

Políticas públicas y paz territorial: perspectivas sobre la incidencia de la comunidad internacional a partir de los puntos 1 y 2 de los acuerdos de La Habana en el norte del Cauca 2016- 2017

GISSEL GARCÍA GARCÍA*

JUAN CAMILO LÓPEZ VELÁZQUEZ**

CARLOS MONTEALEGRE FERNÁNDEZ***

KLER VALENTINA OCAMPO****

KAREN VARGAS PERLAZA*****

5

* Estudiante de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana Cali.
Correo electrónico: gisselcp@javerianacali.edu.co

** Estudiante de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana Cali.
Correo electrónico: juanlopezv@javerianacali.edu.co

*** Estudiante de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana Cali.
Correo electrónico: carlosmf789@javerianacali.edu.co

**** Estudiante de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana Cali.
Correo electrónico: vocampo711@javerianacali.edu.co

***** Estudiante de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana Cali.
Correo electrónico: karenvargas@javerianacali.edu.co

Resumen

En el siguiente artículo se describe el proceso de incidencia de la comunidad internacional en el norte del Cauca, de acuerdo a los puntos 1 (Reforma Rural Integral) y 2 (Participación política) de los acuerdos de paz en el norte del Cauca (Colombia), sobre la base de diferentes fuentes bibliográficas revisadas por los autores. De esta manera, se pretende conocer las perspectivas desde diferentes actores frente al papel que cumple la comunidad internacional dentro de este territorio con relación a la paz territorial, las políticas públicas y su relación entre sí, donde se identifican falencias y aciertos que se presentan según las funciones que cumple la comunidad internacional en el norte del Cauca, las bases teóricas consultadas y la información obtenida de las entrevistas realizadas.

64 **Palabras clave:** comunidad internacional, paz territorial, políticas públicas, participación política, acuerdos de paz.

Introducción

El presente artículo es producto de diversas revisiones bibliográficas llevadas a cabo por estudiantes del Semillero “Comunidad Internacional: Políticas Públicas y Paz Territorial”, del programa de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana Cali. Interesa aquí describir la participación de la comunidad internacional, en la formulación de políticas públicas para la construcción de la paz territorial, teniendo como marco de referencia los puntos 1 (Reforma Rural Integral) y 2 (Participación política) del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, firmado entre las FARC-EP y el Gobierno nacional. El espacio geográfico de referencia es el norte del Cauca, territorio altamente afectado por el conflicto armado interno, donde además existió una Zona Veredal Transitoria de Normalización (ZVT).

No es extraño que el equipo negociador de las FARC–EP planteara en el marco del Acuerdo Final como temas fundamentales el punto 1 sobre la Reforma Rural Integral, y 2, de Participación Política. Se trata pues de temas que buscan contribuir a la reforma del sector rural colombiano en tanto la tenencia de la tierra se considera uno de los detonantes del conflicto armado interno que ha afectado a Colombia por más de setenta años. A su vez, la exclusión política de las comunidades rurales –entre ellas, por supuesto, se encuentran las víctimas–, ha limitado su posibilidad de participar para exigir sus derechos. Por ello, la relevancia del artículo radica en el aporte a la discusión académica sobre la paz territorial y su articulación a las políticas públicas en el ámbito rural.

En la primera parte del documento se desarrollan algunas aproximaciones al estado de la cuestión, donde se exponen los avances teórico-prácticos referentes a los conceptos centrales de esta investigación: comunidad internacional y paz territorial. En la segunda, está el marco teórico, en donde se construyen los principales conceptos para delimitar la indagación. Luego, se ilustran las entrevistas realizadas y, por último, las conclusiones exponen una articulación entre las percepciones encontradas sobre los actores y el contenido conceptual.

Aproximaciones al estado de la cuestión

La comunidad internacional ha tenido diferentes acercamientos con el Estado colombiano. Por una parte, la relación con Europa ha girado en torno a aspectos comerciales, ayuda

humanitaria y apoyo al respeto de los derechos humanos, al contrario de los Estados Unidos, país que se orienta en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo (Bayer, 2010).

Contar con el apoyo de la comunidad internacional sugiere aspectos positivos como el aumento de la legitimidad en el país y la mediación neutral bajo lo que establezca la comunidad internacional; contacto directo entre las partes del conflicto con los actores internacionales, así como el aprendizaje que se obtiene; la materialización del compromiso de las partes por emprender una negociación. Y, para cerrar, la confianza que confiere la sociedad civil a los posibles resultados (Bayer, 2010).

Por otra parte, como perjuicios del apoyo internacional se identifican la pérdida de soberanía al permitir la injerencia de nuevos actores en los asuntos internos; el convencimiento que viola el *statu quo* en la creencia nacional que un problema entre ciudadanos de un Estado debe ser resuelto por ellos mismos; la posibilidad de generar falsas expectativas a la sociedad civil; la inminente afectación del estatus de poder regional del país en cuanto interventor en la colaboración internacional, para ahora tomar la posición de intervenido (Bayer, 2010). Todo esto se comprende a partir de una revisión del rol de la comunidad internacional en la mesa de negociación con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

66

Colombia ha demostrado tener capacidad en materia operacional para hacer efectiva la contribución nacional y, así, beneficiarse mediante las misiones de paz por parte de la ONU, con lo cual se crean acuerdos de cooperación y desarrollo. Igualmente, la nación colombiana también ha contado con la participación de la OTAN, por medio de un acuerdo de seguridad y procesos de información, donde se espera que este organismo contribuya al mejoramiento de la seguridad del país y a la lucha contra el narcotráfico.

Asimismo, frente a la OCDE, Colombia busca mejorar su imagen asumiendo retos al interior de su agenda doméstica en temas no solamente económicos, sino también sociales y culturales. Por ejemplo, los procesos de modernización institucional dentro del territorio colombiano cuya meta es superar condicionalidades, así como la calidad de vida poblacional del país, para mejorar la estabilidad del mercado y fortalecer el buen gobierno. De esta manera, podría cumplir con las expectativas de los países más desarrollados dentro de la comunidad internacional.

En ese orden de ideas, la política interméstica, es decir, aquella de naturaleza doméstica e internacional en relación con las características regionales y mundiales vigentes (Dallanegra, 1998), empezó a reclamar atención por la resolución del conflicto armado,

luego de permanecer por varios años inadvertidos para la comunidad internacional, a pesar de la financiación de los grupos guerrilleros con dineros provenientes del narcotráfico. Con ese argumento, tras la ruptura de las negociaciones con las FARC, el 20 de febrero de 2002, el presidente en turno, Andrés Pastrana, buscó respaldo militar en sus futuras acciones. Así fue como procedió a incluir a esta guerrilla en la lista de organizaciones terroristas de la Unión Europea y logró la aprobación norteamericana para el uso de recursos militares en el Plan Colombia, el cual antes solo permitía operaciones para antinarcóticos (Carvajal & Pardo, 2002).

En el marco de las relaciones entre Colombia y los agentes de la comunidad internacional, existe un antecedente para el establecimiento de las relaciones de cooperación. En este sentido, surge la diplomacia por la paz, en el gobierno de Pastrana, en el que la cooperación internacional, que se ampara en el objetivo de financiar el Plan Colombia, permite la llegada de recursos económicos y financieros sin establecer corresponsabilidad en otros temas comunes (Carvajal & Pardo, 2002).

Por otro lado, los organismos de la comunidad internacional presente el norte del Cauca, como la Unión Europea, la embajada de Israel, la embajada británica, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la ONU-Hábitat, la Misión Técnica de Transferencia de Conocimiento entre la Agencia Presidencial de Cooperación (APC) y el Gobierno de Malasia, los cuales son organismos que dan cuenta del apoyo internacional en el Estado.

