

UNIVERSIDAD DEL ROSARIO

FACULTADES DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS E INTERNACIONALES

**CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN COLOMBIA: UN ESTUDIO DE CASO A PARTIR
DE LA EXPERIENCIA DEL PROGRAMA NUEVOS TERRITORIOS DE PAZ
(NTP) EN EL DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE (2011 – 2016)**

DIANA CAROLINA CORZO ARBELÁEZ

Tutor:

MANUEL E. SALAMANCA

Bogotá D.C., diciembre de 2017

Resumen

Título de la investigación: *Construcción de paz en Colombia: un estudio de caso a partir de la experiencia del programa Nuevos Territorios de Paz (NTP) en el departamento del Guaviare (2011 – 2016)*

Esta investigación analiza y problematiza una experiencia de construcción de paz en Colombia en la que convergen la institucionalidad pública y las organizaciones de la sociedad civil: el programa Nuevos Territorios de Paz, respaldado por la Unión Europea y el Gobierno colombiano, y en particular, su implementación en el departamento del Guaviare, uno de los más afectados históricamente por el conflicto armado y de gran relevancia en un escenario de posconflicto en el país. En este sentido, se propone responder si esta iniciativa fomenta procesos de construcción de paz y transformación de los conflictos en este territorio a la luz de las teorías de la Investigación para la Paz de Johan Galtung y John Paul Lederach. El análisis se realiza a partir de los impactos generados por el programa en el departamento, los cuales son identificados por medio de la metodología *Peace and Conflict Impact Assessment* desarrollada por el investigador Kenneth Bush, la cual realiza una lectura de lo que las comunidades y funcionarios vinculados al proyecto perciben sobre los efectos de este en la paz y los conflictos, teniendo como insumo los testimonios recogidos en el trabajo de campo y la revisión de otros documentos e investigaciones. La investigación demuestra que, en efecto, Nuevos Territorios de Paz se constituye como una alternativa para la generación de condiciones que aportan a la transformación de los territorios en clave de construcción de paz, en especial, en el nivel individual y comunitario, por lo que plantea como principal desafío la consolidación de un verdadero diálogo que promueva la articulación entre los actores del Gobierno y la sociedad civil para que las lecciones e impactos alcanzados logren trascender el ámbito territorial y aporten al esfuerzo nacional hacia la paz.

Palabras clave: Nuevos Territorios de Paz, Colombia, construcción de paz, evaluación de impacto en paz y conflicto

Abstract

Title: *Peacebuilding in Colombia: a case study about the New Territories of Peace program experience at the department of Guaviare (2011 – 2016)*

This research analyses a peacebuilding experience in Colombia in which public institutions and civil society organizations converge. It is about the New Territories of Peace program, supported by the European Union and the Colombian Government, and specifically, its implementation in the department of Guaviare, one of the most historically affected regions in Colombia by the armed conflict. The research aims to answer if this initiative promotes processes of peacebuilding and conflict transformation in this territory, from the lens of the Peace Research theories developed by Johan Galtung and John Paul Lederach. The analysis is based on the impacts generated by the program in the department, which are identified through the Peace and Conflict Impact Assessment methodology developed by Kenneth Bush. The inputs are built from the collected testimonies in the field work and the review of other documents and investigations. The research demonstrates that New Territories of Peace program is an alternative for generating the conditions that contribute to the transformation of the territories in the key of peacebuilding, especially, at the individual and community level. Its main challenge is to make a true dialogue that promotes the articulation between the Government and the civil society in order to transcend the territorial scope and contribute to the national effort towards peace, through the learned lessons and the achieved impacts.

Key words: New Territories of Peace, Colombia, peacebuilding, peace and conflict impact assessment

TABLA DE CONTENIDOS

| | |
|---|-----------|
| Resumen | 2 |
| Abstract | 3 |
| Lista de siglas y abreviaturas | 6 |
| INTRODUCCIÓN | 7 |
| i. Preguntas y objetivos de la investigación..... | 10 |
| ii. Metodología..... | 11 |
| iii. Bases conceptuales | 13 |
| iv. Estructura de la investigación..... | 14 |
| CAPÍTULO 1 | 16 |
| La construcción de paz: desarrollo conceptual..... | 16 |
| 1.1 La paz en un mundo realista | 17 |
| 1.2 El surgimiento de la <i>Peace Research</i> | 20 |
| 1.2.1 Conflicto, violencia y paz | 20 |
| 1.2.2 Hacia la transformación de los conflictos | 23 |
| 1.3 Una mirada al lenguaje institucional sobre la paz | 29 |
| CAPÍTULO 2 | 32 |
| Marco analítico: la construcción de paz aplicada | 32 |
| 2.1 Una medida para la paz..... | 33 |
| 2.1.1 Los impactos en paz y conflictos | 36 |
| 2.2 Una herramienta para aproximarse a la construcción de paz aplicada | 41 |
| CAPÍTULO 3 | 42 |
| El programa Nuevos Territorios de Paz y sus impactos en la construcción de paz en el departamento del Guaviare | 42 |
| 3.1 Contexto territorial del departamento del Guaviare..... | 46 |
| 3.2 Implementación del programa NTP en el territorio | 50 |
| 3.3 Evaluación de impactos sobre la paz y los conflictos del programa Nuevos Territorios de Paz en el departamento del Guaviare | 52 |
| 3.3.1 Actores vinculados a los conflictos y conflictividades en el territorio | 52 |
| 3.3.2 Diagnóstico de riesgos y oportunidades | 55 |
| 3.3.3 Impactos en paz y conflictos del programa NTP en Guaviare | 60 |

| | |
|---|------------|
| CAPÍTULO 4 | 81 |
| Nuevos Territorios de Paz como estrategia de <i>Peacebuilding</i> | 81 |
| 4.1 Un enfoque alternativo para la paz | 81 |
| 4.2 La construcción de paz ‘desde abajo’ en NTP | 86 |
| 4.3 Socios estratégicos territoriales como actores constructores de paz..... | 90 |
| 4.4 Un análisis desde la PCIA | 92 |
| CONCLUSIONES | 94 |
| Anexo 1. Matriz de riesgos y oportunidades | 100 |
| Anexo 2. Evaluación de Impactos en Paz y Conflictos (PCIA) | 103 |
| Anexo 3. Cuestionario guía para entrevistas y preguntas orientadoras para la construcción de la PCIA..... | 108 |
| Anexo 4. Lista de entrevistados | 112 |
| BIBLIOGRAFÍA | 114 |

LISTA DE FIGURAS Y TABLAS

| | |
|--|----|
| Figura 1. Modelos ‘Galtunianos’ para comprender el conflicto y la violencia | 22 |
| Figura 2. Pirámide de enfoques para la construcción de paz | 28 |
| Tabla 1. Municipios Incluidos en el Programa Nuevos Territorios de Paz | 42 |
| Mapa 1. Municipios incluidos en el Programa Nuevos Territorios de Paz | 45 |

Lista de siglas y abreviaturas

AUC: Autodefensas Unidas de Colombia

ELN: Ejército de Liberación Nacional

DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística

DEISPAZ: Consorcio por el Desarrollo Integral Sostenible y la Paz del Guaviare

DPS: Departamento para la Prosperidad Social

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

FARC-EP: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo

IGAC: Instituto Geográfico Agustín Codazzi

MOE: Misión de Observación Electoral

NTP: Nuevos Territorios de Paz

OIM: Organización Internacional para las Migraciones

ONG: Organizaciones No Gubernamentales

PCIA: *Peace and Conflict Impact Assessment* – Evaluación de Impactos sobre la Paz y los Conflictos

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

RUV: Registro Único de Víctimas

UE: Unión Europea

ZVT: Zonas Veredales Transitorias

INTRODUCCIÓN

El conflicto armado en Colombia ha sido uno de los más prolongados e intensos en el mundo. Durante cinco décadas, ha cobrado la vida de cerca de un millón de ciudadanos y degradado los derechos humanos de poco más de siete millones de víctimas de delitos como desplazamiento, desaparición forzada, tortura y despojo¹, generando graves consecuencias para la población civil, así como convirtiéndose en uno de los más grandes obstáculos para la erradicación de la pobreza, la consolidación de la economía y el desarrollo del país.

Este se ha constituido como un desafío y una oportunidad para la investigación académica, que, sin embargo, “ha tendido a centrarse en los repetidos y en gran medida infructuosos esfuerzos del Gobierno colombiano para negociar la paz”². De acuerdo con la investigadora Virginia Bouvier, “el análisis del conflicto generalmente se lleva a cabo con los ‘actores del conflicto’ en mente, y estos usualmente se limitan a quienes están involucrados en la lucha armada”³. Esto significa que comúnmente se piensa la construcción de paz en lo que la autora denomina ‘*track I*’ o nivel I, vinculado a las negociaciones en el ámbito nacional.

En este sentido, aún hay mucho por explorar frente a proyectos alternativos e iniciativas en clave local que le han apostado a resolver las causas del conflicto y a los esfuerzos realizados para alcanzar la paz en los territorios, aún en medio de la guerra que disputan diferentes actores al margen de la ley en las regiones.

Más de dos décadas de implementación de múltiples iniciativas de construcción de paz⁴ en los niveles locales y regionales constituyen un universo investigativo amplio para analizar, cuestionar y proponer desde la academia los posibles caminos y herramientas que permitirán consolidar la paz en Colombia.

¹ “Registro Único de Víctimas (RUV)”, Red Nacional de Información, última modificación con corte a 1 de septiembre, 2017; consultada 10 de septiembre, 2017, <https://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>.

² Virginia Bouvier, “Building Peace in a Time of War”, en *Colombia: Building peace in a time of war* (Washington, DC: United States Institute of Peace, 2009), 7. Traducción propia.

³ Bouvier, “Building Peace in a Time of War”, 7. Traducción propia.

⁴ Angelika Rettberg, *Buscar la paz en medio del conflicto: Un propósito que no da tregua. Un estudio de las iniciativas de paz en Colombia (Desde los años 90 hasta hoy)* (Bogotá: Ediciones Uniandinas, 2006), consultado 4 de abril, 2016, https://publicacionesfaciso.uniandes.edu.co/sip/data/pdf/buscar_la_paz.pdf, 17.

Esto, en una coyuntura de suma relevancia como la actual, en la que el país enfrenta una oportunidad para poner fin al conflicto armado tras la firma del ‘Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera’ con la guerrilla de las FARC y los primeros avances de su implementación en el 2017, así como el inicio de los diálogos formales de paz con el ELN, que traen nuevos escenarios para retomar las lecciones aprendidas a través de estos procesos de construcción de paz y aportar a la formulación de las políticas públicas para el posconflicto.

En este contexto, esta investigación analiza y problematiza una experiencia particular que se propuso aportar a los procesos de construcción de paz en Colombia a partir de la articulación de actores gubernamentales, de cooperación internacional y de la sociedad civil.

Se trata del programa Nuevos Territorios de Paz (en adelante NTP), el cual tuvo como objetivo “contribuir a la construcción de paz y desarrollo en Colombia a través de la promoción de condiciones territoriales que favorezcan una cultura de paz, democracia y Estado de Derecho, y que fomenten condiciones de vida digna y oportunidades de desarrollo para todos los ciudadanos, mediante la promoción de iniciativas de construcción de paz tendientes a reducir la desigualdad económica y mitigar los efectos de la violencia político-social, para el fomento de un desarrollo territorial basado en principios de participación y gobernanza”⁵.

Este programa fue implementado en las regiones del Bajo Magdalena y Canal del Dique, y en los departamentos de Caquetá y Guaviare, durante el período comprendido entre septiembre del 2011 y septiembre del 2016. Para efectos de la investigación, se realiza un estudio de caso a partir de la experiencia en el Guaviare, un territorio con alta incidencia histórica del conflicto armado y que se perfila como uno de los departamentos prioritarios para la implementación de los Acuerdos de Paz con las FARC.

El programa NTP es el resultado de un trabajo conjunto entre la Unión Europea y el Gobierno nacional (en representación suya, Prosperidad Social), y surge a partir de la experiencia previa de los Laboratorios de Paz, herramienta de cooperación técnica y

⁵ “Documento Conpes 3731 - Importancia estratégica del programa Nuevos Territorios de Paz en Colombia desarrollado con la cooperación financiera no reembolsable de la Unión Europea”, Departamento Nacional de Planeación, consultada 10 de marzo, 2016, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3731.pdf>.

financiera que buscó “apoyar los movimientos de participación ciudadana a favor de la paz en seis regiones del país (... con la idea de) propiciar las condiciones de laboratorios sociales para el diálogo y la convivencia, mecanismos pacíficos de resistencia y protección de la población civil frente al conflicto armado”⁶.

Para su ejecución en el territorio, NTP contó con la participación de organizaciones locales como socios estratégicos territoriales, que tuvieron a su cargo el acompañamiento, articulación, coordinación, movilización y seguimiento de los procesos de desarrollo y paz impulsados y de sus proyectos específicos. Por ello, la investigación también analiza el rol desempeñado por estas organizaciones como actores que pueden resultar aliados fundamentales para la implementación de una iniciativa de esta naturaleza y para aportar a los procesos de construcción de paz ‘desde abajo’.

NTP se consolidó como un programa de importancia estratégica para el país⁷ y su ejecución se llevó a cabo en territorios que actualmente se encuentran priorizados por el Gobierno para el posconflicto, con base en criterios como el grado de afectación derivado del conflicto; los niveles de pobreza, en particular, de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas; la debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión; y la presencia de cultivos de ilícitos y de otras economías ilegales.

Es por esto que resulta pertinente profundizar en los impactos de este programa, pero, más que en los resultados arrojados frente a sus proyectos de intervención, en aquellos elementos de la ejecución que hacen que este contribuya o no a la paz.

Para hacer esta valoración, la investigación pone a prueba una propuesta metodológica desarrollada por el investigador Kenneth Bush como herramienta para identificar los impactos del programa. Estos impactos, finalmente, serán analizados a partir de las teorías de dos autores pioneros en los Estudios de Paz y Conflicto, Johan Galtung y John Paul Lederach, de manera que este estudio de caso aporte nuevos elementos a la discusión y la generación de aprendizajes para, a partir de una experiencia territorial, aproximarse a las herramientas y prácticas que permitirán consolidar la paz en el país.

⁶ Dorly Castañeda, “¿Qué significan los Laboratorios de Paz para la Unión Europea?”, *Colombia Internacional*, no. 69 (2009): 164.

⁷ “Documento Conpes 3731 - Importancia estratégica del programa Nuevos Territorios de Paz”.

i. Preguntas y objetivos de la investigación

El presente trabajo responde al interrogante: *¿es Nuevos Territorios de Paz un programa que fomenta procesos de construcción de paz y transformación de los conflictos en el departamento del Guaviare?*

Para dar respuesta a este interrogante, a su vez, otras inquietudes orientaron el desarrollo de la investigación:

- ¿Cómo se entiende el programa Nuevos Territorios de Paz a la luz de las teorías y enfoques de *Peacebuilding*?
- ¿Cuáles son los impactos en construcción de paz y generación de conflictos del programa Nuevos Territorios de Paz?
- ¿Cuál es el rol de las organizaciones sociales y actores de base que participan en el programa Nuevos Territorios de Paz en los procesos de construcción de paz?
- ¿Es el programa Nuevos Territorios de Paz un modelo replicable para la construcción de paz en otros territorios?

Por tanto, tiene como objetivo principal valorar si el programa Nuevos Territorios de Paz fomenta procesos para la construcción de paz y la transformación de los conflictos en el departamento del Guaviare, como una aproximación inicial para entender sus impactos en Colombia. En un sentido literal, busca indagar si, a partir de un análisis de los impactos generados, este programa puede concebirse como un modelo para consolidar, en efecto, ‘nuevos territorios de paz’ en el país.

La hipótesis de trabajo es que el programa Nuevos Territorios de Paz, a través de la implementación de proyectos que promueven el fortalecimiento de modelos productivos de campesinos y el fortalecimiento de organizaciones sociales de base con grupos poblacionales vulnerables, constituye una alternativa para la construcción de paz positiva bajo la concepción de Johan Galtung y la transformación de los conflictos aún en medio de la guerra de acuerdo con la teoría de John Paul Lederach. Esta última afirmación, teniendo en cuenta que la implementación del programa se llevó a cabo de manera previa a la firma de los Acuerdos finales con las FARC.

ii. Metodología

Para valorar el programa NTP como una herramienta para la construcción de paz, la investigación se centra en el departamento del Guaviare, uno de los más afectados históricamente por el conflicto armado y de gran relevancia en un escenario de posconflicto en el país.

La investigación tiene como pasos a seguir la caracterización de esta iniciativa en el territorio, la evaluación de sus impactos en la generación de condiciones de paz y/o de conflicto a través de la puesta en práctica de la propuesta metodológica desarrollada por el profesor Kenneth Bush y la realización de un análisis a partir de estos resultados teniendo como referencia las teorías de *peacebuilding* y los Estudios de Paz y Conflictos, campo en el cual se inserta esta investigación.

A la luz de estas teorías y con el propósito de observar los procesos de construcción de paz en el territorio y plantear conclusiones y recomendaciones al respecto, se desarrolla esta investigación empleando una metodología cualitativa, analítica e interpretativa para caracterizar el programa NTP en el departamento del Guaviare y problematizar los elementos por los que este pudo contribuir a la paz o a la exacerbación de los conflictos en el territorio en mención.

Una de las inquietudes fundamentales desde que se realiza la primera aproximación a este tema de investigación tiene que ver con cómo establecer si una acción o intervención construye paz o por el contrario puede exacerbar un nuevo o antiguo conflicto. El uso de la metodología *Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA)*, la cual ha sido “probada y aplicada en la evaluación de varias iniciativas de atención y rehabilitación, zonas de paz, procesos de gobernanza local, procesos de resolución de conflictos, entre otros”⁸ resulta de gran utilidad para esta comprensión.

Por ello, además de presentar algunas reflexiones en torno a los impactos del programa NTP, el trabajo también pretende realizar un aporte metodológico a través de la aplicación de esta evaluación, en tanto reconoce la necesidad de establecer herramientas que permitan valorar de manera más sistemática las contribuciones que desde diferentes sectores e iniciativas se hacen a la construcción de paz en Colombia.

⁸ Marides Virola-Gardiola, “Beyond the Lens: PCIA as Peace Sensibility in the Philippines”, *Journal of Peacebuilding & Development* 9, no. 1 (2014): 94. Traducción propia.

A continuación, se describen algunas premisas de esta propuesta metodológica, aunque es necesario aclarar que el marco analítico será desarrollado en detalle en el segundo capítulo de la investigación.

La PCIA no es una metodología de evaluación tradicional para donantes, gobiernos, ONG y organismos de cooperación internacional que pretendan indagar por criterios como cobertura, efectividad, duración y sostenibilidad para el desarrollo de informes de rendición de cuentas sobre la asignación de recursos y el número de beneficiarios. Tampoco lee los resultados de un proyecto en términos de éxito o fracaso.

Por el contrario, es una herramienta de valoración, monitoreo y seguimiento que permite, a través de una lectura del territorio y de las percepciones de sus protagonistas, identificar los factores del entorno que pueden limitar o potenciar los impactos de la intervención, y analizar estos impactos en cinco dimensiones en las que es posible detectar una serie de indicadores para la construcción de paz⁹.

En este sentido, esta metodología profundiza en las formas en que una intervención, independientemente de su objetivo, puede ser catalizadora de la paz, promoviendo acciones e intereses comunes en beneficio de una comunidad, creando mecanismos de cooperación, aumentando canales de comunicación y participación y demostrando alternativas al conflicto violento; o puede ser generadora de conflictos, aumentando las desigualdades socioeconómicas, beneficiando más a unos grupos que a otros o incrementando la competencia por los recursos, entre otros impactos¹⁰.

Para el desarrollo de la PCIA, la investigación parte de un trabajo de campo realizado en el departamento del Guaviare, en donde se llevaron a cabo grupos focales y entrevistas con beneficiarios de las comunidades intervenidas, principalmente campesinos y líderes de organizaciones sociales, y con miembros de los equipos de desarrollo de los proyectos que se ejecutaron en el marco de la implementación del programa NTP.

⁹ Como se explica en el capítulo 2, la PCIA evalúa los impactos en paz y conflictos en cinco dimensiones: capacidades para el manejo de conflictos, conflictos (violentos y no violentos) y seguridad, contexto y procesos políticos, contexto y procesos, y empoderamiento social (reconciliación).

¹⁰ Kenneth Bush, *Hands-On PCIA – A Handbook for Peace and Conflict Impact Assessment* (Ottawa: St. Pal University Conflict Studies Programme, 2008), 1-41.

Las entrevistas y grupos focales con beneficiarios se desarrollaron a partir de un cuestionario semi-estructurado que responde a las categorías de impacto de la PCIA¹¹, que tiene como fundamento las preguntas orientadoras planteadas en los insumos metodológicos elaborados por el investigador Kenneth Bush. Este cuestionario indagó alrededor de tres tópicos: la participación en NTP, las visiones sobre la paz y los conflictos desde una lectura local, y los impactos en las cinco dimensiones.

Debe señalarse que la población entrevistada pertenece a los municipios de San José del Guaviare y El Retorno, pues las dificultades para el acceso y la comunicación con el municipio de Calamar, y de seguridad, acceso y comunicación con el municipio de Miraflores, dificultaron el diálogo con los beneficiarios del programa en estos territorios en particular.

Para complementar este panorama, el análisis también tiene en cuenta información proveniente de fuentes secundarias como documentos oficiales del programa NTP elaborados por Prosperidad Social y por el socio estratégico territorial, e investigaciones realizadas alrededor de este, principalmente, el informe “Tejiendo acciones de paz”, producido por el centro de investigación Corpovisionarios en el 2017.

