecto fue la creación de confianza entre los actores del territorio, que permite pensar en iniciativas conjuntas, en las que se trabaja por el beneficio colectivo.

Por último, además del logro de avanzar en la construcción de una apuesta por desarrollar ejercicios económicos alternativos desde las

organizaciones, se generó una dinámica interesante en el nuevo grupo de trabajo (comisión), mostrando un interés permanente por investigar y profundizar en los mercados locales, así como en nuevos nichos de mercado, acciones de conservación, reciclaje, participación e inclusión.

## **Metodología de Diálogo Social Intercultural: alcances y limitaciones**

### **Alcances:**

- La metodología de DSI permitió: 1) generar y fortalecer espacios de conversación entre las personas participantes y las que facilitan el proceso, partiendo de la confianza entre los mismos. 2) generar procesos de validación del conocimiento, a través del intercambio continuo de saberes y experiencias.
- La metodología facilitó: 1) el diálogo entre los participantes, generando conversaciones acerca de sus propias vivencias y/o experiencias sobre las temáticas abordadas, así como de su contexto particular. 2) las reflexiones de los participantes acerca de las problemáticas y conflictos que se presentan a nivel regional, así como entre los distintos actores que la habitan. 3) la generación de confianza y la creación de lazos entre los participantes y los facilitadores.
- La heterogeneidad y diversidad del grupo contribuyó a la ampliación de los espacios de debate y discusión. A pesar de las diferencias de las cosmovisiones y puntos de vista de los actores, los espacios mantuvieron un ambiente de respeto, desde la construcción colectiva de normas claras de diálogo y empatía.

## Limitaciones:

- La ubicación geográfica de los municipios, así como el acceso a los sectores donde están las comunidades que participan del proyecto.
- La infraestructura de los territorios en términos de calidad y cobertura, especialmente lo que corresponde a vías, comunicación (voz y datos), energía eléctrica y centros de producción/transformación. Dichas limitaciones entorpecen los procesos productivos, los encarece y dilata sus tiempos.
- Debilidad organizativa que dificulta la adopción de nuevos aprendizajes, y el avanzar en los procesos de fortalecimiento organizacional, ya sea por tener una estructura muy débil (recursos humanos, físicos y económicos) o por ser concebida como una forma de acceso a proyectos de cooperación (donaciones).
- Los liderazgos en las organizaciones comunitarias se concentran en pocas personas, por lo que hay una sobrecarga y un bajo involucramiento de nuevas personas para ocupar responsabilidades, esto, debido a que no hay un reconocimiento de la gestión realizada.

Para finalizar, es importante indicar que, aún con las limitaciones anteriormente evidenciadas, el DSI se consolida como una herramienta valiosa a la hora de aportar a la construcción de paz en la zona de interés de esta investigación y en el resto del país, pues además de permitir la apertura a la negociación entre diversos actores: poblaciones rurales, el sector privado y las instituciones estatales buscando puntos de encuentro, también contribuye a la gestión pacífica de los conflictos, que pasa por la planeación colectiva de los territorios y por el impulso de un desarrollo rural, social, ambiental y económico sostenible.

En esta línea de ideas, y al ser el DSI útil en la planificación y construcción colectiva y participativa del territorio, dicha herramienta también fue adoptada en el proceso de construcción del *Instrumento de Priorización de Iniciativas al Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET* en la región del Alto Patía y Norte del Cauca, el cual, como veremos a

continuación, ha consistido en el robustecimiento de las capacidades técnicas de las organizaciones de la sociedad civil, respecto a la Política Pública de Construcción de Paz Territorial.

## **Experiencia de diálogo, proyecto Capacidades para la Incidencia**

Tal como se ha expresado a lo largo de este capítulo, el IEI ha acompañado la implementación de herramientas para la construcción de acuerdos sociales, articulación de actores y la planeación conjunta del territorio entre sectores divergentes, como lo son las comunidades étnicas y campesinas, el Estado, y el sector privado. En ese sentido, las apuestas por la consolidación de estas propuestas tienen como ejes centrales el diálogo y el consenso social.

Bajo esta orientación y en aras de dar cuenta de una experiencia de DSI concreta, se señalarán los puntos clave del mismo, implementado en la construcción del *Instrumento de Priorización de Iniciativas al Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET*, en el marco del proyecto denominado *Capacidades para la Incidencia*, financiado por la Unión Europea y desarrollado por el consorcio RIMISP, AVINA, y la Universidad Javeriana Cali- IEI, que cuenta con un periodo de trabajo de cerca de tres años. El objetivo central del proyecto es el fortalecimiento de las capacidades para la incidencia, veeduría y seguimiento de las organizaciones de la sociedad civil en la Política Pública de Construcción de Paz Territorial.

El área donde tiene cabida la implementación de esta estrategia es la región del Alto Patía y Norte del Cauca (APNC), constituida en el marco de la implementación del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), consignado en el punto 1 de Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz, firmado entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP en noviembre del año 2016. Así, esta iniciativa tiene incidencia en el sur del departamento del Valle del Cauca, parte andina del departamento del Cauca, y norte del departamento de Nariño, para un total de 24 municipios priorizados.

Vale la pena agregar, que el PDET como política pública, consolidó una metodología innovadora y participativa en el diseño de iniciativas y acuerdos para la transformación territorial a nivel veredal, municipal y regional.

## Participantes del proceso de diálogo intercultural

Desde el año 2010, el Espacio Regional de Paz del Cauca (ERPAZ) ha centrado su accionar en la defensa de los derechos humanos, así como en acompañar la articulación social y la construcción de paz en el departamento. Este proceso ha implicado la exigencia del cumplimiento y avances del Acuerdo de Paz de forma integral y de buena fe, con la participación vinculante de las comunidades, organizaciones, pueblos y territorios. En el mismo sentido, y animado por este esfuerzo a nivel territorial, en el 2018 diferentes actores se encontraron en el marco del proceso del PDET de la región del Alto Patía y Norte del Cauca, consolidando un importante ejercicio de articulación en busca del fortalecimiento de la participación, incidencia, veeduría y seguimiento de la Política Pública de Construcción de Paz; esta actividad fue nombrada como *Articulación por la Paz*.

Así, este espacio de diálogo busca tener incidencia en el orden regional y local, por lo que la dinámica se nutre de encuentros locales en cada uno de los municipios priorizados en el PDET o subregionales divididas en el Norte, Centro y Sur de los departamentos mencionados; a la vez que los encuentros regionales son encabezados por organizaciones con este nivel de influencia, dentro de las que se destacan el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), el Comité de Integración del Macizo Colombiano (CIMA), la Unidad de Organizaciones Afrocaucanas (UOAFROC), la Federación Nacional Sindical Agropecuaria (FENSUAGRO), la Corporación Consejo Comunitario de Organizaciones de la Cuenca del Río Patía (CORPOAFRO), la Ruta Pacífica de Mujeres, y la Agenda de Paz de Mujeres del Cauca, entre otras.

## Objetivo del Instrumento de Priorización de Iniciativas del PDET

Este espacio de encuentro ha logrado adelantar un ejercicio de DSI para establecer y proponer unas rutas técnicas y políticas para la implementación del PDET. El 25 y 26 de junio del año 2019, se realizó el primer encuentro social y comunitario del PDET en la ciudad de Popayán, en el que se evidenció la preocupación de las comunidades por la falta de implementación de iniciativas PDET que le apunten a la transformación regional. Como resultado de este encuentro, quedaron dos rutas de acción: i. Constitución de una veeduría regional en clave de incidencia comunitaria y, ii. Consolidación de un instrumento que permitiera la priorización de las iniciativas. En relación a este último, quedó como consenso construir un instrumento participativo para la *Priorización de Iniciativas PDET* acorde a las necesidades y realidades de los territorios, a las organizaciones sociales, y a comunidades étnicas y campesinas, identificadas principalmente en los planes de vida, planes de etnodesarrollo, y planes de desarrollo sostenible o de buen vivir.

Por lo tanto, el objetivo del instrumento de DSI, es lograr la calificación o valoración participativa e intercultural de las comunidades y sectores sociales para su efectiva implementación. En total, son cerca de 4.364 iniciativas acordadas en los 24 pactos municipales y 84 iniciativas a nivel regional, que tienen por objetivo la generación de rutas desde el diálogo comunitario e institucional, para la priorización participativa e implementación de las iniciativas.



El instrumento de priorización se piensa de manera transversal a los 8 pilares que hacen parte del PDET, a saber:



## Metodología del diálogo social

Tal como se sugirió al principio de este capítulo, los lineamientos del DSI se sustentan en la perspectiva de la paz positiva, que implica la transformación de los conflictos de forma constructiva en el ámbito político, social, económico y cultural, con el fin de apostar por una salida negociada al conflicto, así como a la transformación de realidades a partir de la interlocución de los actores inmersos en el proceso de diálogo, poniendo de manifiesto sus percepciones, visiones, necesidades e intereses. Así, entre los criterios para el DSI se puede ubicar: i. la búsqueda de intereses y espacios de encuentro entre los actores, que sirvan de puntos de partida para establecer el diálogo y, ii. Planear dichos espacios no como renuncia de los desacuerdos presentes, sino como un nuevo compromiso que facilite la gestión de conflictos.

Por otra parte, los escenarios de DSI son posibles, en tanto existe el reconocimiento y legitimidad del “otro” (campesino, indígena, afrodescendiente, empresarios, mujeres), a través de la construcción de relaciones de confianza que posibiliten escenarios de encuentro tanto

para la resolución de conflictos, la construcción de proyectos conjuntos, así como para la reconciliación; de esta forma, dichos escenarios validan la existencia de las territorialidades y la gobernanza de las comunidades.

Para este caso, el IEI ha trabajado el Diálogo Social con enfoque Intercultural, debido a que el proceso de Articulación por la Paz reúne a organizaciones miembros del ERPAZ, entre los cuales se encuentran colectivos de mujeres, jóvenes, víctimas del conflicto armado, indígenas, afrocolombianos y campesinos.

En cuanto a la construcción del instrumento, hay que decir que ha sido posible gracias a la ruta de incidencia con reuniones de tipo técnico y político. Esta distinción de los encuentros, lleva a diferenciar el carácter de los mismos, buscando la planificación comunitaria que permita la obtención de resultados. En este orden de ideas, de acuerdo al tipo de reuniones, se permite conocer intereses, apuestas y retos de las comunidades teniendo como línea articuladora, la defensa de la vida y la construcción de paz en los territorios rurales.

De esta forma, la ruta metodológica para el proceso de construcción del instrumento fue la siguiente:



1. **Identificación de dimensiones:** de manera participativa se buscaron categorías generales, convirtiéndose en ejes temáticos construidos a partir de las visiones sociales, políticas y culturales de las comunidades, que, como se dijo anteriormente, provienen de los planes de vida y de buen vivir, representando las necesidades

de los territorios, respecto a la implementación del Acuerdo de Paz, así como en lo que respecta a la transformación territorial. Además, se tuvo en cuenta el documento de transformación regional construido con las organizaciones sociales previo a la firma del Plan de Acción de la Transformación Regional. Por su parte, la pregunta que orientó este ejercicio fue: ¿Cuáles elementos deben considerarse para lograr una transformación adecuada de los territorios?

2. **Definición de criterios de clasificación:** como parte de cada dimensión, los criterios permiten comprender la categoría sombrilla, es decir, que los criterios de clasificación son enfoques que evalúan las iniciativas PDET. La pregunta orientadora fue ¿cuáles son los criterios que se quiere evaluar en cada iniciativa?
3. **Elaboración de preguntas:** este paso fue uno de los más complejos ya que partió de las necesidades más sentidas, y de los enfoques de cada uno de los procesos para evaluar las iniciativas locales y regionales, de manera que el consenso en cada pregunta fue posible, después de dos jornadas presenciales y una virtual con los equipos técnicos de cada organización.
4. **Asignación de puntaje:** tras la finalización de las fases anteriores, el equipo técnico del IEI elaboró una propuesta de asignación de puntajes de acuerdo con las valoraciones de las comunidades. Definiendo que el criterio de calificación era sobre la respuesta de “sí” o “no”, por lo que se crearon puntajes para lograr vincular cada respuesta a la categoría y dimensión. De esta forma, se logró la ponderación de cada iniciativa de manera articulada en diálogo con las dimensiones, permitiendo la toma de decisiones sobre la base del consenso y la relevancia comunitaria. En este punto, se terminó el modelamiento del instrumento; fase que fue validada por cada uno de los actores presentes, y se pasó a la etapa de prueba y ajuste con varios pilotos en diferentes grupos poblacionales.
5. **Validación, prueba y ajuste:** como parte del proceso de concertación entre las comunidades, se avanzó en varios pilotos

en donde el criterio básico para la aprobación del instrumento fue la aplicación colectiva y representativa.

El instrumento de DSI es entonces, una herramienta que permite incorporar el aporte de las comunidades rurales a la consolidación de una paz territorial. Además, contribuye a la toma de decisiones para la priorización de iniciativas de manera participativa, así como en la identificación de fortalezas y debilidades de cada iniciativa, en relación con el comportamiento de las dimensiones.

Finalmente, para el IEI, la discusión que orienta este proceso de DSI está centrada en cómo hacer efectiva la participación comunitaria en el proceso de implementación del Acuerdo de Paz en los PDET respetando lo pactado, es decir, validando los derechos de los diferentes actores en los territorios, de forma que permita avanzar en la construcción de paz. Lo anterior, supone la necesidad de jalonar escenarios de incidencia, seguimiento y veeduría de las iniciativas que salieron del seno de las comunidades rurales, así como adelantar esfuerzos institucionales para articulaciones integrales en los territorios.

De este modo, el reto principal de dicho proceso es lograr la participación y el diálogo equitativo entre los diferentes actores, consolidando el DSI como una herramienta que permita avanzar en la incidencia, la veeduría y el seguimiento a la Política Pública sobre el Acuerdo de Paz, así como a generar una interlocución con los demás actores involucrados en la consolidación de la paz, en una de las zonas más afectadas por el conflicto armado.

## Bibliografía

- ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA. (2016). Obtenido de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- Bernal Olarte, A. (2012). *La construcción de la diferencia entre lo público y lo privado*. Obtenido de <https://revistas.javerianacali.edu.co/index.php/perspectivasinternacionales/article/view/840/1365>
- Comisión Europea. (2019). *Diálogo intercultural*. Obtenido de [https://ec.europa.eu/culture/policy/strategic-framework/intercultural-dialogue\\_es](https://ec.europa.eu/culture/policy/strategic-framework/intercultural-dialogue_es)
- DANE. (2018). *Encuesta nacional de uso del tiempo (ENUT)*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema-2/pobreza-y-condiciones-de-vida/encuesta-nacional-del-uso-del-tiempo-enut>
- Galtung, J. (1971). *Violence, Peace, and Peace Research*.
- Galtung, J. (2016). *La violencia cultural, estructural y directa*. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5832797.pdf>
- GIZ. (2014). *Transformación de conflictos mediante el diálogo*. Obtenido de Herramientas para practicante: [https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/\\_import\\_publications/COL\\_Cerca-paz\\_Transformacion-de-conflictos-mediante-el-dialogo.pdf](https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/_import_publications/COL_Cerca-paz_Transformacion-de-conflictos-mediante-el-dialogo.pdf)
- Instituto Kroc (2019) Tercer informe de la implementación del AFP a febrero de 2019 [https://kroc.nd.edu/assets/315919/190408\\_actualizacion\\_n\\_informe\\_3\\_instituto\\_kroc\\_feb19.pdf](https://kroc.nd.edu/assets/315919/190408_actualizacion_n_informe_3_instituto_kroc_feb19.pdf)
- Instituto de Estudios Interculturales. (2016). *Lineamientos metodológicos para el diálogo social en pilotos de Paz territorial*.
- Instituto de Estudios Interculturales. (2017). *Tejiendo territorios: Conflictos territoriales y comunidades indígenas en el Valle del Cauca*. (T. Rodríguez Triana, L. Espitia Pérez, R. Ante Meneses, M. Ramiro Muñoz, & C. Duarte, Edits.) Santiago de Cali: Sello Editorial Javeriano.
- Lederach, J. P. (2000). *El abecé de la paz y los conflictos*. Madrid.
- Pruitt, B., & Thomas, P. (2008). *Diálogo Democrático - Un Manual para Practicantes*. Washington: ACDI; IDEA International; SG/OEA; PNUD.
- Valdés, T., & Fritz, H. (2006). *IGUALDAD Y EQUIDAD DE GÉNERO: APROXIMACIÓN TEÓRICO-CONCEPTUAL*. Obtenido de La Institucionalización / Transversalización del Género: <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/7a8c068043f7e4e582bba7009dcdef12/5.+Igualdad+y+equidad+de+g%C3%A9nero+aproximaci%C3%B3n+te%C3%B3rico+conceptual.pdf?MOD=AJPERES>



## Capítulo 3

# Dinámicas territoriales, multiculturalidad y reincorporación

Luisa Espitia Pérez<sup>7</sup>  
Rodrigo Ante Meneses<sup>8</sup>  
Juanita Melo Guzmán<sup>9</sup>

**E**ste capítulo presenta una lectura territorial de la subregión del Norte del departamento del Cauca, haciendo especial énfasis en los municipios de Buenos Aires, Caldono y Toribío. La lectura permitirá conocer las principales características de la región, así como de los tres municipios señalados en clave de sus dinámicas sociales, políticas, económicas, productivas y culturales. Este documento fue elaborado a partir de la recolección de información de fuentes primarias y secundarias, y se divide en tres grandes momentos que se detallan a continuación.

En la primera parte se presenta una introducción a la subregión del Norte del Cauca y a los tres territorios ya mencionados. A modo de caracterización, se abordan los principales indicadores socioeconómicos que dan cuenta de las condiciones de vida, las tasas de analfabetismo, el nivel educativo de la población, los porcentajes en el acceso al servicio de acueducto y energía, y los Índices de Pobreza Multidimensional. Para ello, se utilizaron datos de las fichas de caracterización territorial de TerriData, herramienta creada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) para la consulta de datos estadísticos a nivel municipal, departamental y regional.

La segunda parte presenta a los actores en el territorio, a saber, comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas, dando cuenta de sus principales características, su marco normativo, y los ejercicios de planeación territorial adelantados. Por último, se analizan las tensiones

y conflictividades territoriales emergentes de acuerdo con las relaciones políticas, sociales, económicas y ambientales que existen en la subregión. Dichos conflictos fueron identificados a partir de fuentes de información primaria y secundaria, así como de documentos elaborados por el Instituto de Estudios Interculturales, en articulación con distintos procesos sociales.

Este capítulo condensa el análisis inicial de contexto que debe llevar a cabo la entidad facilitadora del diálogo social intercultural (en este caso el IEI) de forma tal que permita progresivamente la comprensión del contexto económico, social y político, del mapa de actores involucrados y de los antecedentes del relacionamiento entre los mismos, para identificar tensiones, conflictos y espacios previos de diálogo.

## **Introducción a la subregión del Norte del Cauca**

La región del suroccidente colombiano está conformada por los departamentos de Valle del Cauca, Cauca, Nariño y Putumayo, y se extiende por el litoral Pacífico desde el departamento del Valle del Cauca hasta la frontera con Ecuador y Perú. Esta región se caracteriza por su variedad en términos geográficos, económicos, culturales y políticos, muy relacionada con la diversidad de la composición étnica de la región, donde hay fuerte presencia de comunidades afrodescendientes e indígenas.

Los municipios de Toribío, Buenos Aires y Caldono hacen parte de la subregión PDET<sup>10</sup> Alto Patía y Norte del Cauca, junto con los municipios de Pradera, Florida, Miranda, Corinto, Caloto, Santander de Quilichao, Jambaló, Suarez, Morales, Piendamó, Cajibío, El Tambo, Argelia, Mercaderes, Patía, Balboa, Leiva, El Rosario, Los Andes, Policarpa

---

<sup>10</sup> Como parte del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera firmado en La Habana entre el gobierno de Colombia y las FARC-EP, y a partir del Decreto 893 del 28 de mayo del 2017 surgieron los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET, instrumentos de planificación y gestión que pretenden implementar los planes sectoriales y programas propuestos en el marco de la Reforma Rural Integral. Para esto se conformaron 16 subregiones a nivel nacional que integran 170 municipios priorizados por ser los más afectados por el conflicto armado en Colombia. Las regiones fueron priorizadas considerando los siguientes elementos: 1. Mayores índices de pobreza. 2. Débil presencia institucional 3. Mayor afectación por economías ilícitas, a saber, cultivos de uso ilícito y minería ilegal. 4. Mayor afectación del conflicto armado.



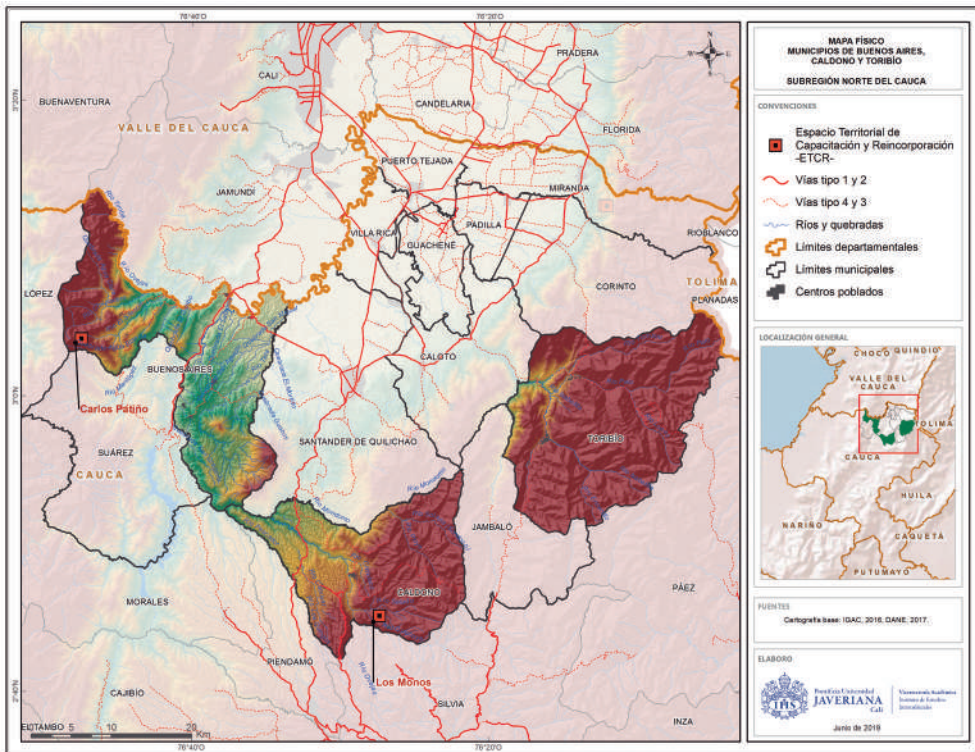
y Cumbitara, correspondientes a los departamentos de Valle del Cauca, Cauca y Nariño.

Según el diagnóstico del Plan de Acción para la Transformación Regional – PATR (2018), esta zona PDET cuenta con 788.456 habitantes cuyo 64% está distribuido en zona rural, mientras que el 36% restante se encuentra ubicado en la zona urbana. Además, la subregión tiene una extensión territorial de 12.568 km<sup>2</sup> en los que confluyen comunidades indígenas, afros, campesinas y mestizas (ART, 2017). De acuerdo con los datos del Censo Nacional Agropecuario (2014), en la zona rural dispersa de la región Alto Patía y Norte del Cauca, el 49% de la población se auto reconoce como indígena, el 25% como afrodescendiente y el 26% restante no se reconoce con alguna pertenencia étnica (IEI, 2019).

A continuación se realiza una descripción geográfica de los municipios en cuestión, se presenta su composición demográfica y poblacional y, por último, se abordan los indicadores socioeconómicos que dan cuenta de las condiciones de vida.

# Aspectos generales de los municipios Buenos Aires, Caldono y Toribío

Mapa 1. Mapa Físico. Municipios de Buenos Aires, Caldono y Toribío. Subregión Norte del Cauca.



Fuente: IEI (2019).

Buenos Aires está localizado al sur del valle geográfico del Río Cauca, a 115 km de Popayán, capital del departamento del Cauca, y cuenta con una extensión territorial de 410 km<sup>2</sup> (41.000 Ha). Limita al oriente con el municipio de Santander de Quilichao, al occidente con López de Micay, Suárez y Buenaventura (Valle del Cauca), al norte con Jamundí y Buenaventura y, al sur con Suárez y Morales.