Paz territorial

Para comprender la paz territorial es necesario remontarse a las menciones del concepto, la primera de ellas por el Alto Comisionado para la Paz, Sergio Jaramillo, quien manifiesta:

La paz territorial se compone de tres elementos fundamentales. En primer lugar, nuevas reglas de juego, instituciones que garanticen los derechos de los colombianos en todo el territorio. En segundo lugar, dinámicas sociales y ciudadanas, esto es, la promoción de una amplia participación y movilización ciudadana teniendo como instancia la coordinación básica, la puesta en marcha de consejos de planeación participativa de abajo hacia arriba. Y, en tercer lugar, una nueva alianza entre el Estado y las comunidades concebidas a partir de una vía intermedia entre lo que se denomina “el modelo centralista del Estado” y “la lógica de la fragmentación”. (González, Guzmán & Barrera, 2014, p. 11)

Esta definición surge de la necesidad de enmarcar los procesos de implementación en un objetivo que beneficie a la población rural de manera estructural y con enfoque territorial. Tal aporte permite entender que las comunidades rurales necesitan participar de unas dinámicas institucionales particulares, las cuales impliquen la inclusión de los territorios en el Estado.

Teniendo en cuenta los elementos que componen la paz territorial, Cécile Mouly, profesora investigadora del Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación de FLACSO Ecuador y coordinadora de la línea de investigación en paz y conflicto, realiza aportes al proceso de paz y posconflicto que vivencia Colombia, a partir de las experiencias y aprendizajes en la implementación de los acuerdos de paz en Guatemala, país donde en 1996 se pactó la paz, poniendo fin a más de tres décadas de conflicto armado interno (Mouly, 2016).

La autora manifiesta que Guatemala, al igual que en el caso colombiano, las desigualdades socioeconómicas y la concentración de la tierra son raíces significativas del conflicto armado. Por eso, uno de los seis puntos de la agenda de negociaciones entre el Gobierno y las FARC fue el tema agrario, considerado por varios analistas como central. Además, las áreas más afectadas por la violencia armada de los últimos 40 años fueron las rurales. Por tal motivo, ella manifiesta que, en este contexto, la participación de la población rural en la implementación de los acuerdos de paz es clave, por lo que la paz territorial debería tomar en cuenta a este sector de la población; también es importante involucrar a las mujeres con un enfoque diferencial (Mouly, 2016).

Al igual que estas lecciones, Mouly (2016) afirma que “la implementación de la paz no puede ser impuesta, sino que requiere la participación y apropiación de los diversos sectores de la población colombiana en las distintas localidades del país” (p. 136); esto, porque si una infraestructura para la paz es vista como impuesta sobre la sociedad, en lugar de emanar de ella, puede perder legitimidad y trascendencia. En este sentido, es imperativo abrir espacios de participación a las comunidades tradicionalmente marginadas y afectadas por el conflicto armado, como los indígenas, las mujeres y los afrodescendientes, para que de tal forma ellos se apropien del proceso y se les reconozca la importancia que tienen dentro de la construcción de una paz territorial, estable y duradera.

Para la consecución de este fin, una actividad fundamental es la creación de espacios de intermediación que permitan acercar a grupos opuestos (como las comunidades afectadas y los exguerrilleros) o simplemente distanciados, así como fomentar el diálogo entre distintos

grupos sociales, para generar propuestas consensuadas y contribuir a la construcción de una cultura de paz basada en el diálogo, en lugar de la imposición. La creación de este tipo de espacios informales multisectoriales podría ser útil en departamentos con conflictos de tierra, donde las capacidades institucionales para abordarlos son insuficientes, carecen de legitimidad para tratarlos o no son lo suficientemente ágiles para evitar que estos se tornen violentos (Mouly, 2016, p. 131).

Por último, en cuanto a la discusión entre la institucionalización y la informalidad de las entidades encargadas del diálogo entre comunidades para la consecución de paz territorial, la autora afirma que, más allá del equilibrio entre espacios lo suficientemente institucionalizados o informales o la sostenibilidad de una infraestructura para la paz, cuyo rol puede ser transitorio; lo más importante son los procesos que esta infraestructura desencadene o consolide y cómo contribuyen a la construcción de un Estado y una sociedad más incluyentes y tolerantes, con mejores capacidades para transformar los conflictos de manera pacífica. En efecto, este debe ser el objetivo de la construcción de paz a largo plazo y pasa por cambios a nivel estructural y cultural que pueden llevar muchos años (Mouly, 2016).

Teniendo en cuenta las lecciones aportadas por Mouly (2016), se evidencia que la paz territorial se materializa a través de las políticas públicas, las cuales se pueden identificar en el acuerdo de paz. No obstante, estas deben entrar a hacer parte del ordenamiento jurídico nacional a través de diferentes mecanismos capaces de llevar tales ideas del papel a la práctica y lograr su objetivo. De aquí se sigue un análisis de lo que se ha hecho y planea hacerse para convertir lo acordado en una política pública en toda su expresión –puntualmente, lo relacionado con los dos primeros puntos del acuerdo–.

Según esto, el primer punto del acuerdo de paz entre el Gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC–EP es el que requiere más tiempo de trabajo en implementación y estructuración; esto, pues incluye propuestas como la creación de un fondo de tierras, programas de desarrollo con enfoque territorial y planes nacionales para la implementación de programas de salud, educación, infraestructura, entre otros (Gobierno de Colombia & FARC-EP, 2016), todas políticas muy deseables, pero cuya eficiencia y materialización dependerá del tiempo que tome el proceso de implementación de los acuerdos.

Sobre la implementación de la reforma agraria ya se habían hecho algunos avances, como lo informa el periódico El Heraldó, el 10 de abril del 2017:

La liquidación del Instituto Colombiano para la Reforma Rural (INCODER), dio paso a la creación, en 2015, de la Agencia Nacional de Tierra (ANT), de Desarrollo Rural (ADR) y de Renovación del Territorio (ART). La ANT está a cargo del Programa Nacional de Formalización de la Propiedad Rural, la ART de coordinar la intervención del Gobierno nacional en las zonas rurales afectadas por el conflicto y la ADR de ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial (...). (Alianza Misión Caribe, 2017, párr. 4)

Por lo tanto, el Gobierno nacional puso en marcha el “Programa Nacional de Formalización de la Propiedad Rural”, creado con la Resolución 0452 de 2012 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Este programa tiene como objetivo:

(...) promover el acceso a la propiedad de los predios rurales y mejorar la calidad de vida de los campesinos, (...) para lograr este objetivo el Programa impulsará y coordinará acciones para apoyar las gestiones tendientes a formalizar el derecho de dominio de predios rurales privados, el saneamiento de títulos que conlleven la falsa tradición y para acompañar a los interesados en la realización de trámites administrativos, notariales y registrales no cumplidos oportunamente. (Resolución 0452, 2012)

70 Para iniciar con este proceso, el programa plantea la estrategia de zonas de formalización masiva que, a grandes rasgos, son terrenos sobre los cuales se trabajará en conjunto con las comunidades campesinas que necesiten el acceso a tierras. Estos territorios tendrán carácter “Masivo, Integrado, Público y Participativo” (Resolución 0452, 2012).

La delimitación de estas zonas está establecida por resoluciones del Ministerio de Agricultura; en el caso de la zona del municipio de Buenos Aires (Cauca), por la Resolución 346 de 2013 que dice: “Declárese como zonas de formalización masiva las áreas rurales indicadas en los planos establecidos por la Dirección de ordenamiento social de la propiedad rural y uso productivo del suelo” (Resolución 346, 2013).

Conviene subrayar que el primer punto del acuerdo va encaminado a solucionar lo que ha sido denominado “causas estructurales del conflicto”; por lo tanto, está dirigido a garantizar un futuro diferente para la nación, especialmente en la zona rural. Sin embargo, la evidencia material de un avance no ha sido tan grande, sobre todo cuando se compara con otros temas como la dejación de armas y el cese al fuego bilateral.

Así lo afirma el informe No. 2 de la Fundación Paz y Reconciliación:

Sobre el 90% del acuerdo, el cual establece los programas, planes y acciones para superar las condiciones estructurales de la violencia, aún hace falta trabajar de manera más rigurosa para que las expectativas de transformación de los territorios más olvidados puedan materializarse en acciones de política pública concretas. (p. 15)

En el nivel nacional, el Acuerdo plantea herramientas como la creación de un estatuto para el ejercicio de la oposición; el sistema integral de seguridad para el ejercicio de la política; garantías para la movilización y la protesta; así como para la promoción de participación política a nivel nacional, junto con una amplia propuesta para el acceso a medios de comunicación de nuevos partidos

Por otro lado, en el nivel territorial son de gran importancia las circunscripciones especiales de paz, creadas para la inclusión de los territorios más azotados por la guerra. Del mismo modo, las corporaciones territoriales, encargadas de la implementación en sus zonas correspondientes, deberán poner proyectos en marcha que respondan a sus necesidades particulares y posibilidades institucionales, al mismo tiempo que están en concordancia con lo dictado a nivel nacional.