Como se menciona al inicio de este apartado, el análisis y los resultados de este estudio de caso se enmarcan conceptualmente en los enfoques teóricos sobre la paz y los conflictos, que permiten dar significado y establecer un diálogo entre la experiencia y la teoría sobre el enfoque de construcción de paz del programa NTP y las acciones implementadas.

iii. Bases conceptuales

El trabajo se encuentra enmarcado en las teorías de la Investigación para la Paz (*Peace Research*), principalmente en los planteamientos sobre *peacebuilding* de los autores Johan Galtung, precursor de los estudios para la paz, y John Paul Lederach, los cuales son debidamente abordados en el primer capítulo, luego de una breve descripción del realismo político como enfoque hegemónico de las Relaciones Internacionales durante varias décadas para aproximarse al análisis sobre la guerra y la paz.

¹¹ Consultar Anexo 3.

Galtung, investigador noruego y uno de los más importantes pensadores en esta disciplina, fue el pionero en definir la construcción de paz en el ámbito académico. Durante una primera etapa concentró su teoría en conceptualizar acerca de la violencia, planteando una distinción entre la violencia directa y la estructural, es decir, entre aquella que es causada por una persona a otra, y la que es consecuencia de las estructuras sociales.

Posteriormente, el autor amplió el significado de la paz, dando un nuevo horizonte a las investigaciones a partir de la introducción de los conceptos de paz negativa, entendida como la ausencia de la violencia directa, y paz positiva, entendida como la ausencia de la violencia estructural.

Así se construyó la dicotomía que durante varias décadas ha orientado la discusión para entender la paz desde una perspectiva minimalista, que contempla la ausencia de violencia directa ligada, por ejemplo, a la disminución de los homicidios relacionados con el enfrentamiento armado, y maximalista, que la equipara con un profundo cambio social a través de la superación de la violencia cultural y estructural.

Por su parte, entre las décadas de 1980 y 1990, Lederach hace una profundización en la comprensión maximalista, con el planteamiento de su teoría sobre la transformación de los conflictos, que asume la capacidad de visualizar el conflicto de manera positiva, como un fenómeno natural que debe representar oportunidades para generar el crecimiento constructivo y para generar procesos de cambio social.

En ese sentido, el autor plantea un enfoque holístico según el cual se requieren cambios estructurales que se desarrollan a partir de un marco integrador para la paz que contemple la interacción y el trabajo coordinado entre los diferentes actores (de base, intermedios y de elite) para construir una paz estable y duradera y que permita conectar los problemas inmediatos con los patrones relacionales más profundos.

En el marco de esta investigación, ambos autores permiten comprender y cuestionar una experiencia que busca aportar a la construcción de paz como es el caso del programa NTP.

iv. Estructura de la investigación

Para el desarrollo de este trabajo, el primer interrogante a resolver es acerca del significado de la construcción de paz, por lo que el capítulo uno plantea los principales

debates teóricos sobre la paz y los conflictos, partiendo desde los enfoques tradicionales de construcción de paz hasta los enfoques alternativos de la transformación de los conflictos.

El segundo apartado presenta la PCIA como un marco analítico para entender los impactos en paz y conflicto que puede ocasionar una iniciativa de esta naturaleza, además de plantear las dimensiones que se estudian para valorar si una intervención contribuye a la paz o a la exacerbación de los conflictos.

El tercer capítulo del trabajo presenta un amplio panorama acerca del programa NTP y su importancia estratégica como caso de estudio para aproximarse a un modelo de acción común en un escenario de posconflicto, en donde convergen la cooperación internacional y la institucionalidad pública para aportar en la generación de convivencia pacífica en zonas del país ampliamente afectadas por la violencia a partir del fortalecimiento productivo de las fincas campesinas, así como del fortalecimiento de las organizaciones de base social. Así mismo, en este apartado se presenta el caso de estudio seleccionado, es decir, el departamento del Guaviare, y se describen los hallazgos encontrados por medio de la aplicación de la PCIA.

En el último capítulo se busca, más que reconocer los resultados frente a los objetivos específicos de cada uno de los proyectos del programa, conceptualizar y problematizar el programa NTP y sus impactos identificados en las cinco dimensiones que componen la PCIA con respecto a las teorías de *peacebuilding*.

Posteriormente se encuentra una sección con conclusiones y recomendaciones que busca aportar a la discusión para que futuras intervenciones en el territorio tengan en cuenta los impactos descritos y sirvan de insumo para la formulación de políticas públicas para el posconflicto pertinentes a las realidades territoriales y que, en efecto, contribuyan a consolidar los caminos para que en el país se consoliden nuevos territorios de paz.

CAPÍTULO 1

La construcción de paz: desarrollo conceptual

Comprender la paz implica, en primera medida, entender la naturaleza de la guerra en el panorama global actual. Diferentes investigaciones¹² señalan que, tras la Guerra Fría, la mayor parte de los conflictos armados son de naturaleza intra-estatal, es decir, que se producen entre grupos diversos al interior de un país, y no interestatales, como sucedió en el pasado.

En “Internal Wars: Causes and Cures”, el investigador Steven David da evidencia de ello, argumentando que entre 1989 y 1996 se presentaron 96 conflictos armados, de los cuales solo cinco fueron interestatales¹³. Por otra parte, de acuerdo con el Informe sobre Conflictos, Derechos Humanos y Construcción de Paz *Alerta 2017!*, elaborado por la Escola de Cultura de Pau, de los 33 conflictos armados vigentes al culminar el año 2016, solo uno fue catalogado como un conflicto armado internacional (Israel-Palestina)¹⁴. Por el contrario, cinco tuvieron un carácter interno y los 26 restantes fueron definidos como ‘internos internacionalizados’¹⁵.

Como señala John Paul Lederach al referirse a las características de las sociedades profundamente divididas en las que surge el conflicto, la mayoría de los conflictos armados tienen lugar en países en vía de desarrollo, lo que significa que “la mayor parte de las guerras se localizan en lugares en los que se lucha contra la pobreza, las desigualdades y el subdesarrollo”¹⁶.

En este sentido, el desafío de la paz sobresale en un mundo que en la actualidad enfrenta al menos 33 conflictos armados¹⁷ y en un país como Colombia, cuyo conflicto

¹² John Paul Lederach, *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas* (Bilbao: Red Gernika, 1998), 32.

¹³ Steven David, “Internal war: Causes and Cures”, *World Politics* 49, no. 4 (1997): 552-576, <https://www.jstor.org/stable/25054019>.

¹⁴ Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2017! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz* (Barcelona: Icaria Editorial, 2017), 17, consultado 1 de julio, 2017, <http://escolapau.uab.cat/img/programas/alerta/alerta/17/alerta17e.pdf>.

¹⁵ Es decir, que alguna de las partes en conflicto es foránea o el enfrentamiento se extiende al territorio de países vecinos. El informe resalta, además, que hay que tener en cuenta que la mayoría de los conflictos actuales tienen una importante dimensión e influencia regional o internacional.

¹⁶ Lederach, *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas*, 32.

¹⁷ Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2017! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, 30.

interno ha sido catalogado como el más largo de América Latina. Los enfoques convencionales y hegemónicos sobre la guerra y la paz, así como los conceptos de construcción, establecimiento y mantenimiento de paz son esenciales en la literatura para la comprensión de este escenario.

1.1 La paz en un mundo realista

Aunque la aparición de los Estudios de Paz fue posterior a la Segunda Guerra Mundial, hay un acontecimiento que se destaca en la historia de las discusiones alrededor de la guerra y la paz: la creación de la primera cátedra de Relaciones Internacionales en 1919 en la Universidad de Aberystwyth (Gales, Reino Unido) y su definición como disciplina científica. Esta iniciativa surgió de los mismos interrogantes y sentimientos acerca de la guerra, que años después inspiraron a los estudiosos de la paz¹⁸.

Para ese momento, “el espíritu que anima la mayoría de esos estudios es la idea de que el análisis de las relaciones internacionales debe hacer una contribución directa a la paz y la seguridad. (... Así), cada vez es más clara la adopción de una perspectiva que parte de la existencia de una sociedad internacional en la que los Estados tienen que convivir y en la que existen unos intereses colectivos que satisfacer”¹⁹.

Tras la Segunda Guerra Mundial, el realismo se presentó como el marco más apropiado para el análisis de una sociedad internacional que acababa de vivir una guerra y empezaba a afrontar los problemas del comienzo de la Guerra Fría, convirtiéndose en el paradigma dominante dentro de las Relaciones Internacionales²⁰.

Durante varias décadas, diferentes autores y teorías se esbozaron alrededor del realismo político, que en su visión clásica tiene como máximo exponente a Hans Morgenthau. No es interés de esta investigación profundizar en esta amplia complejidad de enfoques, por lo que se presentan los elementos predominantes de este paradigma con relación a la gestión de los conflictos y el entendimiento de la paz.

¹⁸ Oliver Ramsbotham, Tom Woodhouse, Hugh Miall, “Conflict Resolution: Origins, Foundations and Development of the Field”, en *Contemporary Conflict Resolution* 3ª edición (Cambridge: Polity, 2011), 37.

¹⁹ Celestino Del Arenal. “La génesis de las relaciones internacionales como disciplina científica”, *Revista de Estudios Internacionales* 2, no. 4 (1981): 886.

²⁰ Esther Barbé, “La teoría de las relaciones internacionales”, en *Relaciones Internacionales* (Madrid: Tecnos, 2008), 61.

El realismo clásico nació en el periodo de entreguerras y se consolidó en las décadas de los cincuenta y sesenta como respuesta a las posturas idealistas que reconocían la posibilidad de edificar la paz mundial por medio de la cooperación entre los Estados y otros mecanismos como las organizaciones internacionales. Si bien este no es un enfoque para la paz, sino una corriente de pensamiento para entender el comportamiento de los actores internacionales, se convirtió en el paradigma dominante para entender la guerra y gestionar los conflictos.

Esta escuela de pensamiento concibió las premisas, fundamentos y reglas que definen las relaciones entre los Estados bajo el entendimiento de un sistema internacional que funciona conforme a la 'ley del más fuerte'. Entre sus premisas tiene, en primer lugar, el planteamiento de un mundo estado-céntrico, lo que significa que su unidad de análisis es el Estado como principal actor racional y unitario en el sistema internacional.

Para la escuela realista, estas características de los Estados se encuentran asociadas a la propia condición de la naturaleza humana según Thomas Hobbes, por la que los individuos son egoístas y buscan maximizar su interés personal. En este sentido, un segundo elemento característico es la identificación del interés nacional definido en términos de poder, por lo que la esencia de las relaciones internacionales se concibe como la lucha por el poder entre los Estados.

En tercer lugar, esta corriente tiene como problemática fundamental la seguridad nacional. Así, "la supervivencia del Estado en un medio hostil, en el que la amenaza es constante y militar (ambiente de Guerra Fría), constituye el problema por definición. Términos como guerra/paz, estrategia/diplomacia, conflicto, alianza militar y armamento, son una constante en el vocabulario realista"²¹.

El realismo y su interpretación sobre las relaciones entre los Estados ha sido crucial para comprender la realidad internacional y también para analizar la gestión de los conflictos, esta, vista como las acciones requeridas para la supervivencia de los Estados que deben garantizar su poderío en un contexto de competencia permanente.

En este sentido, para el realismo los conflictos nacen como resultado del cálculo de los actores en la lucha por aumentar su poder y asegurar sus intereses, por lo que gestionarlos

²¹ Barbé, *La teoría de las relaciones internacionales*, 62.

implica el uso justificado de medios coercitivos para contener a un enemigo, como toda forma de negociación y persuasión motivada por beneficios compartidos.

La seguridad se entiende entonces como un problema relativo a los Estados, definida en términos de un interés particular que es la supervivencia del Estado, tanto física, es decir, en cuanto a la conservación del territorio, como política y social, cuyo mantenimiento es una causa legítima para apelar al uso de la fuerza y de las armas. Así, un actor con suficiente poder como para alcanzar una posición dominante tendría su seguridad garantizada en el panorama internacional.

En el marco de la Investigación para la Paz, esta discusión ha sido desarrollada por autores como el profesor Christopher Mitchell en sus trabajos iniciales, quien planteó que, desde esta mirada tradicional y dominante de las Relaciones Internacionales para la comprensión de los conflictos internacionales y transnacionales, el conflicto es irresoluble y tiene como tema central la escasez inherente de ‘bienes’ deseados, lo que conlleva a una competencia con frecuencia ligada a la coacción y la violencia²².

La aceptación de este paradigma dominante trajo al campo de estudio dos mecanismos relevantes para la gestión de los conflictos. La coacción, particularmente a través de una legítima acción militar, y el compromiso y acuerdo negociado como principios para resolver una situación intrínsecamente irresoluble, en la cual, generalmente, se trata de una solución en la que una de las partes obtiene un resultado favorable mientras la otra no. Este último, además, ha dominado los esfuerzos para “tratar, negociar o poner fin a muchos conflictos contemporáneos y prolongados”²³, y, en general, ambos mecanismos han sido utilizados a lo largo de la historia como enfoques políticos convencionales para la gestión de los conflictos armados, también en el caso colombiano, en donde la vía militar y las negociaciones que involucran a actores de nivel I han sido los caminos más explorados para conseguir la paz.

²² Christopher Mitchell, *Resolving Intractable Conflicts*, (Londres: LoCh Books, 2005), consultado 10 de diciembre, 2017, <http://activity.scar.gmu.edu/sites/default/files/global-documents/crhandbook/crhandbook.pdf>, 6. . Traducción propia.

²³ Mitchell, *Resolving Intractable Conflict*, 7.

1.2 El surgimiento de la *Peace Research*

En oposición al paradigma realista y a los estudios de seguridad para aproximarse al concepto de la paz surgió la Investigación para la Paz, que incluye enfoques más inclusivos, como las teorías de resolución y transformación de los conflictos. Son el resultado de factores como el impacto que generaron las dos Guerras Mundiales, la creencia de la incapacidad de los enfoques tradicionales para promover una paz sostenible, las preocupaciones alrededor de la Guerra Fría y la carrera armamentística nuclear, y el surgimiento de centros de investigación creados con el objetivo de entender las causas de la guerra y los conflictos y las condiciones necesarias para construir la paz.

La *Peace Research* surgió como campo de estudio entre las décadas de 1950 y 1960 y se constituyó como un enfoque alternativo y con una agenda más amplia para reflexionar acerca de la guerra y la paz. En este se incluyen autores como Johan Galtung y John Paul Lederach, considerados como los ‘idealistas de la paz’, cuyos planteamientos permiten comprender mejor las complejidades de construir la paz y transformar los conflictos, así como el desarrollo de experiencias como el programa Nuevos Territorios de Paz.

1.2.1 Conflicto, violencia y paz

Johan Galtung es uno de los referentes fundamentales en la investigación para la paz. Fundador del Peace Research Institute Oslo (PRIO), primera organización dedicada a los estudios de paz, y de la revista *Journal of Peace Research*, plantea a lo largo de diferentes obras la relación entre conflicto, violencia y paz.

En 1964, en el artículo editorial de la primera edición de esta publicación, Galtung escribe acerca del significado de la Investigación para la Paz, introduciendo la idea de que esta debe entenderse como el estudio de las condiciones necesarias para acercarse a un Estado de ‘general y completa paz’, o al menos, para no adentrarse más en un estado de ‘general y completa guerra’²⁴.

Cinco años después, el autor propone un modelo de triángulo para comprender el conflicto y la violencia (Figura 1). Parte, inicialmente, de la idea de que las contradicciones,

²⁴ Johan Galtung. “An editorial”, *Journal Peace of Research* 1, no. 1 (1964): 1-4, <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/002234336400100101>. Traducción propia.

las actitudes y los comportamientos son los vértices que determinan la aparición de un conflicto, entendiendo este como un “proceso dinámico cuya estructura, actitudes y comportamientos están constantemente cambiando e influenciando el uno al otro”²⁵.

Desde esta perspectiva, por contradicción se entiende la situación que subyace a un conflicto, sus causas o raíces, desde la incompatibilidad real o percibida entre los objetivos de las partes en conflicto. Las actitudes se refieren a cómo sienten y piensan las partes, cómo perciben al otro y cómo ven sus propias metas y el conflicto en sí mismo; y los comportamientos, son las acciones de las partes, por ejemplo, si buscan la cooperación constructiva o tratan de perjudicar y mantener el conflicto.

De acuerdo con el autor:

“La raíz del conflicto está siempre en una contradicción, es decir, objetivos que son incompatibles. Pero un conflicto suele tener también componentes de actitud y comportamiento. Y esas actitudes están generalmente condicionadas por el subconsciente colectivo, la cultura profunda, la cosmología de esa nación, género, clase, etc. Y el comportamiento está condicionado por pautas adquiridas en situaciones de conflicto”²⁶.

Posteriormente desarrolla su teoría a través de la distinción entre violencia directa, estructural y cultural; esta última, introducida en 1990, en el artículo “Cultural Violence” publicado en el *Journal of Peace Research*. Hay un ejemplo claro y sencillo para entender esta diferenciación: la violencia directa representa el asesinato de niños, mientras la violencia estructural puede entenderse como la muerte de estos a raíz de la pobreza; y la violencia cultural, como los elementos de la cultura que pueden ser empleados para justificar o legitimar la muerte de los niños, tales como la religión o la ideología.

²⁵ Ramsbotham; Woodhouse y Miall, “Introduction to Conflict Resolution: Concepts and Definitions”, 11. Traducción propia.

²⁶ Johan Galtung, *Violencia Cultural* (Bilbao: Red Gernika, 1989), 4.

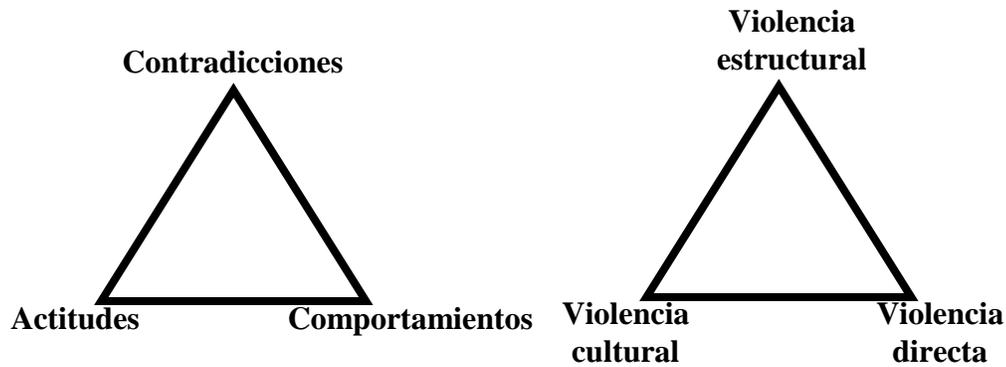


Figura 1. Modelos ‘Galtungianos’ para comprender el conflicto y la violencia

En palabras de Galtung:

“La violencia directa, física y/o verbal, es visible en forma de conductas. Pero la acción humana no nace de la nada, tiene raíces. Se indican dos: una cultura de violencia (heroica, patriarcal, etc.) y una estructura que en sí misma es violenta por ser demasiado represiva, explotadora o alienadora; demasiado dura o demasiado laxa para el bienestar de la gente. Las grandes variaciones en la violencia se explican fácilmente en términos de cultura y estructura: la violencia cultural y estructural causan violencia directa, utilizan como instrumentos actores violentos que se rebelan contra las estructuras y empleando la cultura para legitimar el uso de la violencia”²⁷.

Bajo este argumento, la injusticia social, la inequidad, la desigualdad y la miseria son expresiones de la violencia estructural que pueden ocasionar el surgimiento de diferentes formas de violencia directa; un planteamiento que se relaciona estrechamente con la idea de que existen causas profundas en los conflictos. Así, mientras la violencia directa se acaba cambiando los comportamientos conflictivos, para poner fin a la violencia estructural se requiere transformar las contradicciones profundas y las injusticias de la sociedad.

A partir de estos planteamientos sobre la violencia surgieron dos conceptos que han trascendido en la literatura acerca de la construcción de paz: la paz negativa y la paz

²⁷ Johan Galtung, *Tras la violencia 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos Visibles e invisibles de la guerra y la violencia* (Bilbao: Red Gernika. 1999), 15.

positiva. La primera “es la ausencia de violencia o guerra, mientras la paz positiva es la integración de la sociedad humana”²⁸, de manera que la primera responde al cese de la violencia directa, mientras la segunda a la superación de la violencia estructural y cultural.

Galtung amplió el significado de la paz más allá de la oposición a la guerra y el de la violencia, fuera de su connotación tradicional como violencia física. Esta investigación retoma ambos aportes del autor, en tanto se trata de elementos innovadores para la comprensión y problematización de la construcción de paz que permiten poner en perspectiva diferentes experiencias, como el programa Nuevos Territorios de Paz, analizando su impacto en los contextos conflictivos, no solamente bajo los efectos visibles del conflicto, sino también considerando aquellos que forman parte de las estructuras sociales y culturales de las comunidades.

1.2.2 Hacia la transformación de los conflictos

La transformación de conflictos es una de las propuestas teóricas más actuales para abordar los procesos de construcción de paz. John Paul Lederach, principal exponente de esta corriente, la define como “una forma de visualizar y responder al ir y venir de los conflictos sociales como oportunidades que nos da la vida para crear procesos de cambio constructivo que reduzcan la violencia e incrementen la justicia en la interacción directa y en las estructuras sociales, y respondan a los problemas de la vida real en las relaciones humanas”²⁹.

El autor desarrolló este marco conceptual que representó un giro en el debate académico bajo el fundamento de que los conflictos son procesos naturales y necesarios para la sociedad y los seres humanos, que pueden convertirse en oportunidades constructivas o destructivas, de acuerdo con el tratamiento que se les da. Se entiende así que desde su perspectiva es posible construir la paz aún en medio de la guerra, pues asume la construcción de paz como un proceso de largo aliento, que no busca eliminar los conflictos de las relaciones humanas, sino transformarlos positivamente desde diferentes niveles de la sociedad.

²⁸ Galtung, *Tras la violencia 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución*, 15.

²⁹ John Paul Lederach, *Little Book of Conflict Transformation: Clear Articulation of The Guiding Principles by A Pioneer in The Field* (Nueva York: Skyhorse Publishing, 2014).