Este municipio está conformado por los corregimientos de El Ceral, El Porvenir, Honduras, Paloblanco, San Ignacio, el Naya, La Balsa y Timba

(estos dos últimos se encuentran en la parte plana). Su relieve es montañoso en un 95%, cuestión determinante en la configuración de las dinámicas territoriales, debido a que genera dispersión de viviendas en la zona rural y dificulta las actividades agrícolas, el desarrollo de infraestructura, la conectividad vial y la distribución de servicios. Sus principales afluentes son los ríos Cauca, Timba, Oveja, Mazamorrero, Mari López, Chupadero, Naya, Teta, Mina, y Azul.

El municipio cuenta con una población total de 31.436 habitantes, población distribuida fundamentalmente en la zona rural (95,5%), mientras que solo el 4,45% está ubicada en la cabecera municipal (TerriData, 2019). Con respecto a la composición étnica, el 68.22% de la población municipal (15.558 habitantes) se identifica como población afrodescendiente, el 16,19% (3.691 habitantes) como población indígena y sólo 6 habitantes identifican como población raizal, lo que no tiene un valor significativo a nivel porcentual (TerriData, 2019).

Caldono, por su parte, se encuentra ubicado en el sector nororiental del departamento del Cauca, en la vertiente occidental de la cordillera central. La extensión del municipio es de 373 k m<sup>2</sup> (37.300 Ha) y la cabecera municipal se encuentra a 67 km de Popayán. Limita por el oriente con el municipio de Jambaló, al occidente con Morales y Piendamó, al sur con Silvia y al norte con Santander de Quilichao y Buenos Aires. Caldono pertenece a la cuenca hidrográfica del alto Río Cauca, su principal río es el Ovejas (subcuenca) y comprende las microcuencas del río Mondomo.

El municipio está conformado por 86 veredas, 4 corregimientos (Cerro Alto, Siberia, Pescador y Pital) y 6 resguardos indígenas (San Lorenzo de Caldono, Pioyá, Pueblo Nuevo, San Antonio - La Aguada, La Laguna - Siberia, Las Mercedes). Cuenta con una población total de 39.946 habitantes distribuidos de la siguiente manera: el 94,7% (34.211 habitantes) se encuentra fundamentalmente en la zona rural, mientras que solo el 5,3% (1.928 habitantes) se ubica en la cabecera municipal (TerriData, 2019). Con respecto a la composición poblacional, la mayoría de personas tiene algún tipo de pertenencia étnica: el 69,85% de la población se identifica como indígena, perteneciente a los pueblos Nasa y Misak (21.684 habitantes),

y únicamente el 0,47% corresponde a población afrodescendiente (146 habitantes). Solo 1 habitante se auto identifica como población raizal, lo que no tiene un valor significativo a nivel porcentual (TerriData, 2019).

Finalmente, el municipio de Toribío se encuentra al nororiente del departamento del Cauca, a una distancia de 123 kilómetros de Popayán. Limita por el norte con el municipio de Corinto, por el oriente con el municipio de Páez y el departamento del Tolima, al occidente con Caloto y al sur con Jambaló. Tiene una extensión total de 412 km<sup>2</sup> (41.200 Ha), donde 12.600 hectáreas aproximadamente corresponden a zonas reserva natural, siendo parte del Parque del Nevado del Huila.

Toribío está conformado por 66 veredas, 2 centros poblados y el casco urbano, donde se ubican tres resguardos indígenas coloniales: Tacueyó, Toribío y San Francisco. Entre su relieve se destacan los páramos de Santo Domingo, Las Cuchillas del Congo, Los Alpes, Tierra Blanca, el alto Belén, y los cerros Alpes y El Brujo. Lo riegan los ríos Chiquito, Isabelilla, Jambaló, López, Palo y San Francisco, además de varias corrientes menores (PMD, 2016).

Este municipio cuenta con una población total de 35.218 habitantes, donde el 93,6% de la población (28.684 habitantes) se encuentra distribuida fundamentalmente en la zona rural, mientras que solo el 6,4% (1.970 habitantes) está ubicada en la cabecera municipal. Con respecto a la composición étnica, el 94,82% de la población es indígena (25.238 habitantes) y solo el 0,22% (59 habitantes) se reconoce como afrodescendiente (TerriData, 2019).

## Indicadores socioeconómicos

En este apartado se describen los principales indicadores socioeconómicos que permiten analizar las condiciones de vida de Buenos Aires, Caldono y Toribío. En términos generales, algunas de las principales problemáticas de los municipios están relacionadas con situaciones de pobreza, materializadas en las condiciones deficientes de salubridad,

acceso a servicios públicos (saneamiento y servicios básicos), y un déficit de infraestructura vial.

## Salud

### Cobertura

Uno de los indicadores que evidencia las condiciones de vida de un territorio, tiene que ver con la salud en todas sus dimensiones, incluyendo la calidad de los servicios prestados, así como su cobertura, es decir, del porcentaje de habitantes cobijados por el sistema. Así las cosas, a continuación se detalla el comportamiento de este último factor en los tres municipios de interés.

Tabla 1. Aseguramiento en Salud (2017)

| Afiliados/Tipo de régimen.               | Buenos Aires         | Caldono              | Toribío              |
|--|----------------------|----------------------|----------------------|
| <b>Afiliados al régimen contributivo</b> | 1.020 hab. (4,44%)   | 936 hab. (2,73%)     | 938 hab. (3,09%)     |
| <b>Afiliados al régimen subsidiado</b>   | 21.728 hab. (94,68%) | 33.060 hab. (96,53%) | 29.165 hab. (96,07%) |
| <b>Afiliados a regímenes especiales</b>  | 200 hab. (0,87%)     | 251 hab. (0,73%)     | 256 hab. (0,84%)     |

Fuente: elaboración propia IEI basada en datos de las Fichas de Caracterización Territorial, TerriData (2019).

De estas fichas de caracterización territorial se puede evidenciar que la mayor parte de la población se encuentra afiliada al régimen subsidiado: en Buenos Aires corresponde al 94,68%, en Caldono al 96,53% y en Toribío al 96,07% (TerriData, 2019). Vale la pena agregar que este régimen permite a los sectores más vulnerables del país acceder a los servicios de salud (Ministerio de Salud y Protección Social, 2019). Se muestra también que la mayor parte de la población no cuenta con los recursos suficientes para vincularse al Sistema General de Seguridad Social en Salud a través del régimen contributivo. En ese sentido, sólo el 4,44% de la población

en Buenos Aires, el 2,73% en Caldone y el 3,09% en Toribío, se catalogan como cotizantes, es decir, que pertenecen al régimen contributivo

## **Tasa de mortalidad infantil**

Otro de los indicadores que permite apreciar la calidad de vida y bienestar de una población es la tasa de mortalidad, pues da cuenta de las condiciones de salubridad en las que se encuentra un territorio. Así las cosas, la tasa de mortalidad infantil en Colombia en menores de 1 año (por cada 1.000 nacidos vivos) para el 2.016 fue del 12,4%, mientras que para el departamento del Cauca fue del 13,2%. Por su parte, en los municipios analizados la cifra fue de 9,1% en Buenos Aires, 9,8% en Caldone y 7,8% en Toribío (TerriData, 2019).

Lo anterior puede analizarse a la luz de las características de estos municipios, pues factores como la dispersión de la población en la zona rural podría explicar el porqué de la elevada tasa de mortalidad infantil, la cual, debido a la limitada presencia o incluso ausencia del Estado, implica restricciones de acceso a los servicios de salud (centros de atención médica, hogares de Bienestar Familiar, programas de salud y nutrición, entre otros).

## **Educación**

De acuerdo con los datos del Censo Nacional Agropecuario (2014), la siguiente tabla presenta la información correspondiente al nivel educativo alcanzado en los municipios de Buenos Aires, Caldone y Toribío.

Tabla 2. Nivel educativo alcanzado en los municipios de Buenos Aires, Caldono y Toribío

| Nivel Educativo   | Buenos Aires | Caldono | Toribío |
|-------------------|--------------|---------|---------|
| Preescolar        | 0,08%        | 0,13%   | 0,49%   |
| Básica Primaria   | 42,69%       | 49,97%  | 44,65%  |
| Básica Secundaria | 19,49%       | 20,28%  | 21,06%  |
| Media             | 21,47%       | 13,83%  | 15,78%  |
| Técnico           | 1,36%        | 2,30%   | 1,25%   |
| Tecnológico       | 0,33%        | 0,87%   | 0,45%   |
| Universitario     | 1,27%        | 2,13%   | 1,30%   |
| Posgrado          | 0,08%        | 0,25%   | 0,05%   |
| Ninguno           | 8,66%        | 9,66%   | 13,10%  |
| Sin Información   | 4,57%        | 0,57%   | 1,87%   |

Fuente: Censo Nacional Agropecuario (2014).

Para los tres municipios, se observa que la básica primaria es el mayor nivel alcanzado por una porción considerable de la población, seguido de la educación media en Buenos Aires y la básica secundaria en Toribío y Caldono. A esto le sigue que el 8.66% de la población en Buenos Aires, el 9.66% en Caldono y el 13.10% en Toribío, no han accedido o finalizado la básica primaria. Por último, se encuentran los niveles técnico, tecnológico, universitario y de posgrado, con porcentajes muy poco representativos para las tres municipalidades.

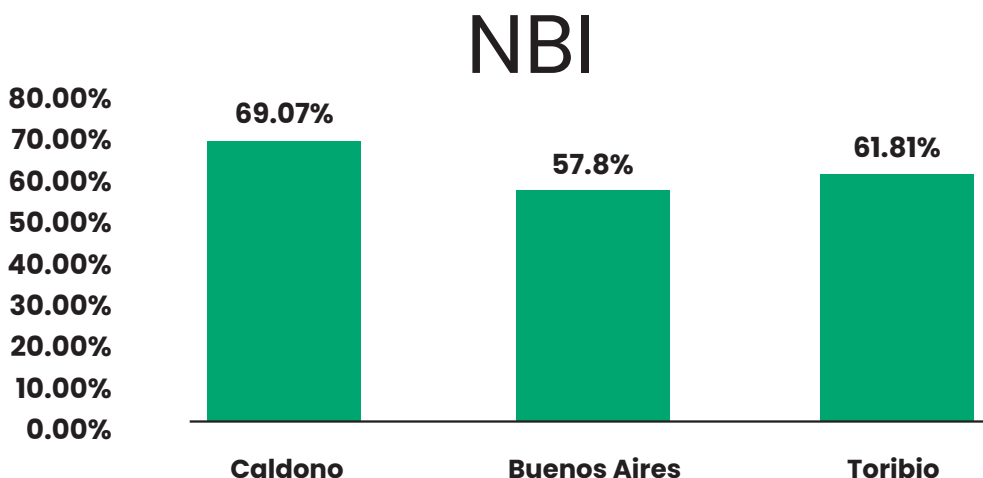
## Tasa de alfabetismo

La tasa de alfabetismo permite analizar el comportamiento del sector educativo en términos de acceso, cobertura e impacto de la educación en determinado territorio, dando cuenta del porcentaje de población que sabe leer y escribir. El comportamiento de este indicador entre 1985 y 2005 para la subregión del Norte del Cauca fue del 85%, donde Buenos Aires se ubicó por debajo del promedio. Para el caso de Caldono, según datos del CNA (2014), el 78,8% de la población rural registró sabe leer y escribir, mientras que en Toribío, de acuerdo con datos del Plan de Desarrollo Municipal (2016), la tasa de analfabetismo a 2014 fue del 10,4%, tomando como referencia la población de quince (15) años o más.

## Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

Respecto a las necesidades básicas insatisfechas (NBI), se encontró que el indicador para el departamento del Cauca es del 46,62%. Por su parte, el porcentaje de este indicador para cada uno de los municipios estudiados se muestra en la siguiente gráfica.

Figura 1. Necesidades Básicas Insatisfechas. Municipios de Caldono, Buenos Aires y Toribio.



Fuente: elaboración propia IEI basada en datos del DANE (2012).

Es importante mencionar que, con relación al acceso a los servicios de acueducto, alcantarillado y energía, aún existen limitaciones importantes en los municipios de interés. De acuerdo con los datos que se presentan a continuación (Tabla 3), se evidencia un déficit en la cobertura de servicios básicos, principalmente en el servicio de alcantarillado y, en segundo lugar, en el servicio de acueducto en Buenos Aires y Toribío.



Tabla 3. Cobertura de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica. Municipios de Caldono, Buenos Aires y Toribio.

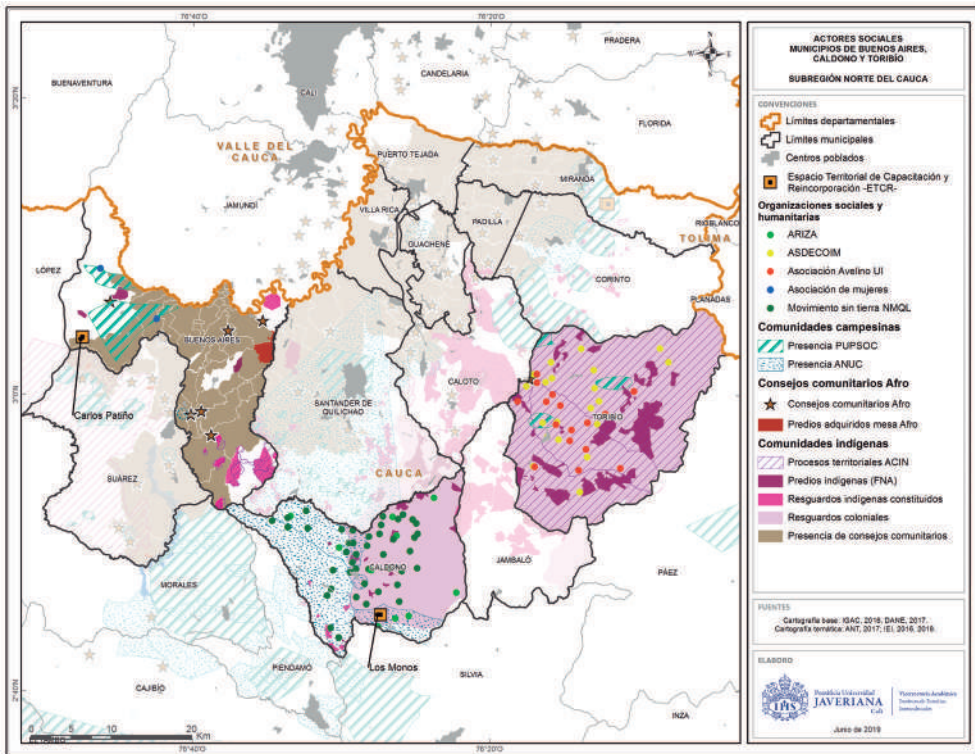
| Municipio    | Acueducto | Alcantarillado | Energía Eléctrica |
|--------------|-----------|----------------|-------------------|
| Caldono      | 79,40%    | 9,60%          | 87,40%            |
| Buenos Aires | 57,90%    | 16,50%         | 73,70%            |
| Toribio      | 66,50%    | 20,2           | 87,40%            |

Fuente: elaboración propia IEI basada en datos de las Fichas de Caracterización Territorial TerriData (2019).

## **Mapa de Actores: Comunidades indígenas, afrodescendientes, campesinas; mujeres, excombatientes, organizaciones productivas comunitarias e instituciones públicas**

Una de las características compartidas entre los municipios de Buenos Aires, Caldono y Toribío es la presencia y confluencia de distintos actores sociales: comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas, así como de excombatientes de las FARC-EP concentrados en dos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) (ver mapa 2). En esta sección se abordarán las particularidades de cada actor, a partir de sus figuras de ordenamiento territorial, el marco normativo que los cobija, sus formas de gobierno y ejercicios de planeación.

Mapa 2. Actores Sociales. Municipios de Buenos Aires, Caldono y Toribío. Subregión Norte del Cauca.



Fuente: IEI (2019).

## Comunidades Indígenas

### Figuras de ordenamiento territorial

En Colombia, las comunidades indígenas se organizan a través de resguardos que, según el artículo 63 de la Constitución Política de 1991, son tierras inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Además, se dio reconocimiento a las entidades territoriales indígenas, promoviendo la autonomía de las formas propias de gobierno de estos pueblos, y los mandatos de las autoridades propias de las comunidades, sin contrariar la constitución y las leyes nacionales. Así, a través de los

artículos 287 y 330 de la Carta Magna, se establece que las entidades territoriales -como los territorios indígenas-, estarán gobernadas por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus pobladores.

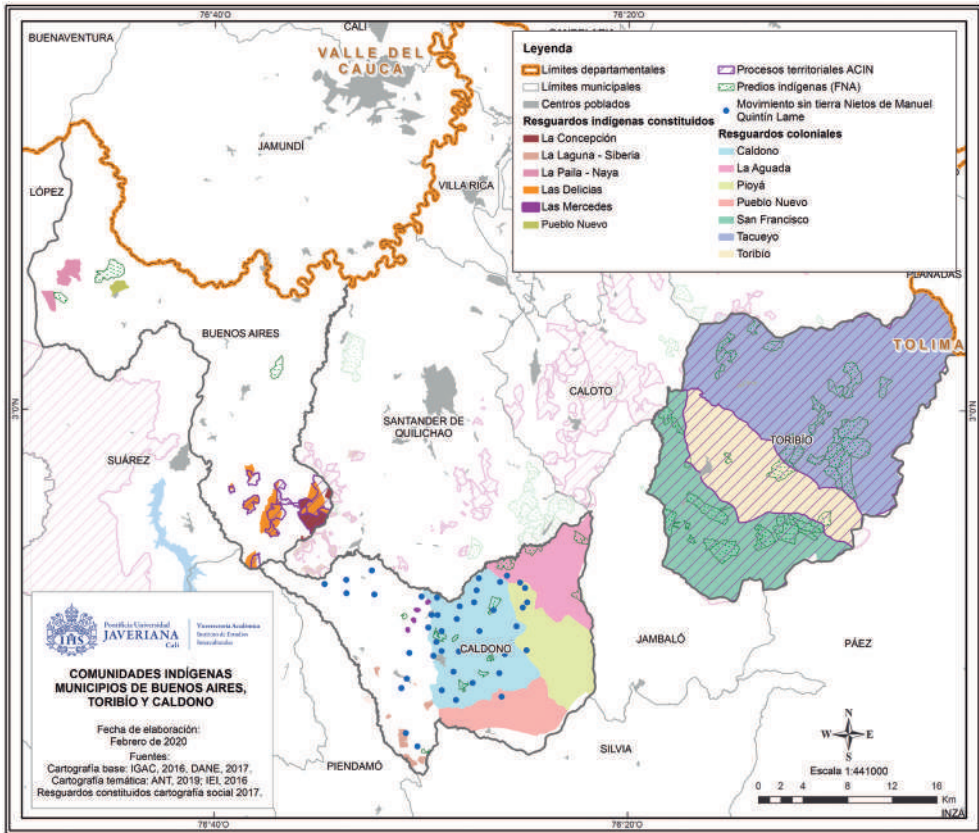
Cada resguardo es entonces una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas que cuentan con un título de propiedad colectiva que goza de las garantías de la propiedad privada. Asimismo, esta se rige según sus costumbres, por medio de una organización autónoma amparada por el fuero indígena y contando también con un sistema normativo propio (Artículo 21, Decreto 2164 de 1995).

Adicional a lo anterior, se encuentra la figura de “Resguardo de origen colonial y republicano”, entendido como un mecanismo de adjudicación territorial anterior a lo promulgado en la constitución de 1991. Esta figura se refiere a aquellos territorios que poseen cédulas reales sobre tierras otorgadas, ya sea por la corona española durante el período colonial, o por el Estado colombiano antes de la constitución del Incora (año 1961) (Duarte, 2019).

De acuerdo con el Sistema de Información Socioeconómica del Departamento del Cauca-Tangara, para el año 2018 existían en el departamento del Cauca 90 resguardos indígenas legalmente constituidos (se incluyen resguardos constituidos, solicitudes de ampliación, reestructuración, aclaración o reserva), y 40 resguardos de origen colonial y republicano (Duarte, 2019).

Como se puede observar en el mapa 3, en el municipio de Buenos Aires existen cuatro resguardos indígenas constituidos: La Paila-Naya, Las Delicias y Pueblo Nuevo Ceral, que suman 1.690 hectáreas y representan el 3,8 % de la extensión municipal; y La Concepción, que se encuentra entre los municipios de Buenos Aires y Santander de Quilichao (IEI, 2017).

Mapa 3. Comunidades indígenas municipios de Buenos Aires, Caldono y Toribío



Fuente: IEI (2020).

En el municipio de Caldono existen dos tipos de figuras territoriales vinculadas a las comunidades indígenas, correspondientes a dos resguardos constituidos: La Laguna – Siberia y las Mercedes, que suman aproximadamente 323 Ha; y cuatro resguardos coloniales: Caldono, Pueblo Nuevo, La Aguada y Pioyá, con una extensión de aproximadamente 21.050 Ha<sup>11</sup>. Las comunidades indígenas están distribuidas en todo el municipio, aunque su principal ubicación está determinada por los límites de los resguardos coloniales, cercanos por la cuenca del río Ovejas, y por la

<sup>11</sup> Es importante señalar que el resguardo de Pueblo Nuevo comparte jurisdicción con los municipios de Caldono y Silvia.

intersección con el río Chindaco en línea recta hacia el norte hasta llegar al río Mondo. A su vez, en la parte baja y media del municipio hay presencia de población campesina, principalmente, en los corregimientos de Pescador, Siberia, Pital y Cerro Alto.

Por último, en el municipio de Toribío, todos los resguardos son ubicados de origen colonial y republicano: el resguardo indígena de Tacueyó, el de Toribio (localizado en la cabecera municipal), y el de San Francisco.

## **Ejercicio de gobierno**

El ejercicio de gobierno dentro de las comunidades indígenas define a los cabildos como figuras de autoridad política. En ese sentido, el cabildo es la forma de gobierno del resguardo indígena, constituyéndose como una entidad pública especial, cuyos líderes son elegidos y reconocidos por la misma comunidad, con una organización sociopolítica tradicional, cuya función es representar legalmente a la comunidad, ejercer la autoridad y realizar las actividades que le atribuyen las leyes, sus usos, costumbres y su reglamento interno (Artículo 2, Decreto 2164 de 1995). Los cabildos son los encargados de poner en marcha la jurisdicción especial indígena en materia de control territorial, educación, salud y justicia, además de administrar los recursos asignados por el Sistema General de Participaciones.

El *control territorial* para las comunidades indígenas del Norte del Cauca se gestiona a través de la Guardia Indígena, la cual busca vigilar, defender y controlar el territorio de los pueblos indígenas de las dinámicas de la violencia que atentan contra el bienestar de la comunidad, utilizando únicamente un bastón de mando o “chonta”. La guardia no es una estructura policial sino un mecanismo ancestral humanitario de resistencia civil conformado por niños, mujeres y adultos (CRIC, 2019).

La *educación* para las comunidades indígenas funciona a partir de la generación de alternativas a las formas de educación tradicional desarrolladas en los territorios, a través de un sistema educativo propio que se orienta hacia la etnoeducación. Esta propuesta pretende incluir sus

saberes ancestrales y articular elementos como la cultura y la naturaleza en los procesos de formación, por

medio de la integración de los niños, jóvenes adultos y mayores en los espacios políticos, económicos, culturales, sociales, espirituales y familiares (CRIC, s.f.).

La *salud* es uno de los temas más relevantes para comprender las dinámicas territoriales de las comunidades indígenas. En el departamento del Cauca se ha creado el Sistema Indígena de Salud Propio e Intercultural (SISPI), un modelo que surge en el marco del derecho a la salud de los pueblos indígenas y parte del respeto, la cosmovisión y prácticas culturales de cada pueblo, integrando la sabiduría ancestral, la identidad y el pensamiento de los pueblos (Asociación Indígena del Cauca, 2018).

La *justicia propia* supone un conjunto de normas a partir de las cosmovisiones y determinación de las comunidades indígenas. La Jurisdicción Especial Indígena se ejerce únicamente en estos territorios y está direccionada únicamente hacia los miembros pertenecientes a dicha población. Así las cosas, cada comunidad tiene la potestad de designar a las autoridades competentes encargadas de administrar justicia, así como de establecer los procedimientos y las sanciones correspondientes (IEI, 2019).