Del paquete de reformas anteriormente planteado ya fue establecida la ley estatutaria para el ejercicio de la oposición. El estatuto se propone establecer “el marco general para el ejercicio y la protección especial del derecho a la oposición de las agrupaciones políticas y algunos derechos de las agrupaciones independientes” (ley 109 del 9 de julio de 2018 por medio de la cual se adoptan el estatuto de la oposición política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes.)

El objetivo central de esta ley es plantear unas nuevas reglas de juego para la relación entre el gobierno y la oposición, garantizando un ejercicio seguro para la participación política de aquellos que no están de acuerdo con el gobierno de turno. Cabe resaltar que, aunque la Constitución Política de 1991 abrió el espacio para la creación de dicho estatuto, no se había dado la oportunidad para su materialización.

Sin embargo, es importante destacar los adelantos en materia de participación política anteriores a la firma del Acuerdo, los cuales servirán para la transformación de sus puntos en políticas públicas. Entre estos esfuerzos está, por ejemplo, Ley Estatutaria de Participación Ciudadana (Ley 1757 de 2015) que regula, entre otras cosas, el control social a lo político, las veedurías ciudadanas y la promoción de participación a nivel departamental, municipal y distrital.

Dicha ley, en el Artículo 2º, sobre la política pública de participación democrática dice:

Todo plan de desarrollo debe incluir medidas específicas orientadas a promover la participación de todas las personas en las decisiones que los afectan y el apoyo a las diferentes formas de organización de la sociedad. De igual manera los planes de gestión de las instituciones públicas harán explícita la forma como se facilitará y promoverá la participación de las personas en los asuntos de su competencia. (Ley 1757, 2015)

Con la misma intención se planteó una reforma con propuestas de “grandes cambios al sistema político y electoral colombiano como la división tripartita de los órganos electorales, las circunscripciones mixtas y el financiamiento preponderantemente estatal.” Gran parte de estas ideas fueron ignoradas a la hora de presentar el proyecto de la reforma, que solo conservó aspectos como las listas cerrada y bloqueadas y temas de financiamiento de partidos (Fundación Paz y Reconciliación, 2017).

Adicionalmente, la gestión en los territorios previa y paralela a la implementación de los acuerdos marca, al igual que en el punto uno, un precedente importante sobre el cual debe pararse el Gobierno nacional para agilizar la puesta en práctica de políticas públicas constructoras de paz.

72

En este sentido, el Plan Departamental de Desarrollo 2016-2019 “Cauca: territorio de paz” (Gobernación del Cauca, 2016) arroja una luz sobre lo planteado aquí con respecto a la participación pública. Por ejemplo, entre los objetivos del plan se encuentra incentivar la acción participativa social y comunitaria, fomentando la identidad local y regional a través de una participación efectiva. Para esto se trazan programas prácticos como “Participación para la Construcción de Paz Territorial”, “Gobierno Confiable, Transparente y Eficiente”, y “Fortalecimiento de los procesos de planificación de la gestión”, entre otros.

De los anteriores programas, una de las metas de resultado que sobresale plantea “promover el 100% de los procesos de democracia local a través de la participación social, política y electoral con enfoque diferencial y para la construcción de la paz territorial” (Gobernación del Cauca, 2016, p. 86). Es interesante, además, que entre algunos de los mecanismos planteados se encuentran:

Implementar 1 [una] estrategia integral para el incremento de la participación ciudadana en el marco de los mecanismos contemplados en la ley y normas de participación. [Y] Apoyar 33 encuentros de la mesa departamental interétnica y a las mesas étnicas y campesina en términos técnicos, académicos y logísticos. (p. 86)

Sin embargo, el problema de la implementación es grande y con muchas dimensiones que deben ser abordadas. Hasta el momento es más lo que falta por hacer, pero existen muchas propuestas a partir de las cuales es posible trabajar para que la solución del problema estructural de la guerra sea posible. No se debe olvidar que lo que se haga a nivel territorial podrá ser clave para que los acuerdos de paz de La Habana no se queden en el papel.

En relación con el territorio del Cauca, el texto presentado por Henry Caballero Fula sobre *“Acuerdo de La Habana y Territorialidad Indígena”* es pertinente a la hora de realizar esta investigación, pues analiza el proceso de territorialidad en la zona del Cauca planteando la siguiente pregunta “¿En las negociaciones entre el Estado y la insurgencia, será posible afirmar que las comunidades tendrán el dominio autónomo de sus territorios o que los acuerdos atentan contra su autonomía?” (Caballero, 2016, p. 93). Dentro de los acuerdos de La Habana se presenta una gran oportunidad de que los procesos en los territorios se den de manera diferente y que el concepto de paz territorial sea un motor de cambio.

En Colombia, la reivindicación territorial ha sido un proceso de constante conflicto que ha llevado al punto de expresiones armadas. El debate acerca de que existen tierras comunales y de propiedad privada ha cuestionado la posibilidad de generar procesos de articulación entre las partes. Para esta investigación, es relevante saber si continúan los procesos de acaparamiento y acumulación de tierras que desencadenan conflictos cada vez más difíciles de solucionar. Al respecto debe entenderse que,

(...) la dinámica del modelo imperante, extractivista y de acumulación a través del despojo, para poder ser aplicada, se adhiere a una concepción del Estado centralista distinta, en mucho, a la prevista en la carta política de 1991 (república de Colombia, 1991), desconociendo no solo los derechos territoriales de las poblaciones étnicas y campesinas, sino también los de los departamentos y municipios. (Caballero, 2016, p. 97)

Para el autor, las principales amenazas para la construcción de paz territorial es que se hace más fácil la entrada de macroproyectos que eran calificados de alto costo. Se da cuenta de que existen grandes proyectos de empresas privada que buscan contribuir a la paz. Una posible amenaza es la continuación del desconocimiento de las diferencias existentes por parte de la administración pública y los representantes de las comunidades, teniendo en cuenta que, en ocasiones, se les excluye de los territorios y sus dinámicas (Caballero, 2016, p. 95).

A su vez, como se presentan amenazas, la brecha de oportunidades para el movimiento social es fundamental. El poder ser parte permanente de la participación política en el país es de gran aporte para la transformación que se necesita. Una oportunidad que se muestra es que el “Estado no podrá seguir criminalizando y señalando a los líderes de los diferentes movimientos sociales como parte del engranaje de la lucha armada” (Caballero, 2016, p. 99). Es también una gran oportunidad el poder desarrollar en los territorios iniciativas comunales y populares que les permitan a las comunidades reestablecer los lazos de hermandad que, en algún momento, el conflicto llegó a romper.

Marco teórico

Una de las principales motivaciones del Acuerdo de Paz fue poner punto final al largo enfrentamiento entre la guerrilla de las FARC-EP y el Estado, además de reivindicar a las víctimas, su reparación y la garantía de no repetición. Para esto, el texto final establece que está:

(...) compuesto de una serie de acuerdos, que sin embargo constituyen un todo indisoluble, porque están permeados por un mismo enfoque de derechos, para que las medidas aquí acordadas contribuyan a la materialización de los derechos constitucionales de los colombianos y colombianas. (Gobierno de Colombia & FARC-EP, 2016)

Lo anterior se debe a la estructura del Acuerdo. Al estar compuesto por seis puntos que comprenden la reforma rural integral, la participación política, el fin del conflicto, la refrendación y verificación, el problema de las drogas ilícitas y víctimas. Respecto a la naturaleza del Acuerdo de Paz, Nieto (2015) considera que:

La perspectiva de una paz duradera comienza por la vía del entendimiento y consenso de los negociadores de paz de uno y otro lado en torno a los valores sociales fundamentales sobre los cuales se debe sustentar un acuerdo final y su ulterior implementación. (p. 6)

La visión que tiene este autor concuerda con lo planteado en el Acuerdo mismo, pues contempla la responsabilidad de todos aquellos que se sentaron en la mesa de negociaciones, tanto a la hora del diálogo, como en el periodo de implementación y posconflicto. La importancia de esto yace en que la terminación de una guerra significa, en la mayoría de los casos, la reconciliación de la sociedad entre los actores de esta y, al tiempo, los señalamientos unilaterales de responsabilidades.