En este sentido, este enfoque entiende la construcción de paz como un proceso dinámico y continuo. Como afirma Lederach:

“Aquí construcción de paz se entiende como un concepto global que abarca, produce y sostiene toda la serie de procesos, planteamientos y etapas necesarias para transformar los conflictos en relaciones más pacíficas y sostenibles. El término incluye, por tanto, una amplia gama de actividades y funciones que preceden y siguen a los acuerdos de paz formales. Metafóricamente, la paz no se ve solamente como una fase en el tiempo o una condición; es un proceso social dinámico y como tal requiere un proceso de construcción, que conlleva inversión y materiales, diseño arquitectónico, coordinación de trabajo, colocación de cimientos y trabajo acabado detallado, así como un mantenimiento continuo”³⁰.

Apropiar esta definición implica adentrarse en una visión de transformación de conflictos, que entiende la paz como un proceso dinámico en el que es necesario trabajar en la reconciliación y en la construcción de relaciones pacíficas entre los actores de un conflicto que permitan la generación de nuevos procesos y dinámicas en el territorio en conflicto.

Este proceso está orientado a través de lo que el autor denominó la ‘imaginación moral’. De acuerdo con Lederach, “la posibilidad de superar la violencia se forja por la capacidad de generar, movilizar y construir la imaginación moral”, siendo esta la posibilidad de proyectarse creativamente en el mundo real hacia una perspectiva de transformación y búsqueda de alternativas para los conflictos.

En sus palabras:

“Dicho simplemente, la imaginación moral requiere: la capacidad de imaginarnos en una red de relaciones que incluya a nuestros enemigos; la habilidad de alimentar una curiosidad contradictoria que abarque la complejidad sin depender de una polaridad dualista; una firme creencia y la búsqueda del acto creativo; y la aceptación del riesgo inherente a avanzar

³⁰ Lederach, *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas*, 48.

hacia el misterio de lo desconocido que está más allá del demasiado conocido paisaje de la violencia”³¹.

Para lograr esta transformación en las labores de construcción de paz, el autor plantea la importancia de desarrollar un marco de intervención que integra tres elementos: la perspectiva de transformación a largo y corto plazo; la tarea de establecer una infraestructura para la paz y el desafío de construir una base social para la paz³².

El primero de ellos, es decir, plantear un enfoque de transformación tanto en el largo como en el corto plazo, resalta la importancia de tratar los temas inmediatos y propios de los conflictos armados, pero teniendo en cuenta cuestiones a largo plazo y más estructurales del conflicto. Esta visión permite entender que un proceso de paz no consiste simplemente en el desafío inmediato de juntar en la mesa a las partes implicadas, ni de lograr un alto al fuego, sino que debe incluir tareas como la inclusión, la reconciliación y la reconstrucción del tejido social, lo que permite comprender que la transformación de los conflictos requiere también la superación de la violencia estructural definida por Galtung.

De esta teoría es de gran relevancia para esta investigación el entendimiento de la construcción de paz como un proceso holístico establecido a partir del concepto de ‘infraestructura para el mantenimiento de la paz’, la cual debe permitir “transformar un sistema de guerra caracterizado por relaciones violentas, hostiles y profundamente divididas en un sistema de paz, caracterizado por relaciones interdependientes y justas con capacidad para encontrar mecanismos no violentos de expresión y de tratamiento de conflictos”³³; y un marco integrado que reconozca las diferentes dimensiones del conflicto (causas originarias, atención de la crisis inmediata, transformación hacia el cambio deseado, visión de las estructuras y relaciones sociales deseadas y prevención de la repetición)³⁴.

A su vez, este enfoque inclusivo plantea una contribución significativa como respuesta a interrogantes clave dentro de la discusión teórica de la paz acerca de quiénes

³¹ John Paul Lederach, *La imaginación moral. El arte y el alma de la construcción de la paz* (Bogotá: Editorial Norma, 2008), 24.

³² John Paul Lederach, *Un marco englobador de la transformación de conflictos sociales crónicos* (Bilbao: Red Gernika, 1994), 3.

³³ Lederach, *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas*, 114.

³⁴ Lederach, *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas*, 109.

son los actores fundamentales en la construcción de paz y cuál es el rol de la sociedad civil en estos procesos.

El marco definido por Lederach caracteriza la construcción de paz a través de un modelo de pirámide compuesto por tres niveles de actores y liderazgos que tienen igual importancia. En el nivel 1 se encuentran aquellos líderes militares o políticos involucrados con un conflicto, de número reducido, pero con alto poder, influencia y visibilidad, que realizan negociaciones de alto nivel. Por su parte, en el nivel 2 se encuentran líderes intermedios nacionales y regionales, un grupo más numeroso que es respetado en diversos sectores. Finalmente, en el nivel 3, el teórico se refiere a la base de la población, líderes locales, campesinos, desplazados, y otras personas representantes de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) locales³⁵.

De acuerdo con el autor, estos tres niveles permiten entender los liderazgos y enfoques de la construcción de paz de cada actor. En lo más alto de la pirámide se encuentra el liderazgo más visible y el menor número de personas, y los esfuerzos desde este nivel pueden entenderse desde un enfoque ‘de arriba a abajo’. Por otra parte, “los esfuerzos emprendidos desde la base de la pirámide, que representa al mayor número de personas afectadas por el conflicto y también el nivel de las comunidades locales repartidas por la geografía que se estudia”³⁶, se entiende bajo un enfoque ‘de abajo a arriba’.

La paz debe construirse tanto desde la cima como desde la base de esta pirámide, por lo que se requiere una infraestructura que atraviese los distintos niveles. En un marco adecuado se deben prever los mecanismos para integrar las estrategias de alto, medio y bajo nivel.

En la construcción de paz, es determinante que los procesos partan y estén enraizados en el mismo territorio en el que el conflicto se desarrolló y tengan en cuenta a la población implicada. Como señala Lederach:

“Considero que la naturaleza y las características del conflicto contemporáneo hacen pensar en la necesidad de un conjunto de conceptos y enfoques que vayan más allá de la tradicional diplomacia de estado. Construir la paz en los conflictos actuales requiere un compromiso a largo plazo para establecer una

³⁵ Lederach, *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas*, 76.

³⁶ Lederach, *La imaginación moral. El arte y el alma de la construcción de la paz*, 124.

infraestructura que abarque todos los niveles de la sociedad, permita potenciar los recursos de la propia sociedad para la reconciliación y rentabilice al máximo la contribución externa. En resumen, la construcción de paz depende de unos cimientos constituidos por múltiples actores y actividades destinadas a conseguir y preservar la reconciliación”³⁷:

Los niveles desde los cuales se enfoca la construcción de paz se encuentran atravesados por lo que el autor denomina la capacidad vertical y horizontal. La primera, tiene en cuenta los espacios que conectan a los líderes de las comunidades locales con las personas que están dirigiendo los procesos de alto nivel; mientras la segunda, la capacidad horizontal, se refiere a las relaciones entre personas y grupos que se entrelazan transversalmente en un lugar determinado. La integración, en donde coinciden las conexiones verticales y horizontales, se encuentra en el centro de la pirámide (Figura 2).

Es justamente en el punto de encuentro entre las relaciones, actividades y espacios sociales que tienen la capacidad de generar procesos de cambio social donde se produce un trabajo conjunto al que el autor otorga gran relevancia por su estructura en forma de red, que se entreteje de forma similar a como lo hacen las arañas en sus telarañas.

En este sentido, Lederach señala que esta analogía es de gran utilidad, ya que construir ‘la telaraña de la paz’ es un proceso de creación de ‘estructuras complicadas en un entorno impredecible’. En sus palabras, “el cambio constructivo, quizás más que cualquier otra cosa, es el arte de tejer estratégica e imaginativamente redes nacionales a través de espacios sociales en escenarios de conflicto violento prolongado”³⁸.

³⁷ Lederach, *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas*, 18.

³⁸ Lederach, *La imaginación moral. El arte y el alma de la construcción de la paz*, 131.

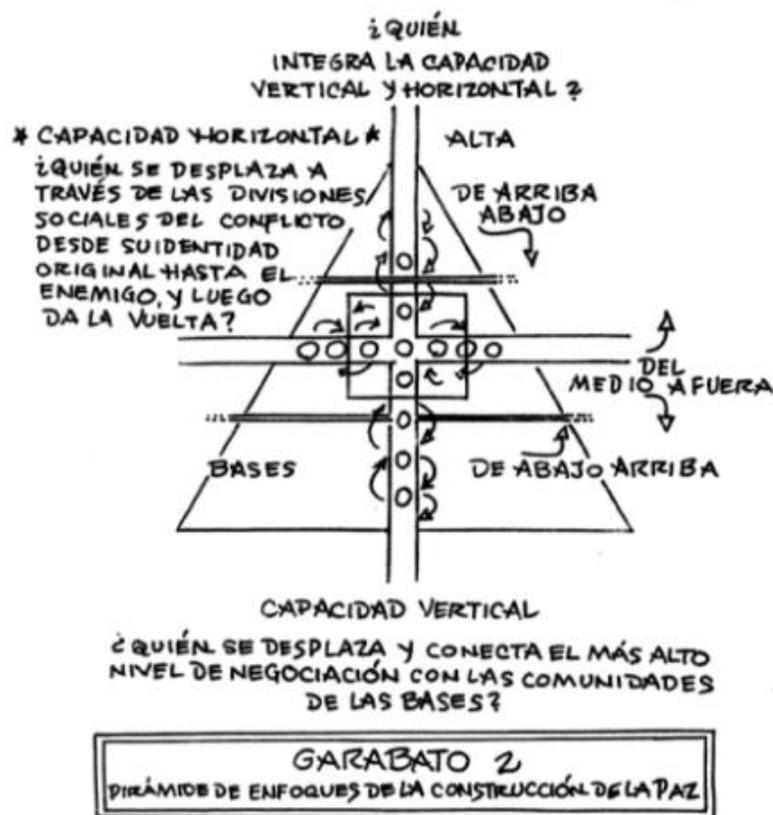


Figura 2. Pirámide de enfoques para la construcción de paz³⁹.

En la medida en que el debate sobre el concepto de *peacebuilding* amplió sus fronteras más allá de la concepción realista y del enfoque tradicional vinculado a los acuerdos de paz entre las elites, diferentes actores adquirieron también mayor importancia en estos procesos de construcción de paz. Entre ellos se encuentra, por supuesto, la sociedad civil y las organizaciones que la representan.

Esta es una idea que cada vez tiene mayor importancia en la literatura académica, así como en los gobiernos y agencias que implementan iniciativas de este tipo. Su potencial ha sido destacado por diferentes autores que resaltan que “procesos de construcción de paz eficaces y sostenibles deben basarse no solo en acuerdos de paz desarrollados y firmados por elites, sino, de modo más importante, en la potenciación de las mismas comunidades asoladas por la guerra, que deben construir a partir de ellas mismas la paz desde abajo”⁴⁰.

³⁹ Lederach, *La imaginación moral. El arte y el alma de la construcción de la paz*, 125.

⁴⁰ Ramsbotham, Woodhouse y Miall, “Peacebuilding”, 233. Traducción propia.

Así, mientras en los primeros años, el estudio de la construcción de paz se centró en la labor desarrollada para alcanzar la paz a través de las acciones de los actores de alto nivel y de las partes en conflicto, el enfoque de Lederach y las investigaciones desde mediados de la década de 1990 han comprobado que la construcción de paz solo tiene éxito bajo la participación de diferentes actores y enfoques, incluyendo la base de organizaciones de la sociedad civil.

Este debate continúa profundizándose y también ha llevado a plantear la necesidad de estructurar herramientas que permitan planificar y evaluar las intervenciones que realizan los diversos actores. Hoy en día, una gran variedad de actores no estatales, nacionales e internacionales, como organizaciones religiosas, ONG, asociaciones, empresas y organizaciones de base, comunidades o individuos tienen mayor participación en diferentes iniciativas de construcción de paz. A diferencia de otras escuelas de investigación para la paz, que privilegian el rol de los actores gubernamentales y de alto nivel, la investigación desde esta perspectiva teórica entiende a la sociedad civil y a las organizaciones del tercer sector como protagonistas dentro de la transformación de los conflictos⁴¹.

En ese sentido, desde la práctica y la teoría, la construcción de paz se ha consolidado sobre dos planteamientos: la idea de que la sociedad civil tiene un rol en este proceso y la necesidad de que existan conexiones articuladas entre los diferentes actores de la pirámide de Lederach.

La construcción de paz, entendida desde este punto de vista, requiere además de herramientas para la evaluación de su efectividad y progreso, el cual es uno de los principales retos en la materia para lograr dimensionar el impacto que generan las acciones en cada territorio.

1.3 Una mirada al lenguaje institucional sobre la paz

De manera paralela al desarrollo de las teorías de la *Peace Research* se avanzó en el planteamiento de un lenguaje institucional para abordar la paz y los conflictos en el mundo. En 1992, la Organización de las Naciones Unidas publicó el informe titulado *An Agenda*

⁴¹ Thania Paffenholz, Christoph Spurk, “Civil Society, Civic Engagement, and Peacebuilding”, *Social Development Papers: Conflict Prevention and Reconstruction*, no. 36 (2006), http://siteresources.worldbank.org/INTCPR/Resources/WP36_web.pdf

for Peace (Una agenda para la paz), en donde introdujo oficialmente conceptos, enfoques y responsabilidades para que la comunidad internacional enfrentara las circunstancias políticas de la pos Guerra Fría. Fue entonces cuando la construcción de paz comenzó a formar parte de la agenda internacional como estrategia para garantizar la seguridad.

Este documento sugiere el término de *peacebuilding* para hacer referencia a las acciones que permiten consolidar una paz duradera, luego de haber finalizado el conflicto, en un proceso que “debe comprender intensas actividades encaminadas a individualizar y apoyar las estructuras tendientes a consolidar la paz y crear una sensación de confianza y bienestar en el pueblo”⁴².

Según este informe, la construcción de paz consiste en implementar “acciones dirigidas a identificar y apoyar estructuras tendientes a fortalecer y solidificar la paz para evitar una recaída en el conflicto”⁴³.

Boutros Boutros-Ghali, para entonces Secretario General de ONU, concibió en este informe una serie de aportes que conformaron un marco teórico para entender los conceptos relacionados con la construcción de paz bajo un enfoque preventivo y de reparación, que considera acciones como el desarme de los actores armados, la reinserción de los excombatientes, la eliminación de la armas y remoción de minas antipersona, la repatriación de los refugiados, monitorear elecciones, proteger el medioambiente y avanzar en la protección de los derechos humanos, entre otras.

Además de esta actividad, el documento también explica la necesidad de implementar mecanismos de diplomacia preventiva, para evitar que surjan conflictos cuando existan tensiones entre intereses; las operaciones de pacificación o *peacemaking*, a través de las cuales se realizan acciones para detener las hostilidades entre las partes y el mantenimiento de la paz o *peacekeeping*, entendido como la presencia de actores en el territorio en conflicto para mantener la paz.

A partir del informe de 1992 del Secretario General de la ONU Boutros Boutros-Ghali, varios esfuerzos se han realizado para consolidar esta primera aproximación al

⁴² “An Agenda for Peace”, Organización de las Naciones Unidas, consulta 1 de diciembre, 2015, http://www.un.org/Depts/dhl/spanish/landmark_sc/topical.htm. Traducción propia.

⁴³ “An Agenda for Peace”. Traducción propia.

concepto de construcción de paz⁴⁴. En una línea similar, el informe Brahimi, publicado en el año 2000, definió *peacebuilding* como “las actividades realizadas al final del conflicto para restablecer las bases de la paz y ofrecer los instrumentos para construir sobre ellas algo más que la mera ausencia de la guerra”⁴⁵.

John Paul Lederach, y otros autores han planteado una distancia frente a la concepción institucional, pues limita la construcción de paz a las acciones que se realizan en la fase pos-bélica y posterior a la firma de un acuerdo para reconstruir las sociedades destruidas por la guerra.

En palabras del autor, esta diferencia radica esencialmente en el uso del término *peacebuilding*. “El Secretario General califica el uso del término relacionándolo exclusivamente con el apoyo de los acuerdos de paz posteriores al conflicto y la reconstrucción de sociedades destruidas por la guerra (...) sugiero que la construcción de paz es más que la reconstrucción posterior al acuerdo”⁴⁶.

Tras más de dos décadas de actividades de construcción de paz en la escena internacional orientadas bajo las observaciones iniciales que presentó el informe *An Agenda for Peace*, han surgido nuevos paradigmas, e igualmente la actividad de construcción de paz se ha diversificado significativamente, por lo que se ha ampliado su concepción de forma que trascienda la resolución de una negociación y pueda iniciarse previamente al cese de hostilidades, con el propósito de que toda iniciativa en esta dirección sea más efectiva para resolver los conflictos.

⁴⁴ “What is Peacebuilding?”, United Nations Peacebuilding Fund, consultada 1 de diciembre, 2015, <http://www.unpbf.org/application-guidelines/what-is-peacebuilding/>.

⁴⁵ “Informe de Brahimi - A/55/305”, Organización de las Naciones Unidas, consultada 2 de diciembre, 2015, <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/55/305>.

⁴⁶ Lederach, *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas*, 47.

CAPÍTULO 2

Marco analítico: la construcción de paz aplicada

Una vez analizadas las perspectivas teóricas que han aportado al entendimiento de los conceptos de paz, conflicto y *peacebuilding* es preciso señalar que desde la década de los noventa incrementó significativamente el interés en las actividades de construcción de paz, dando surgimiento a iniciativas que agrupan una gran variedad de experiencias, con orígenes, alcances y propósitos diversos, así como de actores de diferente naturaleza, y que puede distinguirse por características como la inclusión de labores afines a la construcción de paz, entre ellas, la profundización de la democracia o el desarrollo local⁴⁷.

Tras el incremento de las intervenciones internacionales en contextos de conflicto armado o tensión con el objetivo de promover la paz y la estabilidad que se produjo al terminar la Guerra Fría, diferentes ONG y agencias humanitarias empezaron a cuestionarse sobre el impacto de su trabajo, por lo que adquirió relevancia el monitoreo de los impactos potenciales y reales que estaban generando. Esto, particularmente, ocupó un lugar en el debate de la *Peace Research* luego de la respuesta humanitaria que brindó la comunidad internacional en Somalia (1993), Bosnia y Herzegovina (1993) y Ruanda (1994)⁴⁸, que fueron el punto de partida de una serie de reflexiones acerca de las consecuencias de estas intervenciones y del modelo de acción utilizado hasta entonces.

El campo de la evaluación, que se había orientado a la tarea de rendición de cuentas para medir la consecución de los resultados y el uso de los recursos, evolucionó hacia la evaluación de las actividades de *peacebuilding*. Así, la discusión sobre los impactos de los proyectos y actores en cooperación, desarrollo, asistencia humanitaria y construcción de paz dejó claro que cualquier intervención llevada a cabo por un actor, por ‘bien intencionada’ que sea, no siempre tiene impactos positivos en un contexto de conflicto, y, por el contrario, puede empeorar las condiciones de violencia en las que se encuentra

⁴⁷ Rettberg, *Buscar la paz en medio del conflicto*, 17.

⁴⁸ Cécile Barbeito, Gema Redondo, Míriam Acebillo Baqué, Escola de Cultura de Pau, “Diagnóstico de construcción de paz. Análisis de la perspectiva de construcción de paz en la cooperación al desarrollo de las comunidades autónomas”, en *Quaderns de Construcció Pau*, 09, No. 1 (2009): 9.

inmersa una comunidad, especialmente en contextos sensibles y propensos al conflicto violento⁴⁹.

Diferentes autores y organizaciones han elaborado herramientas para identificar, medir y gestionar estos impactos⁵⁰. Si bien “se ha hecho un gran esfuerzo en la teoría y en la práctica de la evaluación de impacto en los últimos años, y se han realizado progresos considerables en términos de sofisticación y refinamiento de la metodología”⁵¹, este es un campo de la *Peace Research* relativamente joven, pues surgió hacia finales de los años 90, por lo que hay mucho por explorar para poder brindar una respuesta más certera sobre cuál es la mejor manera para evaluar y monitorear las prácticas que buscan aportar a la paz.

2.1 Una medida para la paz

El concepto de ‘Evaluación de Impactos sobre la Paz y los Conflictos’ se introdujo por primera vez en el vocabulario de los donantes y agencias de construcción de paz en 1996, a partir de un documento elaborado por el investigador Kenneth Bush titulado ‘Good Practices for the Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) of Development Projects’, el cual fue financiado por la Canadian International Development Agency para un grupo de trabajo sobre Cooperación para el Conflicto, la Paz y el Desarrollo.

El profesor Bush es uno de los autores pioneros y de mayor relevancia en el campo de la evaluación de proyectos de construcción de paz. Ese año presentó su primera propuesta para entender los impactos que tiene una intervención en la paz o el conflicto de una región, la cual actualizó y complementó en diferentes trabajos posteriores durante cerca de dos décadas, buscando cerrar las brechas entre los Estudios de Paz y Conflicto y la práctica de evaluación de las iniciativas de construcción de paz.

En 1998, como asociado del International Development Research Centre (IDRC) de Canadá, perfeccionó y desarrolló su concepto de ‘Peace and Conflict Impact Assessment’

⁴⁹ Cécile Barbeito, Gema Redondo, Núria Tomàs Collantes - Escola de Cultura de Pau, “La construcción de paz aplicada. Claves para incorporar una perspectiva de construcción de paz en los proyectos de intervención internacional en zonas de conflicto armado y/o tensión”, en *Quaderns de Construcció de Pau*, 01, No. 1 (2007): 5.

⁵⁰ Entre ellas, International Alert, The International Development Research Centre, The European Platform for Conflict Prevention and Transformation. Mark Hoffman, “PCIA Methodology” en Berghof Research Center, *Peace and Conflict Impact Assessment: Critical views on theory and practice*, 13.

⁵¹ Ramsbotham, Woodhouse y Miall, “Peacebuilding”, 241. Traducción propia.

en el documento *A measure of Peace: Peace and Conflict Impact Assessment of Development Projects in Conflict Zones*.