## **Ejercicios de Planeación**

En el marco de los ejercicios de autonomía territorial y del reconocimiento de derechos de los grupos étnicos y, particularmente, de las comunidades indígenas en Colombia, es posible encontrar instrumentos de planeación propios de los territorios indígenas conocidos como Planes de Vida. En ellos se consignan las necesidades y prioridades de las comunidades, así como sus visiones acerca del bienestar, el desarrollo, el ejercicio de gobierno, el control territorial, la salud y la educación.

En el municipio de Caldono, las comunidades indígenas se encuentran en el territorio ancestral *Sa'th Tama Kiwe*, integrado por los seis resguardos, los cuales hacen parte de la Asociación de Cabildos Indígenas Ukawé sx Nasa Çxhab de Caldono, conformada por los cabildos de Pueblo Nuevo,

Caldono, La Laguna, Las Mercedes, Pioyá y la Aguada. Esta asociación reúne aquellos mandatos y lineamientos estipulados comunitariamente en el Plan de Vida Zonal a través de cinco programas: a) economía propia; b) paz y gobernabilidad; educación propia e intercultural; c) salud propia e intercultural (SISPI); d) cuidado de la madre tierra y territorialidad (Asociación de Cabildos Indígenas de Caldono, 2019).

Por otro lado, en el municipio de Toribío, el *Proyecto Nasa* (Asociación de Cabildos Indígenas de Toribío, Tacueyó y San Francisco) ha construido y revitalizado su Plan de Vida. Allí se articulan los principios de vida, es decir, el sentido espiritual y los sueños de los Nasa, integrando las visiones de las autoridades tradicionales y de la comunidad. Se concentra en cuatro ejes principales: a) ámbito familiar b) ámbito de gobierno c) ámbito territorio y d) ámbito comunidad.

## **Organizaciones indígenas y otros espacios organizativos**

Las comunidades indígenas se organizan alrededor de las autoridades tradicionales y espirituales, que a nivel local son los cabildos, y a nivel zonal o municipal, son las asociaciones de cabildos. Para el caso del Norte del Cauca se congregan a nivel zonal en la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN), un proceso organizativo de comunidades indígenas que surge en 1994, enmarcado en el Decreto 1088 de 1993, el cual promueve el cumplimiento de los mandatos de las autoridades indígenas, conformada por la consejería mayor de la Çxhab Wala Kiwe<sup>12</sup> (ACIN, 2019). No obstante, es pertinente aclarar que, para el caso puntual de Caldono, es la Asociación de Cabildos Indígenas de Caldono Sath Tama Kiwe la que agrupa a los cabildos de este departamento.

A nivel departamental, es el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) la organización que agrupa a cabildos y asociaciones indígenas del Cauca.

---

<sup>12</sup> El Territorio de la CXHAB WALA KIWE está conformado por 19 cabildos indígenas: 16 constituidos como resguardos y tres que no se han logrado constituir. Se localiza en diferentes municipios del departamento del Cauca, entre los que se destacan Buenos Aires, con los resguardos Las Delicias y Pueblo Nuevo Ceral y el municipio de Toribío con sus tres resguardos Tacueyó, Toribío, San Francisco (ACIN, s.f.).

Actualmente está conformado por 115 cabildos y 11 asociaciones de cabildos y, agrupa 84 resguardos legalmente constituidos de 8 pueblos indígenas: Nasa – Paéz, Guambiano Yanaconas, Coconucos, Eperaras – siapidaras (Emberas), Totoroes, Inganos y Guanacos.

Por otro lado, la Coordinación Nacional de Pueblos Indígenas (CONPI) es un proceso adscrito al movimiento Marcha Patriótica, que surge como alternativa a los procesos de la ACIN y el CRIC. En esta coordinación se encuentran organizaciones que abordan desde el aspecto productivo, hasta las dinámicas políticas en la región Norte del departamento del Cauca (Rodríguez y Espitia, 2018). En Caldoño, se agrupa a la Asociación Regional Indígena por la Defensa de la Soberanía Alimentaria (ARISA) y el Movimiento Sin Tierra Nietos de Quintín Lame, organizaciones que cuentan con una base juvenil significativa que se distancia de las propuestas o estructuras más tradicionales de autoridad, como la figura de los cabildos y los proyectos zonales. En el municipio de Buenos Aires hay presencia de dicho proceso.

## Comunidades afrodescendientes

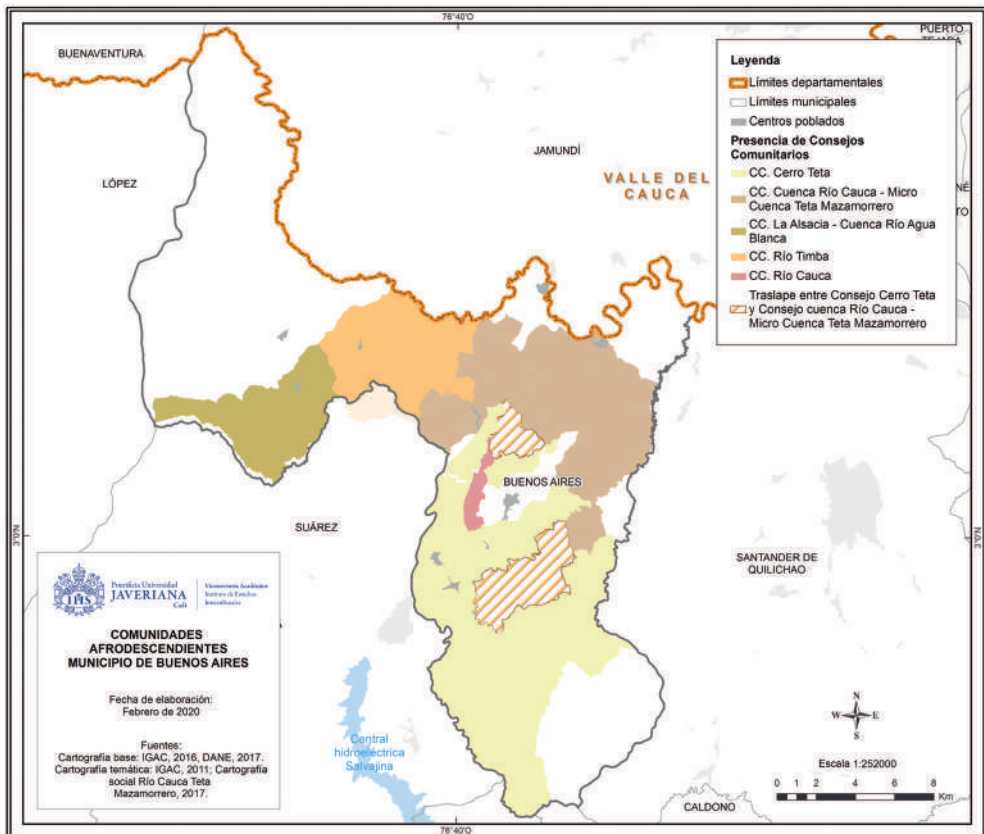
A partir del artículo transitorio 55 de la Constitución Política de Colombia y posteriormente, a través de la Ley 70 de 1993, se establecen y reconocen los mecanismos para la protección de la identidad cultural y el reconocimiento del derecho colectivo sobre la propiedad de la tierra para las comunidades afro en Colombia. Para el manejo y administración de los territorios colectivos, se han constituido los consejos comunitarios, que son además, las figuras de autoridad y gobierno propio. No obstante, si bien uno de los alcances de la Ley 70 fue la titulación colectiva de los territorios baldíos del Pacífico para las comunidades afrocolombianas y raizales, dicha ley no reconoció el derecho de las titulaciones colectivas a muchas comunidades afro de otras regiones del país, como en el Norte y el Centro del departamento del Cauca.

Pese a lo anterior, en la región del Norte del Cauca es posible encontrar cinco consejos comunitarios ubicados en Buenos Aires, municipio donde



el 68.22% de la población pertenece a comunidades negras; estos son: el consejo comunitario Cerro Teta, CC Río Cauca-Micro Cuenca Teta Mazamorrero, CC La Alsacia-Cuenca Río Agua Blanca, CC Río Cauca, y CC Río Timba (ver mapa 4). Vale la pena mencionar que, tal como se observa en el mapa, hay una zona de traslape entre el CC Cerro Teta y CC cuenca Río Cauca- Micro Cuenca Teta Mazamorrero. En los municipios de Caldono y Toribío no hay presencia de consejos comunitarios dado que la mayor parte de su población es indígena.

Mapa 4. Comunidades afrodescendientes Municipio de Buenos Aires



Fuente: IEI (2020).

## **Ejercicios de planeación.**

Entre los ejercicios de planeación territorial de las comunidades étnicas en Colombia, se encuentran los planes de etnodesarrollo de las comunidades afrocolombianas. Estos permiten consignar sus visiones de desarrollo, así como las comprensiones específicas sobre su vida y sus territorios.

En la región del Norte del Cauca las comunidades afro construyeron el Plan de Etnodesarrollo 2015-2035 ¡Cambios para vivir mejor!, donde se plantea una visión territorial a 20 años para los municipios de Suárez, Buenos Aires, Santander de Quilichao, Caloto, Corinto, Miranda, Padilla,

Puerto Tejada, Villa Rica y Guachené. La construcción del plan tiene la pretensión de ser referente de las políticas públicas de largo plazo de la región y contiene 9 ejes, que reúnen las principales problemáticas y temas de interés concertados por las comunidades negras del Norte del Cauca. Estos ejes son: 1) Gobierno, gobernanza, gobernabilidad y control social; 2) Bienestar social, infraestructura social y buen vivir; 3) Educación y Etnoeducación; 4) Crisis Humanitaria, Víctimas, Postconflicto; 5) Derechos humanos e integridad étnica y cultura; 6) Género y Generación; 7) Fortalecimiento de la economía afrocolombiana del Norte del Cauca; 8) Territorio – Ambiente; y 9) Comunicación.

## **Organizaciones de las comunidades afrodescendientes**

A continuación, se presentan las organizaciones más significativas de las comunidades afrodescendientes que tienen incidencia en la región del Norte del Cauca desde al ámbito local, regional y nacional.

- Proceso de Comunidades Negras (PCN): El ámbito nacional agrupa a 120 organizaciones étnico-territoriales y a nivel regional, se estructura a través de palenques. Para la región del Norte del Cauca, el palenque que agrupa a consejos comunitarios y otras organizaciones afrocolombianas de base es el palenque del Alto Cauca.
- Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca (ACONC): Es una organización étnico territorial que agrupa 43 consejos comunitarios

del Norte del Cauca y tiene presencia en aproximadamente 10 municipios de este departamento, entre ellos, Buenos Aires. Sus principales preocupaciones tienen que ver con el cumplimiento de la Ley 70 de 1993, los derechos humanos, la preservación de las tradiciones, la defensa del territorio y la conservación del medio ambiente (IEI, 2019).

- Unidad de Organizaciones Afrocaucanas (UOAFROC): Es una organización sin ánimo de lucro orientada hacia el desarrollo social, que agrupa alrededor de 240 organizaciones afro (UOAFROC, 2019). UOAFROC se constituyó legalmente en el 2003 y nace como un espacio de asociación para las diferentes expresiones organizativas de la región para promover la defensa de los derechos colectivos, el territorio, la seguridad, la soberanía y autonomía alimentaria, así como la concertación con otras comunidades étnicas.

## Comunidades Campesinas

En Colombia, las comunidades campesinas, a diferencia de las comunidades étnicas, no cuentan con un reconocimiento diferencial de derechos, por lo tanto, no existe una única definición sobre el campesinado. La Ley 200 de 1936<sup>13</sup> y la Ley 135 de 1961<sup>14</sup> constituyen, durante el siglo XX, los primeros intentos de incorporar al sistema jurídico reformas agrarias tendientes a lograr una mejor redistribución de la tierra para hacerle frente a la proliferación del latifundio improductivo heredero de las encomiendas

---

<sup>13</sup> Esta ley incorporó la función social de la propiedad relativizando la tradicional teoría del derecho a la propiedad privada consagrada en el código civil como derecho absoluto. Además, definió el concepto de baldíos, estableció las reglas para el acceso a la propiedad, las reglas de la usucapión agraria y creó la jurisdicción agraria. Sin embargo, esta reforma no cumplió con los objetivos de redistribución y acceso dejando al país rural, en una situación de concentración de tierras peor a la que intentaba hacer frente. La jurisdicción agraria empezó a operar años después de su creación y fue abolida en 1943.

<sup>14</sup> La Ley 135 de 1961 o de reforma agraria pretendió modificar, principalmente, la estructura social agraria, aplicando medidas técnicas de expropiación y redistribución, eliminando la inequitativa concentración de la propiedad, así como su fraccionamiento antieconómico. Mediante esta ley se creó el Instituto Colombiano de Reforma Agraria – INCORA como parte de la institucionalidad vinculada al Ministerio de Agricultura, para administrar las tierras de la nación y garantizar el acceso y la figura de las Unidades Agrícolas Familiares-UAF. No obstante, los beneficios entregados por la ley fueron mínimos y la expansión del fenómeno de concentración y acaparamiento siguieron siendo la norma en la distribución de las tierras en el país.

y, principalmente, del modelo hacendatario que caracterizó la historia rural del país desde el siglo XVI al XX. En ese sentido, si bien no constituyen instrumentos jurídicos que hacen alusión directa al reconocimiento del campesinado y sus derechos, si corresponden a reformas logradas gracias a las movilizaciones sociales y luchas campesinas de los años 20 y 60, respectivamente. Estos elementos jurídicos son importantes para rastrear los primeros intentos de permitir a los sujetos de reforma agraria – comunidades campesinas sin o con muy poca tierra – el acceso a la tierra y a los demás factores productivos.

Un avance significativo se logró a través de la Constitución de 1991, en tanto incorporó la participación de sectores que jamás habían sido reconocidos por la institucionalidad colombiana. En ese sentido, la carta política otorgó ciertas garantías a los trabajadores agrarios, derivadas de las obligaciones impuestas al Estado colombiano. Así, se estableció la función social y ecológica de la propiedad en el artículo 58, la obligación del Estado para permitir y garantizar el acceso a la tierra, y todos los demás factores productivos (artículo 64)<sup>15</sup>, la obligación de promover y proteger la producción de alimentos en el artículo 65, y la obligación de dictar las disposiciones requeridas para permitir el acceso a crédito (artículo 66). No obstante, cabe aclarar que dichas garantías no implican el reconocimiento del campesinado en tanto sujeto político y de derechos.

El movimiento campesino colombiano se ha venido integrando en una organización global conocida como la Vía Campesina, marco en el que se construyó una propuesta de derechos del campesinado presentada ante el consejo de Derechos Humanos de la ONU. En 2018, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó definitivamente la Declaración Internacional de Derechos de los campesinos y campesinas, un instrumento jurídico que buscaba reforzar la protección y desarrollo integral del campesinado,

---

<sup>15</sup> Este artículo constituyó el fundamento jurídico para la creación de la Ley 160 de 1994, el cual puede leerse en clave de reconocimiento de derechos para el campesinado: el derecho para acceder a tierras baldías de la nación (artículos 65 a 72), para acceder a dichas tierras en las condiciones y extensiones establecidas por la UAF (artículo 38) y el derecho a constituir territorialidades campesinas dirigidas a mejorar las condiciones de vida del campesinado y a estabilizar la economía campesina, mediante la figura de las Zonas de Reserva Campesina como resultado de las movilizaciones campesinas cocaleras de 1996 (Título XIII de la Ley 160 de 1994; Decreto 1777 y el Acuerdo 024 de 1996).

sus comunidades y demás sectores que viven y trabajan en el mundo rural en condiciones de vulnerabilidad y abandono. Sin embargo, el actual gobierno colombiano se abstuvo de votar la aprobación de la propuesta y se sigue absteniendo de su reconocimiento para integrar el Bloque de Constitucionalidad.

Por su parte, a través del Decreto 870 de 2014, Colombia reconoció a la Cumbre Agraria Campesina, Étnica y Popular en el 2014 como interlocutor válido para el gobierno nacional. En el 2016 se presentó el Proyecto de Acto Legislativo 012 de 2015, por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de derechos, su derecho a la tierra y a la territorialidad campesina y se adoptan disposiciones sobre la consulta popular. En el año 2017, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia-ICANH publicó un documento técnico con elementos para conceptualizar “lo campesino” en Colombia y, durante el mismo año, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU adoptó la resolución de los derechos para los campesinos.

En el 2018, como resultado de la tutela interpuesta por las organizaciones campesinas del Cauca y Dejusticia, así como el fallo emitido por la Corte Suprema de Justicia para elaborar estudios complementarios al Censo Nacional Agropecuario (2014), y el Censo Poblacional (2018), el DANE se comprometió a incorporar la categoría de campesino y campesina en el Censo y en los demás instrumentos estadísticos de medición demográfica.

Igualmente, en ese mismo año se conformó la comisión de expertos para definir el concepto de campesinado. Esto dio como resultado la creación de un documento que contenía dicha definición, así como los criterios para su inclusión en los instrumentos de conteo y medición elaborados por el DANE. Por su parte, la Corte Constitucional ha reconocido en varias de sus sentencias al campesinado como sujeto de especial protección constitucional y, por lo tanto, como sujeto de derechos (C-371 de 2014, C-077 de 2017, etc.). Así mismo, recientemente, la Procuraduría General de la Nación mediante la directiva N. 007 del 11 de junio de 2019, reconoció al campesinado como sujeto de derechos integrales y sujeto de especial protección constitucional en los escenarios determinados por la Corte Constitucional.

## **Figuras de ordenamiento territorial**

Actualmente existen dos figuras de ordenamiento territorial asociadas a las comunidades campesinas: las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y los Territorios Campesinos Agroalimentarios (TCAM). A continuación, se detallan ambas figuras y se hace referencia a las principales organizaciones del campesinado en la región del Norte del Cauca. Hay que señalar que las organizaciones campesinas en el nivel municipal y local se articulan desde las Juntas de Acción Comunal (JAC), comités veredales y organizaciones productivas.

### **Zonas de Reserva Campesina (ZRC)**

Las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) son una figura legal de ordenamiento territorial, reconocida a partir de la Ley 160 de 1994 (artículos 79,80 y 81) y reglamentadas en el Decreto 1777 de 1996, compilado en el Título 13 del Decreto 1071 del 26 de mayo de 2015, decreto único reglamentario del sector administrativo agropecuario, pesquero y de desarrollo rural. Entre los objetivos de las ZRC se encuentra la creación de condiciones para la consolidación y desarrollo sostenible de la economía campesina, la ejecución integral de las políticas de desarrollo rural y el fortalecimiento de espacios de concertación social, política, ambiental y cultural entre el Estado y las comunidades rurales (Decreto 1777 de 1996, art. 2).

Las comunidades campesinas en el departamento del Cauca cuentan con cerca de 13 solicitudes para la conformación de ZRC en diferentes municipios o polígonos ante el extinto Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), ahora Agencia Nacional de Tierras (ANT). Hasta el momento, solamente una de ellas se encuentra con resolución de inicio para su conformación ante la ANT, y es la ZRC- Interétnica e Intercultural de la Tuna, ubicada en el municipio de Santa Rosa, al sur del departamento (IEI, 2019). En el Norte del Cauca, y específicamente para los municipios de interés de este libro, existe una solicitud para constitución de una ZRC en el municipio de Buenos Aires.

## **Territorios Campesinos Agroalimentarios (TCAM)**

Los Territorios Campesinos Agroalimentarios aparecen como una propuesta alternativa a la figura de las ZRC. Esta surge desde el Coordinador Nacional Agrario (CNA), un sector del campesinado que no se siente representado o identificado con la figura de zona de reserva campesina, puesto que no recoge su visión cultural y política (IEI, 2019).

Los TCAM se caracterizan por ser territorios habitados por campesinos que propenden por la soberanía alimentaria de la población colombiana. Mediante esta figura se regula el acceso a recursos naturales (tierra, agua, energía, etc.), se planifica el territorio y se promociona del bien común (IEI, 2019). Es posible identificar aspiraciones para la conformación de los TCAM en los municipios de Mercaderes, El Tambo, Cajibío y Balboa, ubicados en el sur del Cauca.

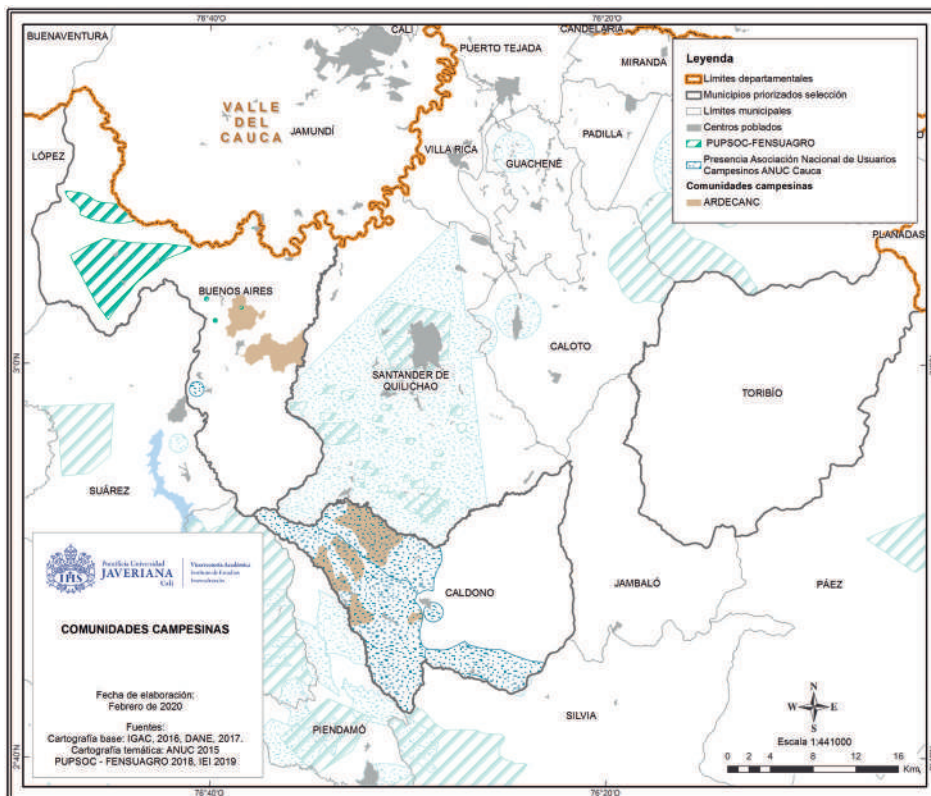
### **Organizaciones Campesinas.**

Como se observa en el mapa 5, en Buenos Aires hay presencia de la Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (FENSUAGRO), una organización nacional de segundo nivel que en el Cauca reúne a asociaciones de pequeños agricultores; y del Proceso de Unidad Popular del Suroccidente (PUPSOC), organización conformada a nivel regional por coordinaciones en los departamentos de Cauca, Nariño y Valle del Cauca. A nivel nacional, tanto PUPSOC como

FENSUAGRO hacen parte del movimiento político y popular Marcha Patriótica y de la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC).

Así mismo, en este municipio también hay presencia de la Asociación Regional para el Desarrollo Campesino Norte Caucaño (ARDECANC) y de la Asociación de Trabajadores Campesinos del Alto Naya (ASTRAZONAYA). Esta última también opera en Buenaventura e integra doce juntas de acción comunal (10 en Buenos Aires y 2 en Buenaventura) y junto con la Asociación de trabajadores y pequeños propietarios agrícolas, hace parte de los procesos de FENSUAGRO.

Mapa 5. Comunidades campesinas



Fuente: IEI (2020).

Para el caso del municipio de Caldono, se observa que las principales organizaciones campesinas presentes son ARDECANC y la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC). Así mismo, hay presencia de la Asociación Campesina de Caldono (ASOCAL), la cual, a nivel regional se articula con los procesos de la Unidad Popular del Suroccidente (PUPSOC). Por otro lado, vale la pena mencionar que la Asociación de Juntas Comunales (ASOCOMUNAL) se configura como un espacio de coordinación para la acción comunal que resulta relevante en tanto articula a juntas campesinas e indígenas.



Por último, es importante mencionar que en el municipio de Toribío no se articulan procesos organizativos campesinos pues el 94,82% de su población es indígena.