Un actor clave para el desarrollo y consolidación de los acuerdos fue la comunidad internacional. Para entender este concepto, debemos ligarlo al de comunidad de Estados, comprendiéndolo a partir de la declaración de la ONU en 1970, en la que se establece que: “Las convenciones y declaraciones internacionales concluidas bajo los auspicios de la Organización de Naciones Unidas, las cuales son expresión de los principios morales de la humanidad y representan normas humanas para todos los miembros de la Comunidad Internacional”. De este modo, se reconoce como una comunidad de Estados que se une en torno a unos principios morales y normas humanas compartidas.

La comunidad internacional se materializa en la integración en torno a los valores unitarios que consolidan un cuerpo moral de los países pertenecientes y logran, así, un equilibrio en su coexistencia. De este modo, prima lo ético sobre lo jurídico, haciendo referencia a una comunidad internacional en un sistema anárquico, en tanto se trata de un escenario en el cual no hay un ente centralizado que regule las relaciones estatales (Wendt, 2005), dando lugar a la comunidad como unidad natural y espontánea presente en este escenario.

En el sistema anárquico la responsabilidad se torna compleja, pues existe:

autorresponsabilidad de cada miembro, pero, además, una responsabilidad del todo con respecto a los actos de los miembros y de éstos... una responsabilidad alícuota y personal de cada uno de los entes de la Comunidad por los actos imputables a uno de ellos y que fluyen a través del criterio social. (Poch & De Caviedes, 1943, p. 354)

75

Esto se puede entender a partir de la importancia de las acciones conjuntas congruentes en la construcción de resultados materiales, la cual debe surgir del compromiso individual de cada Estado con el sistema internacional. En tal escenario se adquiere una responsabilidad proporcional entre los Estados determinado en diversas reglas.

A partir de estas definiciones, se hace una aproximación a la comunidad internacional como la unidad espontánea de los Estados, organizaciones y empresas resultantes de su coexistencia, los cuales, aunque tienen valores divergentes, deciden reducir la incertidumbre en el escenario de las relaciones internacionales para actuar en conjunto.

La propuesta de la comunidad internacional en relación el proceso de paz, en gran medida, se enfocaba en materializar la paz territorial en aquellas regiones donde tuvo lugar el conflicto armado. Para entender qué es la paz territorial, hay que diferenciar la territorialidad, el conflicto y la paz con la intención de abarcar de forma adecuada el

concepto. Para esta investigación, es imperante lograr definirlos y poder materializar su construcción, teniendo en cuenta que no hay variedad de definiciones sobre el concepto.

Partiendo de una caracterización de la democracia colombiana, Ana María Bejarano junto con diferentes autores en el texto *Colombia: una democracia amenazada*, expone que, desde inicios del siglo XXI y sumado a un rastreo anterior, se vive una crisis en las ramas del poder. Para pensarse el Estado colombiano hay que partir de cómo se piensa el tema de su centralización y descentralización. Los autores atribuyen la tesis de que la democracia en Colombia se da es por territorios, donde en algunos sí existe democracia mientras en otros no. El Estado, al no tener la capacidad de establecer un sistema de garantías universales para sus ciudadanos, genera procesos de desigualdad, exclusión política e inequidad social; por ende, el problema de la desigualdad es, para los autores, generado por el Estado (Bejarano, Alviar, Botero, & Pachón, 2012).

Los autores argumentan claramente que el Estado colombiano no logró hacer presencia en todo el territorio nacional, lo cual generó diferentes vínculos entre élites políticas del centro y de la periferia. Vínculos que se sostenían a partir de identidades formadas en el marco de la guerra. Por tal razón, el concepto de presencia diferencial expone las formas cambiantes en las cuales las instituciones estatales se relacionan o vinculan con los órdenes políticos locales. Para la presente investigación es importante comprender lo que, según el texto anterior, expresa sobre la democracia colombiana, pues permite entender que existe una diferenciación en cómo llega la institucionalidad y la democracia a los territorios, aspecto clave para pensar la paz territorial. A pesar de que Colombia sea la democracia más longeva del continente, existen territorios en donde no existe tal democracia, por lo cual es pertinente exponer el concepto de presencia diferencial del Estado, para sumar esfuerzos en la conceptualización de la paz territorial y los desafíos que esta representa.

En el texto *Territorio y territorialidad en el desarrollo local: la contribución del modelo Slot*, se hace hincapié en dos conceptos: territorio y territorialidad. El primero se concibe como un “lugar” que no es inerte en el tiempo y el cual desempeña un papel que va más allá de ser un simple recipiente donde ocurren las interacciones humanas. Por su parte, el segundo concepto, la territorialidad, conjuga la construcción y la cimentación de las diferentes relaciones propias de una comunidad humana que pasan por lo económico, social, ambiental, político y, por supuesto, desde lo cultural y lo simbólico (Dematteis & Governa, 2005).

En consecuencia, el concepto de territorialidad permite identificar cuál es el papel desempeñado por los diferentes actores presentes en el territorio, determinando el tipo de relaciones que ahí se establecen. Se entiende entonces que, en el caso del Estado colombiano, su presencia en el territorio es posible mediante las instituciones competentes para tal fin, como los gobiernos municipales, entes encargados de ejercer su autoridad sobre los territorios. Sin embargo, pueden existir grupos dentro del mismo territorio que no reconozcan el dominio legítimo de dichas instituciones, sino que legitimen otro tipo, formales o informales, creadas por las comunidades que lo habitan, como las iglesias, las organizaciones de base, la familia, entre otros. En términos generales, en el marco de la territorialidad se circunscriben diferentes relaciones de poder que pueden desencadenar conflictos.

De este modo, se entiende cómo históricamente, en Colombia, la ausencia de instituciones eficaces que ejerzan un dominio sobre el territorio, especialmente en las zonas rurales, ha generado que otros actores se disputen por llenar los vacíos de poder que ha dejado el Estado, derivando de tal forma en conflictos armados.

Por eso la importancia del enfoque territorial del Acuerdo entre las FARC-EP y el Gobierno, el cual pretende no solo poner fin a medio siglo de conflicto armado, sino también fortalecer las relaciones de confianza entre la comunidad y el Estado, a través de la implementación de instituciones gubernamentales más eficaces, sin dejar de lado la participación de la ciudadanía. Es decir, la participación de todos los actores que, a lo largo de los años, han mostrado un conocimiento de sus necesidades territoriales, una comprensión de los conflictos en sus lugares y un acumulado pedagógico para la construcción de paz (Izquierdo, 2016).

Otro concepto pertinente para entender la paz territorial es la caracterización del conflicto armado colombiano. La definición de la *Escola de Cultura de Pau*:

Se entiende por conflicto armado, todo enfrentamiento protagonizado por grupos de diferente índole, tales como fuerzas militares regulares o irregulares, guerrillas, grupos armados de oposición, grupos paramilitares, o comunidades étnicas o religiosas que, utilizando armas u otras medidas de destrucción, provocan más de 100 víctimas en un año (...). (Escola de Cultura de Pau, 2015, p. 15)

Teniendo en cuenta la anterior definición, es posible llegar a la conclusión de que en Colombia se ha vivido un conflicto armado interno, pues se enfrentan dos fuerzas con

capacidad militar importante (el Estado colombiano y la guerrilla de las FARC-EP), dentro del territorio del país, amenazando a sus ciudadanos, pero sin involucrar directamente otras naciones. Este es, además, un conflicto muy particular, pues la mayoría de las organizaciones que entraron en guerra con el Estado, incluyendo a las FARC, tenían y tienen un fin decidido: el objetivo de llegar al poder e instaurar un régimen social, político y económico diferente. Sin embargo, con el paso del tiempo y la influencia del narcotráfico, dicho enfrentamiento ha mutado para volverse más violento e involucrar nuevos intereses.