En él, Bush define la PCIA como:

*“Una manera de evaluar (posteriormente) y anticipar (antes, tan pronto como sea posible) los impactos de los proyectos en: 1) las estructuras y procesos que fortalecen las perspectivas de una coexistencia pacífica y reducen las posibilidades de un estallido, reaparición o continuación de la violencia; y 2) las estructuras y procesos que incrementan las posibilidades de que el conflicto se gestione de manera violenta”*⁵².

Esta definición tiene como premisa básica que cualquier intervención que se lleva a cabo en una región propensa al conflicto ocasiona inevitablemente impactos en la paz y los conflictos, sean estos positivos o negativos, directos o indirectos, intencionales o sin intención⁵³.

En palabras del autor: “un proyecto puede fracasar de acuerdo a criterios de desarrollo, pero al mismo tiempo puede tener éxito de acuerdo a criterios más amplios de construcción de paz. También es posible que sea un proyecto exitoso en cuanto a los criterios de desarrollo, pero fracase en términos de tener un impacto beneficioso para la paz”⁵⁴.

Para brindar mayor comprensión al respecto, Bush plantea como ejemplo un proyecto de educación que no logra su objetivo de aumentar el número de estudiantes que aprueban los exámenes estatales. Sin embargo, tiene como resultado la reducción de tensiones entre diferentes grupos de estudiantes. En este caso, el programa se consideraría un fracaso a la luz de su propósito inicial, pero si se analiza con mayor sensibilidad frente a la construcción de paz, podría entenderse como una gran contribución. Un análisis similar surge a partir del caso contrario: la mayoría de estudiantes aprueban los exámenes, pero las tensiones entre diferentes comunidades educativas se exacerban, especialmente si estos son miembros de un grupo social en particular, porque se reforzó la percepción de que algunos

⁵² Kenneth Bush, *A measure of peace: Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) of development projects in conflict zones* (Ottawa: International Development Research Centre, 1998), 7. Traducción propia.

⁵³ Bush, *A measure of peace*, 8. Traducción propia.

⁵⁴ Bush, *A measure of peace*, 6. Traducción propia.

estudiantes fueron privilegiados frente a otros⁵⁵. Así, los resultados positivos del proyecto podrían estar generando al mismo tiempo impactos negativos en la construcción de paz.

Desde este enfoque, la construcción de paz es entendida más que como una actividad como “un impacto por el que un proyecto fomenta y apoya estructuras y procesos sostenibles que refuerzan las perspectivas de coexistencia pacífica y disminuye la probabilidad de que se produzca un nuevo brote, reaparezca o continúe un conflicto. ‘Paz’ no es la ausencia de conflicto, sino la ausencia del uso de la violencia para resolver las formas positivas y negativas de conflicto que surgen naturalmente en cualquier sociedad”⁵⁶.

Así, la PCIA reconoce que cualquier intervención puede generar estos efectos positivos o negativos en diferentes niveles: el nivel micro de los individuos, el nivel meso de las comunidades y el nivel macro de los países o regiones. Se trata de un análisis en dos direcciones, ya que contempla tanto el impacto de un proyecto, iniciativa o programa dentro de una comunidad, como el impacto que esta misma comunidad y el entorno en que se encuentra puede desencadenar en la implementación de este proyecto.

La propuesta teórica y metodológica del profesor Bush difiere de las evaluaciones tradicionales en tanto su alcance va más allá de los productos, resultados, metas y objetivos trazados por proyectos convencionales de desarrollo. Por el contrario, se propone discernir sus impactos en un ambiente de paz y conflicto, así este no haya sido uno de los propósitos explícitos de la iniciativa, de manera que es una aproximación para identificar los efectos ‘invisibles’ o menos visibles de esta.

Bush argumenta que la PCIA puede aplicarse en zonas donde existe lo que denomina violencia militar –entendida como el ejercicio militar convencional realizado por fuerzas armadas en la guerra, como el control por medio del terror y la manipulación del miedo, el abuso sistemático de los derechos humanos, y un proceso de totalización por el cual todos los problemas sociales, políticos y económicos pasan a ser entendidos como asuntos militares⁵⁷–, pero también en un rango mucho más amplio de zonas propensas al conflicto, es decir, lugares donde existe un riesgo de que un conflicto no violento se vuelva violento o regrese a la violencia.

⁵⁵ Bush, *A measure of peace*, 6. Traducción propia.

⁵⁶ Bush, *A measure of peace*, 22. Traducción propia.

⁵⁷ Bush, *A Handbook for PCIA*, 6. Traducción propia.

Así mismo, puede ser implementada en tres etapas de cada intervención: en la fase previa, para planificar el diseño y la formulación de una iniciativa y anticipar posibles efectos; durante la implementación, de modo que permita monitorear los impactos más inmediatos; o después de finalizada la intervención, como herramienta para generar aprendizaje institucional y desarrollo de capacidades en los actores involucrados.

La PCIA contempla una guía metodológica o manual práctico para monitorear, analizar, medir y gestionar los impactos en la paz y el conflicto generados por un proyecto o iniciativa. Esta puede ser implementada por actores de diferente índole, como donantes, agencias operacionales y comunidades que habitan en zonas afectadas por el conflicto.

Para Bush, “la Evaluación de Impactos sobre la Paz y los Conflictos debe ser un proceso transparente, compartido y centrado en las personas. Los expertos son las mujeres, hombres, niñas y niños que viven en las zonas de conflicto”⁵⁸, por lo que constituye una lectura particular de lo que los miembros de una comunidad y los trabajadores de campo perciben sobre los impactos de los proyectos.

2.1.1 Los impactos en paz y conflictos

La PCIA está constituida por tres componentes básicos:

En primer lugar, el autor propone realizar un mapeo en el que se identifiquen los intereses, objetivos y acciones de los principales actores que contribuyen a que el conflicto continúe, así como de las conflictividades latentes en el entorno en que se desarrolla el proyecto a evaluar.

Una segunda etapa consta de la elaboración de un diagnóstico de riesgos y oportunidades con el propósito de identificar las diferentes maneras en que el entorno circundante puede crear riesgos específicos, o tener impactos negativos, en el desarrollo de la intervención, así como generar oportunidades para potenciar sus impactos. Este segundo paso busca determinar cómo el contexto y medio en que se realiza la iniciativa impacta en el desarrollo de esta.

Los riesgos y oportunidades se clasifican bajo las categorías: ubicación, tiempo, contexto político, contexto militar, sociocultural, factores económicos, socios/otros actores y otros. Para ello, se contestan interrogantes relacionados con el estado actual del conflicto,

⁵⁸ Bush, *A Handbook for PCIA*, 8. Traducción propia.

la existencia de relaciones de cooperación o desconfianza entre las comunidades y las autoridades locales; la intensidad, objetivos y patrones de la acción armada, la percepción sobre la seguridad local, la existencia de economías de guerra y la existencia de iniciativas de construcción de paz, entre otras.

Finalmente, la PCIA tiene como propósito identificar las formas en que una iniciativa puede crear o empeorar un conflicto, incrementando las posibilidades de que estos se manejen o resuelvan por mecanismos violentos; o contribuir a la construcción de paz, identificando las oportunidades que fortalecen la paz y que reducen los riesgos de que la violencia estalle y disminuyendo las tensiones existentes entre los habitantes de un territorio, incrementando la cooperación y creando intereses compartidos, entre otros medios.

El planteamiento del profesor Bush indaga alrededor de cinco dimensiones de impacto, definidas por el autor y orientadas con una serie de interrogantes y de posibles indicadores que deben plantearse en torno al proyecto a evaluar para convertirse así en un medidor de la construcción de paz. Cada una de estas categorías se acompaña por un conjunto de preguntas orientadoras, las cuales pueden ser consultadas en el Anexo 3.

Diferentes organizaciones a nivel internacional han puesto en práctica la PCIA y esta propuesta metodológica ha sido determinante para la formulación de políticas y programas, así como para la evaluación de estos, reconociendo su utilidad para minimizar los posibles impactos negativos y para capitalizar los impactos positivos⁵⁹.

Un ejemplo de esta aplicación fue desarrollado por las organizaciones International Alert, The Centre of Conflict Research (CCR) y el Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES) en Kenia y Guatemala, cuyas conclusiones son recogidas en el informe *Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) and NGO Peacebuilding: experiences from Kenya and Guatemala*. Entre ellas, se destaca la importancia de desarrollar un enfoque específico para cada país, que considere el entorno y las capacidades y procedimientos de los diferentes actores.

En esta dirección, con el propósito de acercar este enfoque al contexto colombiano y en el marco de un convenio de asociación con la OIM, el DPS y otras agencias estatales, el investigador Kenneth Bush, junto con el profesor Manuel Salamanca y un equipo de

⁵⁹ Ramsbotham, Woodhouse, Miall, "Peacebuilding", 243. Traducción propia.

académicos de la Universidad Javeriana, desarrollaron una propuesta que agrega una dimensión propia para construir un análisis más pertinente para el momento particular de la historia que atraviesa el país: la reconciliación.

En el marco de esta propuesta se entiende la reconciliación como un “proceso de la sociedad que implica un reconocimiento mutuo del sufrimiento pasado y la transformación de actitudes y comportamientos destructivos en relaciones constructivas hacia la paz sostenible”⁶⁰.

A continuación, se describen las cinco dimensiones que se constituyen como categorías de análisis en la PCIA.

- **Capacidades para el manejo de los conflictos**

Esta dimensión analiza la capacidad de las autoridades políticas o de la sociedad civil para gestionar o resolver conflictos sin el uso o amenaza de la violencia, y sin el apoyo de los grupos que utilizan la violencia ilegal; y para promover una paz auténtica y sostenible con un impacto en la capacidad de identificar y responder a las oportunidades de construcción de paz.

Tiene en cuenta tanto instrumentos formales, como el fortalecimiento de los mecanismos legales o la creación de marcos de resolución de conflictos, como mecanismos más informales, como las reuniones de bajo perfil, intervenciones de líderes de la comunidad, creación de canales para el diálogo a nivel local, empoderamiento e inclusión de sectores vulnerables de la población, como los grupos étnicos minoritarios, las mujeres o las víctimas del conflicto armado⁶¹.

- **Violencia (armada y no armada) y seguridad humana**

Se refiere al impacto directo e indirecto sobre los patrones y niveles de violencia ejercidos por las fuerzas militarizadas (grupos al margen de la ley, milicias, crimen organizado, ejército o policía, cualquiera que utilice armas de guerra bajo estructuras y

⁶⁰ Karen Brounéus, *Reconciliation: Theory and Practice for Development Cooperation. A report for the Swedish International Development Cooperation Agency*, citada por Manuel Salamanca en *Informe ejecutivo: notas metodológicas, procedimientos y cuestiones relacionadas con la EIPC-R en su fase de pilotaje múltiple*, documento de trabajo, 2017.

⁶¹ Bush, *A Handbook for PCIA*, 31. Traducción propia.

tácticas propias del conflicto); y sobre la percepción de seguridad o inseguridad por parte de los individuos y la comunidad⁶².

Desde la adaptación al contexto colombiano, Bush y Salamanca sugieren contemplar también los impactos en las dinámicas de conflictos violentos que no están en directa relación con la confrontación armada, como, por ejemplo, la delincuencia organizada; enfrentamientos físicos entre las empresas mineras y comunidades resistentes o manifestantes; disputas familiares; pugnas políticas; asesinatos; limpieza social; la violencia doméstica⁶³.

- **Contexto y procesos políticos**

Es entendido como el impacto en el fortalecimiento o debilitamiento de las capacidades de gobernanza (desde el nivel municipal hasta el nivel nacional) y la habilidad o inhabilidad de los actores de la sociedad civil para participar activa y constructivamente en los procesos políticos.

Este puede apreciarse en factores como: una mayor o menor la transparencia en las decisiones que afectan a la comunidad; el fortalecimiento o debilitamiento del estado de derecho y la democracia representativa; el aumento o disminución de los niveles de participación ciudadana; la participación (en términos de representación de grupos geográficos y sectoriales, sobre todo la participación de las mujeres y otros grupos marginados); el fortalecimiento o debilitamiento de la capacidad de los líderes legítimos; y el fortalecimiento o debilitamiento de las fuerzas antidemocráticas⁶⁴.

- **Contexto y procesos económicos**

Este aspecto se refiere al fortalecimiento o debilitamiento sobre: las estructuras y procesos socioeconómicos en el municipio en relación con la equidad; la distorsión o conversión de las economías de guerra; infraestructuras económicas; conflictos por el acceso a los bienes básicos escasos; disponibilidad de capital de inversión para crear

⁶² Bush, *A Handbook for PCIA*, 32. Traducción propia.

⁶³ “Evaluación de Impacto sobre la Paz y los Conflictos con enfoque de Reconciliación. Guía para la implementación”, Kenneth Bush y Manuel Salamanca – Organización Internacional para las Migraciones (OIM), consultada 15 de agosto, 2017, <http://www.oim.org.co/evaluaci%C3%B3n-de-impacto-sobre-la-paz-y-los-conflictos-con-enfoque-de-reconciliaci%C3%B3n-eipc-r>

⁶⁴ Bush, *A Handbook for PCIA*, 33. Traducción propia.

alternativas económicas y de empleo en la lucha contra la guerra; la estabilidad del sistema bancario; aumento o disminución de la dependencia económica con el ámbito militar (o para usos militares); la productividad y la distribución equitativa de los beneficios de la paz; la generación de ingresos; productividad y distribución equitativa de los beneficios de la no guerra y de la paz; mejora en las técnicas de producción y diversificación productiva/industrial/comercial; seguridad alimentaria; explotación, generación y distribución de recursos, especialmente de recursos no renovables y de los recursos para la sustentabilidad de la seguridad alimentaria⁶⁵.

- **Impacto social, empoderamiento y reconciliación**

La dimensión evalúa los efectos de la iniciativa en la creación de una cultura de paz, caracterizada por una comunicación constructiva, la tolerancia, la inclusión, la justicia, la equidad de género, la participación y el respeto. Además, analiza la confianza y la capacidad de todos los miembros de la sociedad para superar eficazmente los obstáculos que impiden su calidad de vida.⁶⁶ Con empoderamiento, se refiere también a la capacidad de las personas de transformar los conflictos por sí mismas, haciendo uso de sus habilidades.

Bush y Salamanca, en la adaptación de esta metodología para el contexto colombiano, incluyen en esta dimensión también los impactos en la reconciliación, entendiéndola como un proceso social que, además de los elementos ya enunciados, “supone la confianza y la capacidad de todos los miembros de la sociedad (desde el más “débil” hasta el más “fuerte”) para superar los obstáculos y vivir una vida en condiciones dignas y de bienestar”⁶⁷. En este sentido, se constituye por elementos como la reconstrucción de relaciones positivas entre y dentro de comunidades divididas, la transformación de las actitudes en relación con la gestión de los conflictos, la construcción de puentes para el trabajo cooperativo, la generación de confianza y comunicación positiva, entre otras.

⁶⁵ Bush, *A Handbook for PCIA*, 34. Traducción propia.

⁶⁶ Bush, *A Handbook for PCIA*, 35. Traducción propia.

⁶⁷ “Evaluación de Impacto sobre la Paz y los Conflictos con enfoque de Reconciliación. Guía para la implementación”.

2.2 Una herramienta para aproximarse a la construcción de paz aplicada

De acuerdo con Kenneth Bush y Colleen Duggan, hacer uso de este lente y concebir la PCIA como una investigación evaluativa permite entender de manera más clara y sistemática la intervención y aportar a la generación de conocimiento útil para los tomadores de decisiones y actores, y para generar procesos de cambio social.

Así, su aplicación no puede entenderse como una lista de chequeo, sino como un ejercicio interpretativo que responda a las complejidades de los proyectos de paz y desarrollo, por lo que representa un desafío que requiere una profunda comprensión del entorno, así como de la iniciativa que es analizada.

En esta investigación, la PCIA se aplica una vez finaliza la implementación del programa NTP, que concluyó en septiembre del año 2016, con el objetivo de evaluar las fortalezas y debilidades de la intervención y promover la reflexión y el aprendizaje para futuras intervenciones.

Las dimensiones planteadas por esta metodología se constituyen en las preguntas fundamentales para la realización de este ejercicio y se consolidan en dos tablas simples que recogen las categorías, conceptos y variables de esta evaluación⁶⁸.

⁶⁸ Consultar Anexos 1 y 2.

CAPÍTULO 3

El programa Nuevos Territorios de Paz y sus impactos en la construcción de paz en el departamento del Guaviare

Desde septiembre de 2011, en Colombia se implementó el programa Nuevos Territorios de Paz, el cual tuvo como apoyo recursos técnicos y financieros de la Unión Europea y recursos de contrapartida del Estado colombiano y en representación suya para la implementación al Departamento de la Prosperidad Social. Este extendió su cobertura a 56 municipios de cinco departamentos del país: Atlántico, Bolívar, Magdalena, Caquetá y Guaviare.

| REGIÓN | ALIADO ESTRATÉGICO | DEPARTAMENTO | MUNICIPIOS | # MUNICIPIOS |
|-----------------|---|--------------|---|--------------|
| Bajo Magdalena | Corporación Desarrollo y Paz del Bajo Magdalena | Bolívar | El Peñón, Magangué, Monpox, Pinillos | 4 |
| | | Magdalena | El Banco, Pijiño del Carmen, Pivijay, Plato, Salamina, Tenerife, Sabanas del Ángel | 7 |
| Canal del Dique | Corporación Desarrollo y Paz del Canal del Dique y Zona Costera | Atlántico | B/quilla, Campo de la Cruz, Candelaria, Juan de Acosta, Sabanalarga, Santa Lucía, Suan, Rubará, Repelón, Piojo, Usuacuri, Manatí | 12 |
| | | Bolívar | Arjona, Calamar, Cartagena, Mahates, San Estalisnao, Santa Calina, Turbana, Turbaco, Soplaviento | 9 |
| Caquetá | Consortio Redcaquetapaz | Caquetá | Cartagena del Chairá, San Vicente del Caguán, Puerto Rico, El Paujil, Florencia, Morelia, Curillo, Milán, La Montañita, Albania, Belén de los Andaquies, El Doncello, Valparaiso, Solano, Solita, San José del Fragua | 16 |
| Guaviare | Consortio Deispaz | Guaviare | Miraflores, Calamar, San José del Guaviare, El Retorno | 4 |

Tabla No 1. Municipios Incluidos en el Programa Nuevos Territorios de Paz⁶⁹

El programa surgió a partir de las experiencias y aprendizajes provenientes de procesos apoyados por la Unión Europea (UE) y el Gobierno de Colombia, como los

⁶⁹ “Documento Conpes 3731 - Importancia estratégica del programa Nuevos Territorios de Paz”.

Laboratorios de Paz en sus fases I, II y III⁷⁰, los cuales “han promovido y afianzado iniciativas donde la población civil ha tenido un rol protagónico en el marco de movimientos amplios y participativos que, apoyados en los instrumentos propios del Estado de Derecho, han favorecido el desarrollo, la paz, la gobernanza y la construcción de región”⁷¹.

De acuerdo con el documento Conpes 3731 de octubre de 2012, en el que se define la importancia estratégica del programa NTP en Colombia, se trata de un modelo de acción con enfoque territorial en el que se articula la institucionalidad pública con organizaciones de la sociedad civil, con el apoyo de la cooperación internacional, a partir del cual se promueve una aproximación novedosa en la que convergen los diferentes actores⁷².

El programa tuvo como objetivo “contribuir a la construcción de paz y desarrollo en Colombia a través de la promoción de condiciones territoriales que favorezcan una cultura de paz, democracia y Estado de Derecho, y que fomenten condiciones de vida digna y oportunidades de desarrollo para todos los ciudadanos, mediante la promoción de iniciativas de construcción de paz tendientes a reducir la desigualdad económica y mitigar los efectos de la violencia político-social, para el fomento de un desarrollo territorial basado en principios de participación y gobernanza”⁷³.

Así mismo, buscó responder a retos como la recomposición del capital social, la promoción del desarrollo económico regional y la generación de condiciones de convivencia pacífica en zonas del país afectadas por fenómenos derivados del conflicto armado interno a partir de un enfoque territorial.

En el marco de la definición del programa se establecieron cuatro líneas de acción y los resultados esperados para cada una de ellas, tras la ejecución y finalización de este en septiembre de 2016.

⁷⁰ Como explica la investigadora Dorly Castañeda, “los Laboratorios de Paz son programas de cooperación al desarrollo de la Unión Europea en zonas de conflicto en Colombia (... que buscan) apoyar los movimientos de participación ciudadana a favor de la paz en seis regiones del país. La idea es propiciar las condiciones de laboratorios sociales para el diálogo y la convivencia, mecanismos pacíficos de resistencia y protección de la población civil frente al conflicto armado”. Dorly Castañeda, “¿Qué significan los Laboratorios de Paz para la Unión Europea?”, revista Colombia Internacional, edición 69, 162.

⁷¹ “Nuevos Territorios de Paz”, Prosperidad Social, consultada 15 de agosto, 2017, <http://www.dps.gov.co/pro/gd2/Paginas/Nuevos-Territorios-de-Paz.aspx>

⁷² “Documento Conpes 3731 - Importancia estratégica del programa Nuevos Territorios de Paz”.

⁷³ “Documento Conpes 3731 - Importancia estratégica del programa Nuevos Territorios de Paz”.

Un primer resultado hace referencia a la inclusión socioeconómica sostenible, con lo que se propuso que los beneficiarios del programa y de las iniciativas apoyadas desarrollaran e implementaran modelos productivos sostenibles e incluyentes para su seguridad y soberanía alimentaria y para la generación de ingresos, para lo que se implementaron acciones que aportan al fortalecimiento de las capacidades administrativas de las organizaciones sociales y el mejoramiento de la productividad y la sostenibilidad medioambiental, entre otras.

En segundo lugar, en el componente ‘Tierras y territorio’ se buscó “fortalecer las capacidades locales para el ordenamiento del territorio, ocupación y uso de la tierra, ayudando a las comunidades a generar arraigo, salvaguardar su patrimonio, alcanzar la soberanía y seguridad alimentaria, lograr autosuficiencia y estar protegidos en el marco de la regulación existente”⁷⁴.