## La situación de las mujeres en el Norte del Cauca

La legislación colombiana contempla medidas generales que reconocen y protegen los derechos fundamentales de las mujeres. En lo que se refiere a la mujer rural, se contempla el derecho al acceso a tierras, y el reconocimiento de su aporte a la economía campesina y el desarrollo rural en el país (Parada Hernández, 2018).

Desde la segunda mitad del siglo XX, la legislación ha tenido avances en materia de reconocimiento de derechos e inclusión de la mujer rural. Por ejemplo, la Ley 160 de 1994, otorgó prelación en la titulación para las mujeres y hombres rurales sin títulos de propiedad y en situación de pobreza, así como para aquellas mujeres violentadas, en condición de abandono o de viudez. Así mismo, otorgó a la Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas (ANMUCIC) un lugar en el Comité Ejecutivo del Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (INCORA). Cuatro años más tarde, la Ley 30 de 1998 reconoció los derechos para la mujer, como sujetas de los procesos de democratización de la propiedad, y además se aprobó la participación de las mujeres en el comité nacional de INCORA, así como en sus comités regionales.

Por otro lado, mediante la Ley 731 de 2002 se planteó el acceso prioritario a la tierra para las pequeñas propietarias; el acceso a fondos de financiamiento del sector rural; la entrega de subsidios familiares de vivienda rural para las mujeres rurales y la participación de las mujeres rurales en los planes, programas y proyectos de reforestación. Además, la Ley 581 del 2000 reglamenta la participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos de poder público, de acuerdo con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Política.

En el marco del conflicto armado colombiano, es importante mencionar que la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011), incluyó como sujetos de reparación colectiva a las mujeres rurales víctimas de la guerra, así como a lideresas sociales, cuya muerte o victimización haya impactado a un sujeto colectivo o comunitario. Por otro lado, también se encuentra la Ley 1719 de 2014, que tiene por objeto la adopción de medidas para garantizar el derecho de acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual asociada al conflicto armado interno.

Ahora bien, además de estas consideraciones acerca del marco normativo que reconoce los derechos para las mujeres rurales en Colombia, es importante tener en cuenta la situación particular de aquellas que habitan la región del Norte del Cauca para efectos del análisis aquí propuesto.

De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda del DANE (2018), el departamento del Cauca cuenta con una población de 1.464.488 habitantes, donde el 50.5% son mujeres, es decir, 627.670. Además, vale la pena mencionar que la mayor parte de la población se concentra fundamentalmente en la zona rural (60,4 %).

Según datos del Censo Nacional Agropecuario (2015) las mujeres tomaron decisiones de producción en el 38,5% de las Unidades Productivas Agropecuarias (UPA). A pesar de lo anterior, el mismo censo señala que las UPA en cabeza de mujeres son generalmente de menor tamaño, en comparación con las de los hombres del mismo segmento socioeconómico. Del total de unidades productivas agropecuarias (UPA) de mujeres, el 79% tiene menos de 5 hectáreas y, de ese porcentaje, solamente el 9,5% declara tener un régimen de tenencia propia.

Lo anterior da cuenta de la escasa participación de las mujeres en el sector rural del departamento, y de la inequidad a la que se enfrentan tanto en el tamaño promedio de sus UPA, como en el acceso a dominios de propiedad individual. En el territorio, estas dificultades constituyen una problemática que impacta directamente en la independencia económica y en los espacios públicos y privados que estas ocupan.

En cuanto a lo organizativo, de acuerdo con la caracterización de las organizaciones comunitarias de base realizada por el IEI (2018), los municipios de Buenos Aires y Caldono cuentan con un total de 18 organizaciones, de las cuales 4 son de mujeres. Del resto de organizaciones, solamente una cuenta con un 75% de mujeres en el grupo de trabajo, mientras que las otras 13 tienen menos de la mitad de las mujeres en sus grupos y solo un 25% de estas se involucran en el proceso organizacional y/o productivo.

### **Principales reivindicaciones de las mujeres rurales del Norte del Cauca**

En correspondencia con las principales reivindicaciones de las organizaciones y colectivos de la región, las demandas de las organizaciones de las mujeres rurales del Norte del Cauca tienen que ver con diversos asuntos, entre ellos, el trabajo doméstico y de cuidado no remunerados; las exigencias frente a la participación con incidencia, y la consolidación de su liderazgo en organizaciones mixtas. En lo relacionado con los asuntos productivos, se reivindica el derecho a la titularidad de la tierra, a la asistencia técnica y a la toma de decisiones productivas. Además, desde diversas organizaciones se han liderado encuentros para rescatar la importancia de la mujer para la economía campesina y el sector rural.

Otra de las preocupaciones fundamentales de las mujeres del departamento del Cauca, tiene que ver con el conflicto armado, debido justamente a que esta ha sido una de las regiones más afectadas. Frente a ello, las organizaciones de mujeres han liderado iniciativas de construcción de paz, proponiendo consignas de reconocimiento nacional como “No queremos parir hijos para la guerra”.

Las mujeres rurales del Norte del Cauca han logrado a través de sus organizaciones, movilizar demandas frente a sus vivencias particulares en los territorios. Además, desde los distintos colectivos feministas y no feministas, se ha logrado incidir en la creación de espacios de formación y participación que han posibilitado la defensa de sus territorios.

Entre los colectivos y organizaciones de mujeres del Norte del Cauca, vale la pena destacar la labor de Mujeres Diversas y Paz, un colectivo conformado por 14 organizaciones de la zona rural y urbana de Santander de Quilichao, el cual ha tenido una participación activa en relación con el proceso de paz y la construcción de saberes alrededor de la protección de los recursos naturales en ese municipio.

Por otro lado, es importante mencionar la “Agenda de Paz de Mujeres del Cauca: Unidas pactamos paz y exigimos justicia social”, una iniciativa de visibilización política y exigibilidad de derechos en la que participan aproximadamente 70 mujeres pertenecientes a 17 organizaciones sociales del departamento. Su apuesta se condensa en cuatro ejes de discusión: 1) la militarización de los territorios; 2) la violencia contra las mujeres; 3) las barreras para el acceso a la tierra y la propiedad para las mujeres; y 4) la exclusión en la participación y representación política de las mujeres en instancias decisivas (Agenda de Paz de las Mujeres del Cauca, 2014).

Por último, la Ruta Pacífica de las Mujeres (regional Cauca) es una organización que se ha encargado de fortalecer la incidencia política de las mujeres en las organizaciones sociales y en los espacios institucionales del departamento, y de empoderar a las organizaciones y colectivos de mujeres mediante la formación política y el acompañamiento psicosocial. Actualmente, la Ruta hace presencia en cuatro subregiones del Cauca. En la subregión Norte, específicamente, tiene incidencia en los municipios de Villa Rica, Buenos Aires, Puerto Tejada, Caloto, Caldono, Miranda y Corinto.

## Población excombatiente

La región del Norte del Cauca históricamente se ha caracterizado por ser una zona de confluencia de actores armados en disputa por el control territorial, debido a la existencia de corredores estratégicos para el tránsito de economías ilegales. Uno de los grupos que ha tenido presencia en la región es la guerrilla de las FARC-EP (Bloque Occidental Comandante Alfonso Cano), cuyos miembros actualmente se encuentran

atravesando un proceso de reincorporación, producto del acuerdo de paz con el gobierno nacional.

En lo político, este proceso ha implicado la conformación del partido político FARC- Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común- mediante el acto legislativo No. 03 del 23 de mayo de 2017, a partir del cual las FARC-EP formalizaron su incorporación a la participación política. Actualmente, la bancada de este partido en el Congreso de la República está conformada por 9 representantes (5 congresistas y 4 representantes a la cámara). Además, en las elecciones regionales de 2019, Marino Grueso consiguió la alcaldía de Guapi en coalición con la Unión Patriótica, Colombia Humana y Maíz, mientras que Julián Conrado (ex miembro del Bloque Caribe) ganó la alcaldía de Turbaco, en el departamento de Bolívar.

En la esfera económica, el proceso de reincorporación se tradujo en la conformación de ECOMÚN (Economías Sociales del Común), una cooperativa nacional autorizada por la Corte Constitucional, para recibir y administrar los recursos de la reincorporación individual y colectiva. En el marco de esta figura, a mayo 30 de 2018, se habían conformado 70 cooperativas de ex integrantes asociando a 3.276 personas en proceso de reincorporación (Documento CONPES 3931, 2018).

En cuanto a lo social, se planteó el desarrollo de procesos de formación para excombatientes, así como su estancia en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR)<sup>16</sup>, antes conocidos como Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN)<sup>17</sup> y Puntos Transitorios de Normalización (PTN). Estas figuras nacen en el marco de los acuerdos de La Habana, específicamente en el punto 3 (sobre la terminación del conflicto). Se trata de áreas temporales y transitorias para llevar a cabo el

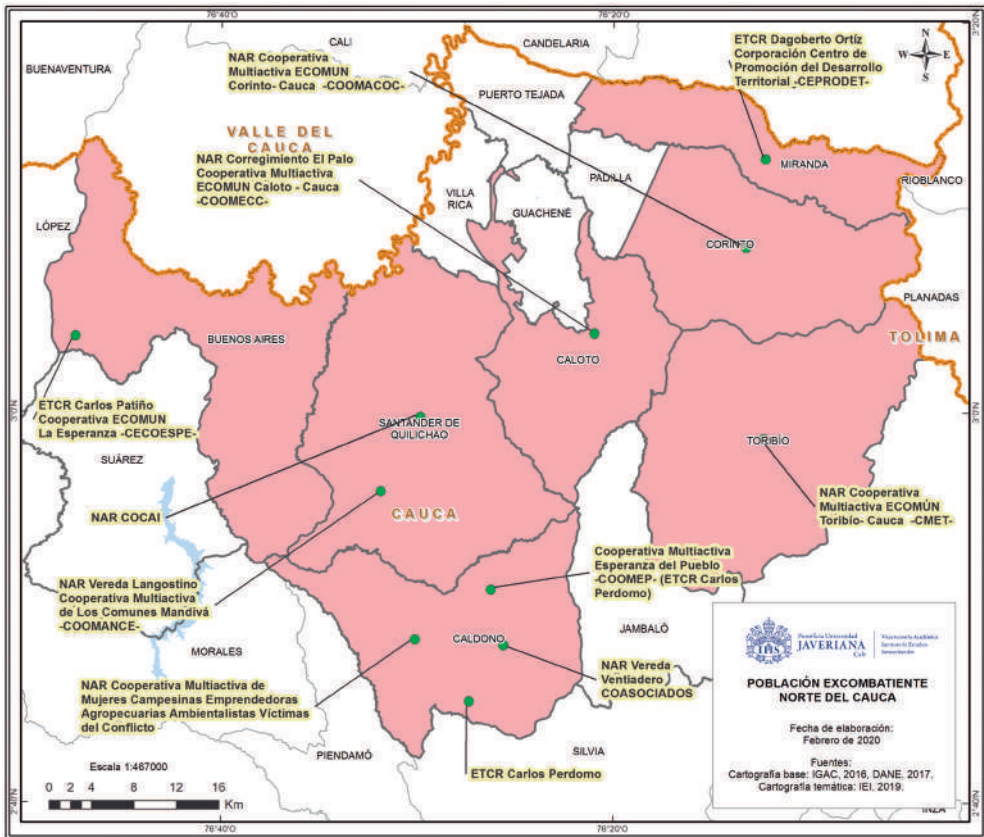
---

<sup>16</sup> De acuerdo con el Decreto 1274 de 2017 y el Decreto 2026 de 2017, las Zonas Veredales Transitorias de Normalización, se transformaron en 24 Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), creados para capacitar a los integrantes de las FARC-EP, preparar proyectos productivos y atender las necesidades de formación técnica de las comunidades aledañas en un modelo de reincorporación comunitaria (ARN, 2019). El funcionamiento de los ETCR estaba previsto hasta el 15 de agosto de 2019, momento en el cual expira el estatuto jurídico de los 24 espacios. Sin embargo, actualmente se están adoptando medidas para ampliar el suministro de alimentos y servicios básicos, mientras se establecen los mecanismos a largo plazo.

<sup>17</sup> Creadas en 2016 con una vigencia inicial de 6 meses, estas figuras fueron extendidas por otros 6 meses, hasta el 15 de agosto de 2017.

proceso de dejación de armas e iniciar el tránsito hacia la legalidad. A nivel nacional, se establecieron 20 ZVTN y 7 PTN. Tres de las 20 zonas veredales se ubicaron en el departamento del Cauca: en la vereda El Ceral/La Elvira en el municipio de Buenos Aires; en la vereda San Antonio de los Monos en Caldoño; y en la vereda de Monterredondo en Miranda (ver mapa 6).

Mapa 6. Población excombatiente en el Norte del Cauca



Fuente: IEI (2020).

La ZVTN de Caldoño fue la única ubicada en territorio étnico en el país; se dividió en dos campamentos cada uno en un resguardo colonial: Pueblo Nuevo y San Lorenzo de Caldoño, y su instalación contó con la aprobación de 4 de los 6 cabildos del municipio. El 87,2 % de las y los excombatientes

que se concentraron en esta zona, indicaron pertenecer a una comunidad étnica y, de esta población, el 99,4% se reconoció como indígena, donde el 36,3% habla Nasa Yuwe (lengua del pueblo Nasa), lo que indica que en gran medida hacen parte de la comunidad Nasa. Para este caso, en 2017 el equipo de educación del Bloque Occidental Comandante Alfonso Cano BOCAC aplicó 383 censos y 430 tamizajes, los cuales evidenciaron que el 82,8 % de la población excombatiente son hombres, mientras que el 17,2% son mujeres.

Por otro lado, la ZVTN del municipio de Buenos Aires, ubicada en El Ceral (La Elvira), también se encuentra cercana al área del resguardo de Pueblo Nuevo y al territorio del Consejo Comunitario de La Alsacia. Según la información del BOCAC, el 56,4% de la población concentrada en esta zona se auto reconocía indígena, y un 43,6% afrodescendiente. Tanto por la ubicación de las zonas como por la conformación de la población, las autoridades étnicas de dichos municipios han manifestado la necesidad de generar mecanismos de articulación con relación a los acuerdos de paz y su implementación. Además, realizaron 238 censos y 245 tamizajes, que arrojaron que la población excombatiente que llegó inicialmente a la ZVTN estaba conformada por 67,2% hombres, y 32,8% mujeres.

Finalizada la dejación de armas, la población de excombatientes inició la conformación de cooperativas para el desarrollo de su reincorporación productiva. Muchas de estas actualmente se ubican en las denominadas NAR (Nuevas Áreas de Reincorporación)<sup>18</sup>, una figura aún no reconocida por el gobierno nacional, conformada a partir de la salida de un gran porcentaje de excombatientes de los ETCR debido a incumplimientos por parte del Estado, así como por falta de infraestructura y, en general, por la ausencia de una ruta clara de reincorporación (Martínez y Lefevbre, 2019).

Particularmente, el ETCR de Caldono ha desarrollado procesos de planeación a corto y mediano plazo con la vinculación de los distintos actores sociales de este y de municipios vecinos. En Buenos Aires, la situación es distinta, pues producto de la reconfiguración de actores

---

<sup>18</sup> Según datos recopilados por la FIP (2019), para septiembre de 2019 existían entre 66 y 72 NAR distribuidas en 430 municipios, de las cuales, 41 cuentan con una población cercana a las 2.200 personas.

armados, esta área de reincorporación se ha visto en dificultades para mantener sus proyectos productivos y sus escenarios organizativos.

A un poco más de tres años de la firma del Acuerdo Final de Paz, el tema de la reincorporación de los y las excombatientes pone sobre la mesa una serie de dilemas y de desafíos. Con respecto a la continuidad de los ETCR, se hace preciso detenerse sobre dos elementos centrales y las dificultades que ambos suponen: por un lado, la viabilidad de compra de los terrenos en donde están establecidos estos espacios y, por otro, la incorporación de estas instancias a las figuras de ordenamiento territorial en donde se encuentran localizadas (Martínez y Lefebvre, 2019). Dichos aspectos llaman la atención sobre los obstáculos para la compra de tierras, la provisión de servicios públicos, y los conflictos territoriales que se pueden presentar con otras poblaciones, en el caso de modificar los planes de ordenamiento territorial.

En cuanto a la reincorporación económica, el informe de la FIP (2019) señala que solo el 24% de los excombatientes ha logrado acceder a un proyecto productivo, esto sumado a que los proyectos colectivos se han encontrado con dificultades tales como “la falta de celeridad en el proceso de aprobación por parte del Consejo Nacional de Reincorporación, las barreras de acceso a tierras, la escasa capacidad técnica y administrativa en su estructuración, y la necesidad de buscar recursos de cooperación para los cierres financieros” (Martínez y Lefebvre. 2019, p.14).

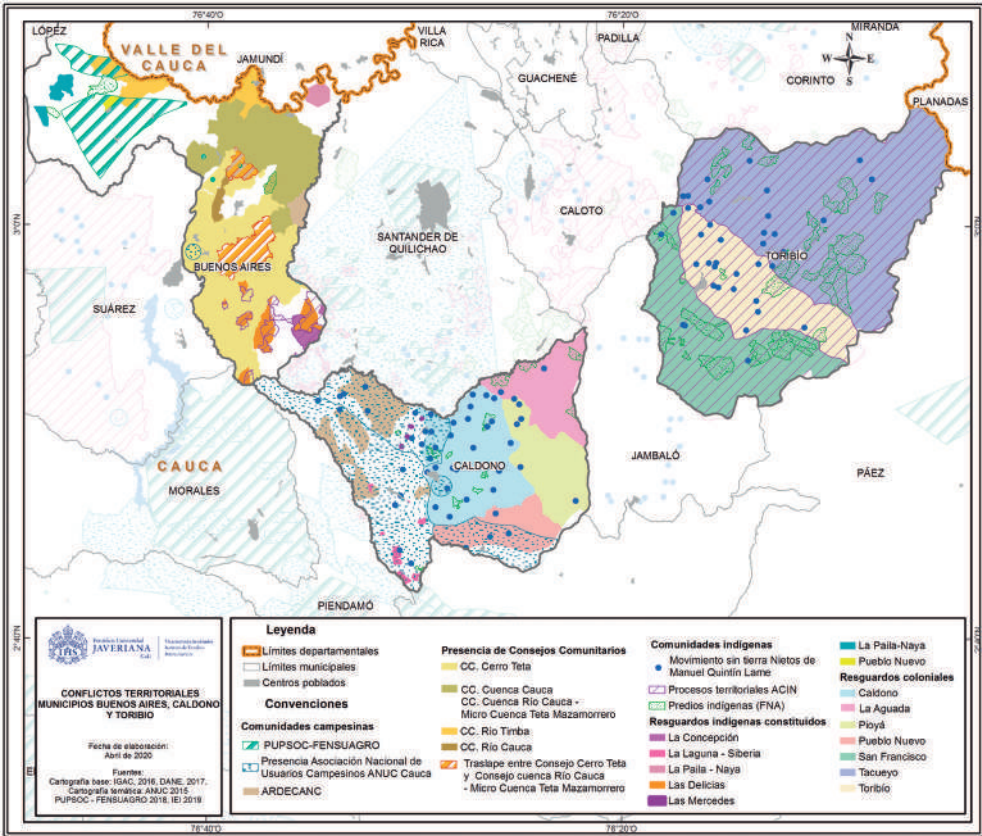
Por último, es importante mencionar el tema de las garantías de seguridad para la población excombatiente. El último informe de la Misión de verificación de las Naciones Unidas en Colombia señala la sistematicidad en los actos de violencia hacia excombatientes de las FARC. Esto debido a que desde la firma del Acuerdo de Paz, ha habido un total de 173 asesinatos, 14 desapariciones y 29 intentos de homicidio a ex integrantes de las FARC-EP, datos que refuerzan los incumplimientos en el Acuerdo en materia de seguridad, y que ponen en peligro el proceso de reincorporación.



## **Tensiones y conflictos territoriales interculturales de la región**

Para el caso de la región Norte del Cauca se han identificado diferentes tensiones y/o conflictos territoriales e interétnicos con relación a jurisdicciones especiales (ampliación y constitución de figuras territoriales); institucionales (gobernanza territorial y planeación); y modelos productivos. Si bien el IEI se ha encargado de mapear y construir una base de datos que recopila los principales conflictos territoriales, el interés de esta sección no es ahondar en cada uno de ellos. Nos interesa traer a colación los conflictos por jurisdicciones especiales más emblemáticos de manera general, los cuales se traducen en el traslape de aspiraciones territoriales (mapa 7), cuestión que en principio no permite una planificación armónica y en conjunto del territorio. El siguiente capítulo se encargará de abordar detalladamente los conflictos territoriales por los modelos productivos (agroindustrial, de economías ilegales y comunitario) en los tres municipios de interés.

Mapa 7. Conflictos Territoriales. Municipios de Buenos Aires, Caldono y Toribío. Subregión Norte del Cauca.



Fuente: IEI (2020).

## Conflictos por ordenamiento territorial y acceso a la tierra

De acuerdo con el Instituto de Estudios Interculturales (2018), las tensiones y conflictos territoriales interétnicos e interculturales en Colombia, tienen que ver principalmente con tres factores: el esquema diferencial del multiculturalismo para el acceso a derechos planteado en la Constitución de 1991; el modelo territorial de la gran propiedad y concentración de tierra en la ruralidad, el cual profundiza la inequidad

en la tenencia de la tierra y, en consecuencia, el aumento de necesidades de tierras por parte de campesinos, indígenas y afrodescendientes hacinados en pequeñas propiedades. Con esto en mente, la fragmentación y el traslape de las figuras territoriales de dichas comunidades étnicas y culturales pueden apreciarse en el territorio nacional, con énfasis en las zonas rurales periféricas (IEI, 2018). Para el caso de la subregión del Norte del departamento del Cauca, los conflictos territoriales - puntualmente aquellos que se refieren al ordenamiento y el acceso a la tierra-, tienen que ver, sobre todo, con la constitución y/o ampliación de resguardos indígenas en zonas donde hay presencia de comunidades campesinas -algunas con aspiración de ZRC- o de consejos comunitarios de comunidades negras. Inclusive, se han llegado a presentar disputas territoriales entre cabildos indígenas por la aspiración de constitución de resguardos, así como traslapes entre territorios colectivos de consejos comunitarios.

En Buenos Aires, el conflicto más emblemático data de la década de 1990, y es aquel que se presenta entre comunidades indígenas y afrodescendientes por el Cerro Teta. Según Vélez Torres (2018), hasta 1991, las comunidades compartían la tenencia de la tierra y la explotación de oro. Sin embargo, en 1995 el pueblo Nasa solicita ampliar su territorio en 20 km del cerro. En respuesta, la comunidad afrodescendiente bajo la figura del Consejo Comunitario Cerro Teta, también optó por reclamar dicha extensión para su territorio colectivo. Frente a esto, el gobierno decide adjudicarles 19.079 hectáreas a los indígenas. Por su parte, el consejo comunitario solicita la corrección de esa decisión, así como “la garantía de la explotación de oro a través de la adjudicación de un título especial minero” que permita llevar a cabo la explotación de oro de manera conjunta.

En el municipio de Caldon, el conflicto territorial más conocido se genera a partir de las tensiones entre comunidades campesinas e indígenas, debido a la presencia de dos resguardos nasa (La Laguna Siberia y Las Mercedes) y a la constitución del Cabildo Ovejas Siberia del pueblo Misak en predios de comuneros de la zona (Duarte, 2015). Así mismo, se presenta un conflicto territorial entre las dos comunidades indígenas, específicamente entre estos dos cabildos por la constitución

del resguardo Ovejas Siberia. De acuerdo con Duarte (2015), la decisión de dicha constitución por parte del antiguo Incoder desató inconformidad en las comunidades del resguardo la Laguna. La entidad le reconoció algunos predios en el corregimiento de Cerro Alto a la comunidad Misak; no obstante, el pueblo Nasa afirma que “la solicitud es improcedente porque incluye territorios que hacen parte de su acervo histórico” (Observatorio de procesos socio territoriales, 2013, p.126). Lo anterior ha llevado incluso a que en 2018 se desencadenaran algunas confrontaciones de hecho entre ambas comunidades.