En contraposición al conflicto se encuentra la paz, la cual presupone que dichas diferencias y conflictos presentes, en medio de la sociedad, no sean resueltos a través de medios violentos, sino por medio de un diálogo horizontal, donde ambas partes se reconozcan en igualdad de condiciones, permitiendo de tal forma expresarse y llegar a una idea conciliadora capaz de satisfacer a los involucrados, pues estos se pudieron expresar sin que el otro le negara la posibilidad de participar. Por lo tanto, cabe resaltar que tal participación debe darse, sin exclusión de ningún individuo, familia, clase social o grupo cultural. Así, se observa que uno de los fundamentos de la paz es la justicia, ya que implica el reconocimiento de una igualdad de derechos entre todos los miembros de la sociedad, lo cual implica el reconocimiento del derecho a participar (Paz, 1986)¹.

78

A partir de la definición anterior nos resulta imperante acudir a definir que la paz no es solo la ausencia de conflictos expresados de manera violenta, sino que esta no debe ser vista como algo meramente conciliador; se trata además de que contenga un componente estructural que le permita a la sociedad pactar de una manera no violenta. El componente estructural de la paz comienza por la justicia social, la cual permita a los ciudadanos tener unas garantías de derechos sociales, civiles y políticos.

Otro punto importante en la constitución de la paz en una sociedad son los derechos humanos. Esto se debe a que como, lo manifiesta la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), “la paz es también un derecho humano del que todas las personas, los grupos y los pueblos somos titulares: todas y todos tenemos derecho a vivir en paz; todas y todos tenemos derecho a una paz justa, sostenible y duradera”. (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [Unesco], 2011). Se observa entonces que la paz un derecho humano, donde las personas están en la obligación de respetarlo y contribuir a su consecución, lo cual puede lograrse por medio de valores como la tolerancia y el respeto. Es decir, valores que permitan apreciar y aprender

¹ (Paz; 1986,18)

a vivir en medio de la diferencia, respetando y reconociendo que no todos pueden ser o pensar del mismo modo, pues se convive en sociedades multiculturales, donde la diferencia no debe ser juzgada sino apreciada. A raíz de esto, es posible entender por qué Humberto de la Calle, jefe negociador del Gobierno en el Proceso de Paz con las FARC-EP, enfatizaba en que “para alcanzar la paz se necesitaba la tolerancia entre las partes”.

La verdad es otro elemento fundamental para alcanzar la paz; por ello estuvo presente en el proceso llevado a cabo por Colombia. El proceso de terminación del conflicto de las FARC y el Estado colombiano da muestras de cómo, dentro de los acuerdos, la verdad es un factor determinante para poder reparar a las víctimas que sufrieron el yugo de la guerra. Para ellas es imperante conocer la verdad de los hechos ocurridos, hechos donde sus familiares y amigos quedarán rezagados por el fantasma de la muerte y la guerra. La verdad se obtiene mediante el diálogo, entendido como la búsqueda de objetivos comunes desde el intercambio de pensamientos y posturas. En consecuencia, la no-verdad es un impedimento para la construcción de paz.

En este sentido, según la Comisión Nacional Permanente de Educación para la Paz, llevada a cabo en Lima (Perú), en 1986, una forma de no-verdad es la práctica consistente en imponer la etiqueta de “enemigos” a quienes no comparten nuestras mismas opciones, posiciones, puntos de vista o valores. Otra forma de no-verdad se manifiesta en no reconocer ni respetar los derechos legítimos de quienes se rehúsan a aceptar una ideología o valores. Es una forma de verdad el reconocer que no siempre se puede tener la razón y que el otro, aunque pueda pensar diferente, puede que sí la tenga (Paz, 1986).

Los conceptos de verdad y no-verdad permiten entender, en mayor medida, la naturaleza del conflicto armado interno colombiano. Categorizar una postura contraria o diferente a la dominante como enemigo es una forma de no-verdad, la cual, a su vez, es un impedimento para la construcción de paz, debido a que deslegitima otros discursos profundizando las divisiones sociales que son, normalmente, la base del enfrentamiento entre posturas.

Teniendo en cuenta todos estos elementos, puede definirse la paz como la aceptación y reconocimiento de los derechos humanos y los valores que estos presuponen, tales como el respeto y la tolerancia, los cuales, conjugados y puestos en práctica, permitan que los conflictos y desacuerdos no sean resueltos mediante la violencia, sino a través del diálogo. La participación política brinda garantías para que la paz se materialice, pues la sociedad es partícipe constante de resolución de conflictos de manera no violenta. La comunidad internacional juega un papel en la construcción de paz, pues posibilita ser el

actor mediador que le permita a la sociedad tener las garantías internacionales para que no se den procesos arbitrarios.

Conjugando los conceptos de paz y territorialidad, podemos decir que la paz territorial hay que entenderla como el proceso de distinción de las regiones nacionales que, por sus características específicas, requieren la adopción de diferentes mecanismos, particulares para cada región, que faciliten dirimir sus problemáticas, ya sean de carácter social, económico o cultural. La paz territorial necesita de una infraestructura de paz que cuente con zonas interconectadas y que les dé responsabilidades a los actores, mediante las cuales se construyan territorios de paz.

Además de esto, es importante reconocer que la institucionalidad del Estado no ha logrado articularse a las dinámicas propias de los diversos territorios en Colombia; esto ha dificultado la plena participación de las comunidades en la toma de decisiones que les beneficien y/o permitan que los procesos de territorialidad se den de una manera más armónica. Debe tenerse en cuenta que, en los territorios, también existen unas dinámicas de ilegalidad que dificultan que el proceso de paz territorial. Por ejemplo, los grupos organizados para la delincuencia y el narcotráfico tienen gran dominio en el territorio periférico, y es ahí en donde la paz territorial tendría un papel clave.

80

La paz territorial debe estar en función de las comunidades, articulada con el concepto de paz que se basa en la garantía de derechos sociales, económicos, ambientales, civiles y políticos, y en la justicia social. Es importante agregar que el conflicto afectó en gran medida a la periferia, pero es necesario que el proceso de reconstrucción de los territorios sea articulado desde el centro y que se respeten las identidades. La paz territorial no está intrínsecamente ligada a la periferia, por lo que es pertinente articular esfuerzos de participación ciudadana y política desde todos los territorios, con el fin de que esta no sea excluyente y que el proceso de construcción de un Estado-nación colombiano sea parte de todos. Ahí radica la paz territorial.

Esta infraestructura debe apuntar a reconocer la importancia que tienen los territorios y sus diferentes líderes, quienes se articulan a los procesos de edificación social dentro de las regiones. “La consolidación de una estructura que abarque la infraestructura de paz en el país, facilita avanzar en las propuestas de reconciliación y en el perfeccionamiento de la armonía de los territorios” (Izquierdo, 2016, p. 26).

Estructuralmente, los elementos que conforman la paz territorial fueron dados por Sergio Jaramillo, alto comisionado para la Paz. Estos son:

En primer lugar, nuevas reglas de juego, instituciones que garanticen los derechos de los colombianos en todo el territorio. En segundo lugar, dinámicas sociales y ciudadanas, esto es, la promoción de una amplia participación y movilización ciudadana teniendo como instancia la coordinación básica, la puesta en marcha de consejos de planeación participativa de abajo hacia arriba. Y, en tercer lugar, una nueva alianza entre el Estado y las comunidades concebidas a partir de una vía intermedia entre lo que se denomina “el modelo centralista del Estado” y “la lógica de la fragmentación” (González et al., 2014, p. 11)

Recapitulando, no hay una definición conceptual sobre paz territorial, puesto que es a raíz de negociaciones y el Acuerdo de Paz firmado por el Gobierno nacional y las FARC-EP que se da a conocer dicho término. Por tanto, para esta investigación se entenderá la paz territorial como la participación política de los actores históricamente excluidos y la implementación de políticas públicas en pro de solucionar los problemas de los territorios. Es decir, la Paz Territorial traza una nueva alianza basada en la lógica de la inclusión y la integración territorial, en donde la comunidad no sea receptora, sino un actor fundamental de las políticas estatales (Puello, 2015).