El tercer resultado previsto fue la creación de capacidades locales, el fortalecimiento institucional y las redes sociales mediante la promoción de escenarios de diálogo entre las instituciones públicas y los pobladores y de procesos de fortalecimiento de las organizaciones de base social.

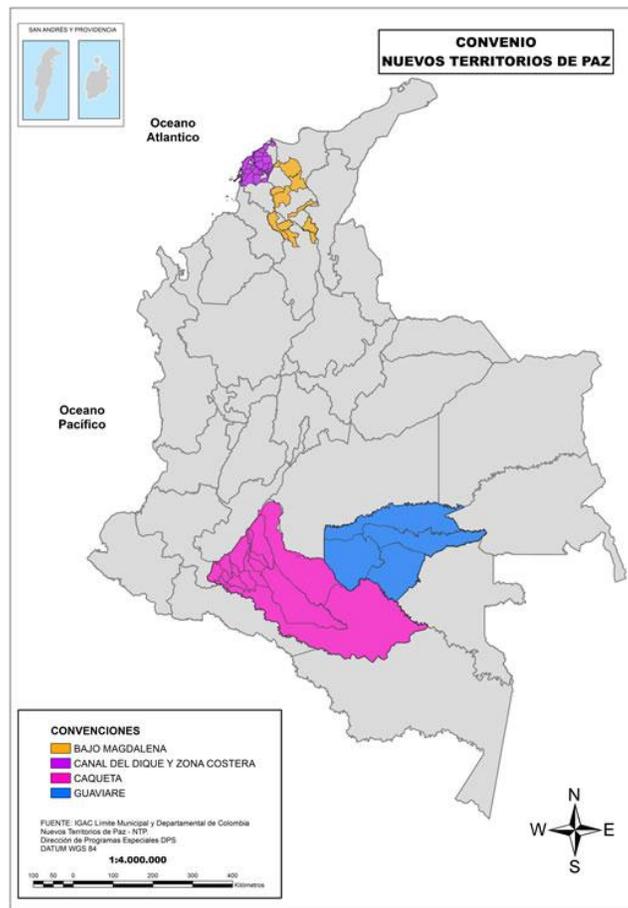
Finalmente, se propuso realizar procesos de gestión del conocimiento para que los aprendizajes obtenidos de las experiencias del programa NTP estén a disposición de la agenda pública y de otras iniciativas de paz a nivel nacional, por lo que se realiza una sistematización de las experiencias con el propósito de que estas sirvan de aporte en los procesos de formulación e implementación de políticas públicas del Gobierno nacional.

Esta investigación se propuso, más allá de identificar los resultados frente a los objetivos específicos de cada uno de los proyectos que se enmarcan en el programa NTP, identificar las contribuciones o impactos que generan estas líneas de acción a la construcción de paz o que por el contrario pueden contribuir a la generación o exacerbación de nuevas o antiguas conflictividades.

Como se señaló anteriormente, son cinco departamentos agrupados en cuatro regiones los que fueron seleccionados para la implementación del programa NTP, los cuales se escogieron con base en criterios de continuidad regional con otras iniciativas de construcción de paz de la UE en la costa Caribe y el interés del Gobierno en focalizar las

⁷⁴ “Documento Conpes 3731 - Importancia estratégica del programa Nuevos Territorios de Paz”.

acciones en la región sureste de Colombia. Estos son: región del Bajo Magdalena, región del Canal del Dique, el departamento del Caquetá y el departamento del Guaviare.



Para efectos de esta investigación se plantea como caso de estudio profundizar en el trabajo desarrollado en el departamento del Guaviare, en donde la implementación estuvo principalmente a cargo del Consorcio por el Desarrollo Integral Sostenible y la Paz del Guaviare (Deispaz), del que hacen parte tres organizaciones con amplia trayectoria en el departamento, la Pastoral Social Caritas Guaviare, el Movimiento Juventud por el Guaviare y la Corporación para la Investigación, el Desarrollo Agropecuario y Medioambiental (Cindap).

⁷⁵ “Nuevos Territorios de Paz”, Prosperidad Social, consultada 15 de agosto, 2017, <http://www.dps.gov.co/pro/gd2/Paginas/Nuevos-Territorios-de-Paz.aspx>

Este departamento es de particular interés por su trayectoria histórica vinculada al conflicto armado, así como por las expectativas que existen frente a un escenario de posconflicto; además, en este se llevaron a cabo intervenciones en la totalidad de los municipios por lo que es posible realizar un análisis macro a nivel departamental sobre los impactos del programa. Es también un territorio priorizado por el Gobierno colombiano para la ejecución de los programas derivados de los Acuerdos de Paz con la guerrilla de las FARC.

3.1 Contexto territorial del departamento del Guaviare

El departamento del Guaviare se encuentra ubicado en la región centro-oriental de Colombia y al norte de la Amazonía colombiana, por lo que se caracteriza por una enorme biodiversidad y riqueza medioambiental. Según su división político-administrativa, está conformado por cuatro municipios: San José, Calamar, El Retorno y Miraflores.

De acuerdo con las proyecciones del DANE, la población del departamento se estimó en 112.621 habitantes para el año 2016, con un 59.1% de los habitantes en las cabeceras municipales y un 40.9% en las zonas rurales. En el territorio hacen presencia 40 comunidades indígenas que pertenecen 25 resguardos indígenas, los cuales acogen a 2.104 pobladores⁷⁶. En este sentido, se trata de un territorio multicultural compuesto por indígenas nativos, colonos y campesinos.

El departamento tiene unas condiciones de ordenamiento territorial particulares que han sido causantes de diversas conflictividades entre sus habitantes a lo largo de su historia. Su extensión total es de 55.527 km², de los cuales el 91,31% está constituido como área de protección especial por el Estado, bajo diferentes figuras “que se superponen; en especial, la de resguardo indígena en el interior de la zona de reserva forestal, parques, reservas naturales, reservas indígenas declaradas dentro del área sustraída de la reserva forestal, áreas protegidas no delimitadas, cascos urbanos en zonas de reserva forestal, declaratoria de áreas de manejo especial y distritos de manejo integrado a la zona sustraída, etc, (con las

⁷⁶ “Tejiendo acciones de paz. Definiendo nuestra ruta: Guaviare”, Corpovisionarios, consultada 20 de julio, 2017, <http://corpovisionarios.org/wp-content/uploads/2017/06/Agenda-Guaviare-1.pdf>, 5.

que...) se busca ordenar el uso del territorio, pero su efectividad y reglamentación son precarias”⁷⁷.

Durante el siglo XX el departamento enfrentó diferentes etapas de poblamiento, principalmente ligadas a la extracción de recursos naturales y posteriormente al establecimiento de economías ilícitas en el territorio; todos estos procesos de colonización que ocasionaron conflictos por el uso y la ocupación territorial.

Una primera etapa de colonización, comprendida entre finales del siglo XIX y 1950, se asoció a las actividades extractivas de caucho y el comercio de pieles. Posteriormente, hasta la década de los sesenta, la región recibió a los desplazados políticos que se movilizaban hacia el sur del país huyendo de la violencia; mientras en los años posteriores se relacionó con la etapa de colonización dirigida por parte del Gobierno hacia los municipios de El Retorno y San José al culminar esta misma década. Por último, se vivió una etapa de colonización ligada a la bonanza de economías ilícitas por la introducción en el departamento de los cultivos de marihuana y coca hacia finales de la década de los años setenta⁷⁸.

Se estima que los cultivos de marihuana iniciaron hacia mediados de esta década. Colonos y campesinos recibieron de manera gratuita las semillas por parte de los narcotraficantes, que encontraron en el Guaviare un territorio atractivo, con condiciones geográficas y de aislamiento que permitieron que estas siembras no fueran detectadas por el Estado⁷⁹.

Por otra parte, los primeros reportes sobre la presencia de cultivos de coca fueron en 1978, fecha desde la cual se convirtió en un llamativo negocio para los campesinos por la alta rentabilidad que representaba. Entre la década de 1980 y 1990, esta se convirtió en la principal actividad productiva de la región.

Según el Consejo Nacional de Estupefacientes, para 1996 había en el departamento 38.600 hectáreas sembradas con coca, siendo el mayor productor en el país; una cifra que

⁷⁷ Heriberto Tarazona, *Construyendo Agenda 21 para el Departamento de Guaviare: Una construcción colectiva para el Desarrollo Sostenible de la Amazonia Colombiana* (Bogotá: Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas – Sinchi, 2007), 17.

⁷⁸ Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas - Sinchi, *Guaviare: Población y territorio* (Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1999), 29.

⁷⁹ Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas - Sinchi, *Guaviare: Población y territorio*, 35.

disminuyó significativamente entre los años 2001 y 2013⁸⁰. Para 2016, de acuerdo con el informe “Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos”, esta cifra se redujo a 6.838 hectáreas, lo que ubica al Guaviare como el séptimo departamento con mayor área sembrada de coca en el país⁸¹. Esta disminución se debe principalmente a los operativos desarrollados por la fuerza pública que afectaron la actividad de los grupos armados al igual que el número de hectáreas cultivadas con coca, así como a las estrategias de fumigación con glifosato y erradicación promovidas por el Gobierno⁸².

Durante décadas el departamento ha enfrentado una situación de conflicto agudizada por la presencia de diferentes grupos armados, la cual ha estado asociada y fortalecida por la existencia de economías ilegales y la disputa por el control del territorio, como detalla el informe *Monografía Político Electoral de la Misión de Observación Electoral*⁸³.

Desde la década de 1980 llegó a la región la guerrilla de las FARC a través del Frente 1, reconocido como uno de los más grandes del grupo guerrillero, que “ingresó a San José del Guaviare desde la región del Ariari en el Meta y progresivamente se fue extendiendo por todos los municipios del Guaviare”⁸⁴, siendo apoyado posteriormente por el Frente 7 y consolidándose como el actor armado ilegal de mayor predominio en la región.

Para los años noventa también ingresaron en el territorio las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) con el objetivo de retomar el control territorial y sobre la producción y comercialización de coca alcanzado por la guerrilla. Uno de los eventos más recordados en la región es la Masacre de Mapiripán (Meta), en la que, en julio de 1997, cerca de 120

⁸⁰ “Caracterización Regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas en el departamento de Guaviare”, UNODC - Ministerio de Justicia, consultada 17 de agosto, 2017, <https://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/oferta/caracterizacion/RE0635JUN2015-guaviare.pdf>

⁸¹ “Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016”, UNODC – Gobierno Nacional, consultada 15 de septiembre, 2017, https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO_2017_WEB_baja.pdf

⁸² “Diálogo regional para la construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018”, Departamento Nacional de Planeación, consultada 17 de agosto, 2017, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Presentaciones/Encuentro%20Regional%20San%20Jos%C3%A9%20del%20Guaviare%20280115.pdf>

⁸³ “Monólogo político electoral departamento del Guaviare 1997 a 2007”, Misión de Observación Electoral MOE y Corporación Nuevo Arco Iris, consultada 20 de agosto, 2017, http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/PDF/guaviare.pdf

⁸⁴ “Caracterización regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas en el departamento de Guaviare”.

paramilitares llegaron a San José del Guaviare provenientes del Urabá antioqueño en dos aviones militares y posteriormente se dirigieron al municipio del Meta, sometiendo violentamente a la población y ocasionando un alto número de muertos y víctimas de desplazamiento.

Durante estos años fueron frecuentes los enfrentamientos entre los diferentes grupos armados al margen de la ley, lo que motivó el desplazamiento de muchas familias de la región. Según el diagnóstico territorial elaborado por el socio estratégico Deispaz, el desplazamiento forzado empezó a presentarse desde el año 2002, siendo el año 2003 el punto más álgido como consecuencia de la disputa territorial entre las FARC y las AUC.

Este ha sido, además, uno de los departamentos con mayor índice de victimización por el conflicto armado, tal como lo ratifica el Registro Único de Víctimas (RUV) que tiene reporte de 31.134 víctimas en el departamento, principalmente por el delito de desplazamiento forzado. De acuerdo con el estudio elaborado por Corpovisionarios, la victimización en el departamento puede dividirse en dos periodos, el primero comprendido desde mediados de la década de los 80 hasta comienzos de la década del 2000, que se caracterizó por un crecimiento sostenido en el número de registros de víctimas; y el segundo, desde comienzos de la década del 2000 hasta 2015, años en los que se presentó una reducción⁸⁵.

El contexto de violencia también se refleja en el comportamiento de las cifras de homicidios durante las últimas dos décadas. De acuerdo con el análisis realizado por la Fundación Ideas para la Paz, la comisión de este delito tuvo su punto más alto entre los años 1996 (145 homicidios por año) y 2005 (132 homicidios cometidos en el año) e inició un descenso significativo que en el 2016 llegó a 22 homicidios cometidos en los cuatro municipios del departamento⁸⁶.

Además de los cultivos ilícitos que fueron durante muchos años la columna central de la economía de la región, este es un departamento de vocación agropecuaria, enfocado en actividades como la ganadería extensiva, la agricultura para el autoconsumo y el abastecimiento de los mercados locales y la comercialización de caucho, cacao y otros productos frutales amazónicos procesados.

⁸⁵ “Tejiendo acciones de paz. Definiendo nuestra ruta: Guaviare”.

⁸⁶ “Violencia homicida en Colombia”, Fundación Ideas para la Paz, consultada 18 de agosto, 2017, <http://staging.ideaspaz.org/especiales/data-fip/homicidios/#5/3.382/-70.115>

3.2 Implementación del programa NTP en el territorio

En el departamento del Guaviare, el programa Nuevos Territorios de Paz se implementó en la totalidad de sus municipios, es decir, en San José, El Retorno, Calamar y Miraflores. De acuerdo con el reporte de inversión entregado por Prosperidad Social y la Unión Europea, el programa contó con una financiación de 7'606.499 euros, beneficiando a 5.100 habitantes a través del socio estratégico Deispaz y otros socios como Hilfswerk Austria, FAO, OIM, IGAC y CINEP - Redprodepaz.

Las intervenciones realizadas por el socio estratégico Deispaz se desarrollaron en el marco del contrato de Subvención DCI/ALA/2012/309-853, Contrato 225 de 2012, que tuvo como propósito “promover iniciativas de construcción de paz tendientes a reducir la desigualdad económica y mitigar los efectos de la violencia política-social, para el fomento de un desarrollo territorial basado en principios de participación y gobernanza democrática”⁸⁷.

La implementación del programa se realizó en las cuatro líneas definidas: inclusión socioeconómica sostenible, tierras y territorio, fortalecimiento de capacidades locales y gestión del conocimiento; y un componente particular con enfoque étnico que se determinó teniendo en cuenta que este es un departamento multicultural donde habitan al menos 16 pueblos indígenas, entre ellos Jiw, Nukak, Puinabe, Piratapuyo y Sikuaní⁸⁸. Los resultados que se describen a continuación son los presentados por Deispaz en el informe “Acciones de paz para el progreso del Guaviare”⁸⁹.

Con el propósito de promover “la implementación de modelos productivos sostenibles e incluyentes y la generación de activos económicos, que están contribuyendo a

⁸⁷ “Nuevos Territorios de Paz - Convenio de financiación”, Unión Europea y República de Colombia, consultada 18 de agosto, 2017, http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/AdjuntosTratados/478cd_UE-2011PAZ.pdf

⁸⁸ “Criterios y recomendaciones para programas de seguridad, autonomía y soberanía alimentaria en el territorio”, consorcio Deispaz, consultada 18 de agosto, 2017, https://issuu.com/consorciodeispaz/docs/producto_8_documento_seguridad_alim

⁸⁹ “Acciones de paz para el progreso del Guaviare”, consorcio Deispaz, consultada 18 de agosto, 2017, https://issuu.com/consorciodeispaz/docs/libro_completo-baja

la sostenibilidad de los medios de vida de los pobladores del territorio”⁹⁰, el socio estratégico llevó a cabo una serie de acciones de acompañamiento, seguimiento y asistencia técnica con los beneficiarios del programa, así como el fortalecimiento de fincas campesinas con modelos de producción sostenible.

En esta dirección, el consorcio Deispaz fortaleció 20 unidades productivas a través de la implementación de modelos sostenibles en actividades como producción de caucho, cacao, ganadería sostenible, ecoturismo, artesanías, panela y seguridad alimentaria, distribuidas así: seis fincas por cada municipio en Calamar, El Retorno y San José del Guaviare, y dos resguardos indígenas en Miraflores. Los campesinos e indígenas recibieron un acompañamiento técnico representado en 170 visitas para la promoción de buenas prácticas agrícolas y la organización de los predios.

Así mismo, los participantes de este proceso hicieron parte de una gira técnica para conocer lo que otros campesinos, de la misma vereda en la mayoría de los casos, estaban realizando en sus fincas para fortalecerlas y mejorar su productividad. En esta experiencia, que se desarrolló en los cuatro municipios, participaron tanto beneficiarios del programa como otros vecinos interesados en conocer las prácticas agropecuarias.

En la línea de fortalecimiento de capacidades locales, el programa NTP trabajó con las organizaciones de base social de población diferencial (afrodescendientes, indígenas, víctimas, mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, entre otras) para que estas adquirieran las herramientas para proponer, gestionar e implementar acciones que promuevan el desarrollo incluyente en el departamento. Este trabajo arrojó como resultados el apoyo financiero a través de la figura de subvención en cascada de 10 organizaciones, el fortalecimiento administrativo de 37 organizaciones sociales, así como de las Juntas de Acción Comunal de 47 veredas de Calamar y El Retorno, y la puesta en marcha de un consultorio en derechos humanos, orientación jurídica y psicosocial a la población víctima.

En cuanto al componente ‘Tierras y territorios’, el programa buscó fortalecer las capacidades para el ordenamiento del territorio y la ocupación de la tierra, apoyando el desarrollo de actividades como la promoción de espacios de diálogo institucional que permitió la institucionalización de la Mesa de Tierras como “Comité técnico ambiental de

⁹⁰ “Programa Nuevos Territorios de Paz”, Unión Europea - Prosperidad Social, consultada 18 de agosto, 2017, <http://www.dps.gov.co/pro/gd2/Documentos%20compartidos/BROCHURE-NTP-GUAVIARE%20300616.pdf>

ordenamiento territorial”, la implementación en tres municipios de un plan de capacitación a funcionarios de las entidades territoriales sobre la importancia y uso de la información geográfica, cartográfica y catastral y su utilidad en procesos de ordenamiento territorial, y la promoción de un diálogo entre la sociedad civil y la institucionalidad pública a partir del diseño e implementación de un Sistema de Información Geográfica (SIG) para el departamento de Guaviare, entre otras acciones.

Esta serie de resultados se presenta para contextualizar el análisis que se llevó a cabo a través de la PCIA. Tal como se ha resaltado en apartados anteriores, el propósito de esta evaluación no es valorar numéricamente ni descriptivamente los resultados, sino por el contrario identificar, junto a los campesinos y líderes protagonistas de estos procesos, los impactos de estas acciones en la generación de condiciones proclives a la paz en el territorio.

3.3 Evaluación de impactos sobre la paz y los conflictos del programa Nuevos Territorios de Paz en el departamento del Guaviare

La evaluación presenta los hallazgos encontrados mediante el trabajo de campo y la consulta de fuentes secundarias, específicamente de otras investigaciones que se han realizado alrededor de este programa, como el estudio “Tejiendo acciones de paz” elaborado por Corpovisionarios en 2017.

Estos hallazgos han sido analizados a lo largo de tres productos que conforman la Evaluación de Impactos sobre la Paz y los Conflictos: i) identificación de actores vinculados a los conflictos y conflictividades en el territorio; ii) diagnóstico de riesgos y oportunidades del entorno que afectan la implementación de NTP; y iii) evaluación de impactos del programa en cada una de las cinco áreas definidas por el investigador Kenneth Bush. Los productos también se encuentran expuestos por medio de tablas simples, tal como sugiere la metodología, las cuales pueden consultarse en los Anexos 1 y 2.

3.3.1 Actores vinculados a los conflictos y conflictividades en el territorio

Históricamente, el departamento del Guaviare ha sido una región azotada por la violencia y la presencia de grupos armados al margen de la ley, lo que se ha constituido y se mantiene como la principal fuente de conflictividad en la región.

A lo largo de las últimas décadas han hecho presencia en el territorio los Frentes 1, 7 y 44 de las FARC, siendo esta una “zona estratégica de retaguardia, reclutamiento y de financiamiento por medio del lucro de la cocaína”⁹¹. Desde 1984 esta guerrilla ejerce una función de control social, determinando normas para resolver conflictos territoriales e imponer mecanismos de justicia ‘informal’ para la regulación de conflictos entre campesinos y colonos y llevando a cabo el cobro de un ‘tributo’ económico para las diferentes actividades económicas de la población.

Así mismo tuvo presencia en la región el bloque Centauros de las AUC, particularmente a través del frente Héroes del Guaviare, y tras el proceso de desmovilización en 2006 el Ejército Revolucionario Popular Subversivo (ERPAC), grupo que se mantuvo en confrontación con las FARC hasta 2011 en el norte del departamento.

Otro actor que interviene en este conflicto es el Ejército Nacional, que tiene en el departamento la Vigésima Segunda Brigada, adscrita a la Cuarta División, integrada por dos batallones de selva, uno de entrenamiento y uno de contraguerrillas⁹². En el departamento también desarrolla operaciones la Fuerza de Tarea Conjunta Omega.

Este panorama se agudiza por la presencia de otros actores criminales vinculados a los cultivos ilícitos. Según la Defensoría del Pueblo, para agosto de 2017 hacían presencia en el departamento el grupo armado organizado Los Puntilleros y las Autodefensas Gaitanistas de Colombia.

Un segundo conflicto en la región está relacionado con la pobreza y la falta de oportunidades para un alto porcentaje de la población, ya que en el departamento no existen industrias que demanden fuerza laboral y el comercio, aunque han mejorado las condiciones de seguridad, es bastante limitado por las condiciones de accesibilidad e infraestructura vial.