## Institucionales: conflictos por gobernanza territorial y planeación

Otro de los conflictos que se pueden incluir en la tipología de la región del Norte del Cauca, tiene que ver con las diferencias, tensiones y desacuerdos que existen entre los ejercicios de planeación institucional y los ejercicios propios de gobierno de las comunidades. Los procesos de planeación territorial se gestionan a través de distintos instrumentos que permiten ordenar el desarrollo de los territorio, que se traducen en diversas políticas, planes, programas, entre otros. Algunos ejemplos son los planes de desarrollo en distintos niveles (Municipal; Departamental; Nacional), Planes de Ordenamiento Territorial y, en el caso de las comunidades étnicas, los Planes de vida (comunidades indígenas) y Etnodesarrollo (comunidades afro).

Como ya se mencionó en la primera parte de este capítulo, Buenos Aires, Caldoño y Toribío hacen parte de los municipios priorizados dentro de la zona PDET Alto Patía y Norte del Cauca. No obstante, la subregión del Norte del Cauca no hace parte de las Zonas Futuro<sup>19</sup>, conocida como una iniciativa del actual Gobierno Nacional, que por medio de mandato legal, pretende acelerar la implementación de los PDET en los próximos tres años, privilegiando aquellas “regiones afectadas por las economías ilícitas,

---

<sup>19</sup> Las cinco zonas futuro definidas están ubicadas en el Pacífico nariñense, Catatumbo, Bajo Cauca y Sur de Córdoba, Arauca, Chiribiquete y Parques Nacionales Naturales aledaños.

la violencia y la criminalidad [...] con ausencia de Estado o con precaria presencia y [...] con altos índices de necesidades básicas insatisfechas (Presidencia de la República, 2019).

Ahora bien, los tres municipios de interés son de sexta categoría, cuestión que pone de manifiesto algunas de sus limitaciones, pues estos son pequeños en términos de su población, y tienen capacidades reducidas en materia de recursos y gestión pública. Por un lado, existen restricciones respecto a las capacidades institucionales, técnicas y financieras de los gobiernos municipales; limitaciones presupuestarias para la contratación de personal cualificado, y aquellas relacionadas con acceso a la información y tecnología, debido a la baja conectividad existente. Además, se deben tener en cuenta las deficiencias frente a las fuentes propias de financiación de los municipios, y las dificultades en el recaudo de impuestos (Umaña Maldonado y Quilindo Bolaños, s.f).

Otra de las problemáticas relacionadas con la gestión y planeación, es la limitada existencia e incluso ausencia de visiones territoriales compartidas, así como los desencuentros entre las distintas visiones territoriales de los actores locales. La falta de articulación y coordinación entre las mismas organizaciones sociales, afecta el desarrollo y los procesos de planeación en el mediano y largo plazo, pues no se construyen visiones conjuntas de los territorios, sino que se planifica en función de las necesidades y los gobiernos de turno.

## Consideraciones finales

A lo largo de este capítulo contextual, se han abordado las dinámicas territoriales de los tres municipios en cuestión, sus principales características socioeconómicas y los principales actores sociales que históricamente han habitado en dichos municipios; se han esbozado sus ejercicios de planeación territorial, y el marco normativo que los respalda; y se han traído a colación las principales tensiones y/o conflictividades que se presentan en estos territorios, los cuales involucran a los actores mencionados.

Si bien a partir de la constitución de 1991 se planteó un esquema diferencial del multiculturalismo para el acceso a derechos de propiedad y el ejercicio de planeación territorial de las comunidades étnicas, es posible hablar de una asimetría en la distribución del acceso a tierras para las comunidades afrodescendientes, campesinas, y las mujeres rurales, respecto de las comunidades indígenas, cuestión que también incide a la hora de llevar a cabo sus respectivos ejercicios de planeación territorial. De acuerdo con Castaño y Duarte (2020), la forma de regular la propiedad colectiva rural desde el Estado está vinculada a una asimetría en el reconocimiento de los derechos multiculturales, en el que se han generado diversas tensiones y conflictos territoriales interculturales entre poblaciones igualmente vulnerables.

Siguiendo lo planteado por estos autores, las comunidades afrodescendientes que se encuentran ubicadas fuera de la zona del pacífico colombiano (en este caso, nos interesan las comunidades ubicadas en los valles interandinos de la subregión del Norte del Cauca) se han visto perjudicadas, pues a pesar de su necesidad para constituir territorios colectivos, no gozan del mismo reconocimiento jurídico y territorial que aquellas del pacífico, además de encontrarse en zonas de traslape con comunidades indígenas y/o campesinas, cada una con sus respectivas pretensiones territoriales.

Por otro lado, también es posible evidenciar la inequidad en relación con las comunidades campesinas, comenzando por el hecho de que estos “fueron invisibilizados como sujeto colectivo de derechos” (Duarte, 2016), en la medida en que la proporción de resguardos indígenas sobrepasa las Zonas de Reserva Campesinas. Así mismo, Castaño y Duarte (2020) resaltan que, a pesar de ser consultadas por los destinos de sus territorios, las comunidades afrodescendientes no gozan de completa gobernanza económica, en la medida en que no acceden al Sistema General de Participaciones y, por lo tanto, no cuentan con una independencia económica para sus ejercicios de planeación territorial. Adicional a lo anterior, se suma la situación ya mencionada de la población

excombatiente, y los dilemas que en materia territorial suscita el proceso de reincorporación.

Todo este panorama supone el reto de llevar a cabo estrategias e iniciativas de diálogo, planeación y ordenamiento territorial interétnico e intercultural, capaces de integrar y articular las distintas visiones e intereses comunitarios y organizativos sobre los territorios, de cara a la construcción de paz y el desarrollo territorial. Con base en lo abordado en este capítulo, estas iniciativas deberían ahondar en la construcción de ejercicios entre los distintos actores sociales y comunitarios para la planificación económica, social y ambiental de los territorios; en el ámbito de la transformación pacífica de los conflictos territoriales e interculturales; y en la generación de experiencias económicas y productivas encaminadas a promover el bienestar comunitario, la equidad y la reconciliación en cada uno de los municipios que aquí se abordan.

Por último, se hace necesario que se habiliten los canales institucionales para gestionar los acuerdos y desacuerdos entre grupos y comunidades, permitiendo así, que las tensiones, conflictos y problemáticas territoriales existentes no se agudicen.

## Bibliografía

- ACIN. (s.f.). Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca. Obtenido de LOS RECUERDOS DE TRAZA EL CAMINO: <https://nasaacin.org/tejidos-y-programas/tejido-de-educacion/>
- ACIN. (s.f.). Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca. Obtenido de: Territorio autónomo CXHAB WALA KIWE: <https://nasaacin.org/quien-lo-conforma/>
- Agenda de Paz de las Mujeres del Cauca: Unidas, pactamos paz y exigimos justicia social. (2014). Popayán. Primera Edición. Obtenido de <http://rutapacifica.org.co/documentos/AgendadepazdelasmujeresCauca.pdf>
- Amaya, N., Duarte, C., Muñoz, M. R., Reyes, A., & Rodríguez, T. (Edits.). (2016). Siembra campesinado: herramientas para el fortalecimiento organizativo: conceptos. Santiago de Cali: Pontificia Universidad Javeriana, Sello Editorial Javeriano.
- Asociación de Cabildos Indígenas de Caldon. (2019). Asociación de Cabildos Indígenas Ukawé sx Nasa Çxhab de Caldon. Obtenido de Programas y proyectos: <https://tamakiwe-caldono.org/programas-y-proyec->

tos/

- Asociación Indígena del Cauca. (Diciembre de 2018). Sistema de Salud Indígena Propio Intercultural SISPI. Obtenido de Carta de derechos y deberes del afiliado y del paciente: <http://aicsalud.org.co/pdf/carta%20de%20derechos%20y%20deberes%20dic%202018.pdf>
- Castaño A., & Duarte, C., (2020). Territorio y derechos de propiedad colectivos para comunidades rurales en Colombia. *Revista Maguaré* Vol 34. No. 2. En proceso de publicación.
- Colombia Plural. (31 de agosto de 2018). Ley 70: vacíos y aciertos veinticinco años después. Obtenido de <https://colombiaplural.com/ley-70-vacios-y-aciertos-veinticinco-anos-despues/>
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. (Marzo de 2019). Informe del Secretario General. Obtenido de Misión de Verificación de las Naciones Unidas: [https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/s\\_2019\\_265\\_espanol.pdf](https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/s_2019_265_espanol.pdf)
- CRIC. (2019). Consejo Regional Indígena del Cauca. Obtenido de Guardia Indígena: <https://www.cric-colombia.org/portal/proyecto-politico/defensa-vida-ddhh-cric/guardia-indigena/>
- CRIC. (s.f.). Consejo Regional Indígena del Cauca. Obtenido de Programa de Educación Bilingüe e Intercultural - PEBI. Componente Pedagógico: <https://uaiinpebi-cric.edu.co/home/noticiaindi/Componente%20Pedag%C3%B3gico>
- DANE. (2012). Necesidades Básicas Insatisfechas. Obtenido de [https://www.dane.gov.co/files/censos/resultados/NBI\\_total\\_municipios\\_30\\_Jun\\_2012.xls](https://www.dane.gov.co/files/censos/resultados/NBI_total_municipios_30_Jun_2012.xls)
- DANE. (2019). Necesidades básicas insatisfechas (NBI). Obtenido de <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2016). 3er Censo Nacional Agropecuario. Obtenido de Tomo 2 - Resultados: <https://www.dane.gov.co/files/images/foros/foro-de-entrega-de-resultados-y-cierre-3- censo-nacional-agropecuario/CNA-Tomo2-Resultados.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (2018, 22 de junio). *Política Nacional para la Reincorporación social y económica de exintegrantes de las FARC-EP* (Documento CONPES 3931). Bogotá, Colombia.
- Duarte, C., (2015). *Desencuentros Territoriales. La emergencia de los conflictos interétnicos e interculturales en el departamento del Cauca*. Tomo I. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- (2016). "Reconocimiento a los derechos del campesinado: entre adjetivo y sustantivo". *La Silla Rural*, 8 de noviembre. Obtenido de <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-rural/historia/reconocimiento-los-derechos-del-campesinado-entre-adjetivo-y>
- (2019). "Resguardos coloniales y republicanos: la clarificación debe ir



- de la mano con la convivencia. *La Silla Llena*, 8 de octubre. Obtenido de <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-etnica/resguardos-coloniales-y-republicanos-la-clarificacion-debe-ir-de-la-mano-la>
- El Espectador. (22 de Marzo de 2018). La cooperativa de las FARC, una empresa difícil de crear.} Obtenido de <https://www.elespectador.com/economia/la-cooperativa-de-las-farc-una-empresa-dificil-de-crear-articulo-745533>
- El Espectador. (8 de octubre de 2018). Obtenido de <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/zonas-de-reserva-campesina-64-opportunidades-para-proteger-el-medio-ambiente-articulo-857220>
- El Espectador. (3 de febrero de 2019). Vientos de guerra en el Norte de Cauca. Obtenido de <https://www.elespectador.com/colombia2020/territorio/vientos-de-guerra-en-el-norte-de-cauca-articulo-857607>
- Erazo Gómez, A., & Espitia Pérez, L. (2018). Caldono, territorio para la paz. Tensiones en el primer año de implementación del acuerdo final en los resguardos indígenas que acogieron excombatientes de las farc. *Revista Controversia*, 210, 45-83.
- Gobernación del Cauca. (Diciembre de 2018). Sistema de Información Socioeconómica del Cauca- Tángara. Obtenido de <http://173.82.208.169/explorar/d8653b82-63d7-42e8-bd0a-ea21921064b5>
- Gobernación del Cauca. (s.f). Obtenido de <https://cauca.gov.co/noticias/gobernacion-del-cauca-reafirma-con-arn-su-papel-como-aliada-en-los-procesos-de-0>
- Instituto de Estudios Interculturales. (2019). Lectura Territorial región PDET Alto Patía y Norte del Cauca.
- Instituto de Estudios Interculturales. (s.f). Diagnóstico de Género en el Norte del Cauca.
- Instituto de Estudios Interculturales. Línea de Investigación en Movimientos Sociales y Construcción de Paz. (2018). Reflexión sobre el concepto de Paz Territorial y su relación con la interculturalidad.
- Instituto de Estudios Interculturales-IEI. (2019). Lecturas Territoriales Municipio de Caldono. Instituto Popular de Capacitación. (5 de Julio de 2018). ¿En qué va Ecomún y la reincorporación socioeconómica de los excombatientes de las FARC? Obtenido de <http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php/2018/07/05/en-que-va-ecomun-y-la-reincorporacion-socioeconomica-de-los-excombatientes-de-las-farc/>
- Martínez, H., y Lefebvre, I (2019). La reincorporación económica de los excombatientes de las FARC. Retos y riesgos a futuro. Serie Notas Estratégicas No. 09. Bogotá; Fundación Ideas para La Paz.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2019). Régimen contributivo. Obtenido de <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Regimencontributivo/Paginas/regimen-contributivo.aspx>
- Observatorio de procesos y conflictos socio-territoriales (2013). Procesos

- socio territoriales Pacífico. Itinerarios y tendencias. Bogotá: Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos.
- ONU. (26 de marzo de 2019). Misión de Verificación de las Naciones Unidas. Informe del Secretario General. Obtenido de [https://colombia.un-missions.org/sites/default/files/s\\_2019\\_265\\_espanol.pdf](https://colombia.un-missions.org/sites/default/files/s_2019_265_espanol.pdf)
- ONU MUJERES. (s.f.). Las mujeres en Colombia. Recuperado el 2019, de Situación de los derechos de las mujeres en Colombia: <http://colombia.unwomen.org/es/ONU-mujeres-en-colombia/las-mujeres-en-colombia>
- Parada Hernández, M. M. (2018). Entre el avance y las barreras. Enfoques de igualdad de género en la política pública de mujeres rurales en Colombia. *Estudios Socio-Jurídicos*, 20(2), 129-154.
- Presidencia de la República (2019). Infografía Zonas Futuro. Zonas Estratégicas de Intervención Integral. Obtenido en <https://id.presidencia.gov.co/Documents/190808-Infografia-Zonas-Futuro.pdf>
- Procuraduría General de la Nación. (2011). Descentralización y entidades territoriales. Obtenido de <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla%20descentralizaci%C3%B3n.pdf>
- Rodríguez, T., & Espitia, L. (2018). Paz territorial y conflictos en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN): hacia un proyecto de investigación participativa con comunidades afectadas por el proceso de reincorporación de las FARC-EP. *ideas verdes*No. 10, 23-33. Obtenido de [http://co.boell.org/sites/default/files/20180913\\_ideas\\_verdes\\_10\\_web\\_ok.pdf](http://co.boell.org/sites/default/files/20180913_ideas_verdes_10_web_ok.pdf)
- Terridata. (2019). Departamento Nacional de Planeación. Obtenido de Fichas de Caracterización Territorial: <https://terridata.dnp.gov.co/#/perfiles/19110>
- Terridata. (2019). Departamento Nacional de Planeación. Obtenido de Fichas de Caracterización Territorial: <https://terridata.dnp.gov.co/#/perfiles/19137>
- Terridata. (2019). Departamento Nacional de Planeación. Obtenido de Fichas de Caracterización Territorial: <https://terridata.dnp.gov.co/#/perfiles/19821>
- Umaña Maldonado, M., & Quilindo Bolaños, D. C. (s.f). *Gobernanza Territorial. Perspectives on rural development*, 85-111.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (27 de mayo de 2019). Cauca atiende cada mes 19 mil víctimas del conflicto armado. Obtenido de <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/reparacion/cauca-atiende-cada-mes-19-mil-victimas-del-conflicto-armado/47033>
- Vélez, Torres I., (2019). Una mirada histórica y socio-ambiental para repensar y renombrar los conflictos entre comunidades étnicas del Alto Cauca, Colombia. *El Ágora USB*, 18(1), 37- 53.

## Capítulo 4

# Modelos Productivos en el Norte del Cauca: contexto y tensiones

Alexander Gaviria  
Carlos Acevedo

Uno de los aspectos críticos que condiciona la paz y el desarrollo territorial en el Norte del Cauca, son las apuestas y tensiones generadas en torno a lo económico-productivo y la forma como es abordada por cada uno de los actores. Se distinguen entonces en los municipios que comprende la investigación, diferentes enfoques económicos que podrían agruparse de acuerdo a sus características en 4 modelos, las cuales serán descritas y abordadas en el presente capítulo y en el que, además, se realiza un análisis sobre las tensiones que comprenden dichos modelos y sus aportes positivos o negativos al territorio en función de sus particularidades.

Los modelos son entendidos como la articulación de dimensiones económicas, políticas y sociales, e incluso culturales para la organización de la fuerza de trabajo para la producción, para la generación de plusvalía y de trabajo excedente, que entrelazan relaciones de poder donde inciden políticas institucionales e intereses particulares; pero, además, se puede entender como la forma de producción de subjetividades en la fuerza de trabajo con participación autónoma de las comunidades y organizaciones sociales.

Para el caso de las organizaciones comunitarias, lo económico-productivo se identifica en esta investigación como uno de los aspectos donde se ha logrado convergencia e incluso, para el caso de algunas visiones contrarias en temas organizativos y políticos, esto gracias a la generación de confianza desde el diálogo social. Por ello, este capítulo

aborda finalmente, el enfoque económico- productivo planteado desde las organizaciones comunitarias y profundiza en su apuesta por un modelo alternativo analizando los factores que facilitarán, limitarán o se requerirán para que puedan desarrollarse en los territorios, ejercicios económicos viables y sostenibles encaminados a la construcción de una visión territorial compartida sobre el cual puedan mejorar sus condiciones de vida desde las prácticas sociales y solidarias.

Para el Norte de Cauca, es relevante la comprensión de las dinámicas económico-productivas, en la medida que es un territorio proyectado a la convivencia y reconciliación de los diferentes actores que han padecido las dificultades del conflicto político, social y armado vivido por más de 50 años en el país, y en donde la proyección de modelos alternativos de producción pueden fortalecer el ejercicio organizativo y aportar a la consolidación de la reincorporación civil y económica de excombatientes.

## **Panorama productivo**

### **Contexto normativo**

En el orden normativo, según lo reporta el Ministerio de Agricultura (2020), las políticas nacionales se centran en impulsar la competitividad y la productividad a través de 5 pactos público- privados que responden a 163 acciones en subsectores: pesca y acuicultura (30), agroindustria de la caña de azúcar (25), frutícola (53), lácteo (24), y de palma (31). Con este enfoque, el gobierno nacional espera acelerar el crecimiento económico del país, dinamizando un conjunto de actividades económicas a partir de oferta y demanda, para generar valor agregado a los productos, contribuyendo a la transformación de la estructura productiva (Ministerio de Agricultura, 2020). Asimismo, para el sector agropecuario, se contempla una inversión anual de 1,2 billones de pesos, dirigidos a financiar el programa de sustitución de tierras, el ordenamiento social de la propiedad de la tierra, el control y prevención a la producción agropecuaria y pesquera, proyectos

productivos, distritos de riego, y desarrollo integral de la población indígena.

A nivel departamental, el gobernador del Cauca para el periodo 2020-2023 ha focalizado los recursos para aumentar la competitividad agrícola a través de las apuestas de priorización de inversiones de interconexión vial; Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico (ZIDRES); fomento a la actividad agrícola que incremente la producción; diversificación de la oferta y la competitividad; y el acceso a nuevos mercados.

Este contexto de políticas productivas, con miras a consolidar iniciativas cada vez más competitivas en el mercado nacional e internacional, conlleva al fortalecimiento del sector agroindustrial, extendido en la zona plana (principalmente); focalizando en estos lugares la mayor parte de la inversión en infraestructura, lo que genera mayores avances en términos de recursos, malla vial, servicios públicos, tecnología, comunicación e incluso, mano de obra; pero extiende la brecha de inequidad social y económica en los lugares apartados que no disponen de condiciones para el despliegue de estas formas de producción, dejando rezagado el desarrollo integral de estas localidades.

## Modelos productivos

Los municipios priorizados en esta investigación, responden a las particularidades y dinámicas de cuatro modelos productivos; el primero, se orienta hacia la agroindustria (de tipo empresarial), donde predomina el cultivo de la caña de azúcar y de plantaciones forestales, desarrollados en la zona plana de los municipios, convirtiéndose en una fuente importante de empleo para las personas de los municipios que hacen parte de la investigación, pero también de recursos para su operación. Igualmente, cuenta con una mayor tecnificación para toda la cadena productiva y dispone de las condiciones mencionadas en el ítem anterior, que lo posicionan como un modelo de gran importancia para la región en cuanto a la producción permanente, la generación de ingresos y la competitividad en el mercado nacional e internacional; esto, debido a que se centra

en la masificación de la producción para la maximización de la utilidad monetaria.

El segundo modelo se relaciona con la agricultura familiar y comunitaria de producción diversificada a pequeña escala, caracterizada por la producción de cultivos como el café, yuca, caña panelera, frutales en asocio con el sector pecuario (ganadería, porcicultura, piscicultura, avicultura, entre otras). Para los municipios que hacen parte de la investigación, este modelo se focaliza sobre las laderas de la cordillera central y occidental, y es desarrollado por comunidades campesinas, indígenas, afrodescendientes y excombatientes de las FARC-EP, respondiendo a dinámicas económicas con un sentido social, en tanto una gran parte de la población subsiste de este modelo, no solo por la producción para el autoconsumo, sino también por la comercialización de sus excedentes. Vale la pena mencionar, que este modelo potencia los principios sociales y solidarios, y en este se encuentran inmersas las organizaciones comunitarias que hacen parte de la investigación.

El tercer modelo se relaciona con la minería, la cual se concentra en mayor medida, en el municipio de Buenos Aires. Al tener diversas aristas, esta actividad se analiza desde tres perspectivas: la minería artesanal o de subsistencia, considerada como una práctica socioeconómica ancestral de comunidades afrodescendientes principalmente; la minería de tipo industrial, la cual está amparada por la Agencia Nacional de Minería, efectuada en su mayoría por grandes multinacionales; y la tercera, la minería ilegal desarrollada por actores externos a la comunidad o en asocio, por lo general, con grupos armados; esta última, se considerada parte de las economías ilegales presentes en el Norte del Cauca.

El cuarto y último modelo que atañe a la zona de estudio, es la dinámica de la economía ilegal, asociada a los cultivos de uso ilícito de coca, marihuana y amapola. Al igual que la minería ilegal, esta actividad tiene relación con actores en armas, en su mayoría ilegales, sin desconocer que los cultivos en buena parte son establecidos y manejados por personas ajenas a los grupos armados; los cuales, quienes ven en estos la posibilidad de generar ingresos por tener asegurada la compra del producto final y

financiación para los insumos requeridos. Este modelo de producción se cataloga como tal, en tanto ha consolidado desde la ilegalidad, como un encadenamiento productivo que incide en las dinámicas de los territorios, ya sea desde la ocupación o uso de la tierra, la concentración de la fuerza de trabajo o la limitación para la circulación/transporte por las localidades.

## **Contexto productivo de los municipios**

### **Buenos Aires**

La zona plana y de piedemonte de Buenos Aires se caracteriza por la presencia del modelo agroindustrial del sector azucarero y etanol, así como por empresas avícolas para la producción de pollo de engorde, y diversas compañías agrícolas (focalizadas en piña, cacao, yuca y arroz), las cuales desarrollan una agricultura de alta tecnificación, acorde a los alcances económicos del modelo (ejemplo: sistemas de riego, alta mecanización e infraestructura para la transformación). A su vez, cuenta con presencia de producción familiar a pequeña escala de alimentos para el autoconsumo y comercialización en mercados locales, articulados a procesos organizativos campesinos, indígenas y afrodescendientes. Este municipio cuenta con infraestructura vial primaria y secundaria (calidad y cobertura), posibilitando el ejercicio de comercialización.

En cuanto a la zona montañosa, los Consejos Comunitarios Afrodescendientes, y en menor proporción, comunidades campesinas e indígenas desarrollan la producción agropecuaria a pequeña y mediana escala, la comercialización se focaliza a nivel local debido a los volúmenes de producción. La conectividad de la zona alta a la parte baja se da por vías secundarias y terciarias en condiciones inadecuadas para una óptima movilidad, ya que en su mayoría, están sin pavimentar y con pocos kilómetros de placa huella. Pese a que la minería se desarrolla en diferentes escalas (artesanal, legal e ilegal), es relevante mencionar, que la minería ilegal se da en una parte importante del territorio, cerca al centro poblado y rodeando las principales fuentes hídricas del municipio. Igualmente, se

evidencia la presencia de cultivos de hoja de coca, concentrándose en las riveras de los ríos, y en mayor medida, en la parte alta del mismo.