De lo anterior, se entiende la necesidad de definir las políticas públicas, las cuales son un medio para implementar el Acuerdo de Paz. Para definir dicho concepto se toman como base los postulados de teoría política clásica brindados por Weber (1980), quien afirma que la política es “la dirección o la influencia sobre la trayectoria de una entidad política, esto es, en nuestros tiempos: el Estado” (p. 2), o es la actividad humana tendente a gobernar o dirigir la acción del estado en beneficio de la sociedad (Aristóteles, 1988). Por lo tanto, se puede afirmar que: 1) la política se entiende como la ciencia y el arte de gobernar, la cual trata además sobre la organización y la administración del Estado en sus asuntos e intereses. La política es también, un comportamiento propositivo, intencional y planeado que busca cumplir objetivos determinados a través de ciertos medios; y, 2) lo público es lo relativo al ciudadano o a lo común del pueblo y/o la sociedad; es aquello referido a las políticas, decisiones y acciones del Estado, en todas las direcciones espacio-temporales.

Por lo tanto, teniendo en cuenta las definiciones sobre la política y lo público, se entiende que las políticas públicas están directamente relacionadas con el ejercicio del gobierno en el contexto político; sus acciones son dirigidas hacia la sociedad, aunque existen ocasiones donde es la misma sociedad la encargada de formular los proyectos que luego

se convierten en política pública, al ser implementados por la autoridad competente para ello. Es decir, la implementación y ejecución de las políticas públicas pueden ser “*Top-Down*” o “*Bottom-Up*”. La primera hace referencia a una política enmarque un trabajo tecnocrático y administrativo de arriba hacia abajo (el proyecto proviene directamente de las instituciones gubernamentales y va dirigido a la sociedad). Mientras que el segundo tipo es de abajo hacia arriba, lo cual significa que la política proviene del comportamiento propositivo de la misma sociedad donde se encuentra el problema a corregir (Rooth, 2002).

A pesar de que no existe un consenso sobre la definición de política pública, si hay diferentes formas de verla y entenderla, dependiendo del lugar de estudio donde se abarque. La tradición anglosajona se centra en la administración y su relación con los mecanismos de toma de decisiones y las cuotas de poder de cada uno de los actores; por su parte, la tradición europea la vincula al concepto de Estado, su funcionamiento interno y sus relaciones con la sociedad. Este trabajo se basó en la política pública desde la tradición anglosajona.

En Europa, como en América Latina, el Estado es la institución que domina la vida política, da forma y trasciende a la sociedad. Así pues, las sociedades son organizadas desde el Estado, el cual tiene la función de regular la vida social a través de la promulgación de textos jurídicos y administrativos, la creación de organizaciones, la construcción de políticas públicas, así como por medio de otras formas concretas en las que se viabilizan las decisiones públicas.

Uno de los objetivos principales de las políticas públicas, como lo indica Tamayo (1997), es solucionar los problemas que, en un momento determinado, los ciudadanos y el propio Gobierno consideran prioritarios. Desde el punto de vista de este autor, las políticas públicas pueden entenderse como un proceso que se inicia cuando el Gobierno o un directivo público detectan la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema (Tamayo, 1997).

Para el análisis del trabajo de la comunidad internacional respecto a la construcción de paz territorial, evidenciamos que el rol de este actor se encuentra relacionado con la cooperación para el desarrollo y la comunicación establecida entre las partes; estas no se limitan a la financiación, sino que también desempeñan un papel protagónico como garantes del proceso de desarme y transición hacia la vida política, es decir, el proceso

de justicia transicional y restaurativa. Por tanto, se espera que brinden apoyo con su experiencia en cuestiones técnicas relativas al diseño y la implementación de las políticas de postconflicto y de fortalecimiento institucional y participación ciudadana.

Recopilación entrevistas

La línea metodológica utilizada en este proyecto de investigación es de carácter cualitativo, al emplear entrevistas en profundidad a un miembro del Centro de Investigación Nacional para la Educación Popular (CINEP) y una excombatiente de las FARC-EP. Dichas entrevistas se centraron en las variables paz territorial, comunidad internacional, políticas públicas y participación política; y entrevistas fueron codificadas utilizando una matriz que contrasta las posiciones y las percepciones de los dos entrevistados frente a las variables del estudio.

La construcción de paz es una tarea compleja, pues implica que todos los sectores de la sociedad hagan parte y trabajen en conjunto para esta meta. Sin embargo, aunque seguramente es el objetivo máspreciado de la humanidad, no existe una fórmula para conseguir la paz, no hay un camino seguro ni un manual de instrucciones que garantice dicho logro. En Colombia, quienes se embarcaron en el Acuerdo de Paz entre la guerrilla de las FARC-EP y el Gobierno, conocían la magnitud del reto, pues una discusión entre partes enfrentadas durante más de medio siglo no puede tener una solución simple.

Por otro lado, el poco tiempo del posconflicto ha demostrado que la firma del pacto en La Habana únicamente significa el punto de partida. Aún existen grandes diferencias en cómo debe construirse la paz –incluso el diálogo público permite ver que hay desacuerdos en lo que realmente significa–. Ciertamente, sin importar de qué lado se esté, existe un consenso de que el final el enfrentamiento armado no solo eliminó el ruido de la guerra, sino que permitió escuchar con mayor claridad las voces de quienes eran silenciados.

En este sentido, el debate en Colombia ha pasado a otro nivel, pues se trata de un momento para el surgimiento de nuevos conceptos y discusiones. Por ejemplo, la paz territorial es recurrente al ser uno de los principales componentes del acuerdo. Sin embargo, es un tema nuevo sobre el cual no existe, en realidad, un consenso sobre su significado. De hecho, por un lado, pueden oírse opiniones de excombatientes de las FARC, como la expresada por una de sus líderes, quien concibe la paz territorial no necesariamente como el silencio de los fusiles. En algunos territorios, la retirada de las FARC ha generado un vacío de

poder que empieza a ser llenado por actores armados ilegales. No obstante, considera que la dejación de armas es, sin duda, un primer paso que debe ser seguido para dar cumplimiento a lo acordado.

Una perspectiva diferente se plantea desde las ONG. Uno de sus representantes opina que la paz territorial significa entregar las herramientas a las personas afectadas en los territorios para ejercer sus derechos. Desde esta perspectiva, la paz territorial en las zonas de conflicto se alcanza al permitir que sean las mismas comunidades quienes realicen el trabajo de identificar sus necesidades y cómo suplirlas satisfactoriamente, por lo que cada una tendría un acercamiento diferente, incluso una definición específica de paz, dependiendo de su experiencia.

Asimismo, la comunidad internacional es parte importante de este proceso y lo seguirá siendo por mucho tiempo, pero su trabajo tampoco puede escapar del escrutinio público. Al respecto, las mismas ONG argumentan que el trabajo realizado desde las organizaciones internacionales y, en general, las no gubernamentales debe apuntar a no crear dependencia en las comunidades. Es un error recurrente que ha perpetuado la dicotomía del salvador-víctima, con la cual no entrega ninguna herramienta efectiva para el ejercicio de los derechos, sino que más bien vincula a los diferentes grupos a programas que no son adecuados para sus necesidades.

Mientras tanto, la líder de las FARC-EP considera que el apoyo de la comunidad internacional ha sido fundamental para sacar adelante el Acuerdo, especialmente en las etapas iniciales: los países garantes como Venezuela, Cuba y Noruega actuaron como mediadores para que el acuerdo no se estancara. Sin embargo, a pesar de la importancia de su colaboración, existen varios problemas con la intervención de la comunidad internacional; por ejemplo, buscar solucionar todos los problemas en la nación con una sola iniciativa, sin hacer conciencia de las diferencias que hay en cada territorio. Además, la intervención internacional tiende a ser gobiernista, lo que entorpece los procesos. A ello se le suma que las organizaciones internacionales no saben en realidad cuáles son las necesidades de la población, situación que las lleva a imponer sus soluciones a las comunidades locales que pretenden ayudar.