Así mismo, un conflicto latente y que podría generar nuevos brotes de violencia tiene que ver con el medioambiente, pues este, un departamento con gran riqueza ambiental, ha visto afectada su biodiversidad con la deforestación, la contaminación de los recursos hídricos y la posible destrucción de ecosistemas. Se estima que tan solo en 2016

⁹¹ “Insumos para una agenda de paz en Guaviare: análisis cartográfico frente al posconflicto”, Gobernación del Guaviare y Organización Internacional para las Migraciones (OIM), consultada 15 de septiembre, 2017, <http://repository.oim.org.co/bitstream/20.500.11788/1781/1/Guaviare.pdf>

⁹² “Caracterización Regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas en el departamento de Guaviare”.

fueron deforestadas 11.456 hectáreas, mientras durante los últimos 25 años la cifra alcanza las 106 mil hectáreas deforestadas⁹³. Se trata de una problemática en la que intervienen todos los actores del territorio: pobladores (tanto indígenas como colonos y campesinos), las autoridades locales, departamentales y nacionales y los grupos armados.

A este conflicto puede sumarse la introducción del turismo como un nuevo elemento del contexto reciente, en tanto un ambiente más favorable en cuanto a la seguridad física ha favorecido el interés en la región por convertirlo en un destino ecoturístico, que requerirá en el corto y mediano plazo una regulación y un diálogo con los pobladores para la promoción turística sostenible del territorio y de sus atractivos naturales.

Por otra parte, prevalece en el departamento el conflicto territorial ligado a la formalización y usos de la tierra, particularmente, en las zonas que están protegidas como reserva forestal y que durante años han sido habitadas por campesinos, así como en los territorios en donde coexisten las figuras de resguardo indígena y reserva forestal. De ello da cuenta el campesino Jairo Sedano, quien tiene su finca modelo para el ecoturismo en la Serranía de la Lindosa, que cuenta con ambas características enunciadas anteriormente.

Así mismo, debe destacarse como un conflicto particular la situación que enfrenta el pueblo indígena Nukak Makú, considerado como ‘la última etnia nómada del continente’. De acuerdo con una investigación liderada por profesores de la Universidad Nacional – Sede Amazonía, “la situación de los Nukak se vuelve crítica con la llegada de los paramilitares, bajo la forma de las autodenominadas AUC, quienes con las masacres de Mapiripán (1997) y Caño Jabón (1998), y con otras violaciones de los derechos humanos, empezaron a disputarle a las FARC el control territorial del Medio Guaviare”⁹⁴.

Desde el año 2002 existen reportes oficiales del desplazamiento forzado de los pobladores debido a la presión ejercida por los grupos armados y, particularmente, los indígenas han señalado que en el año 2005 fueron expulsados de su zona de resguardo por el Frente 44 de las FARC, reubicándose en pequeños caseríos en el casco urbano de San José de Guaviare. Se estima que para mediados de 2006 ya eran 215 indígenas Nukak (el

⁹³ “La selva del Guaviare otra víctima del conflicto”, El Tiempo, consultado 16 de septiembre, 2017, <http://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/la-selva-del-guaviare-y-su-lucha-contra-la-deforestacion-119808>

⁹⁴ Iwgia. “Contacto, desplazamiento forzado y cambios entre los Nukak” en *Los Nukak, el último pueblo nómada contactado oficialmente en Colombia* (Bogotá: Códice Ltda, 2011), p. 12.

35 % de la población total) en situación de desplazamiento forzado en las inmediaciones de San José del Guaviare.

Desde entonces las familias se encuentran en condiciones de vivienda inadecuadas e insalubres, expuestas a situaciones de hambruna y desnutrición, en medio del contagio de enfermedades con dificultades para el acceso a la salud y con situaciones de conflicto con campesinos y colonos, con el agravante de que los miembros de la etnia tienen una interlocución en español limitada. Así lo ha documentado la Defensoría del Pueblo, que también reiteró “la insuficiente respuesta institucional y la falta de articulación entre Nación-territorio, a pesar de las ordenes de la Corte Constitucional en los autos 004/09 y 173/12 que determinan medidas específicas y una ruta de atención concreta para el pueblo Nukak, en vía de desaparición física y cultural a causa del conflicto y las situaciones conexas como la injerencia de grupos armados asumiendo funciones de autoridad policiva en el territorio”⁹⁵.

Este conflicto, además, se mantuvo latente durante el periodo de implementación del programa NTP, como lo refleja el que, en el primer semestre de 2017, líderes del pueblo indígena hicieran un llamado a las autoridades municipales y departamentales para alertar sobre la delicada situación que atravesaban las familias y las dificultades para retornar a su territorio debido a la presencia de las disidencias de las FARC en el departamento, así como a las minas antipersonales y los cultivos de coca que aún permanecen allí⁹⁶.

3.3.2 Diagnóstico de riesgos y oportunidades

En primer lugar, al indagar sobre las maneras en que las características del territorio pudieron afectar el desarrollo del programa NTP, es posible afirmar que uno de los principales riesgos para la ejecución de esta y de otras iniciativas de construcción de la paz

⁹⁵ “Desplazamiento forzado de indígenas Nükak en Guaviare”, Defensoría del Pueblo, consultada 10 de diciembre, 2017, <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/regiones/1166/Desplazamiento-forzado-de-ind%C3%ADgenas-N%C3%BCkak-en-Guaviare-ind%C3%ADgenes-Nukak-desplazamiento-forzado-acompa%C3%B1amiento-humanitario-Derechos-Humanos-.htm>

⁹⁶ “El drama de los nukak makú no cesa”. El Tiempo, consultada 10 de diciembre, 2017 <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/nukak-maku-no-pueden-regresar-a-sus-tierras-por-cultivadores-de-coca-72202>

“Los Nukak Maku aguantando hambre y enfermos en Guaviare”. Caracol Radio, consultada 10 de diciembre, 2017, http://caracol.com.co/radio/2017/03/31/regional/1490969045_068493.html
“Se mueren los Nukak por el abandono del Estado”. Caracol Radio, consultada 10 de diciembre, 2017, http://caracol.com.co/radio/2017/06/22/regional/1498140361_137495.html

en el departamento tiene que ver con la persistencia de disputas por el uso y control de la tierra.

Las características propias de ocupación del territorio en el departamento han sido fuente de conflicto entre campesinos, indígenas, grupos al margen de la ley e instituciones públicas. Desde la PCIA esto debe contemplarse como una oportunidad para generar un diálogo y armonizar las diferentes perspectivas que permitan avanzar en la formalización de la posesión y el uso de la tierra, en una definición consensuada sobre las áreas de resguardos indígenas, así como de los territorios de reserva forestal que permitan garantizar los derechos de los pobladores y la conservación del medioambiente.

Por otra parte, las características geográficas del territorio y la precaria infraestructura de acceso a algunas zonas también representaron una limitación para la implementación de esta iniciativa. A ello se suma el factor medioambiental y de ordenamiento territorial, por el cual el hecho de que un alto porcentaje del departamento esté catalogado como zona de reserva forestal de la Amazonía, puede limitar el desarrollo de algunos proyectos productivos.

En cuanto a los factores del contexto político que pudieron constituirse como riesgos para la implementación del programa se identifica la desarticulación con los gobiernos locales y departamentales, en la medida en que durante el tiempo de implementación transcurrieron diferentes administraciones y no siempre fue posible establecer un vínculo sólido que aportara a la consolidación del programa en el departamento.

Para la implementación del programa también se encontraba el riesgo originado por la desconfianza en torno a las instituciones, producto de que este es un territorio que durante muchos años se ha caracterizado por tener una precaria presencia del Estado y un tardío desarrollo de la institucionalidad pública, lo que permitió que los grupos armados llegaran a ejercer control territorial en la región⁹⁷, así como resultado de una percepción generalizada del Gobierno como un ente corrupto.

En relación con lo anterior, durante el periodo de ejecución de NTP, el departamento del Guaviare se ubicó en un riesgo alto y medio de corrupción, de acuerdo

⁹⁷ Tarazona, *Construyendo Agenda 21 para el Departamento de Guaviare*, 17.

con el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas⁹⁸. Al ser NTP un programa en el que el Estado colombiano es uno de los actores promotores, su implementación debía convertirse en una oportunidad para transformar estas relaciones de desconfianza hacia las autoridades políticas, así como esa percepción de ausencia de institucionalidad en el territorio.

Otro factor del contexto político que puede interferir en los procesos que buscan aportar a la construcción de paz en el departamento tiene que ver con un sentimiento de incertidumbre alrededor de la gobernabilidad del territorio y de las condiciones de seguridad que se produce como resultado del proceso de paz y la desmovilización de los guerrilleros de las FARC, en tanto esta guerrilla ha sido el principal actor armado en la región y durante los años de mayor control se posicionó como una figura de autoridad.

Es preciso señalar, además, que se observa como un riesgo latente la aparición de nuevos grupos y personas desconocidas en el territorio, presuntamente paramilitares, lo que está generando una sensación de miedo especialmente en las zonas rurales del departamento⁹⁹.

Paradójicamente, el conflicto armado fue uno de los riesgos para la implementación del programa y continuó siéndolo aún después de este proceso. Como se mencionó en el mapeo de los actores, se mantienen en la región las dos facciones disidentes de las FARC, así como siguen persistiendo prácticas como la extorsión y el cobro de ‘vacunas’ por parte de los actores armados.

Esto, sin embargo, puede plantearse también en la lógica de las oportunidades para la construcción de paz, pues el programa se implementa en un territorio con un panorama en el que la violencia directa ha presentado una reducción frente a los tiempos más álgidos del conflicto, así como una disminución en el control territorial ejercido por los grupos armados, por lo que se abren nuevas posibilidades para los habitantes. Como asegura Gerardo, líder del municipio de El Retorno:

“10 años atrás la guerrilla no nos dejaba participar ni recibir ningún beneficio de los pequeños programas que llegaban al municipio porque decían que eso eran ‘miserables’ y nos lo tenían prohibidos como campesinos. Yo fui uno de

⁹⁸ “Índice de transparencia de las entidades públicas”, Transparencia por Colombia, consultada 18 de septiembre, 2017, <http://indicedetransparencia.org.co/ITD/Gobernaciones>

⁹⁹ “Tejiendo acciones de paz. Definiendo nuestra ruta: Guaviare”.

los que tuvo que pasar eso, ellos nos decían que eran paños de agua tibia, pero esto fue cambiando entonces cuando llegó el programa ya pudimos aprovecharlo”¹⁰⁰.

Tal como en el pasado, actualmente los cultivos ilícitos siguen siendo vistos como una fuente inagotable de conflicto en el departamento, como lo indica uno de los campesinos en su testimonio: “siempre tenemos un conflicto y es que es fácil de entender. Donde se mueve plata hay problemas, por eso cuando llegó la bonanza de la coca vinieron primero los guerrilleros, luego llegaron los paramilitares y detrás de eso hoy también siguen los problemas”¹⁰¹.

La presencia de cultivos ilícitos en la región como una de las economías centrales se mantiene como un riesgo para el desarrollo de iniciativas que le apuestan al fortalecimiento de modelos productivos sostenibles que garanticen la seguridad alimentaria de los campesinos y la generación de ingresos. Sin embargo, esto debe entenderse en clave de oportunidad teniendo en cuenta la disminución de las hectáreas cultivadas con coca y la disposición de muchos campesinos frente a adoptar alternativas productivas legales.

Se debe señalar también la existencia de minería ilegal en el departamento. Es de destacar, particularmente, la problemática de comercialización de coltán, una aleación de minerales que se utiliza para la fabricación de dispositivos tecnológicos. Actualmente, se ha certificado la existencia de este en los departamentos de Vichada, Guainía y Vaupés, por lo que el departamento del Guaviare ha funcionado como corredor para su comercialización, lo que, de acuerdo con diferentes medios de comunicación¹⁰², es uno de los negocios del Frente 1 de las FARC, disidencia que permanece en el territorio. En el marco del trabajo realizado por el socio estratégico de NTP, este fue uno de los temas reportados durante el proceso de conformación de la Mesa de Tierras por parte de uno de los actores, quien

¹⁰⁰Gerardo Alarcón (beneficiario del programa NTP), entrevista con la autora, San José del Guaviare, septiembre de 2017.

¹⁰¹ Rubén Perilla (beneficiario del programa NTP), entrevista con la autora, San José del Guaviare, septiembre de 2017.

¹⁰² “Radiografía del frente de las Farc que se declara rebelde a la paz”, El Espectador. Consultado 10 de diciembre, 2017, <https://www.elespectador.com/noticias/politica/radiografia-del-frente-de-farc-se-declara-rebelde-paz-articulo-641993>

señaló la salida del mineral por las zonas de Caño Grande y Caño Mosco, proveniente de Guainía¹⁰³.

En cuanto al socio estratégico del programa, en este caso Deispaz, inicialmente su labor representó un riesgo para la implementación de NTP por dificultades descritas en el documento elaborado por el consorcio “Lecciones y aprendizajes para la construcción de paz”:

“Entre la firma de la subvención en el año 2012 y el inicio de actividades en noviembre de 2013 el programa no se ejecutó de forma continua y según lo planeado, debido a dificultades que se presentaron entre Deispaz y Prosperidad Social. Los inconvenientes experimentados obedecieron a las dificultades administrativas que tuvo Deispaz para manejar los procedimientos exigidos por Prosperidad Social y la UE. A esta situación se sumó la falta de claridad sobre la relación entre Deispaz como socio estratégico territorial y el rol de Prosperidad Social. Así mismo, en el contexto mencionado surgieron diferencias y tensiones políticas, conflictos de intereses y desacuerdos personales”¹⁰⁴.

Estas dificultades iniciales fueron superadas tras el ingreso al consorcio de Ana Isabel Gavilán, funcionaria reconocida en el departamento por la implementación de iniciativas de esta naturaleza. Las dificultades se transformaron en una oportunidad que puso a prueba la capacidad de adaptación de la organización y, tras finalizar el proceso, los participantes, así como representantes de las organizaciones, destacan diferentes características del consorcio que aportaron a la implementación del programa.

Entre estos factores tiene gran importancia el reconocimiento de las tres organizaciones que conforman el consorcio Deispaz por la labor previa que han desarrollado en la región. Se destaca como factor significativo la conformación de un equipo de trabajo local por parte del socio, lo que facilitó el reconocimiento de las necesidades del territorio, así como de los actores.

¹⁰³ Deispaz. “Constitución del comité de tierras en el marco del programa nuevos territorios de paz - Guaviare”. Consultado 10 de diciembre, 2017,, https://issuu.com/consorciodeispaz/docs/producto_18_conformaic_n_del_comit

¹⁰⁴ “Lecciones y aprendizajes para la construcción de paz”, consorcio Deispaz, consulta 20 de septiembre, 2017, <https://issuu.com/consorciodeispaz/docs/librocompletoultimaversionsistemati>

Para Benjamín, representante de la población en condición de discapacidad en San José del Guaviare:

“Muchos de nosotros los beneficiarios ratificamos el trabajo de Deispaz porque fueron gentes de acá (sic); conocidos de nosotros y verdaderos profesionales a la hora de diagnosticar y trabajar con las organizaciones, entender quiénes eran las poblaciones que necesitaban y cuáles eran nuestras necesidades...”¹⁰⁵.

3.3.3 Impactos en paz y conflictos del programa NTP en Guaviare

Antes de presentar los resultados del ejercicio se recopilaron, de manera participativa, las diferentes visiones sobre la paz que coexisten en el territorio. Para los campesinos y líderes de organizaciones sociales del Guaviare, la paz es una construcción compuesta por múltiples visiones y sueños para el presente y futuro de su territorio, que poco tiene que ver con la paz que se busca a través de los Acuerdos firmados con la guerrilla de las FARC, algo que perciben ajeno y lejano, de manera paradójica, teniendo en cuenta la cercanía, al menos territorial, al proceso adelantado por la ubicación en San José del Guaviare y El Retorno de dos Espacios de Reincorporación y Capacitación, antes llamadas Zonas Veredales Transitorias (Las Colinas y Charras), así como el contexto histórico de conflicto en la región.

Este proceso, además, se observa con desconfianza e incertidumbre, como lo refleja el testimonio de un campesino de la vereda San Francisco, en San José del Guaviare: “Nosotros no sabemos si la paz que está construyendo el gobierno va a ser la paz de este departamento, porque una cosa es lo que hacen los negociadores, otra lo que piensan los guerrilleros y otra muy diferente es la paz aquí en la región”.

Como se explica a continuación, en un sentido más amplio, tres elementos convergen en las visiones de paz de los campesinos y líderes entrevistados: la importancia de las oportunidades productivas para contrarrestar la situación de pobreza y vulnerabilidad, la convivencia diaria entre los habitantes de las comunidades y la seguridad física y disminución de la violencia directa.

¹⁰⁵ Benjamín Villa (beneficiario del programa NTP), entrevista con la autora, San José del Guaviare, septiembre de 2017.

En los testimonios recogidos son reiterativas las frases que hacen alusión a que la inversión en las necesidades de los habitantes de la región y la generación de oportunidades productivas son las que aseguran que no surjan nuevos conflictos. “Usted con hambre es que pelea”, afirmó uno de los habitantes de San José del Guaviare, mientras otro campesino de El Retorno señaló que “una paz con hambre y con necesidades es imposible de encontrar”. Otro poblador, por su parte, insistió en que la forma de contrarrestar los conflictos es garantizar el empleo y la generación de recursos:

“Si uno está ocupado generando recursos y su familia está bien, entonces no va a pensar en meterse a un grupo armado, en irse a raspar coca o en irse para allá a los laboratorios a cocinarle a esos grupos. La paz son oportunidades y garantía de los derechos que tiene una familia, porque si uno está ocupado y generando para vivir, nunca jamás piensa en ir a cambiar esta vida por la vida de zozobra que generan los trabajos ilícitos”¹⁰⁶.

La paz también se asocia a una convivencia armónica en los hogares, en las veredas, con los vecinos: “que podamos vivir en armonía, respetándonos con la esposa, con los hijos, con los demás”¹⁰⁷; “la paz es la que construye uno, estar tranquilos, independientemente de la guerrilla, el narcotráfico y del gobierno”¹⁰⁸, dicen dos entrevistados.

Así mismo, se hace referencia a la seguridad física y a la ausencia de violencia directa, como lo demuestran las palabras de una líder desplazada, para quien “la paz es la alegría de poder caminar y entrar al monte sin tener miedo, ir a pescar y no tener miedo, pero hoy todavía nos da ese terror de pensar qué nos va a pasar ahí”¹⁰⁹ y de otros, que sueñan con un Guaviare libre de violencia “en el que nadie perjudique a nadie”.

Hay, además, un sentimiento claro y es que no puede existir la paz mientras exista la corrupción, como bien lo dice uno de los campesinos entrevistados: “nos duele cuando hablan de paz y la corrupción sigue existiendo; el gobierno central debe cortar esa

¹⁰⁶ Gerardo Alarcón (beneficiario del programa NTP), entrevista con la autora, San José del Guaviare, septiembre de 2017.

¹⁰⁷ Flaviano Mahecha (beneficiario del programa NTP), entrevista con la autora, San José del Guaviare, septiembre de 2017.

¹⁰⁸ Benjamín Villa (beneficiario del programa NTP), entrevista con la autora, San José del Guaviare, septiembre de 2017.

¹⁰⁹ María Teresa Restrepo (beneficiario del programa NTP), entrevista con la autora, San José del Guaviare, septiembre de 2017.

corrupción, esa politiquería, mucho más ahora que aquí en la región habrá unos aportes y que se está volviendo el negocio de la paz”. Esta sensación tiene un sustento en la realidad, pues la gestión pública a nivel departamental ha estado marcada por denuncias e investigaciones por irregularidades en las administraciones de los gobernadores de los últimos periodos constitucionales¹¹⁰.

Por último, pero no menos importante, está la visión de la paz para los jóvenes, que incluye: “una oferta de oportunidades acorde a lo que quieren, espacios para expresar y generar propuestas para trabajar juntos, arte, cultura y otras alternativas para estar ocupados y no al pendiente de que otras organizaciones al margen de la ley los convoquen y los jalen a la guerra”¹¹¹.

Se presenta a continuación un diagnóstico de reconocimiento de los impactos del programa en cada una de las dimensiones de la PCIA.

- **Capacidades para el manejo de los conflictos**

Una amplia disposición de los habitantes de las comunidades para participar en el programa NTP puede interpretarse como un interés para identificar y hacer parte de las oportunidades para la construcción de paz en la región. En el trabajo de campo realizado se evidenció el compromiso de los beneficiarios con el programa y el reconocimiento de este, aun cuando las entrevistas se llevan a cabo tras aproximadamente un año de culminar la implementación. Así mismo se destaca el gran interés de habitantes de diferentes sectores y territorios en formar parte de esta iniciativa.

Sin embargo, en las entrevistas se evidencia también que esto puede obedecer más que a una genuina disposición para vincularse al propósito de construir la paz, al interés en encontrar oportunidades para mejorar sus condiciones de vida y superar las condiciones de pobreza. Esta afirmación se realiza principalmente tras un análisis de las narrativas en las que al considerar los impactos del programa se resaltan de manera reiterativa y prioritaria las contribuciones a nivel individual y para el progreso económico, tanto de las fincas

¹¹⁰ “Gobernación del Guaviare se ha visto enlodada por 4 mandatarios departamentales desde 1991”, El Tiempo, consultado 16 de septiembre, 2017, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4886370>

¹¹¹ Julio Mina (beneficiario del programa NTP), entrevista con la autora, San José del Guaviare, septiembre de 2017.

campesinas como de las organizaciones sociales. Es, en todo caso, una oportunidad para potenciar este interés y ponerlo al servicio de la generación y participación en iniciativas que contribuyan a la paz en la región.

Durante el ejercicio de construcción de la PCIA los pobladores no manifestaron explícitamente posibles impactos del programa en su capacidad para manejar o resolver un conflicto sin el uso o la amenaza de la violencia. Sin embargo, resulta claro en sus testimonios que NTP ha posibilitado el diálogo en diferentes escenarios y con diferentes actores, algunos de ellos en situaciones de conflicto.