## Caldono

Las condiciones del municipio se asemejan a la parte alta de Buenos Aires en cuanto a la presencia del modelo familiar y comunitario, como a las condiciones de conectividad vial. Este territorio está conformado por resguardos indígenas, y en menor medida por comunidades campesinas, que desarrollan iniciativas productivas alrededor de la transformación y comercialización de productos agropecuarios, teniendo alrededor de 7.992 hectáreas cultivadas. Así, cuenta con una gran variedad de productos como el café, plátano, fique, caña panelera, y frutales como mora, lulo de castilla y granadilla. El café se ha constituido como una de las bases económicas más sólidas del municipio, encaminado principalmente, al desarrollo del café orgánico, pretendiendo generar valor agregado a los procesos de comercialización, y buscando disminuir el impacto ambiental sobre el recurso hídrico y el suelo.

Dentro de los procesos de transformación más destacados del municipio, se encuentran la obtención de la fibra de fique, la extracción de almidón de yuca y la producción de lácteos. Adicionalmente, se ha evidenciado en el sector pecuario, un avance en la exploración de la acuicultura con especies como trucha y tilapia (PDM, 2016-2019).

Finalmente, en este municipio existe también, concentración de cultivos de coca cercanos al centro poblado y circundante a los ríos principales del municipio.

## Toribio

El municipio de Toribío se orienta a la vocación agrícola, pues según su Plan de Desarrollo (2016), en el periodo 2012-2015, se alcanzó un promedio de 2.961,5 toneladas de producción de café y de frutales como gulupa, mora, lulo, tomate de árbol y tomate de mesa. Igualmente, se han encaminado esfuerzos para el fortalecimiento del sector pecuario,



esencialmente en materia ganadera, en piscicultura y en la producción de pollos de engorde, a la vez que existen nuevas iniciativas de turismo rural comunitario (Alcaldía de Toribío, 2018).

La comercialización se da a diferentes escalas, teniendo también, una vinculación para el autoconsumo. Sin embargo, vale la pena mencionar que en los últimos años se ha evidenciado una proliferación de cultivos de uso ilícito, especialmente la marihuana con cierto nivel de tecnificación, lo que ha desplazado la producción agrícola comunitaria, aunque aún existen familias que siguen preservando sus cultivos y/o apuestas por resguardar su soberanía alimentaria. Adicional a ello, este municipio presenta limitaciones respecto al sector agropecuario como la baja capacidad técnica de los procesos de producción, poca transformación de los procesos de materias y productos primarios, precariedad de la infraestructura vial, y ausencia de centros de acopio. Siendo limitantes que incrementa los costos de la cadena productiva y comercial.

## Las Organizaciones Comunitarias Productivas en el Territorio

Las figuras organizativas son una de las principales fuentes para alcanzar el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, las cuales responden a múltiples variables relacionadas con las condiciones geográficas, la etnia, y la cultura en la que están inmersas, reflejando la diversidad de figuras sobre las que operan, y el grado de respuesta a las metas trazada. Estas agrupaciones corresponden a familias productoras de una misma vereda, corregimiento o municipio, que buscan estar registradas ante Cámara y Comercio. De este modo, para esta investigación se identifica la existencia de 62 asociaciones productivas, así como 35 organizaciones inscritas como corporaciones, fundaciones y cooperativas de productores.

Otra figura recurrente en los municipios de interés, son las empresas comunitarias, en las que se evidencian diferentes formas de operación. En los territorios indígenas, las empresas se enfocan en materializar las metas

de sus Planes de Vida, funcionando con una estructura administrativa y operativa, bajo el direccionamiento de una sola figura jurídica. Vale la pena resaltar que en Caldono y Toribío, se encuentran cerca de 30 grupos de trabajo que funcionan bajo un esquema de trabajo en minga por días, y con dedicación especial de algunas personas (quienes se encargan de liderar los procesos, gestionar trámites con las autoridades competentes, comprar insumos y comercializar la producción). Estos grupos presentan diferentes grados de consolidación organizacional, teniendo en cuenta que las iniciativas productivas asociativas dentro de los Resguardos indígenas, se asignan en terrenos colectivos (fincas), e incluso, se adjudican recursos representados en insumos y acompañamiento técnico. Por su parte, las instancias afrocolombianas y campesinas, están integradas por personas asociadas que desarrollan el proceso productivo primario en sus parcelas, mientras que la generación de valor agregado se da en plantas de transformación de propiedad, usualmente colectiva.

Los procesos productivos de las empresas comunitarias tienen aspectos por mejorar en su cadena de producción, debido a la falta de infraestructura, maquinaria y equipos adecuados, o por falta de estandarización de procesos de calidad. Igualmente, la mayoría no cuentan con planes de mantenimiento, stock de repuestos, ni planes de formación/capacitación que mejoren las capacidades técnicas de sus colaboradores.

## 4.2.5 Reincorporación económica

Teniendo presente el contexto actual de Colombia en materia de posconflicto, en lo que concierne esencialmente a la reincorporación de excombatientes a la vida civil desde la apuesta económica, es necesario entender su visión y/o alternativa de producción. Como se dejó expresado en capítulos anteriores, los municipios de Toribío, Buenos Aires y Caldono comparten diversas características, entre estas, contar con la presencia de excombatientes de las FARC-EP, ubicados en ETCR y en Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR). Así, aparte de existir alternativas productivas evocadas por comunidades étnicas y campesinas, existen iniciativas

desarrolladas por los actores en mención, bajo la apuesta de Economías Sociales del Común (ECOMUN), como una instancia formal del sector social y solidario, que tiene por finalidad, facilitar la reincorporación económica, consolidando formas de asociatividad en el marco del Acuerdo Final (CSIVI-FARC; CENTRO DE PENSAMIENTO Y DIÁLOGO POLÍTICO, 2020).

De este modo, dicha organización junto con el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) y los Consejos Territoriales de Reincorporación (CTR), se crearon con el objetivo de establecer garantías sostenibles de reincorporación socioeconómica, en el que se estipula, entre otras cosas, que la contribución de cooperación internacional y el sector privado, incrementen los recursos totales del proceso (de reincorporación), sin disminuir los costos que el Gobierno Nacional debe aportar para la ejecución de lo pactado (CSIVI-FARC; CENTRO DE PENSAMIENTO Y DIÁLOGO POLÍTICO, 2020, p. 67). En dicho contexto, la Cooperativa ECOMUN La Esperanza (CECOESPE) y la Cooperativa Multiactiva Ecomun Esperanza del Pueblo (COOMEEP) ubicada en los ETCR de Buenos Aires y Caldono respectivamente, han pretendido articular sus iniciativas desde una perspectiva comunitaria, enlazando las apuestas productivas de comunidades afro, indígenas y campesinas, a la visión de desarrollo de personas en proceso de reincorporación a la vida civil, a través de apuestas productivas y de comercialización de café, frutales, artesanías y productos pecuarios. Es de resaltar que COOMEEP, representa una apuesta de 4 comunidades indígenas para la construcción de paz (Resguardos de, San Lorenzo de Caldono, Pueblo Nuevo y Pioyá en el municipio de Caldono y el Resguardo de Tumburao en el municipio de Silvia) pues para nadie es un secreto que entre las FARC (y demás grupos armados) y esta comunidad étnica, han existido tensiones a lo largo de los años. Permitir la adopción de una ZVTN en territorio indígena, es muestra de su apertura al diálogo y a la construcción de confianza entre las partes, así como de su compromiso en la formalización de iniciativas productivas solidarias.

Por otro lado, pese a la existencia de un marco normativo que regula el proceso de reincorporación económica (adelantando desde el gobierno de Santos), se han encontrado las siguientes barreras: la primera, relacionada

con la disponibilidad de tierras, por lo que se ha recurrido a la compra de pequeñas extensiones con aportes propios, a la vez que se han firmado comodatos a varios años, con intención de compra con personas naturales o con contratos de cesión de uso de terrenos a largo plazo. En ese sentido, y de acuerdo con el Centro de Pensamiento de Diálogo Político, “el gobierno actual no ha entregado aún, un solo predio para proyectos productivos o de vivienda (...), mientras que cinco proyectos productivos colectivos aprobados por el CNR están paralizados por falta de tierras” (CSIVI-FARC; CENTRO DE PENSAMIENTO Y DIÁLOGO POLÍTICO, 2020, p. 71).

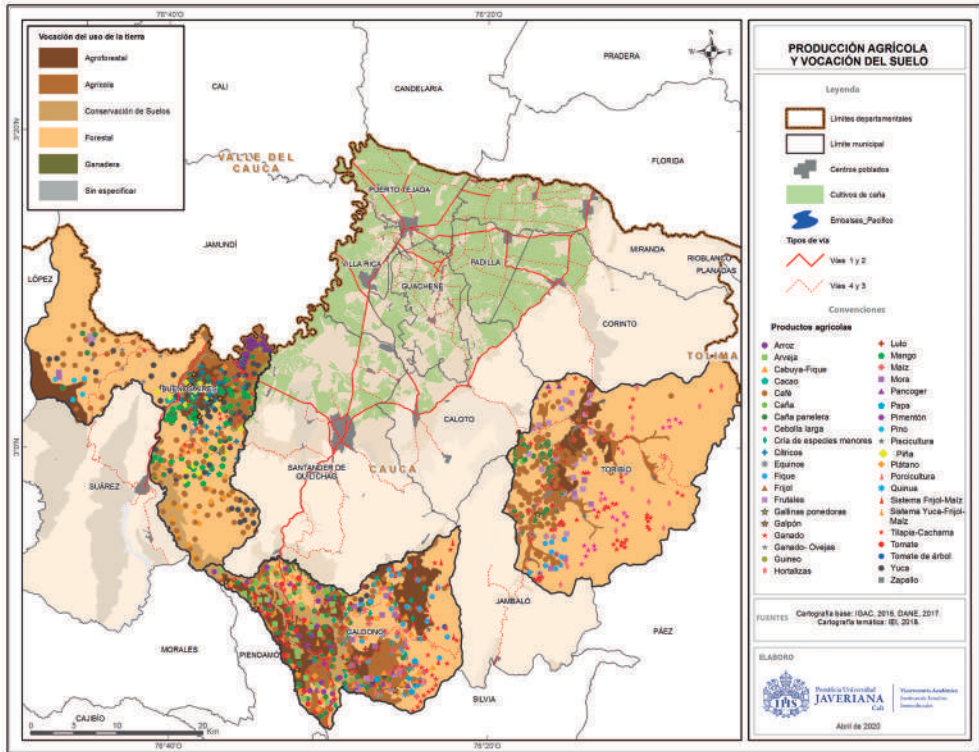
La segunda problemática, tiene que ver con los cambios realizados por la actual administración sobre la ruta individual para la reincorporación económica, pues este trámite ya no se realiza con el CNR, sino directamente ante el Estado, lo que implica un desconocimiento del acuerdo mismo, a la vez que irrumpe con el sentido colectivo de la reincorporación.

El tercer y último punto, tiene que ver con la adjudicación de recursos para la consecución del proceso de reincorporación, pues pese a que el Acuerdo Final indicó la necesidad de incentivar la financiación de proyectos vía cooperación internacional y de parte del sector privado, sin socavar la responsabilidad del gobierno nacional, la administración actual no ha garantizado los recursos necesarios para consolidar programas en lineamiento con este objetivo.

Además de las problemáticas ya mencionadas, se suma el contexto de inseguridad que afrontan las comunidad étnicas, campesinas y ex miembros de las FARC. Por lo que, pese ha habido un avance en materia de implementación del Acuerdo Final, en lo que respecta a la reincorporación socioeconómica a la vida civil de excombatientes, aún falta camino por recorrer, particularmente, en materia de alternativas que fortalezcan la dinámica socioeconómica de esta población.

En el Mapa 1, y en las tablas siguientes, se presenta el panorama anteriormente descrito, evidenciando a su vez, la diversificación de producción en zonas de vocación agrícola y forestal, según la presencia de organizaciones comunitarias de Buenos Aires (Tabla 1), Caldono (Tabla 2) y Toribío (Tabla 3) respectivamente:

Mapa 1. Actividades económicas y vocación del suelo



Fuente: elaboración propia, 2020.

Tabla 1. Organizaciones Comunitarias en el municipio de Buenos Aires.

| ORGANIZACIÓN  | INTEGRANTES                     | INICIATIVA PRODUCTIVA   | DETALLES   |
|---|---------------------------------|---|--|
| Cooperativa ECOMUN La Esperanza (CECOESPE)  | 142 Ex combatientes de las FARC | Cadena productiva del café: cultivos, acopio, transformación y comercialización de café con marca propia.<br>Cadena apicultura: Producción de miel de abeja, polen, cera y propóleo.<br>Apoyo a propuestas específicas de personas asociadas: ebanistería, especies menores, producción de hortalizas, frutales, etc. | Su principal proyecto colectivo es el establecimiento de 300.000 árboles de café, a realizarse en el segundo trimestre de 2020. Cuentan con infraestructura donde receptionan, calculan factor de rendimiento, almacenan, procesan y comercializan con marca propia. Inician el establecimiento de 30 colmenas de abejas, que serán cosechadas en el segundo trimestre de 2020 |
| Empresa Comunitaria Brisas del Río Aguablanca (ECOBRA)  | 44 familias afrodescendientes   | Producción de café, pancoger, frutales y especies menores.<br>Prestan el servicio de transporte a la comunidad con buses escalera de su propiedad<br>Tienen una reserva de 500 hectáreas de bosque que aprovechan de forma responsable.   | Bajo su plan de vida colectivo, han logrado apoyar el establecimiento de proyectos productivos familiares y colectivos que les da cierta autonomía alimentaria. El mandato de prohibir la presencia de cultivos de uso ilícito y de actores armados de cualquier índole, les ha permitido resistir al conflicto armado.  |
| Asociación de Mujeres Afrocaucanas Empresarias Agropecuarias Ambientales y Víctimas del Conflicto Armado del Municipio de Buenos Aires (ASOFLORCAM) | 15 mujeres                      | Producción artesanal de productos para el aseo y la desinfección.<br>Apoyo para el establecimiento de proyectos productivos de especies menores.  | Grupo de mujeres de la vereda Mari López que tomaron la decisión de conformarse como Asociación después de culminar un curso sobre elaboración de elementos de aseo.   |
| Asociaciones de Mujeres Cultivando Sueños   | 17 mujeres asociadas            | Producción familiar y colectiva a pequeña escala de especies menores y huertas.   | Promoción de trabajo colectivo, y gestión de recursos para proyectos de consumo local y seguridad alimentaria.   |

|   |  |   |  |
|---|--|---|--|
| Asociación Mixta de Productores Agropecuarios del Cañón de Mari López (ASOMIXPRO) | 6 familias   | Producción colectiva de pollos de engorde y gallinas ponedoras a pequeña escala, con manejo tradicional | Promoción de trabajo colectivo y gestión de recursos para proyectos de consumo local.  |
| Fundación Pablo Emilio Fernández con Ojos de Libertad (FUNDAPEF)                  | 18 familias de excombatientes de las FARC                | Iniciativa de turismo comunitario y de acciones formativas complementarias para niños y jóvenes rurales | Apuesta comunitaria que desea construir una ruta ecoturística que involucra la comunidad en todos los eslabones: transporte, alimentación, hospedaje, guías, artesanías. |
| Asociación Campesina para el Desarrollo Agropecuario de La Esperanza (AGRODESA)   | 32 personas asociadas                                    | Desarrollo de proyectos productivos familiares de cultivos de café, plátano, yuca y pancoger.           | Asociación veredal que impulsa proyectos productivos familiares y busca gestionar recursos externos para fortalecerlos.  |
| Asociación de Productores de la Balsa (ASODEBAL)                                  | Organización comunitaria afrocolombiana con 26 asociados | Producción familiar de cítricos como limón tahití, mandarina y naranja.                                 | Gracias al apoyo de un proyecto previo, lograron establecer cultivos familiares de cítricos, que están en proceso de recuperación. Disponen de centro de acopio.         |
| Asociación de productores orgánicos de Cascajero (ASOAORCA)                       | Organización comunitaria afro con 25 asociados           | Producción familiar de limón tahití.  | Promueven además de la producción de limón tahití, el establecimiento de proyectos familiares orgánicos.   |
| Fundación de Mujeres Forjadoras de Futuro FUMFUTURO                               | Organización comunitaria afro con 20 asociadas           | Producción colectiva de licores y confites artesanales con base en cítricos.                            | Disponen de una planta artesanal donde elaboran colectivamente licor de naranja. Venta puerta a puerta.  |

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2. Organizaciones Comunitarias en el municipio de Caldonó.

| ORGANIZACIÓN  | MIEMBROS  | INICIATIVA PRODUCTIVA  | DETALLES   |
|---|---|--|--|
| Cooperativa Multiactiva Ecomun Esperanza del Pueblo (COOMEPP) | 377 excombatientes de las FARC.                           | Producción colectiva de tomate de árbol, aguacate hass, sábila, piscicultura, porcicultura y confecciones textiles. Comercialización de café como c.p.s. de la región. | Desarrolla parte de sus procesos en territorios colectivos indígenas. Concibe sus iniciativas como un encadenamiento bioproductivo, con un manejo altamente tecnificado, todos manejados colectivamente e involucrando el participar en su comercialización. |
| Grupo Comunitario Nueva Esperanza                             | 12 integrantes  | Producción colectiva de hortalizas   | Grupo que hace parte del Resguardo Indígena de Pueblo Nuevo, trabaja en finca colectiva en la vereda Altamira. Producción de fríjol y apio para comercializar.   |
| Grupo Comunitario vereda La Palma                             | 14 integrantes  | Producción colectiva de hortalizas y piscicultura artesanal  | Grupo que hace parte del Resguardo Indígena de Pueblo Nuevo, trabaja en finca colectiva en la vereda La Palma. Producción de cebolla larga, papa y trucha, para comercializar  |
| Grupo Comunitario Kiwe Fiw                                    | 6 integrantes   | Producción colectiva de hortalizas y mora  | Grupo que hace parte del Resguardo Indígena de Pueblo Nuevo, trabaja en finca colectiva en la vereda Altamira. Producción diversa, incluye mora  |
| Asociación de Pequeños Productores La Esperanza (ASPROLE)     | 450 familias asociadas a través de la Cooperativa CENCOIC | Realizan análisis, pesaje, almacenamiento y comercialización de café (de altura, alta calidad, convencionales y orgánicos).  | Pertencen al Resguardo Indígena San Lorenzo, y cuenta con certificaciones de Fairtrade- rainforest, Fairtrade, Fairtrade- orgánico y Fairtrade-Practices.  |
| Refrescos Ñxuspa  | 16 familias indígenas asociadas.                          | Producción de refrescos naturales de mora y naranja-piña. Venta de agua potabilizada   | Hace parte de la Asociación de Cabildos UKAWE 'SX NASA CX 'HAB.  |



|   |                                  |  |   |
|---|----------------------------------|--|---|
| Asociación Pensando en el Desarrollo Indígena del Porvenir (PEDECAIP)       | 24 familias asociadas            | Producción colectiva y familiar de café, pollo de engorde y cultivos asociados | Iniciativa ubicada en la zona campesina de Caldon, en la vereda El Porvenir, articulado a encadenamientos productivos liderados por Asociación Regional para el Desarrollo Campesino Norte Caucaño ARDECANC   |
| Asociación para el Fomento del Desarrollo Campesino de La Venta (ASFODECAV) | 22 familias campesinas asociadas | Producción familiar de café, yuca, pollos de engorde y cultivos de pancoger    | También hacen parte de ARDECANC, que promueve un modelo de agricultura familiar, que encamina su labor hacia la producción de mercados eficientes, que incluyan procesos de generación de valor agregado, y/o la integración a mercados especializados. |

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3. Organizaciones Comunitarias en el municipio de Toribío.

| ORGANIZACIÓN   | MIEMBROS   | INICIATIVA PRODUCTIVA  | DETALLES   |
|--|--|--|--|
| Truchas Juan Tama  | Bajo techo jurídico de Proyecto Nasa. 94 familias                                    | Producción, eviscerado, empacado, congelación y comercialización de trucha arco iris                         | Comercializa la producción de 46 familias y lo propio. En promedio se generan 20 ton/ mes de trucha congelada que se comercializa externamente |
| Mujeres triunfadoras   | Constituida por 18 mujeres y 2 hombres de la vereda El Trapiche                      | Desarrollo de gallinas criollas y gallinas ponedoras, produciendo 150 aves y 120 huevos semanales            |  |
| Asociación de Productores Cafeteros Indígenas de Tacueyó ASPROCRIT | 546 asociadxs. 490 activxs   | Apoyo para la producción y comercialización de café convencional y café orgánico                             | Recoge cerca de la mitad de las familias caficultoras del municipio. A través de ella se impulsan certificaciones que impulsa CENCOIC          |
| Asociación de Mujeres Rurales de Toribío (ADMURT)                  | Asociación de 27 mujeres de los tres resguardos indígenas presentes en el territorio | Dedicadas a la transformación y comercialización de frutales, especialmente de gulupa (en postres o flanes). |  |

|   |  |   |  |
|---|--|---|--|
| Kwesx café  | Grupo de 130 productores               | Transformación de café y venta en grano tostado y molido en dos calidades.                                | Venden café en cps a través de Cencoic y transforman en café tostado y molido para venta local   |
| Asociación Indígena de Ganaderos Ecológicos de Toribío ASIGET             | 70 ganaderos de Toribío                | Acopio, transformación y comercialización de leche y queso. Tienen punto de venta de carne                | Se incluye en esta Asociación la Quesera Isabelilla, prestan servicio de acopio, transformación y comercialización de leche y derivados. Consumo interno |
| Sociedad Indígena de Caficultores Especiales Ecológicos de Toribío SICEET | 850 productores                        | Comercialización de café (c.p.s).   | Dedicada a la comercialización de café pergamino seco de acuerdo a tres calidades: estándar, regional y especial   |
| CENCOIC   | Aproximadamente 508 familias asociadas | Centran su actividad en la comercialización de café pergamino seco, en asocio con Cafinorte.              |  |
| Asofrut   | 160 familias asociadas y Resguardos    | Centrados en la producción y comercialización de frutales, especialmente mora, uchuva, gulupa y aguacate. | Encargados del acopio y la comercialización de frutas producidas en Toribío  |
| Almacén Agropecuario y Tienda Merca Nasa                                  | 250 familias y Resguardo de Tacueyó    | Comercialización y distribución agropecuaria en Toribío   | Comercializa toda clase de insumos agrícolas, pecuarios y de construcción. Compra, vende y comercializa productos de y a la comunidad                    |
| Jugos Fxize   | 96 familias y Resguardos               | Elaboración y comercialización de jugos de frutas y agua potabilizada.                                    | Disponen de infraestructura para elaborar jugos naturales, actualmente de mora y gulupa, también preparan mermeladas y embotellan agua potabilizada.     |
| NASALAC   | 120 familias                           | Acopio y transformación de leche de vaca  | Compran leche y transforman en queso, yogurt y bebidas lácteas. Se comercializa internamente en el municipio   |

Fuente: elaboración propia.

# Planificación territorial comunitaria para la reactivación económica

La planificación territorial establecida en el Acuerdo de Paz, para los municipios de estudio, se representa en el punto 1, referente a la Reforma Rural Integral (RRI), a través del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) Alto Patía Norte del Cauca, con el interés de fomentar la participación ciudadana para la transformación territorial de los lugares más golpeados por el conflicto armado (Acuerdos de Paz, 2016). Respecto al componente económico-productivo del PDET (pilar de reactivación económica), es importante señalar que las iniciativas propuestas surgen del sentir de las organizaciones, independientemente del tipo, figura territorial, del tamaño del predio, o de los recursos disponibles; teniendo como punto común, la producción familiar y comunitaria.

Estas iniciativas productivas del PDET, parten reconocer los aspectos más críticos, en cuanto a la dificultad para estandarizar los procesos de producción debido a las limitaciones en equipos e infraestructura; inconvenientes para contar con materia prima de forma permanente por no poseer planes de producción o comercialización; y, falta de estabilidad en la articulación al mercado. En ese sentido, las ofertas de las organizaciones comunitarias carecen de estudios de viabilidad, diversificación o generación de valor agregado, para disminuir los riesgos de pérdidas en la comercialización.