Estrechamente relacionado con lo anterior está el trabajo que realiza el Estado para traer la deseada paz a los territorios, la cual finalmente se materializa en políticas públicas. No obstante, es lamentable como este proceso de intervención presenta, para ambos entrevistados, problemas similares a los de la comunidad internacional. Aun así, es

alentador que la solución parece ser algo en lo que todos los lados del debate pueden estar de acuerdo: un diálogo abierto y de primera mano con quienes vivieron el conflicto, para conocer sus necesidades es una fortaleza esencial para la resolución de problemas e incluso para indagar, desde una perspectiva diferente, la verdad de lo ocurrido durante la guerra en Colombia. Sin lugar a duda, esa es una meta que no puede lograrse sin voluntad de todos los sectores involucrados en el posconflicto.

Aquí es importante traer a colación un comentario de la líder de las FARC-EP que identifica el poco conocimiento de la comunidad internacional sobre Colombia. Para ella, un verdadero acuerdo con las comunidades significa definir conjuntamente, de una parte, qué se entiende por paz territorial y, de otra parte, cómo lograr su implementación efectiva. Este punto es fundamental para entender por qué un incansable trabajo de las ONG, sin incluir la voz de la población, no es suficiente para solucionar los problemas de la nación, ya que nadie mejor que los mismos ciudadanos para encontrar la manera de satisfacer sus necesidades. Esto cobra sentido mediante una participación amplia y herramientas eficientes para ello.

La paz es un término amplio –y, en ocasiones, utópico– que parece inalcanzable, a pesar del esfuerzo conjunto de toda la sociedad; sin embargo, está en las manos de todos no retroceder en lo ya logrado. Desde la perspectiva de los entrevistados, el acuerdo entre las FARC-EP y el Estado es un primer paso en la dirección correcta y su implementación no está únicamente en los programas y los proyectos que plantea, sino también en las oportunidades que trae para los colombianos de escucharse y realmente conocer qué es lo que la nación necesita y cómo podemos trabajar para lograrlo.

Conclusiones

En lo expuesto anteriormente puede evidenciarse que hay varios requerimientos y cambios necesarios para lograr la anhelada paz de la nación. En este sentido, cabe resaltar que la responsabilidad no recae solamente en el Estado, sino que tanto la comunidad internacional como la población deben trabajar mancomunadamente para plantear objetivos y trabajar por ellos, para alcanzar así las transformaciones necesarias que abran paso a la paz territorial.

En primer lugar, urge lograr una participación amplia con roles definidos, en la cual se asuman funciones en diferentes momentos del proceso de construcción de la paz territorial,

con una perspectiva de largo plazo, donde se amplíe la presencia de la comunidad internacional y se procure mayor sinergia con la sociedad civil. Esto es crucial para generar unión entre los actores y brindar el respaldo que esta le brinda con miras a darle legitimidad al proceso (Pinzón, 2016). En otras palabras, la comunidad internacional debe articularse para utilizar un mismo lenguaje, agrupando sus intereses para expresarlos de forma clara a las comunidades y maximizando la efectividad en el apoyo brindado a las poblaciones.

Por otro lado, en lo referente a la construcción de paz territorial es imprescindible contar con la participación política de las comunidades, al mismo tiempo que se acompañe de un fortalecimiento institucional que facilite la injerencia del Estado y la satisfacción de las necesidades de la población. Del mismo modo, el apoyo de la comunidad internacional debe ir de la mano con el trabajo realizado en los territorios; es decir, la implementación de planes o estrategias no debe provenir netamente del imaginario de la comunidad internacional, sino que deben estar aterrizadas y sustentadas en los conocimientos provenientes de la población.

86

Para esto, también es importante que la academia haga un aporte investigativo y teórico al apoyar en la identificación de necesidades y ejecución de proyectos que permitan entender mejor a las comunidades. En este sentido, el apoyo que realizan los gobiernos territoriales y regionales debe estar sustentado en dichos insumos para la formulación de políticas públicas. A su vez, se debe propender por la puesta en marcha de los planteamientos que ya existen, con el propósito de construir esa paz territorial sobre la base de sus avances.

Finalmente, se evidencia como indispensable la articulación efectiva de los intereses de la comunidad internacional con las demandas de las comunidades locales para alcanzar proyectos idóneos, duraderos y necesarios. A su vez, la mediación del Estado es necesaria para garantizar que haya una relación simétrica entre los actores implicados, articulada con la formulación e implementación de políticas públicas.

Referencias bibliográficas

- Agencia de la ONU para los Refugiados [ACNUR/UNHCR]. (2010). *Tendencias Globales 2009. Refugiados, solicitantes de asilo, retornados, desplazados internos y personas apátridas*. Recuperado de <http://www.acnur.org/5ab1316b4.pdf>
- Alianza Misión Caribe (10 de abril de 2017). Punto uno del acuerdo de La Habana: sus avances y retos. *El Heraldo*. Recuperado de <https://www.elheraldo.co/politica/punto-uno-del-acuerdo-de-la-habana-sus-avances-y-retos-346741>
- Aristóteles. (1988). *Política*. Madrid: Gredos.
- Bayer, A.-K. (2010). *El Papel de la Comunidad Internacional en la Construcción de la Paz de Colombia: Europa, los vecinos de Colombia y las organizaciones internacionales*. Ginebra.
- Bejarano, A. M. (2012). *Democracia amenazada*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Bejarano, A.; Alviar, H.; Botero, F.; Hoskin, G.; Pachón, M.. (2012). *Colombia: Democracia Amenazada*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Caballero, Henry. (2016). “Acuerdo de La Habana y Territorialidad Indígena” .En: Bitácora. Universidad Nacional de Colombia. pp. 95 – 102.
- Carvajal, L., & Pardo, R. (2002). La internacionalización del conflicto doméstico y los procesos de paz. Historia reciente y principales desafíos. En. Tickner, A; Ardila, M. & Cardona, D. (Comp). *Prioridades Y Desafíos De La Política Exterior Colombiana* (pp. 181 - 236). Bogotá: Fescol-Hanns Seidel Stiftung.
- Comité Internacional de la Cruz Roja [CICR]. (2008).
- Dallanegra, L. (1998). *Orden Mundial del siglo XXI*. Buenos Aires: Ediciones de la Universidad de Buenos Air.
- Dematteis, G., & Governa, F. (2005). Territorio y territorialidad en el desarrollo local. La contribución del modelo SLOT. *Boletín de la AGE*, (39), 31-58.
- Escola de Cultura de Pau. (2015). *iAlerta 2015! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria.
- Fula, H. C. (2016). Acuerdos de La Habana y territorialidad indígena. *Bitácora Urbano Territorial*, 26(2), 95-102.
- Fundación Paz y Reconciliación. (2017). Informe número 2. Cómo Va la Paz. Recuperado de <http://pares.com.co/2017/07/18/ii-informe-como-va-la-paz/>
- Gobernación del Cauca (2016). Plan Departamental de Desarrollo 2016-2019 “Cauca: territorio de paz”. Recuperado de <http://www.cauca.gov.co/informes/plan-de-desarrollo-cauca-territorio-de-paz-2016-2019>
- González, F. (2014). *Poder y violencia en Colombia*. Bogotá: CINEP.