Un ejemplo de ello es el diálogo que se construyó entre los campesinos y las comunidades indígenas de la región, que participaron en espacios de aprendizaje conjunto, como cuentan ellos mismos. “Deispaz nos juntó a negros y blancos con los indígenas, para que empezáramos a hablar, aprendimos juntos a vernos como una familia, sin egoísmos”, asegura la líder de la Asociación de Mujeres Trabajadoras del Guaviare (Amutragu).

Teniendo en cuenta que el proceso de colonización del departamento ha generado grandes tensiones entre colonos, campesinos e indígenas, estos escenarios de interacción y participación pueden interpretarse como un mecanismo alternativo para solucionar los conflictos. Es una aproximación significativa en la que es necesario avanzar con mayor determinación, ya que si bien se logró el acercamiento y la interacción entre sectores cuyas relaciones estaban quebradas por un conflicto, aún no se alcanza una solución a las causas de este conflicto.

En el marco del programa NTP se llevó a cabo una experiencia que vale la pena destacar por sus aportes al fortalecimiento de las capacidades para el manejo de los conflictos y es la creación del consultorio en derechos humanos, orientación jurídica y psicosocial a la población víctima, que se consolidó como el espacio más claro para la atención de las víctimas en el departamento.

El consultorio, a través de la contratación de un abogado y una psicóloga, atendió a las personas que habían sufrido daños en el marco del conflicto armado interno o que se encontraban en riesgo de victimización. Este, además de ser un espacio físico en San José del Guaviare donde se brindaron herramientas a este grupo de personas, también se desplazó a los diferentes municipios del departamento para ofrecer una atención integral en los territorios.

Por medio de asesorías directas a la población víctima del conflicto se promovieron mecanismos que aportan a la resolución de conflictos, entre ellos, instrumentos legales como derechos de petición y acciones de tutela, además de otras rutas de atención y opciones de la población para la protección de sus derechos. De acuerdo con el informe presentado por el socio estratégico Deispaz se atendieron 567 personas desde el área jurídica.

Así mismo, se brindó orientación psicosocial a 412 habitantes en temas como duelo, violencia sexual y estrés o ansiedad, generados como consecuencia de hechos victimizantes, y se realizaron capacitaciones en resolución de conflictos y derechos humanos. Este trabajo además logró articularse con las Personerías municipales y los enlaces de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, promoviendo un mayor acompañamiento a la población víctima.

Como señala el informe final de Deispaz, “el servicio del equipo jurídico y psicosocial tuvo alta demanda pues la falta de presencia de las instituciones a nivel departamental en estos temas generó un acogimiento a la intervención por parte de la población”¹¹².

De acuerdo con Ana Isabel Gavilán, directora ejecutiva de Deispaz, “en este consultorio la gente entendió cuáles son sus derechos y cuáles son los mecanismos para acceder a ellos. Lo que hicimos no fue solo atender las consultas, sino acompañarlos en un proceso de formación”. Se destaca como un elemento que aporta a la construcción de paz el que este proceso se mantenga en el tiempo a pesar de haber terminado ya el periodo de ejecución del programa NTP, gracias a la gestión realizada por la directora para vincular al consultorio a otros actores, como el programa Manos a la Paz.

En esta dimensión vale la pena resaltar los hallazgos encontrados en el estudio realizado por Corpovisionarios, que indagó con habitantes de los cuatro municipios acerca de los mecanismos utilizados por la población para resolver sus conflictos y si la violencia era uno de ellos. El resultado arrojó que solo 54 % de los encuestados consideran que nunca se justifica el uso de la violencia, mientras el 14 % indicó que sí está justificado cuando se realiza en defensa propia, 12 % para ayudar a un familiar, 10 % para cobrar una deuda y 11 % para obtener beneficios económicos.

¹¹² “Acciones de paz para el progreso del Guaviare”.

La investigación señala que “estos dos últimos porcentajes son los más altos para los cinco departamentos (en los que se implementó el programa) y ponen una alerta sobre los altos niveles de normalización de la violencia pues, evidentemente, para un porcentaje importante de la población funciona como mecanismo de resolución de problemas o de beneficio propio”¹¹³. Si bien estos resultados no se encuentran asociados a NTP, sí permiten dimensionar el valor de acciones como el diálogo entre actores diversos de la población, en un contexto en el que la continuidad del conflicto armado y la prevalencia de las economías ilegales han fomentado una cultura en la que la violencia y el uso de la fuerza han tenido un papel predominante.

- **Conflictos (armados y no armados) y seguridad**

El programa NTP se implementa en una etapa de transición de la situación del conflicto armado en un departamento donde históricamente ha ocupado un lugar predominante la guerrilla de las FARC en cuanto al control territorial. Aunque no tiene entre sus objetivos contribuir a la disminución de la violencia directa, los participantes refieren que durante su implementación sí tuvieron una mejor percepción frente a la seguridad en la región que se relaciona con el proceso que se adelantaba con esta guerrilla, así como con una mayor presencia institucional del Estado.

Según el estudio realizado por Corpovisionarios, de los cinco departamentos que fueron intervenidos por NTP, Guaviare tiene los índices de victimización más bajos, reportando como delitos más comunes el hurto a personas (5 %), el hurto a residencias (3%) y el consumo de drogas en la calle (2%). Así mismo, presenta las percepciones de seguridad más altas tanto a nivel del barrio (86%) como del municipio (83,5%), contrastando con el promedio del resto de departamentos que se encuentra en 62,8%. Estas percepciones pueden corroborarse con el panorama real, pues, según las cifras del Ministerio de Defensa, “durante 2016 los casos de extorsión se redujeron en 10%, los homicidios en 39%, los actos de terrorismo en 71% y las acciones subversivas en 75%”¹¹⁴.

El conflicto armado, sin embargo, se mantiene como una realidad latente, pues se encuentran allí las disidencias de los Frentes 1 y 7 de las FARC. Además, hay un temor

¹¹³ “Tejiendo acciones de paz. Definiendo nuestra ruta: Guaviare”.

¹¹⁴ “Tejiendo acciones de paz. Definiendo nuestra ruta: Guaviare”.

generalizado frente a la llegada de nuevos grupos al margen de la ley y una situación de incertidumbre causada por la desmovilización de esta guerrilla, en tanto era vista como una figura de autoridad para los habitantes del departamento.

Esto, además, puede ser una de las razones por las que 66,2% de los guavirenses rechazan el proceso de paz, especialmente en municipios distintos a San José donde el rechazo alcanza al 77.7% de la población¹¹⁵.

En cuanto a la seguridad física y el sentimiento de seguridad, no es posible identificar impactos en esta dirección. Este es un punto de análisis interesante porque refleja las posibilidades de una iniciativa de este tipo de aportar a la construcción de una paz positiva, aún en medio de la guerra y del entorno violento en que se desenvuelve, buscando procesos de cambio social en causas estructurales del conflicto.

De otra parte, pueden identificarse impactos en los conflictos no violentos que persisten en el territorio, referidos en el apartado anterior. Como estrategia para contrarrestar las conflictividades relacionadas con el medioambiente, se valoran acciones como la transformación de las fincas campesinas en modelos sostenibles y sustentables, lo que generó una mayor consciencia en los propietarios frente a problemáticas como la deforestación.

Muestra de ello son las palabras del líder de la Asociación de Productores Agropecuarios por el Cambio Económico en Guaviare (Asoprocegua), quien señala que el proyecto transformó la visión del campo de los beneficiarios. “Nosotros los campesinos queremos tener un mundo de tierra y la costumbre es deforestar. Pero con el proyecto aprendimos que, si hacemos potreros rotacionales y bancos de forraje, no hay necesidad de hacer ese daño”¹¹⁶, afirma.

En eso coincide el enlace territorial del DPS al señalar que uno de los mayores logros de NTP fue “fortalecer y empoderar a los campesinos en una visión para que su finca fuera más respetuosa del medioambiente, dejando claro por qué no hay que talar y deforestar más, y que sí se puede tener ganado, pero bajo un modelo sostenible”¹¹⁷.

¹¹⁵ “Tejiendo acciones de paz. Definiendo nuestra ruta: Guaviare”.

¹¹⁶ Flaviano Mahecha (beneficiario del programa NTP), entrevista con la autora, San José del Guaviare, septiembre de 2017.

¹¹⁷ Jairo Sedano (beneficiario del programa NTP), entrevista con la autora, San José del Guaviare, septiembre de 2017.

La seguridad alimentaria también se ve referenciada por los beneficiarios como una de las áreas de impacto. Esto fue significativo principalmente para las familias de las 20 fincas campesinas que se fortalecieron como fincas modelo. En esta dirección, uno de los beneficiarios señala:

“NTP estaba enfocado en ubicarnos en la seguridad alimentaria, para que garantizáramos tener qué comer. Si en la finca tenemos nuestras gallinas, nuestros huevos, nuestras ‘cacharritas’ de leche, vamos teniendo nuestro subsistir. Y con el apoyo que recibimos entonces empezamos a cambiar nuestra forma de hacerlo, ya no teniendo 100 vaquitas para sacar 10 cacharritas de leche sino 10 vaquitas para sacar 100. Así es que es mucho mejor”¹¹⁸.

- **Contexto y procesos políticos**

Uno de los grandes impactos del programa NTP en el departamento del Guaviare tiene que ver con su incidencia en materia de articulación y generación de procesos de participación política para los habitantes.

Desde la perspectiva de los beneficiarios, el programa NTP facilitó la construcción de mejores relaciones entre las autoridades políticas y la sociedad civil, al menos del segmento de la población que estuvo vinculado. Tanto los campesinos propietarios de las fincas modelo como los líderes y representantes de organizaciones sociales destacan que fue posible visibilizar sus causas y necesidades ante las autoridades territoriales gracias a la articulación que promovió NTP, y que esto, a su vez, generó mayor confianza en la institucionalidad.

En palabras de uno de los habitantes, “NTP sí logró esto porque llamó a las alcaldías, a la gobernación, al SENA, al CDA (Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico), a todos los que están aquí en el Guaviare para hacer un proyecto eslabonado, así es que sí se puede trabajar”¹¹⁹.

Es de destacar que esta articulación permitió dar mayor visibilidad al trabajo que estas instituciones realizan en el departamento, pues, si bien existían con anterioridad en el

¹¹⁸ Flaviano Mahecha (beneficiario del programa NTP), entrevista con la autora, San José del Guaviare, septiembre de 2017.

¹¹⁹ Gerardo Alarcón (beneficiario del programa NTP), entrevista con la autora, San José del Guaviare, septiembre de 2017.

territorio, los entrevistados coinciden en la opinión de María Teresa, líder de las mujeres y de las víctimas de San José del Guaviare, para quien “gracias a que vino más institucionalidad a nuestro pueblo, ya se siente más la paz”. Esto, a su vez, ratifica lo mencionado en la dimensión anterior, por lo que la articulación de las instituciones que logró NTP y su visibilización también logra una contribución en la percepción que tienen frente a la seguridad física los habitantes de la región.

A ello puede estar asociado también el hecho de que en el marco del programa se llevaron a cabo visitas al territorio por parte líderes políticos como el ministro del Postconflicto, Rafael Pardo, que conoció el proyecto agrícola de la finca modelo Sinaí, así como de otros funcionarios de alto nivel de la Comisión Europea.

Un ejemplo emblemático de diálogo con las autoridades políticas e instituciones que hacen presencia en la región liderado por el programa NTP a través del consorcio Deispaz fue la institucionalización de la Mesa de Tierras que se consolidó luego como el ‘Comité Técnico Ambiental de Ordenamiento Territorial’, un espacio que fue convocado, concertado y acompañado desde el socio estratégico hasta la culminación de la ejecución de NTP. Esta articulación debe valorarse significativamente teniendo en cuenta que una de las mayores conflictividades en este territorio se produce por el uso y ocupación del mismo, por lo que la apertura de este escenario debe entenderse como una oportunidad para transformar estos conflictos y promover un dialogo entre los diversos actores vinculados.

Es clave señalar además que el socio estratégico logró consolidar convenios de asociación con los entes territoriales (Gobernación, alcaldías de San José, El Retorno y Miraflores), lo que permitió que estas entidades actuaran como contrapartida y aportaran sus recursos para la implementación del programa.

En esta dirección, un logro en materia de incidencia política es la incorporación de los ejes del programa NTP en los planes de desarrollo municipal y departamental 2012-2015. Esto, sin embargo, a largo plazo puede convertirse en un impacto generador de conflictividad en tanto la sostenibilidad de los procesos depende en gran medida de los entes territoriales y con el cambio de gobernantes en el 2016 no ha sido posible consolidar estos acercamientos.

Así mismo, se resalta la articulación con las Unidades Municipales de Asistencia Técnica (Umata) y el Centro Provincial de Gestión Agroempresarial del Guaviare

Cepromegua que se logró a partir del fortalecimiento de ambas instituciones por parte de la ONG Hilfswerk Austria, lo que garantiza “el acompañamiento y la sostenibilidad de los proyectos que quedan en el territorio, por ejemplo, en la línea de inclusión socioeconómica”¹²⁰.

Por otra parte, a través del proyecto ‘Sí Guaviare’, ejecutado por este mismo socio, fue posible que las comunidades indígenas “por primera vez fueran incluidas dentro de los Concejos Municipales de Desarrollo Rural de los cuatro municipios, en donde presentaron iniciativas para la política pública, lo que es muy novedoso y nunca había sucedido en el departamento”¹²¹. Como indica el informe de este proyecto, esto estuvo enfocado hacia la participación efectiva de los indígenas, que se expresó en la formulación de propuestas escritas, concretadas y presentadas en los espacios mencionados¹²².

En materia del fortalecimiento de las capacidades locales el programa también aportó en la creación del Sistema Departamental de Información Geográfica (SIG) que es una plataforma de acceso público, cuya utilidad es señalada por los miembros de los equipos del programa NTP (tanto del consorcio como de Prosperidad Social) en tanto brinda información pertinente y actualizada para que las autoridades políticas y organizaciones que inicien nuevas intervenciones en el territorio puedan conocer las zonas y veredas donde se ejecutaron proyectos, qué comunidades han sido fortalecidas, y otros indicadores para la formulación de políticas públicas y estrategias para el departamento.

Así mismo, los habitantes destacan que el programa impactó en su confianza hacia las instituciones, en un contexto en el que se percibe la institucionalidad con recelo y asociada a la corrupción.

Uno de los campesinos entrevistados resaltó que una práctica común en el departamento es que los pobladores no se vean beneficiados de los proyectos cuando no votan por determinados candidatos en las elecciones locales y regionales. “Este proyecto, en cambio, ayudó a pasar ese obstáculo, rompió la rosca, la cuestión política se dejó de lado e independientemente de si se votó o no, fuimos beneficiados”, asegura. Otros aseguran que

¹²⁰ Ariel Mosquera (enlace territorial de PS para el programa NTP), entrevista con la autora, Bogotá, agosto de 2017.

¹²¹ Ariel Mosquera (enlace territorial de PS para el programa NTP), entrevista con la autora, Bogotá, agosto de 2017.

¹²² “Si Guaviare”, Hilfswerk Austria, consultada 18 de septiembre, 2017, <http://www.siguaviare.org/>

el proyecto cumplió con lo prometido y fortaleció fincas campesinas y organizaciones, lo que les brinda la confianza de volver a participar en una iniciativa de este tipo. En esta misma dirección, se reconoció el trabajo realizado por Deispaz para realizar los procesos de selección de los beneficiarios de manera transparente: “ocurren conflictos cuando se asigna a dedo, pero aquí no hubo porque se hizo una convocatoria y una evaluación pública”¹²³.

Hay un elemento que requiere un mayor análisis. Si bien un impacto positivo en construcción de paz sugiere el aumento de la confianza hacia las instituciones y de la percepción de su legitimidad, es necesario resaltar que, en el departamento del Guaviare, NTP no es claramente reconocido por los habitantes como una iniciativa promovida desde el Estado y en la voz de los beneficiarios se encuentra siempre vinculado a la Unión Europea o al socio estratégico Deispaz. No lograr este reconocimiento y legitimidad a través del programa, si bien no genera una conflictividad, tampoco se consolida como una oportunidad para mejorar la confianza hacia el Gobierno, que es percibido, principalmente en lo local y departamental, como un ente corrupto. Esto se ve reflejado en el testimonio de uno de los entrevistados:

*“Hoy los grandes donantes europeos dicen ‘no señor, es que por ahí no va a pasar la plata, si hacemos inversión extranjera que no la toque el alcalde ni el gobernador’, sino que llegue directamente a las comunidades, con organizaciones del territorio, porque ya saben que las platas se van yendo en corrupción y las contralorías que se le hacen son una farsa”*¹²⁴.

Finalmente, el respaldo de los beneficiarios a la labor desarrollada por el principal socio estratégico de NTP en el Guaviare demuestra que esta organización consiguió la credibilidad de la población y demostró transparencia en el manejo de los recursos. Un aporte a los procesos de construcción de paz significativo sería lograr que esta transparencia se reflejara también en las autoridades e instituciones políticas de la región, lo cual no se presenta en tanto los recursos no fueron administrados por los gobiernos locales ni el departamental.

¹²³ Flaviano Mahecha (beneficiario del programa NTP), entrevista con la autora, San José del Guaviare, septiembre de 2017.

¹²⁴ Jairo Sedano (beneficiario del programa NTP), entrevista con la autora, San José del Guaviare, septiembre de 2017.

En relación a este elemento, los beneficiarios demuestran estar empoderados y ejercer una labor de veeduría y seguimiento frente a los recursos destinados y ejecutados por el programa, lo que representa un aprendizaje significativo para que los pobladores puedan adelantar procesos similares ante proyectos futuros que vinculen a las instituciones públicas en el manejo de recursos.

- **Contexto y procesos económicos**

“Desde que inició la implementación del programa NTP en el Guaviare reconocimos que la pobreza y la falta de oportunidades eran los factores más determinantes en la generación de conflicto”¹²⁵, asegura el enlace territorial de Prosperidad Social. Es claro que desde la formulación de este proyecto el componente socioeconómico fue determinante, y, en respuesta a ello, durante la ejecución la línea Inclusión Socioeconómica y del fortalecimiento de organizaciones sociales de base el programa brindó nuevas oportunidades económicas a la población del Guaviare.

Uno de los impactos a considerar es si este programa ayudó a convertir las economías de la guerra en la región, que es un elemento muy relevante en la generación de condiciones de paz en el territorio, teniendo en cuenta los conflictos (violentos y no violentos) que se generan y se reproducen alrededor de las economías ilícitas.

Si bien NTP en el Guaviare no tuvo un énfasis en la sustitución de cultivos ilícitos, el programa aportó en este aspecto en tanto sus beneficiarios eran antiguos cultivadores de coca y encontraron una opción real para mejorar las nuevas actividades económicas que están implementando en sus fincas, como por ejemplo la producción de caucho y cacao. Así mismo, la experiencia positiva llamó la atención de otros campesinos no beneficiarios del programa. En este sentido, el programa promovió alternativas económicas opuestas a los cultivos de coca, que han sido la columna vertebral de la guerra en la región durante las últimas tres décadas.

Para los actores consultados, NTP tuvo, entre sus impactos en la construcción de paz, un aporte claro en la des-incentivación de los cultivos ilícitos. Esto, partiendo de que

¹²⁵ Ariel Mosquera (enlace territorial de PS para el programa NTP), entrevista con la autora, Bogotá, agosto de 2017.

ninguna de las estrategias estuvo directamente enfocada a combatirlos, pues, como señala Ana Isabel Gavilán:

“Uno de los criterios que tuvimos en el programa fue fortalecer fincas que no tuvieran cultivos ilícitos, para que este no se confundiera con un programa de sustitución porque nuestro tema es contribuir con acciones para la paz. El fin fue buscar sistemas productivos que nos permitieran rápidamente mostrar un cambio. Muchas de estas fincas ya habían hecho la sustitución, así que quisimos apoyar a la gente para que tuviera la confianza de que haber dejado el cultivo había valido la pena. Esto vale la pena: hace que no retrocedan”¹²⁶.

En esta misma dirección, un estudio acerca de la coca campesina en Colombia y los desafíos en esta materia para el posconflicto describió la experiencia de fortalecimiento de las 20 fincas campesinas como modelos sostenibles e inclusivos como un caso emblemático con importantes lecciones para la formulación de políticas públicas orientadas a la prevención de la resiembra de coca. El estudio resaltó que la estrategia de beneficiar a familias excocaleras permitió “respaldar el esfuerzo titánico que unos cuantos campesinos han hecho por mantenerse al margen de los cultivos ilícitos (...) encaminado a evitar la reincidencia de aquellos que han estado libres de coca por un tiempo”¹²⁷.

Como caso de éxito, la investigadora María Clara Torres resalta que Deispaz realizó un diagnóstico detallado para la identificación y selección de los beneficiarios previo a la inversión en cada finca y posteriormente aportó maximizando la capacidad productiva de cada beneficiario “mejorando la infraestructura de la finca, dotándola de herramientas y ampliando el área dedicada a los cultivos comerciales”.

Esta investigación resalta que, si bien la sustitución de cultivos no era un objetivo del programa NTP, es una experiencia positiva al compararla con otras estrategias de desarrollo alternativo, justamente por la selección y diagnóstico minucioso de los campesinos beneficiarios:

¹²⁶ Ana Isabel Gavilán (directora consorcio Deispaz), entrevista con la autora, Bogotá, septiembre de 2017.

¹²⁷ María Clara Torres, “La coca campesina en Colombia: Un desafío para el posconflicto”, en *Construcción de desarrollo y paz: aprendizajes y recomendaciones desde los territorios*. consultada 10 de agosto, 2017, http://redprodepaz.org.co/sabemos-como/wp-content/uploads/2016/06/LIBRO_5_ESTUDIOS_COMPLETO.pdf

“La estrategia se diferenció de aquellos proyectos de desarrollo alternativo en los cuales se definía a priori un paquete de ayuda, cuyo contenido era el mismo para todos los destinatarios. Este tipo de inversiones despilfarraron los recursos al entregar bienes a quienes ya los tenían, o simplemente no los necesitaban, o incluso no tenían ninguna vocación para ese tipo de proyecto productivo. Aquí Deispaz mostró un avance respecto de experiencias pasadas”¹²⁸.