Así, este último proceso se realiza principalmente por parte de los mismos productores, quienes, dependiendo del volumen, la gestionan en mercados locales o en las cabeceras municipales. Este aspecto se considera uno de los mayores condicionantes, pues aunque existe una disposición de parte de las organizaciones comunitarias por explorar ejercicios económicos alternativos, no existe mayor apoyo institucional, en materia de asesoría técnica integral. En cuanto a la infraestructura propia, las condiciones varían toda vez que en algunos casos se cuenta con el respaldo de agencias de cooperación, o entidades gubernamentales que entregan

en donación o comodato, implementos importantes. La mayoría de las organizaciones desarrollan sus procesos productivos con herramientas y equipos rudimentarios, con mínimo acceso a mejoras tecnológicas. No existen sistemas o distritos de riego en el territorio, por lo que cada organización y productor, busca la manera de captar el agua para su uso en las labores agropecuarias (aguas lluvias, nacimientos, quebradas o ríos); esta se considera una de las necesidades más importantes, ya que limita los procesos en épocas de sequía.

Frente a la tenencia de la tierra, la forma más común de relacionamiento se da a través de la figura de poseedor, es decir, ejerciendo como dueño de la tierra, pero sin título de propiedad; seguidamente, la figura de arrendatario, y en tercer lugar, el comodato de cesión de uso, caracterizado por ser un contrato por el cual se realiza el préstamo de un predio para su uso, con el compromiso de restituir o entregarlo una vez terminado el acuerdo; esta última se da, sobre todo, en las cooperativas de excombatientes y en asociaciones que no poseen terrenos propios. Para la reincorporación económica, uno de las grandes limitantes es la disponibilidad de tierras propias para establecer los proyectos productivos, ya que fue uno de los puntos que no se tuvo en cuenta en el proceso de negociación para la dejación de armas, lo que ocasiona que no se haya podido implementar la mayoría de sus apuestas.

Finalmente, con este contexto, las organizaciones y comunidades participan del ejercicio de planificación territorial en el PDET, retomando sus fortalezas, debilidades, experiencias y lo que contienen sus planes de buen vivir. Para el caso del pilar de reactivación económica se presenta la información en categorías que agrupan las iniciativas consignadas en los Planes de Acción para la Transformación Municipal (PATM) presentadas en las tablas 4 (Buenos Aires), 5 (Caloto) y 6 (Toribio); iniciativas que se direccionan principalmente a fortalecer el modelo de producción familiar y comunitario en estos territorios.

Sin embargo, no deja de ser complejo y de presentar retos que pueden poner en entredicho la efectividad de la planificación territorial desde el PDET, un ejemplo de ello, es la política institucional, ya que se afirma que esta no está diseñada para dar oportunidad a las apuestas comunitarias

con enfoque hacia economías alternativas, sino que tienden a promover modelos convencionales, donde la producción intensiva con alta dependencia de insumos, y la competencia, son los principios de actuación. A su vez, y siendo la planificación territorial un aspecto de constantes disputas, dicho proceso se caracteriza por la correlación de fuerzas, lo cual agudiza las tensiones en el ámbito económico-productivo, humano, ambiental, y socio-político.

Tabla 4. Iniciativas PDET del pilar de reactivación económica, municipio de Buenos Aires

| <b>Categorías</b>   | <b>Número de iniciativas</b> | <b>Categorías</b>  | <b>Número de iniciativas</b> |
|---|------------------------------|--|------------------------------|
| Fortalecimiento sistemas de producción propio, prácticas agrícolas ancestrales  | 5                            | Generar e implementar plan de fomento agrícola y sistemas productivos integrales | 5                            |
| Reconocimiento practica minera ancestral  | 4                            | Implementar plan fomento Pecuario y fortalecimiento sistemas económicos propios  | 3                            |
| Implementar proyectos de fortalecimiento económico y capacitación   | 3                            | Garantizar acceso a sistemas de créditos   | 2                            |
| Crear programas de acceso a mujeres con proyectos productivos   | 2                            | Formular e implementar plan de desarrollo turístico comunitario                  | 2                            |
| Realizar estudios de prefactibilidad para construcción o mejora de centros de acopio o agroindustriales, agroforestal | 2                            | Fortalecimiento capacidades de servicios de extensión agropecuaria               | 2                            |
| Construcción plantas para transformación y obtención de productos derivado  | 2                            | Gestionar compra de maquinaria verde   | 2                            |
| Fortalecimiento en la siembra, producción y transformación de caña panelera   | 1                            | Dotación de máquinas e infraestructura para la transformación del Café           | 1                            |
| Realizar estudio integrado de zonificación agroecológica y vocación del suelo   | 1                            | Proyecto integral agrícola para mejorar la cadena productiva del Café            | 1                            |
| Realizar estudios técnicos para construcción de un taller de diseño, talleres de artes, productos derivados           | 1                            | Proyectos de servicios ambientales o conservación de ecosistemas                 | 1                            |
| Diseño e implementación estrategias de comercialización   | 1                            | Proyectos para protección de semillas  | 1                            |
| Implementación programa sustitución de cultivos   | 1                            | Total iniciativas del municipio  | 43                           |

Fuente: elaboración propia.

Tabla 5. Iniciativas PDET del pilar de reactivación económica, municipio de Caldono

| Categorías   | Número de iniciativas | Categorías  | Número de iniciativas |
|--|-----------------------|---|-----------------------|
| Realizar estudios de prefactibilidad para construcción o mejora de centros de acopio | 29                    | Dotación de máquinas e infraestructura para la transformación del Café                                      | 19                    |
| Construcción plantas para transformación y obtención de productos derivado           | 16                    | Implementar proyectos productivos víctimas del conflicto o reincorporados de grupos armados                 | 13                    |
| Construcción y diseño Infraestructura turística                                      | 11                    | Implementación y fortalecimiento para cultivos de Fique   | 11                    |
| Generar e implementar plan de fomento agrícola y sistemas productivos integrales     | 11                    | Fortalecimiento en la siembra, producción y transformación de caña panelera                                 | 10                    |
| Crear programas de acceso a mujeres con proyectos productivos                        | 9                     | Implementar proyectos de fortalecimiento económico y capacitación   | 8                     |
| Implementar plan fomento Pecuario y fortalecimiento sistemas económicos propios      | 8                     | Fortalecimiento capacidades de servicios de extensión agropecuaria  | 7                     |
| Proyecto integral agrícola para mejorar la cadena productiva del Café                | 6                     | Realizar estudios técnicos para construcción de un taller de diseño, talleres de artes, productos derivados | 6                     |
| Programas de fortalecimiento de cooperativas   | 4                     | Acceso a subsidios o capital semilla  | 3                     |
| Construcción de invernaderos para siembra de cultivos                                | 3                     | Construcción de sistemas de transporte para productos   | 3                     |
| Construcción y dotación centro de investigación agropecuario                         | 3                     | Formular e implementar plan de desarrollo turístico comunitario   | 2                     |
| Garantizar acceso a sistemas de créditos   | 2                     | Fortalecimiento sistemas de producción propio, prácticas agrícolas ancestrales                              | 2                     |
| Diseño e implementación estrategias de comercialización                              | 2                     | Realizar estudio integrado de zonificación agroecológica y vocación del suelo                               | 1                     |
| Gestionar compra de maquinaria verde   | 1                     | Crear estrategia estatal para garantizar acceso a seguridad social  | 1                     |
| Promover programas para el fortalecimiento de capacidades de jóvenes y niños         | 1                     | Proyectos para protección de semillas   | 1                     |
| Promover y fortalecer la actividad empresarial de artesanías                         | 1                     | Implementación programa sustitución de cultivos   | 1                     |
| Total iniciativas del municipio  |                       |   | 195                   |

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 6. Iniciativas PDET del pilar de reactivación económica, municipio de Toribío

| Categorías  | Número de iniciativas | Categorías  | Número de iniciativas |
|---|-----------------------|---|-----------------------|
| Construcción plantas para transformación y obtención de productos derivado  | 6                     | Fortalecimiento sistemas de producción propio, prácticas agrícolas ancestrales                              | 4                     |
| Implementar plan fomento Pecuario y fortalecimiento sistemas económicos propios                                       | 3                     | Fortalecimiento capacidades de servicios de extensión agropecuaria  | 3                     |
| Generar e implementar plan de fomento agrícola y sistemas productivos integrales                                      | 2                     | Dotación de máquinas e infraestructura para la transformación del Café                                      | 2                     |
| Realizar estudios de prefactibilidad para construcción o mejora de centros de acopio o agroindustriales, agroforestal | 1                     | Proyectos para protección de semillas   | 1                     |
| Proyectos de servicios ambientales o conservación de ecosistemas  | 1                     | Realizar estudios técnicos para construcción de un taller de diseño, talleres de artes, productos derivados | 1                     |
| Realizar estudio integrado de zonificación agroecológica y vocación del suelo   | 1                     | Diseño e implementación estrategias de comercialización   | 1                     |
| Formular e implementar plan de desarrollo turístico comunitario   | 1                     | Proyecto integral agrícola para mejorar la cadena productiva del Café                                       | 1                     |
| Seguros de cosecha y postcosecha  | 1                     | Programas de fortalecimiento de cooperativas  | 1                     |
| Promover y fortalecer la actividad empresarial de artesanías  | 1                     | Total iniciativas del municipio   | 31                    |

Fuente: elaboración propia.

## Tensiones y conflictos territoriales por los modelos de producción

Las tensiones y conflictos territoriales ocasionados por los modelos de producción, no solo obedecen a disputas de intereses económicos, como ya se mencionó, sino también, están marcados por concepciones opuestas respecto al modelo social, económico y político, en los que están inmersos los intereses de diversos actores (empresarios, actores armados, comunidad, entidades gubernamentales y no gubernamentales, entre otros), y que se representa desde lo institucional y normativo, la ordenación territorial y los espacios de encuentro intercultural.

## Tensiones desde el modelo agroindustrial

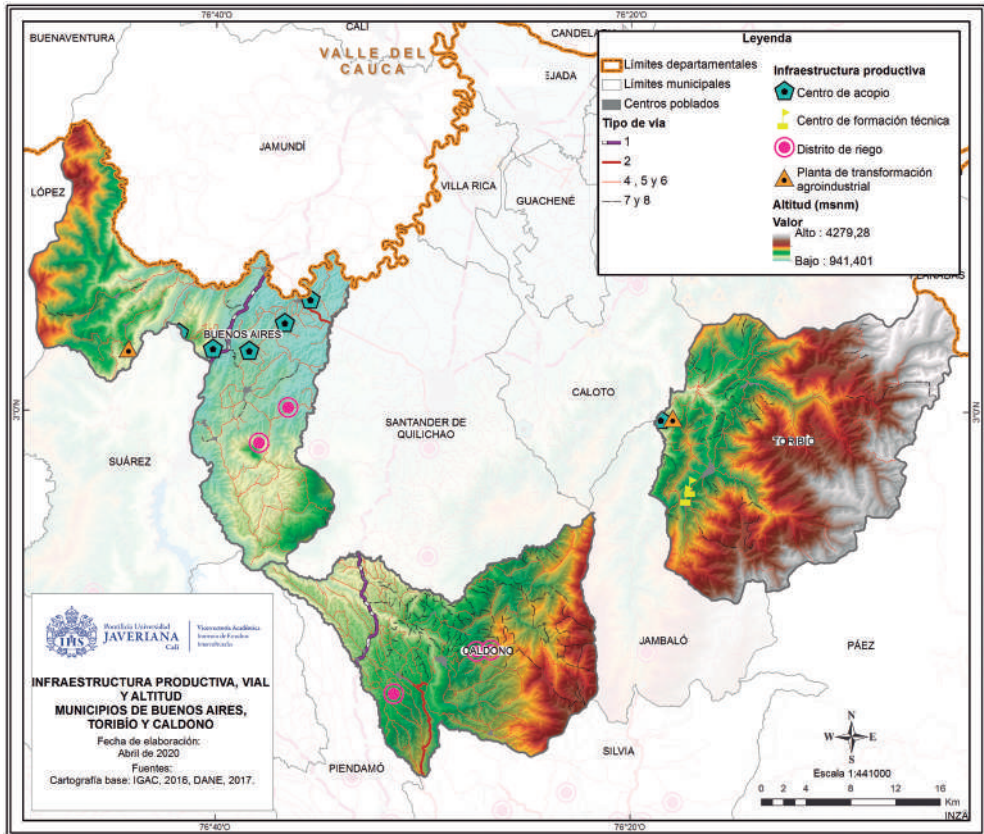
El modelo agroindustrial cuenta con el mayor despliegue en el territorio nacional, ya que ha sido promovido en gran medida por el gobierno nacional y las autoridades locales, incentivados por políticas internacionales y acuerdos comerciales; sin embargo, este modelo ha generado barreras socioeconómicas en ciertos contextos, así como a la hora de consolidar apuestas económicas solidarias, pues al haber una concentración de poder en uno o pocos participantes de la cadena comercial, se pone en riesgo factores como la equidad, la sostenibilidad y la inclusión, ya que incentiva un desequilibrio en las agrocadenas, la adición y la captación de valor (Baker, Shepherd, Jenane y Cruz, 2013).

Para el caso del Norte del Cauca, el modelo agroindustrial concentra los suelos con mayor productividad, ocupados principalmente por el sector cañicultor, en el que se establecen grandes extensiones cultivadas bajo prácticas de alta tecnificación, obteniendo de esta manera los niveles de producción requeridos por sus plantas de transformación, para cumplir con la oferta de azúcar, etanol y energía eléctrica que se han trazado en los mercados nacionales e internacionales. Paradójicamente, existe un mayor desarrollo de la infraestructura vial, comercial y de servicios públicos en estas zonas, mientras que, en donde no se desarrolla dicho modelo, por lo general en las zonas rurales, se denota precariedad en las condiciones básicas de subsistencia, imposibilitando el establecimiento de una vida digna, y de la formalización de modelos económicos alternativos comunitarios, tal como lo evidencia el siguiente mapa.

TENSIONES: POR TIERRA, POR INVERSIÓN DEL ESTADO, POR USO DE RECURSOS Y SU ADJUDICACIÓN,



Mapa 2. Infraestructura productiva y vías principales



Fuente: elaboración propia, 2020.

Esta configuración económica, plantea un debate sobre la inversión público-privada en los territorios, en cuanto al establecimiento de una infraestructura que permita la sostenibilidad de las iniciativas productivas en toda su cadena de valor. Pues la inversión y el desarrollo de la infraestructura vial y técnica, se orienta hacia las zonas planas de los municipios, es decir, hacia donde se desarrolla la agroindustria. Por su parte, en los lugares donde existen apuestas económicas de tipo familiar y comunitario, se caracterizan por la ausencia parcial o total del Estado, lo que se traduce en la falta de capacidad técnica con la que cuentan dichas iniciativas, así como por la poca transformación de los productos

primarios, por las limitaciones de acceso y de infraestructura vial, por la falta de centros de acopio, entre otras situaciones, que generan un condicionamiento significativo a la hora de acceder a mercados regionales, nacionales e internacionales (que incrementan los costos de producción y comercialización).

Sumado a lo anterior, se encuentra las tensiones relacionadas con la tenencia y uso del suelo; pues en Colombia, el 77% de la tierra se concentra en el 13% de la población, donde se desarrollan actividades económicas ligadas a las pretensiones del modelo agroindustrial. Sin embargo, el 80% de las comunidades rurales tienen menos de una Unidad Agrícola Familiar (UAF) (Semana, 2012) para el montaje de sus iniciativas productivas, por lo que se denota la clara concentración de la tierra, la cual agudiza los conflictos en materia de desarraigo no sólo de este bien, sino cultural y de identidad. Asimismo, este contexto lleva a plantear una discusión sobre el uso del suelo, el cual se focaliza, como sucede en el Norte del Cauca, en la producción de biocombustibles, ocasionando en últimas, conflictos ligados con la seguridad alimentaria, y en este orden de ideas, a expandir las desigualdades sociales y la inequidad.

TENSIÓN: PROPUESTA DE GOBIERNOS LOCALES POR MODELO ECONÓMICO CONVENCIONAL, CON LOS OTROS MODELOS POR PRÁCTICAS CONTRARIAS Y CONTAMINACIÓN CRUZADA,

## Tensiones por las economías ilegales

La presencia de economías ilegales como los cultivos de uso ilícito y la minería ilegal, representan diversos factores de riesgo para los territorios y para el mismo proceso de paz, además de simbolizar una amenaza constante para la formalización de alternativas económicas productivas. Esta dinámica genera, a su vez, una victimización recurrente de los liderazgos sociales, así como de comunidades étnicas, campesinas y de excombatientes, quienes han apostado por modelos alternativos de producción, y han denunciado la presencia de economías y actores al margen de la ley. Tal como lo sugiere el informe “Como va la Paz, la

reestructuración unilateral del Acuerdo de Paz”, la realidad actual de Colombia responde a la persistencia de grupos armados ilegales en los territorios, a la competencia por el control territorial, y al establecimiento de economías ilegales, que ha configurado (y reconfigurado) los escenarios de violencia (Pares Fundación Paz & Reconciliación, 2018, p. 41).

## **Cultivos de uso ilícito**

Con la firma del acuerdo de paz, el gobierno colombiano pretendió mitigar la presencia de actores armados ilegales en los territorios que fueron controlados por las FARC; sin embargo, tras este vacío de poder, grupos al margen de la ley se han movilizado a dichos espacios, con el objetivo de monopolizar estas dinámicas. No es en vano entonces, que el Reporte Mundial de Drogas 2019, señala que la producción de cocaína alcanzó los niveles más altos de fabricación y producción en el 2017 (un año después de la firma del Acuerdo de Paz), con un incremento del 25% respecto al año anterior, siendo Colombia el productor del 70% de dicho cultivo a nivel mundial (UNODC, 2019). Adicionalmente, la Fundación Paz & Reconciliación revela que la expansión de cultivos de uso ilícito es multifactorial, al estar relacionado con el aumento de la demanda de drogas, al incremento del precio del dólar, a la caída de los precios del oro, y en menor medida, a consecuencias inesperadas del proceso de paz (Pares Fundación Paz & Reconciliación, 2018).

En otras palabras, se ha evidenciado que al ser el narcotráfico una dinámica que se comporta bajo las leyes del mercado, se incentiva y en esa medida se amplía el negocio en todos los eslabones de la cadena, desde el cultivo, hasta la comercialización de la cocaína y demás plantaciones de uso ilícito.

Esta problemática se agudiza, debido a que el Estado colombiano no ha orientado su capacidad resolutoria a los conflictos primarios del territorio, y bajo esas condiciones se ha venido desarrollando el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso Ilícitos (PNIS). Así pues, no se ha logrado consolidar cadenas de valor sobre los productos comunitarios

para la efectiva transición que supone la sustitución voluntaria, resultando inviable, bajo estas circunstancias, que campesinos cultivadores puedan apostar por alternativas diferentes a los cultivos de uso ilícito; como se mencionó anteriormente, las zonas rurales, especialmente las que se encuentran distantes de las zonas planas, carecen de infraestructura vial y de servicios públicos; no cuentan con asesorías o asistencia técnica integral y sostenible en el tiempo sobre procesos productivos; son las poblaciones más vulnerables respecto a la violencia armada; a la vez que sus condiciones en cuanto al acceso a la salud, educación y demás servicios sociales, es precario sino inexistente.

Finalmente, la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas del presidente Duque, reconoce que, si bien el narcotráfico es la fuente principal del crimen organizado, su orientación va encaminada a rescatar los principios de seguridad y defensa, y en ese orden de ideas, a desconocer las causas primarias que ocasiona flagelos como el narcotráfico, las economías ilegales y la misma violencia armada, resultando en últimas, en una vulneración de las comunidades rurales, las cuales se ven afectadas por las presiones de grupos armados y del mismo Estado, y poniendo en riesgo su seguridad y el pleno desarrollo de sus derechos.

## **Minería Ilegal**

La minería ilegal es entendida como la actividad ejercida de manera informal por actores ajenos a los territorios, en su mayoría grupos armados, la cual se desarrolla sin contar con un título minero, y se realiza por fuera de un área otorgada en licencia (Agencia Nacional de Minería, 2003). Adicional a lo anterior, es de destacar que dicha práctica es uno de los pilares de la violencia armada en Colombia, al ser el combustible de organizaciones al margen de la ley, y uno de las causantes principales de la deforestación.

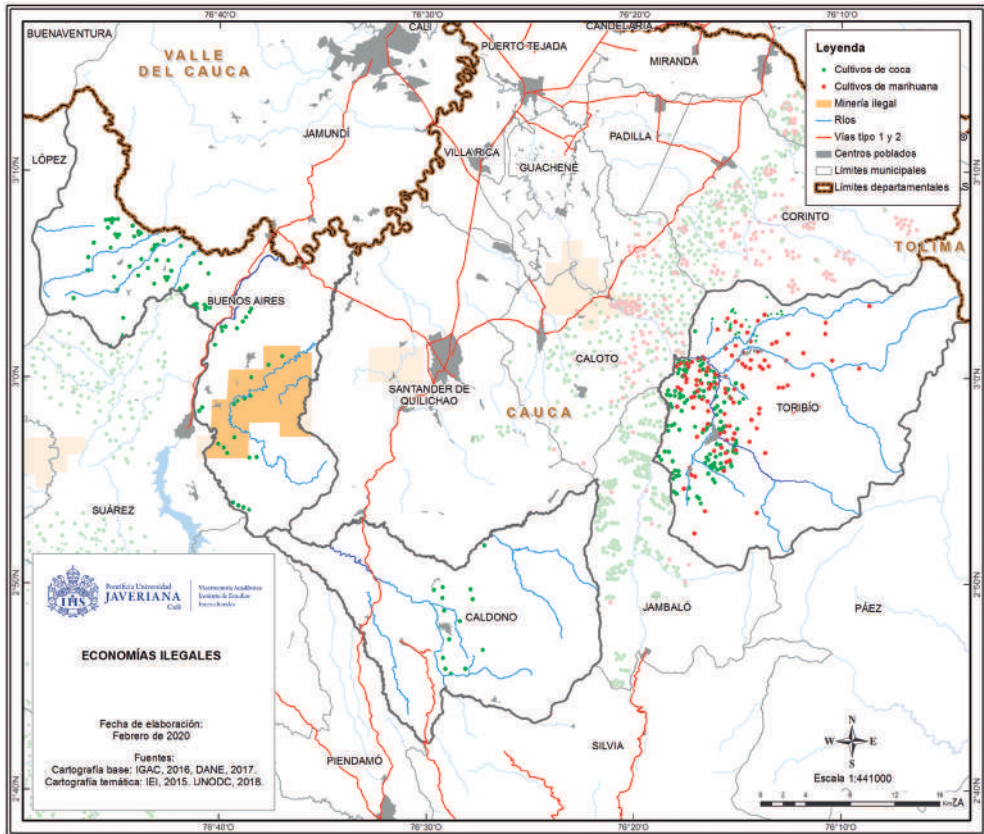
Esta situación se presenta coincidentalmente donde también existe concesión minera (minería legal) de grandes extensiones de tierra, y de actividad paramilitar. De hecho, de acuerdo con el Observatorio de Discriminación Racial (2011), existe una relación entre las acciones

criminales de grupos paramilitares y la puesta en marcha de proyectos mineros de grandes multinacionales, donde se observan patrones de desplazamiento de las comunidades, pues la presencia militar, aparte de cometer reiteradas violaciones a los derechos humanos materializadas en el despojo de la tierra, facilita la actuación de grupos armados y de las mismas multinacionales para la ejecución de proyectos mineros (Observatorio de Discriminación Racial, 2011). En otras palabras, la minería ilegal o legal ha perjudicado a la población afrodescendiente de Buenos Aires y del resto del territorio nacional, pues ha generado el desarraigo a sus tierras y prácticas de subsistencia, a la vez que ha incentivado el accionar violento de actores armados (ilegales o no), a favor de los intereses auríferos de privados en el municipio.

De la misma forma, la minería ilegal compromete gravemente las cuencas hidrográficas, siendo una amenaza para la conservación de ecosistemas de agua dulce, debido al dragado de material y al uso indiscriminado de mercurio, sin pasar por alto los daños que ocasiona a la vida humana y silvestre circundante. Un ejemplo, se relaciona con la desaparición del río Sambingo en el Cauca, a manos de la minería ilegal, provocando la extinción de especies y la destrucción de aproximadamente 360 hectáreas de bosque nativo (infobae, 2018).