- González, F., Guzmán, T., & Barrera, V. (2014). *Estrategias para la construcción de paz territorial en Colombia. Elementos para la discusión*. Bogotá: CINEP.
- Gobierno de Colombia & FARC-EP (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Recuperado de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Paginas/Texto-completo-del-Acuerdo-Final-para-la-Terminacion-del-conflicto.aspx>
- Izquierdo, L. C. (2016). La construcción de la paz territorial: Una infraestructura social histórica clave para el posacuerdo. Bogotá: Editorial Universidad Javeriana.
- Ley 1757 de 2015 (6 de julio), por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Diario oficial n. ° 49.565.
- Mouly, C. (2016). Mesas de concertación y seguimiento de los acuerdos de paz en Guatemala: lecciones aprendidas para la paz territorial en Colombia. *Revista CS*, (19), 115-140. Recuperado de https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/revista_cs/article/view/2141/3009
- Myrdal, G. (1956). *Solidaridad o desintegración*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Morales, J. (2015). *¿Qué es el Post Conflicto? Colombia Después de la Guerra*. Bogotá. Random House.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2017). *Acerca de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)*. Recuperado de <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde>
- “Para alcanzar la paz...”. (6 de noviembre de 2013). “Para alcanzar la paz es necesaria la tolerancia entre las partes”: De la Calle. *El País*. Recuperado de: <http://www.elpais.com.co/judicial/para-alcanzar-la-paz-es-necesaria-la-tolerancia-entre-las-partes-de-la-calle.html>
- Pastrana, E., & Gehring, H. (2017). *La política exterior colombiana de cara al postconflicto*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Pinzón, E. R. (28 de enero de 2016). El papel de la comunidad internacional tras la firma de los acuerdos de paz en Colombia. *Real Instituto Elcano*. Recuperado de <https://bit.ly/2wAMZTp>
- Poch, A., & De Caviedes, G. (1943). *Comunidad Internacional y Sociedad Internacional*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Porras, A., & Vargas, K. (julio, 2017). *Acciones de la MAPP-OEA, en un escenario de posconflicto. Caso Colombia 2013-2017*. Trabajo presentado en el Noveno Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, (ALACIP), Montevideo. Recuperado de <https://bit.ly/2C4KiQA>

- “Presidente Santos resalta...”. (9 de febrero de 2016). Presidente Santos resalta apoyo económico de la comunidad internacional para el posconflicto colombiano. *Presidencia de la República*. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/noticia/Presidente-Santos-resalta-apoyo-economico-de-la-comunidad-internacional-para-el-posconflicto-colombiano>
- Puello, A. D. (agosto, 2015). La paz territorial en Montes de María: retos y desafíos para su construcción. *PalObra*, (15), 152-171. Recuperado de <https://revistas.unicartagena.edu.co/index.php/palobra/article/viewFile/841/776> .
- Ramírez, A. M. (2002). Diplomacia por la Paz: La Implementación de la Política Exterior en Colombia Desde el Proceso de Paz. *Con-Texto*, (13), 69-73. Recuperado de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/contexto/article/view/1800>
- Resolución 0452 de 2010 (29 de marzo), por la cual se crea el Programa de Formalización de la Propiedad Rural. Diario oficial n. 48.477.
- Roth, A. N. (2002). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sweig, J. E. (September-October, 2002). What Kind of War for Colombia? *Foreign Affairs*. Recuperado de <https://www.foreignaffairs.com/articles/colombia/2002-09-01/what-kind-war-colombia>
- Tamayo, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En: R. Bañón y E. Carrillo (Comps.), *La Nueva Administración Pública* (pp. 281 - 312). Madrid: Editorial.
- Torres, C. A. (enero-julio, 2010). La doctrina *réspicepolum* (“Mirar hacia el norte”) en la práctica de las relaciones internacionales en Colombia durante el siglo XX. *Memorias*, (12). Recuperado de <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/memorias/article/viewArticle/721/5142/>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [Unesco]. (s. f.). *Derechos Humanos y Cultura de Paz*. Recuperado de <http://www.unesco.org/new/es/quito/education/human-rights-and-culture-of-peace/>.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [Unesco]. (s. f.). (2011). La Paz es un Derecho. Recuperado de http://www.unesco.org/archives/multimedia/?pg=33&s=film_details&id=2800
- Weber, M. (1980). *El político y el científico*. México: Premia.
- Wendt, A. (marzo, 2005). La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder. *Relaciones Internacionales*, (1). Recuperado de http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/index.php?journal=Relaciones_Internacionales&page=article&op=view&path%5B%5D=6&path%5B%5D=5

Anexos

Cuadro 1. Comparativo de entrevistas realizadas dentro de la investigación

Actor entrevistado / Categorías de análisis	Comunidad internacional	Paz territorial	Participación política	Políticas públicas
Entrevistada 1: mujer líder de las FARC-EP	La ONU ha jugado un papel muy importante en todo el proceso de paz con las comisiones, al igual que la Cruz Roja. Realiza tres críticas a los organismos de cooperación internacional que llegan a los territorios. En primer lugar, cuando desean implementar algo a nivel nacional, suelen ser muy centralistas, se quedan cortos en el cubrimiento de la totalidad del territorio. En segundo lugar, su cooperación suele ser gobiernista, o sea, absolutamente todo tiene que pasar por el Gobierno, no se apoyan únicamente a, por ejemplo, las ONG de comunidades; esto, en términos territoriales, no funciona a la hora de adaptar los proyectos por la intermediación del Estado. En tercer lugar, la cooperación ha sido muy poca a lo que se espera realmente. No ha generado gran impacto como se esperaba en cuanto a recursos.	La paz territorial no la entiende como el silenciamiento de los fusiles, pues para ella los fusiles brindan seguridad en las comunidades y esto proporciona paz en el territorio. La paz territorial, para ella, es todo lo que se encuentra en los acuerdos, pues es el camino para lograr la construcción y la consolidación de la paz, con la creación de proyectos donde la gente pueda trabajar (escuela, entre otros) que incluyan a toda la comunidad. Para la entrevistada, los intereses de la construcción de paz territorial se reflejan en los intereses que tiene la comunidad, intereses como una economía responsable, cuidado del medio ambiente, entre otras cosas, para la construcción misma de la paz.	La participación se ve sesgada por lo que desean los organismos de cooperación internacional, ya que intercediendo en lo que en realidad desean las comunidades y los proyectos en los cuales sería más efectiva la participación política. En la mayoría de los casos, son quienes crean y articulan los proyectos y dejan a un lado los proyectos que realizan los excombatientes como Alexandra Nariño, mientras adaptan a la comunidad lo que ellos tienen; o sea, la participación es manipulada, no autónoma y tampoco genera una verdadera conciencia en las comunidades.	La presencia de la administración local se ha podido observar en la realización de una jornada de salud específicamente, y se piensan implementar planes a nivel de la alcaldía de Popayán; la alcaldía que más colaborado en todo este proceso ha sido la de Santiago de Cali

<p>Entrevistado 2: funcionario ONG</p>	<p>La comunidad internacional brinda un gran apoyo en las comunidades, pero en medio de esto genera mucha dependencia en los territorios. Una crítica que realiza en la entrevista es la supeditación que generan los organismos internacionales dentro de las comunidades, a diferencia de las ONG locales, donde específica se han propuesto acabar con esa dependencia que genera la comunidad internacional y más bien pretenden brindarles las herramientas necesarias a las comunidades para que ellas mismas lleven a cabo su desarrollo y no que vengán los organismos de cooperación internacional y les planteen fácilmente las soluciones y recursos, pues esto no permite un progreso autónomo de los territorios.</p>	<p>A pesar de que es un concepto muy nuevo, ha tratado de construir definiciones pequeñas alrededor de la paz territorial mediante la edificación de una sociedad justa, equitativa, democrática y en paz, siendo está su principal misión; lograr esa construcción de paz territorial, teniendo en cuenta la forma en que las comunidades también entienden este concepto para poder aportarles las herramientas necesarias. A diferencia de Alexandra para Cristian el silenciamiento de los fusiles es un gran paso para la construcción de esa paz territorial, para él la construcción de paz al igual que Alexandra se realiza en conjunto con las comunidades, para escuchar sus necesidades y para ellos que significa este concepto, para generar autonomía en los territorios y que se adueñen de este concepto, brindándoles herramientas claro está.</p>	<p>Lo más importante es buscar el empoderamiento de las comunidades, porque muchas veces no pueden ejercer una participación autónoma. Al igual que lo planteaba Alexandra, dentro de las comunidades muchas veces se incorporan proyectos que, para las personas, no son tan prioritarios y, por esto, no se genera un gran impacto cuando de participación estamos hablando. Cristian propone que son necesarios ejercicios de participación de formación donde la gente realmente exprese sus necesidades y donde estos generen trabajo de incidencia que se puede realizar por medio del CINEP, -los cuales buscan que las comunidades no dependan de nadie, sino que generen sus propios mecanismos de participación.</p>	<p>Él busca conocer primero las necesidades de las comunidades, para después entrar en diálogo con el Gobierno y poder que las instituciones implementen planes o políticas para resolver dichas necesidades; las políticas públicas generan un trabajo de incidencia sobre las demandas que genera la comunidad. Cada comunidad tiene unos intereses y necesidades diferentes, al igual que lo manifiesta Alexandra Nariño en su entrevista.</p>
------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: elaboración propia.