En definitiva, la proliferación de la minería ilegal y demás economías al margen de la ley, es muestra de las falencias del Estado Colombiano respecto a su compromiso con la paz, y a sus deberes propios como monopolizador de la fuerza. Por lo que debe haber una apuesta integral de la actual administración y de las venideras, en cuanto a la consolidación de una paz territorial en Colombia, en donde no se premie la imposición de un modelo único de desarrollo económico, sino, donde exista apertura y respeto por la diferencia. El mapa 3, evidencia lo anteriormente descrito.

Mapa 3. Economías Ilegales. Municipios de Buenos Aires, Caldon y Toribío



Fuente: elaboración propia, 2020.

## Modelos económico-productivos alternativos

En este capítulo se ha mencionado aspectos de la política de producción, la planificación participativa, la diversidad territorial, así como tensiones respecto a los modelos económicos presentes en el territorio; contexto que gira en torno, a las intenciones de establecimiento de un modelo de producción familiar y comunitario. Ahora bien, es preciso mencionar que, con el ánimo que dichas apuestas puedan afianzarse de manera integral,

es imperante resolver las dificultades anteriormente mencionadas, a la vez que se avance en el desarrollo de instrumentos de resolución de conflictos que se puedan tramitar desde las instancias comunitarias, así como desde ejercicios de construcción territorial, referidos al acceso y uso social de la tierra, a la soberanía alimentaria, al cuidado del medio ambiente, a la consolidación de mercados propios y justos, a la promoción de un consumo responsable, a la generación y valoración del trabajo y a la cohesión social. En definitiva, estas apuestas productivas adquieren relevancia en el actual contexto nacional, al responder a las demandas de los mercados locales incorporando la sostenibilidad ecológica, así como por el aporte a la construcción de una paz estable y duradera en el departamento y el país.

Estas iniciativas entienden las relaciones sociales como gestoras de bienestar social, en tanto comparten una identidad y un sentido de pertenencia frente al territorio y a sus dinámicas culturales, las cuales las dota de fuerza social para construir proyectos económicos desde un enfoque alternativo, y aportar entonces, a la construcción de tejido social en contextos interculturales. De esta manera, dichas apuestas se fundamentan en lo que se conoce como economías solidarias, las cuales hacen referencia a alternativas productivas, alejadas del modelo neoliberal, y basadas por tanto, en la solidaridad y ayuda mutua, intentando dar respuesta a las necesidades de los grupos y/o comunidades que las emprenden.

Se trata entonces, “de soluciones y búsquedas autónomas a problemas sociales, a través de una intervención de alcance económico en un marco principalmente asociativo” (Laville, 2000. p. 132). Esto, constituye espacios de acción sociopolítica y de supervivencia, pues representa un potencial para la emancipación social, así como apuestas diferenciadoras para la construcción de formas colectivas de producción y comercialización, promoviendo prácticas sociales que tienen como protagonistas a las comunidades u organizaciones territoriales.

Aterrizando lo anterior al Norte del Cauca, se evidencia que la fuerza de trabajo en estas apuestas productivas, se orienta hacia la producción agropecuaria, combinando con actividades artesanales y de tipo comercial.

A su vez, y tal como lo establece Chayanov (1979), aquí, existe un equilibrio interno entre la satisfacción de las necesidades (familiares y comunitarias), y la fatiga por el desgaste del trabajo, pues la dependencia productiva está marcada por la composición familiar (tamaño) o la cantidad de asociados. Es decir, que el límite de la producción o autoexplotación, está dada por la capacidad de la fuerza de trabajo de la familia y/o de la comunidad, mediada además por una apuesta por el uso responsable de los recursos disponibles.

En síntesis, la economía solidaria pretende gestar formas de organización social que incluya un orden político alternativo, una perspectiva de género, así como de desarrollo y de sustentabilidad de la producción, incorporando nuevas visiones y concepciones más allá de la subsistencia misma (Machado, Castillo, y Suárez, 1993). Así, la legitimidad de dicho proyecto, dependerá de la capacidad para desarrollarse de acuerdo a su lógica comunitaria, pero también del resultado de las luchas simbólicas entre la visión hegemónica del mundo, y las perspectivas contra la hegemonía representada en dichas iniciativas.

## Aspectos a fortalecer

De acuerdo a las condiciones territoriales que dan cuenta de particularidades interculturales, ambientales, sociales, económicas, entre otras, es primordial fortalecer las identidades locales, para consolidar cambios estructurales, y en ese sentido, transformar las relaciones de poder existentes en el territorio. Vale la pena resaltar, que estas disputas se expresan en distintos planos, debido a la permanente tensión e intereses enfrentados, que complejizan la forma de relacionamiento. Para el caso que nos compete, a continuación se presentan los factores a fortalecer:

- Promover los ejercicios de articulación entre organizaciones comunitarias, como una manera de promover valores de solidaridad e intercooperación, en donde el diálogo social se convierte en una estrategia importante para facilitar el relacionamiento y el trabajo colaborativo para el mutuo beneficio.



- Pensar nuevas formas organizativas y de relacionamiento entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. Lo que implica formas efectivas y participativas de diálogo y toma de decisiones.
- Trabajar las capacidades individuales y colectivas dentro de las organizaciones comunitarias, partiendo de la experiencia y conocimiento propio (saberes ancestrales) y avanzando en las habilidades técnicas locales. A nivel organizativo contar con acuerdos, procedimientos y reglamento interno que faciliten las acciones que se desarrollan..
- Mejoramiento de la infraestructura, maquinaria y equipos para el desarrollo de procesos y procedimientos estandarizados y de calidad; establecimiento de planes de mantenimiento; stock de repuestos; y actividades de formación que fortalezcan las capacidades gerenciales, administrativas y técnicas de los grupos productivos, para así contar con procesos productivos eficientes en el uso de recursos, , con generación de valor agregado y ajustados a las condiciones del territorio y a una apuesta productiva que incorpora prácticas de ESS
- Trabajar con las organizaciones en su modelo de negocio para potenciar su rentabilidad.
- Lo anterior, desde algunas carencias que deben saldarse, y que deben ser resueltas en la medida en que el proceso y las exigencias así lo demanden. En ese sentido, la cualificación del modelo de negocio necesariamente deberá ir acompañada de otros aspectos que permitan la sostenibilidad del proceso y faciliten el acceso a mercados especializados.
- Fortalecer las habilidades de planeación, presupuestación, seguimiento y evaluación de las apuestas productivas comunitarias y/o familiares.
- Las estrategias de capacitación son un eje fundamental de mejora, acompañadas de mecanismos de rotación en los órganos de administración, así como la existencia de comités de trabajo y/o decisión.

- Apostar por la apertura de canales de comercialización propios, en la medida en que se rompa la dependencia generada por el mercado de las grandes superficies, que, entre otras cosas, establecen los precios de compra y venta de la producción. En ese sentido, se pretende superar las barreras de la concentración, diversificando la comercialización para regular la intermediación.
- Robustecer las iniciativas de planificación territorial, especialmente en escenarios como el PDET, para lo cual es indicado la articulación interinstitucional de todos los niveles.
- Apostar por el diálogo social como una herramienta útil a la hora de avanzar en la resolución de conflictos interétnicos e interculturales que se presentan en los territorios, y que condicionan en buena medida los resultados productivos de las organizaciones. Lo anterior, teniendo en cuenta la articulación comunitaria con personas en proceso de reincorporación, y en general, con la integración de actores, de forma que se reconozca sus perspectivas, necesidades e intereses a la hora de fortalecer el proceso regional.
- Fortalecer los mecanismos de autoprotección y defensa del territorio, a través de las guardias campesinas, cimarronas e indígenas. Si bien esta es una obligación del Estado, también es necesario poner en marcha acciones comunitarias, en contextos donde las economías ilegales determinan el orden social existente.
- Aunque se han adelantado procesos en materia de cuidado del medio ambiente, es importante que las organizaciones continúen ahondando en esta materia, y que las acciones de conservación y de mitigación de efectos de cambio climático, no se entiendan como un aspecto aislado de su actividad, sino como un aspecto integral del proceso productivo.

Para finalizar, vale la pena aclarar que estos aspectos deben ser entendidos desde un plano organizativo, convirtiéndose en oportunidades para consolidar una estrategia conjunta. Lo anterior, no solo para la zona

de estudio de esta investigación, sino también, para los territorios que comparten dinámicas similares en el resto del país.

## Conclusiones

Los modelos económico-productivos alternativos del cual hace parte la producción familiar y comunitaria hace parte de una apuesta política y cultural de los territorios que buscan aportar a la construcción de paz territorial, y a consolidar su soberanía alimentaria bajo elementos como la autonomía de las organizaciones y de mercados locales, a ciclos de producción, consumo, redes de agricultores y relacionamiento directo entre organización-consumidor. Sin embargo, los retos para su consolidación se basan en la disputa por la tenencia y uso de la tierra, la desigualdad en términos del acceso a mercados y por la disponibilidad de los recursos estatales. Pese a lo anterior, es importante que las organizaciones planteen sus objetivos y su actividad económica desde una perspectiva territorial y con principios de solidaridad, acompañado de estrategias y habilidades de comunicación, de forma que los procesos individuales se complementen con las organizaciones comunitarias existentes, derivando en una gran red territorial.

En cuanto al enfoque de género, se debe señalar que, si bien existen varias organizaciones conformadas por mujeres, sigue existiendo una brecha entre la participación de hombres y mujeres en las instancias de gobierno, consejos y comités, y en especial, en estos escenarios productivos territoriales. En ese sentido, se debe seguir reforzando la participación y toma de decisiones de las mujeres en todos los niveles de incidencia, en concordancia con lo pactado en La Habana.

Por otra parte, y en cuanto a las garantías de seguridad en el Norte del Cauca, debe existir una articulación de factores que en efecto propendan por la consolidación de una paz estable y duradera, tal como lo dejó previsto el Acuerdo Final. Esto, empezando por salvaguardar la vida de la población excombatiente, de líderes y lideresas sociales y de las comunidades en su conjunto, a través de la inclusión del enfoque de seguridad preventivo,

colectivo y humano, por medio de la puesta en marcha de la Reforma Rural Integral; por el robustecimiento de un músculo financiero que respalde el proceso; y por el desmantelamiento de las economías y grupos al margen de la ley.

Finalmente, queda por expresar que las reflexiones dadas a lo largo de este capítulo, han pretendido analizar la realidad como una relación dialéctica entre la subjetividad y la objetividad (tal como lo mencionó Freire (1982)); es decir, que las ideas aquí planteadas son un insumo para comprender las realidades productivas de la región, en aras de consolidar iniciativas encaminadas a fortalecer modelos alternativos de producción, desde la lógica familiar y comunitaria.

## Bibliografía

- Acuerdo de Paz. (2016) Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de paz estable y duradera. <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- Agencia Nacional de Minería. (Agosto de 2003). GLOSARIO TÉCNICO MINERO.
- Agencia Nacional de Minería. Obtenido de Agencia Nacional de Minería: <https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/glosariominero.pdf>
- Alcaldía de Toribío. (2016). *Planes. Municipio de Toribío Cauca*. Obtenido de Municipio de Toribío: <http://www.toribio-cauca.gov.co/planes/plan-de-desarrollo-20162019>
- Alcaldía de Toribío. (2018). *Dimensión Geográfica. Municipio de Toribío Cauca*. Obtenido de Municipio de Toribío Cauca: <http://www.toribio-cauca.gov.co/municipio/geografia>.
- Altieri, M. A., y Nicholls, C. I. (2012). Agroecología: única esperanza para la soberanía alimentaria y la resiliencia socioecológica. *Agroecología*, 7(2), 65–83.
- Baker, D., Shepherd, A. W., Jenane, C., & da Cruz, S. M. (2013). *Agroindustrias y desarrollo*. C. A. Da Silva (Ed.). FAO.
- Chayanov, A. (1979). *La organización de la unidad económica campesina*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- CSIVI-FARC; Centro de Pensamiento y Diálogo Político. (2020). *Estado General de la Implementación del Acuerdo de Paz*. COLOMBIA. Bogotá: Gentes del Común. infobae. (28 de Marzo de 2018). *Sambingo, el primer río en Colombia que desapareció por completo a causa del*

*fenómeno del Niño y la minería*. Obtenido de infobae: <https://www.infobae.com/america/colombia/2018/03/28/sambingo-el-primer-rio-en-colombia-que-desaparecio-por-completo-a-causa-del-fenomeno-del-nino-y-la-mineria/>

Freire, P. (1982). *Creating alternative research methods: Learning to do it by doing it. Creating knowledge: A monopoly*.

Machado, A., Castillo, L. C., y Suárez, I. (1993). *Democracia con campesinos, o campesinos sin democracia*. Bogotá, Colombia: IICA.

Ministerio de Agricultura (2020). *Le apostamos a 163 acciones para impulsar el campo colombiano en cinco Pactos por el Crecimiento y la Generación de Empleos*. Consultado 6 febrero 2020, en <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/%E2%80%9CLE-apostamos-a-163-acciones-para-impulsar-el-campo-colombiano-en-cinco-Pactos-por-el-Crecimiento-y-la-Generaci%C3%B3n-de-Empleo.aspx>

Ministerio de Ambiente. (15 de Agosto de 2001). *Normativa: Ley 685 de 2001*. MinAmbiente. Obtenido de Ministerio de Ambiente: [https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/leyes/2001/ley\\_0685\\_2001.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/leyes/2001/ley_0685_2001.pdf)

Observatorio de Discriminación Racial. (2011). *La disputa por los recursos naturales en los territorios afrocolombianos, el caso de Buenos Aires y Suárez (Cauca) desde una perspectiva de Derechos Humanos*. Bogotá: Universidad de Los Andes.

Pares Fundación Paz & Reconciliación. (2018). *Cómo va la Paz, la reestructuración unilateral del Acuerdo de Paz*. Bogotá.

Semana. (2012). *Así es la Colombia rural*. Informe Especial.

UNODC. (2019). *WORLD DRUG REPORT 2019*. Vienna: United Nations Publications.

# Conclusiones

Las dinámicas territoriales en la subregión del Norte del Cauca y, específicamente en los tres municipios en los que se concentró este libro, evidencian no solo la diversidad étnica, social y cultural, sino también las tensiones, disputas y retos de cara a la construcción de paz, teniendo en cuenta las lógicas de la violencia armada, el ejercicio diferencial de derechos y una serie de conflictos territoriales, sociales y políticos entre las comunidades rurales y otros actores que han tenido presencia en el territorio.

La diversidad de procesos organizativos en Toribío, Caldono y Buenos Aires son el reflejo de una serie de visiones, apuestas, necesidades y aspiraciones distintas sobre el territorio. Ahora bien, a pesar que el modelo multicultural colombiano reconoce los derechos diferenciales de comunidades indígenas y afrodescendientes, esto también ha generado profundas inequidades para otros sectores sociales (el campesinado, por ejemplo) que han derivado en conflictos, cuestión que llama la atención sobre la necesidad de formular estrategias y visiones conjuntas del territorio como parte fundamental de la construcción de paz y de la puesta en marcha de lo pactado en el Acuerdo Final.

Parte de consolidar esas visiones compartidas y de planificar el territorio de manera armónica pasa por “revisar el ordenamiento territorial en Colombia, donde las condiciones de inequidad en la tenencia de la tierra y el acceso a subsidios y demás apoyos institucionales a la producción agraria siguen siendo una de las causas que dieron origen y mantienen el conflicto armado” (Salcedo García, 2015, p.5). La transformación de los conflictos y de las condiciones que los propician, deben respaldarse sobre el reconocimiento de los sectores sociales que habitan el territorio, de su acceso y garantía de derechos y, de repensar la forma en que hasta ahora se ha ordenado y se ha gobernado el territorio. Durante el proceso de reincorporación, esto resulta clave, toda vez que los y las excombatientes comienzan a ser parte de estas regiones, y en ese sentido, a emprender

iniciativas que aportan un componente fundamental en el desarrollo local y en el proceso de construcción de paz.

Que el proceso de reincorporación funcione depende no sólo del ordenamiento del territorio, sino también, de garantizar el acceso y la tenencia de la tierra a este sector de la población (sin que esto implique desconocer los derechos de comunidades étnicas y campesinas), lo que permitirá el desarrollo integral de proyectos productivos y la posibilidad de articularse con otras comunidades rurales; condición ineludible para la sostenibilidad en el tiempo del tránsito a la vida civil (Defensoría del Pueblo, 2017). Asimismo, es imperativo garantizar la participación de las organizaciones sociales étnicas, campesinas y de mujeres en la construcción de las visiones sobre el territorio y de los PDET, e igualmente, generar espacios de articulación entre comunidades y organizaciones, así como con la institucionalidad y el sector empresarial, esto, con el fin de posicionar el proceso de reincorporación, de garantizar la implementación de las iniciativas que ya se han formulado, y de apalancar recursos para su sostenibilidad (Martínez y Lefebvre, 2019).

Así pues, el proceso de reincorporación es una oportunidad que, en territorios interétnicos e interculturales que integran distintas visiones sobre su habitar, “invita a reflexionar sobre la implementación con perspectiva étnica y la capacidad del Estado para negociar y construir versiones no hegemónicas de desarrollo rural” (Vélez Torres, 2019). En ese sentido, ahora más que nunca, los actores y organizaciones sociales que tienen presencia en los territorios, así como la institucionalidad colombiana, deben contemplar y reconocer las historias y procesos de lucha que allí se han inscrito. De la inclusión de esas múltiples visiones y apuestas, depende la planificación y ordenamiento del territorio, y en general, que la implementación del Acuerdo Final no se desarrolle como una imposición o como un ejercicio en una sola vía, que continúe perpetuando las desigualdades, inequidades y violencias que han experimentado las comunidades del Norte del Cauca.

En la búsqueda de esta planificación articulada del territorio, y del reconocimiento de la interculturalidad de estos municipios, aparece

la metodología de DSI, que precisamente se inscribe en contextos de construcción de paz, donde confluyen una multiplicidad de visiones, interpretaciones, necesidades e intereses, dada la diversidad de actores que hacen parte de este tipo de procesos. De esta forma, dicha metodología se orienta a consolidar apuestas comunes de desarrollo territorial, así como a mitigar la reconfiguración de la violencia, sin negar el hecho de que el conflicto es inherente al ser humano.

Al estar el DSI vinculado a los estudios de paz y a la transformación de la perspectiva tradicional del conflicto, se apuesta por el acercamiento entre partes contrarias y/o inmersas en un conflicto armado, con el objetivo de construir relaciones de confianza, intercambiar experiencias y saberes, y en este orden de ideas, llegar a acuerdos acerca del desarrollo político y socioeconómico de determinado territorio. A su vez, y debido al aporte de este tipo de herramientas a la construcción de tejido social y a la planeación territorial, se fortalecen los mecanismos de participación ciudadana y la democracia misma, dada la salida negociada y pacífica de los conflictos.

La puesta en marcha de la metodología de DSI en el marco del proyecto *Paz Territorial: Fortalecimiento de actores locales para la construcción de paz y el desarrollo de modelos económicos alternativos en el Norte del Cauca en el periodo comprendido entre 2017 y 2019*, (y del Instrumento de Priorización de Iniciativas al Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET), puso de manifiesto no sólo la apertura a la interlocución entre actores con pretensiones diversas como lo son las comunidades indígenas, afrocolombianas, asociaciones de mujeres, organizaciones campesinas e instituciones locales y excombatientes de las FARC-EP, sino, además, posibilitó la construcción de acuerdos primarios para el desarrollo, particularmente sobre la planeación del territorio, y al avance en la consolidación de apuestas económicas alternativas, contribuyendo al mejoramiento de la convivencia, a la reconciliación entre las partes, y aportando a la consolidación de una paz territorial.

Este aporte a la construcción de una paz territorial se ha gestado por la facilitación y acompañamiento de los escenarios de diálogo, que claramente implica un esfuerzo de las partes en cuanto a la disposición,



entendimiento y respeto de posiciones distintas para hallar puntos de encuentro, posibilitando la salida negociada de los conflictos. Así, las organizaciones comunitarias que adelantan procesos económicos alternativos en los municipios de interés, comparten una visión común sobre desarrollo sostenible ligada a los lineamientos de la ESS que se contraponen a los modelos económicos tradicionales existentes (como el agroindustrial y de economías ilegales).

En ese sentido, la implementación de la metodología de DSI, ha permitido avanzar en la construcción de agendas para la planificación estratégica territorial, pese a la existencia de algunas diferencias entre visiones, priorizado el fortalecimiento de las capacidades individuales y colectivas, con el ánimo de que las personas conozcan de primera mano las acciones adelantadas por organizaciones pares, los resultados obtenidos, así como la manera de llegar a ellos.

Es esencial la creación o fortalecimiento de apuestas que promuevan las prácticas de la ESS, orientando el trabajo hacia el ciclo económico completo, incluyendo la fase de producción, transformación, comercialización, hasta la reinversión de las utilidades, a la vez que se contemple el autoconsumo, partiendo de la promoción de la producción biodiversa, así como un relacionamiento directo con el consumidor.

Por su parte, y en cuanto a los retos aún existentes para el afianzamiento de estas apuestas económicas alternativas en el territorio, se recomienda incorporar un enfoque social en la planificación, acogiendo a metodologías como las que proponen Lanki y U. de Mondragón, basadas en el desarrollo de Planes Sociales de Negocio (o PNS), en los que se incorporen estrategias propias que permitan mejorar los procesos productivos y garantizar el cumplimiento de normas de sostenibilidad ecológica como son los SPG.

Si bien las acciones de las organizaciones comunitarias deben ir orientadas hacia el fortalecimiento de sus apuestas productivas, es evidente que el reto para su consolidación implica esfuerzos fuera de sus alcances. Lo anterior, relacionado intrínsecamente con la responsabilidad del Estado sobre los desafíos que imponen las economías ilegales; sobre los

avances interrumpidos y desdibujados de la Reforma Rural Integral, al haber un incumplimiento generalizado de las demandas de las comunidades en cuanto al acceso y tenencia del suelo; sobre los altos índices de impunidad del sistema judicial que contribuyen a la revictimización de los liderazgos sociales y de la comunidad en general, y ni hablar del vínculo entre algunos funcionarios públicos con organizaciones al margen de la ley; sobre la violencia homicida y simbólica en el departamento, por lo que se hace necesario el fortalecimiento de los mecanismos previstos por el AF para garantizar la seguridad de líderes, lideresas, defensores de DDHH y de excombatientes de las FARC-EP; y en general, sobre el cumplimiento integral del Acuerdo Final.

Consolidar modelos económicos alternativos en el Cauca y aportar a la construcción de paz en el país, implica que las acciones institucionales deban ir orientadas a resolver la deudas mencionadas del Estado para con los territorios, a la vez que se contribuya al fortalecimiento de los servicios sociales, de infraestructura vial, de servicios públicos, y de comunicación, así como un acompañamiento técnico, integral y sostenible, sobre los procesos de fortalecimiento organizacional de las iniciativas comunitarias. Pensarse la paz en Colombia, implica un reto gigante por parte del Estado y de la sociedad civil en su conjunto, en tanto se avance y se reconozca que, al tener los territorios dinámicas propias y diferentes unos de los otros, las políticas, planes y proyectos deben responder a las particularidades de cada región, contando con la participación activa y consensuada de las comunidades, tal como lo dejó planteado el Acuerdo Final.

## Bibliografía

- Defensoría del Pueblo (2017). Informe Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación. Obtenido de: [https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Informe\\_ETCR.pdf](https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Informe_ETCR.pdf)
- Martínez, H., y Lefebvre, I (2019). La reincorporación económica de los excombatientes de las FARC. Retos y riesgos a futuro. Serie Notas Estratégicas No. 09. Bogotá; Fundación Ideas para La Paz.
- Salcedo García, L (2015). Propuestas de paz territorial desde los movimientos sociales: multiculturalismo, ordenamiento territorial y ejemplos de paz territorial. Bogotá: Friedrich-Ebert- Stiftung (FES).
- Vélez- Torres, I (2019). Narrativas comunitarias y dinámicas territoriales del proceso de implementación del Acuerdo de Paz en Miranda, Cauca (2016-2018). Revista CS, (28), 153-179.