Esta es una conclusión en la que coinciden los campesinos consultados durante el trabajo de campo de esta investigación. Gerardo, quien es uno de los líderes de una organización de mujeres en El Retorno, explica que “este fue el derrotero de Deispaz porque ellos llegaron realizando un diagnóstico de las fincas campesinas y de las organizaciones y ahí se dieron cuenta cómo debían direccionarlo. Como son personas de acá conocían cómo levantar ese diagnóstico, cuáles eran las organizaciones que sí se estaban moviendo y lo más importante es que nadie vino a decirnos cómo, sino a preguntarnos, a escucharnos”¹²⁹.

Así mismo, el programa aportó a la transformación de las fincas campesinas que se convirtieron en modelos de su actividad productiva y logró así fortalecer alternativas económicas opuestas a la guerra. El éxito de esta línea de acción fue, para los beneficiarios, el hecho de que este fuera un proyecto demostrativo, que tuvo en cuenta las necesidades y realidades de los campesinos y que invirtió justamente en esto.

Además de estas 20 fincas que se consolidaron como modelos sostenibles en actividades como la producción de caucho, cacao, panela y la ganadería con el apoyo del socio estratégico territorial Deispaz, el trabajo con los otros aliados permitió también recuperar infraestructuras comunitarias (un trapiche y un taller de artesanías), fortalecer 21 fincas de manera integral con huertas familiares para la seguridad alimentaria y formar a 700 personas en cultivos y ganadería ecológica, entre otras acciones.

La generación de alternativas productivas sostenibles y la contribución para mejorar las condiciones de vida de los participantes del programa debe valorarse significativamente como un aporte a la construcción de paz, resaltando, especialmente, que este es uno de los

¹²⁸ “La coca campesina en Colombia: Un desafío para el posconflicto”.

¹²⁹ Gerardo Alarcón (beneficiario del programa NTP), entrevista con la autora, San José del Guaviare, septiembre de 2017.

elementos predominantes en la visión de la paz que tienen los habitantes del departamento, para quienes la paz se alcanza a través de la inversión, el empleo y la generación de oportunidades.

Si bien esta es, junto con las dimensiones de ‘Contexto y procesos políticos’ y de ‘Impacto social, empoderamiento y reconciliación’ que se desarrolla a continuación, el área donde mayores impactos sobre la construcción de paz se pueden valorar, es necesario señalar también que el fortalecimiento de las fincas modelo de los campesinos, en un contexto como el del departamento en donde hay poca infraestructura, vías de acceso y comercio, puede ser causante de conflictividades futuras.

De acuerdo con los testimonios de los campesinos que participaron en estos procesos, NTP no contempla claramente la articulación con socios comerciales para la producción de este grupo de campesinos. En ese sentido, uno de ellos refirió que “nosotros los campesinos producimos y ¿luego qué? ¿a quién le vendemos? ¿por dónde sacamos los productos? Esto así genera competencia con los vecinos y con los demás y lo que hacemos es perder y desanimarnos porque no hay un comercio programado. El programa nos puso ‘la pata en el estribo’ pero no contribuyó a hacer esas alianzas comerciales”¹³⁰.

- **Impacto social, empoderamiento y reconciliación**

La aplicación de la PCIA permite concluir que los principales impactos del programa se encuentran en las dimensiones de ‘Contexto y procesos políticos’, ‘Contexto y procesos económicos’ y en la que abarca el impacto social, el empoderamiento y la reconciliación.

Uno de los principales aportes en esta dirección fue la reconstrucción de relaciones entre y dentro de comunidades divididas. Los campesinos y líderes sociales destacan que los diferentes escenarios y espacios de encuentro que surgieron alrededor del programa NTP fueron una oportunidad para acercarse unos con otros y empezar a avanzar hacia un trabajo conjunto por el departamento.

Este es un avance muy significativo si se tiene en cuenta el pasado de la región. Según narran los entrevistados, durante los últimos procesos de colonización existieron allí

¹³⁰ Flaviano Mahecha (beneficiario del programa NTP), entrevista con la autora, San José del Guaviare, septiembre de 2017.

unas redes profundas de solidaridad que permitían el intercambio de trabajo entre vecinos y familiares, como, por ejemplo, el ‘convite’, en el que había un trabajo colaborativo para actividades que demandan mucho esfuerzo, como abrir trochas o construir escuelas, entre otros objetivos en pro del bien común. Con el inicio de los cultivos ilícitos y la violencia del narcotráfico estas redes comunitarias desaparecieron y generaron una situación de sospecha y desconfianza hacia los otros.

En palabras de Ana Isabel Gavilán, directora ejecutiva de Deispaz y también habitante del departamento, mientras “durante los procesos de colonización existía mucha solidaridad entre los habitantes, cuando llegó el cultivo de coca empezaron los enemigos, la desconfianza, una situación crítica y competitiva que hizo que todo eso se perdiera. En NTP, el tema productivo se volvió una excusa para volver a reunir a la gente y logramos un cometido: la cooperación, juntando a indígenas, afros, al señor colono, y a las señoras que también tienen un papel muy importante en las fincas”¹³¹.

En este sentido, el programa NTP permitió generar diálogos y encuentros para que estas redes pudieran reconstruirse, tanto entre campesinos, como entre indígenas y miembros de diferentes organizaciones sociales.

Una experiencia muy valorada por los beneficiarios del programa por sus aportes a la construcción de confianza y de tejido social fue la posibilidad de aprender conjuntamente con las comunidades indígenas y de reunir a las diferentes poblaciones del departamento en unos mismos escenarios de participación y construcción colectiva. Así lo reflejan las palabras de un campesino participante en NTP:

“Con todo este proceso, en talleres, capacitaciones, encuentros, comenzamos a integrarnos con más organizaciones, con más población, con el Ejército, la Policía, las Alcaldías y los grupos étnicos. Es la primera vez que tuvimos espacios de acercamiento tan maravillosos con los indígenas y ahí estaba Deispaz diciéndonos: ‘ustedes son unos solos en el Guaviare, compartan, busquen oportunidades conjuntas, apóyense’. Eso cambió totalmente nuestra perspectiva, como los

¹³¹ Ana Isabel Gavilán (directora consorcio Deispaz), entrevista con la autora, Bogotá, septiembre de 2017.

mirábamos, con roces, y también nos hizo darnos cuenta de que ellos son los nativos del departamento. Eso nos generó confianza”¹³².

Tal como se narra en este testimonio, el programa generó espacios de encuentro y diálogo entre indígenas, colonos, afrodescendientes, víctimas, y otros sectores de la población, que permitieron el reconocimiento de las diferencias y abrieron un camino para la transformación de los conflictos que persisten, principalmente relacionados con el territorio.

Para los participantes de NTP, otro de los aspectos que fortaleció la reconstrucción del tejido social entre campesinos, líderes y habitantes de las comunidades tuvo que ver con el fomento de actividades que permitieron crear una dinámica de cooperación, creación de redes de trabajo colectivo y aprendizaje en equipo.

Entre las buenas prácticas que se llevaron a cabo en esta dirección se encuentran las giras técnicas de intercambio de experiencias, en las que participaron tanto los beneficiarios del proyecto de inclusión socioeconómica, como otros campesinos de la región.

Rubén Perilla, propietario de la finca México de la vereda Guavita, resalta los beneficios de esta integración. “Yo no conocía amistades de Calamar, de El Retorno, de la Libertad, pero cuando trabajamos juntos las 20 fincas modelos, nos encontramos, nos integramos, nos permitió también trabajar con los indígenas de La Fuga y de Calamar, y con muchos campesinos que tienen sus fincas y también quieren progresar con la aspiración de que no sea que ‘se medio sostengan’ sino de que podamos volvernos unos empresarios del campo”, afirma.

Se trató, además, de una experiencia de intercambio en la que se dejaron de lado los sentimientos de recelo y competitividad entre campesinos de actividades productivas similares, dando paso a la construcción de conocimientos y buenas prácticas colaborativas en busca del beneficio del territorio más que el individual.

Por su parte, el enlace territorial de Prosperidad Social coincide en señalar que “estos escenarios y otras mesas que se abrieron permitieron que los grupos de la población con los que trabajamos tuvieran la posibilidad de volver a encontrarse, de compartir aprendizajes y ser luego multiplicadores con los vecinos y otros campesinos, pues lo que

¹³² Gerardo Alarcón (beneficiario del programa NTP), entrevista con la autora, San José del Guaviare, septiembre de 2017.

ellos habían recibido en sus fincas y la técnica se la enseñaban a otros. Fue muy positivo hacer ese puente, pero también fue un éxito ver que se habían apropiado y lo estaban transmitiendo a los demás para que lo replicaran”¹³³.

Este fortalecimiento social se produjo incluso hacia el interior de las organizaciones, como explica Amibelet Torres: “empezamos a mejorar desde nosotros mismos, porque antes no nos poníamos de acuerdo en lo que queríamos en la organización. Nos sirvió trabajar mancomunadamente y también con otras asociaciones para hacer un trabajo en equipo”.

Por otra parte, al valorar los aportes a la generación de condiciones de equidad en el departamento, los mismos beneficiarios consideran que “el programa venía en condiciones muy mínimas” y requería impactar a muchas más familias “para que así esto genere de verdad impacto y haya un cambio estructural”, tal como lo dijo Flaviano Mahecha. Si bien el proceso de selección de los beneficiarios es continuamente descrito como una convocatoria justa y transparente, seleccionar un número tan restringido de fincas y en sectores retirados uno del otro también generó inquietud por parte de otros vecinos y campesinos.

Hay, en ese sentido, otra manera de verlo, pues para otros beneficiarios se promovió equidad en el sentido de que se realizó la asignación de los recursos y la inversión en organizaciones y fincas que “verdaderamente lo necesitaban y lo iban a aprovechar. Eso es equidad: no descargaron la plata a personas que no necesitan o que eran amigos, sino a las organizaciones que como nosotros nos urgía a gritos”¹³⁴.

Al revisar los impactos de esta iniciativa en generar condiciones para la reconciliación en el departamento, es posible afirmar que se tuvo una primera aproximación en esta dimensión gracias a que el programa logró empezar a restaurar estas relaciones rotas, por ejemplo, entre indígenas y campesinos, y generó capacidades y mecanismos para convivir de manera no-violenta en medio de las diferencias de opinión, origen y costumbres.

¹³³ Ariel Mosquera (enlace territorial de PS para el programa NTP), entrevista con la autora, Bogotá, agosto de 2017.

¹³⁴ Gerardo Alarcón (beneficiario del programa NTP), entrevista con la autora, San José del Guaviare, septiembre de 2017.

Retomando la definición de Karen Brounéus empleada por Bush y Salamanca, la reconciliación parte de un “proceso de la sociedad que implica un reconocimiento mutuo del sufrimiento pasado y la transformación de actitudes y comportamientos destructivos en relaciones constructivas hacia la paz sostenible”¹³⁵.

Bajo esta perspectiva, las palabras de María Teresa, desplazada por la violencia del municipio de Miraflores, pueden aportar al análisis desde la experiencia misma de vivir la reconciliación:

“La guerra me ‘aporrió’ mucho, por eso yo en la organización les digo a las mujeres víctimas que ‘lo que pasó pasó’ y que ahora tenemos que enseñarle al hijo y al nieto lo que es la paz, que es lo que viene por donde nosotras vamos trabajando. Si a mí me aporrearón yo no puedo tener ese rencor aquí adentro y enseñarle a los demás el rencor y la rabia, no. Eso les he dado a entender a muchas personas que llegaron a la asociación muy lastimadas y he cogido estas señoras de la mano para construir la paz.”¹³⁶

En general, las narraciones de todos los entrevistados reflejan ese sentimiento y reconocimiento de la violencia que durante décadas ha afectado al departamento, así como el interés en dejar este pasado atrás y trabajar en conjunto por construir mejores condiciones de vida, independientemente de la presencia de otros actores violentos en la región, aun cuando esto signifique el sometimiento a condiciones como el pago de ‘vacunas’ o extorsiones, tal como lo afirma un poblador de San José del Guaviare: “Aquí sabemos que mientras unos ya están cansados de derramar sangre, de amarrar gente y de secuestrar, otros están diciendo ‘me paga 20 mil por cabeza de ganado’ y que todo lo que se mueve paga. Pero nosotros los campesinos tomamos la decisión de que ya vivimos la guerra que había que vivir y que ahora es para que trabajemos más legalmente por nosotros y por nuestra región”¹³⁷.

Finalmente, el empoderamiento de los habitantes a través del programa es otro de los elementos que se valoró a través de la PCIA. En esto, particularmente, se observaron

¹³⁵ Brounéus, *Reconciliation: Theory and Practice for Development Cooperation*.

¹³⁶ María Teresa Restrepo (beneficiaria del programa NTP), entrevista con la autora, San José del Guaviare, septiembre de 2017.

¹³⁷ Flaviano Mahecha (beneficiario del programa NTP), entrevista con la autora, San José del Guaviare, septiembre de 2017.

experiencias e impactos distintos de acuerdo a la participación que tuvieron los beneficiarios en NTP.

En el caso de los campesinos que fortalecieron sus fincas como modelos sostenibles, mejorando su productividad y las perspectivas para la actividad económica que desarrollan, hay un impacto mucho más claro que se refleja en la independencia y poder que adquirieron con esta intervención para continuar mejorando sus condiciones de vida hacia el futuro, lo que aporta a la generación de oportunidades, desarrollo económico regional y equidad en el departamento.

Otro análisis puede hacerse de la situación de las organizaciones de base social fortalecidas, que es uno de los pilares del programa en términos de aportar a la construcción de paz desde la base de la pirámide de actores y de la mano con los líderes locales. Si bien los diferentes representantes manifiestan haber culminado este proceso con organizaciones fortalecidas administrativa y socialmente, sus testimonios permiten detectar que una vez el programa finalizó se encuentran estancadas en sus procesos comunitarios, lo que permite afirmar, sin que esto haya sido una postura explícita de ninguno de los participantes, que la intervención realizada no fue suficiente para generar un verdadero empoderamiento para estas poblaciones vulnerables de las organizaciones sociales que fueron fortalecidas, como las mujeres, las víctimas, las personas en condición de discapacidad, entre otras.

Aunque las organizaciones recibieron capacitación administrativa y fortalecimiento económico, hoy en día se encuentran a la espera de nuevas ‘ayudas’ y proyectos para “poder seguir trabajando”.

En este sentido, la directora del consorcio Deispaz, Ana Isabel Gavilán, afirma que:

“No se lograron los resultados que uno esperaba y es que ellos realmente se hubieran empoderado de su proceso, de ser líderes de sus organizaciones, de adoptar buenas prácticas administrativas, financieras, tributarias y organizativas, que fue en lo que les acompañamos casi dos años. (...) Vemos que están en lo mismo porque todavía siguen pidiendo, entonces ahí uno dice ‘no cumplimos el cometido’, porque si se hubiera cumplido la gente estaría

diciendo ‘aquí tenemos muy buenas herramientas para seguir adelante’, no pensando a quién más le piden’’¹³⁸.

Este es un elemento que se retomará en el capítulo cuatro en aras de problematizar sobre el rol de estas organizaciones como actores clave para la construcción de paz.

Finalmente, se encuentra que un aspecto que impide que los aportes a la construcción de paz del programa sean mayores es su limitada duración. Procesos como transformar una cultura hacia la paz, restablecer relaciones entre sectores de la población históricamente en conflicto, empoderar a las organizaciones sociales y generar desarrollo económico regional son apuestas de largo aliento, que en el mediano y corto plazo al verse interrumpidos pueden generar impactos no deseados, como la percepción de que iniciativas de este tipo dejan a la población ‘a mitad de camino’.

Una de las inquietudes manifestadas por los beneficiarios frente al futuro del programa NTP y de otras iniciativas en el departamento es, además, que no tendrá continuidad pues se percibe de manera generalizada que los recursos provenientes del Estado y de organismos de cooperación internacional se están focalizando en la atención de la población reinsertada de la guerrilla de las FARC.

¹³⁸Ana Isabel Gavilán (directora consorcio Deispaz), entrevista con la autora, Bogotá, septiembre de 2017.

CAPÍTULO 4

Nuevos Territorios de Paz como estrategia de *Peacebuilding*

Este capítulo plantea un diálogo entre las perspectivas teóricas sobre la paz y la experiencia del programa Nuevos Territorios de Paz. Para lograrlo, se analizan y retoman elementos de los capítulos primero y tercero que permiten encontrar las convergencias y limitaciones de las teorías con respecto a la práctica y viceversa.

4.1 Un enfoque alternativo para la paz

Detrás de la formulación e implementación del programa NTP se encuentra una concepción frente al significado de la construcción de paz, que, en este caso, proviene particularmente de las experiencias previas de cooperación entre la UE y el Gobierno colombiano.

Los Laboratorios de Paz, experiencia que antecede a este programa, surgieron al final de la década de los 90 y el principio de este siglo en la región del Magdalena Medio, teniendo como contexto la posibilidad de unas negociaciones de paz entre el Gobierno colombiano del presidente Andrés Pastrana y el ELN en una zona desmilitarizada en el sur de Bolívar¹³⁹.

Para ese momento, “la Unión Europea optó por dar voz y herramientas a las personas en las regiones en conflicto y apoyar su búsqueda de alternativas para una resolución pacífica de la lucha armada”¹⁴⁰, por lo que este programa se constituyó como una apuesta para la resolución del conflicto mediante el apoyo a organizaciones de la sociedad civil.

Un estudio realizado por la investigadora Dorly Castañeda a partir de esta primera experiencia permite comprender el significado de la construcción de paz en el marco de los programas Laboratorios de Paz y Nuevos Territorios de Paz, orientados bajo el enfoque de la Unión Europea. Castañeda concluye que “la construcción de paz europea puede entenderse como un mecanismo que emplea medios civiles para alcanzar la paz positiva en

¹³⁹ Miguel Barreto Henriques, “El Laboratorio de Paz del Magdalena Medio: ¿un verdadero ‘laboratorio de paz’?” en *Guerras y violencias en Colombia. Herramientas e interpretaciones* (Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana), 507.

¹⁴⁰ Dorly Castañeda, *The European Approach to Peacebuilding: Civilian Tools for Peace in Colombia and Beyond* (Londres: Palgrave Macmillan UK, 2014), 24. Traducción propia.

sociedades donde hay un conflicto armado. Esta no se circunscribe a un periodo de post-conflicto o a la realización de un proceso de paz”¹⁴¹.

Al analizar esta iniciativa a la luz de las teorías alrededor de la paz es posible plantear diversos análisis. En primer lugar, resulta evidente que la teoría realista es un enfoque limitado para entender experiencias de construcción de paz como el programa NTP, que, desde su concepción, tiene como actores fundamentales a la sociedad civil y a las organizaciones de base social.

Como se resaltó en el capítulo 1, desde esta corriente solo los actores de elite directamente involucrados en el conflicto son partícipes de los procesos de gestión de los conflictos y construcción de paz, restringiendo las acciones para alcanzar la paz a los acuerdos que se pueden alcanzar a nivel nacional entre el Estado y los grupos armados al margen de la ley para superar la violencia directa.

Este paradigma dista totalmente de los propósitos del programa, así como de su desarrollo en la práctica. En este sentido, experiencias como esta representan un desafío a los enfoques convencionales que entienden la construcción de paz ‘de arriba para abajo’ y de manera vertical. Por la complejidad social y la multiplicidad de conflictividades en el territorio colombiano, es claro que una solución que priorice el elemento político-militar en mecanismos como los acuerdos de paz no basta para transformar los conflictos a nivel territorial, por lo que se requiere mucho más que negociaciones con los grupos insurgentes.

En el caso de NTP, los impactos encontrados a través de la PCIA son el resultado de un proceso en el que convergen actores de diferente naturaleza y en el que las comunidades adquieren un papel protagónico para transformar el conflicto y construir la paz, una paz que no está centrada en el Estado y que para los pobladores tiene significados propios y cotidianos, en los que apenas una pequeña arista se encuentra asociada al fin de la guerra con los actores armados por la vía militar, como sugiere el enfoque realista.

Una investigación realizada acerca de los Laboratorios de Paz, experiencia previa a NTP, resaltó que estos mostraban “cómo se gana espacio civil al conflicto mediante procesos sociales, culturales, políticos y económicos que alejan a la gente de las opciones

¹⁴¹ Castañeda, *The European Approach to Peacebuilding*, 184.

de violencia armada, integran sectores excluidos de la economía lícita, y generan relaciones sociales pacíficas y una cultura de paz”¹⁴².

De manera similar, aunque en una coyuntura política totalmente diferente¹⁴³, NTP tuvo impactos significativos en dimensiones de la construcción de paz en las que sobresale el fortalecimiento de actividades productivas que reemplazan las economías ilícitas, así como la reconstrucción de relaciones en comunidades divididas por el conflicto. Tal como se enfatizó en el capítulo 3, es también un aporte el que esta iniciativa se desarrollara en contextos donde la guerra y la violencia directa continúan siendo una realidad, lo que permitió incluir en la agenda territorial la implementación de estrategias para la construcción de paz más allá de las contempladas por el enfoque realista.

La inclusión de estrategias que buscaban el fortalecimiento socioeconómico de los habitantes de estas comunidades, así como la generación de capacidades para la gestión de los conflictos, demuestran que el programa NTP se aproxima desde su concepción a los planteamientos de las teorías de la Investigación para la Paz, que desde sus dos grandes referentes, Johan Galtung y John Paul Lederach, entienden la construcción de paz como un proceso que pasa por superar las causas estructurales de los conflictos como la pobreza, la inequidad y la exclusión, y que requiere de un enfoque integral.

Al entender la paz más allá del fin de la guerra o la ausencia de la violencia directa, el programa NTP converge con los planteamientos sobre paz positiva y negativa de Galtung. Las líneas que promueven la generación de oportunidades para mejorar las condiciones socioeconómicas y la participación política son esenciales dentro de un entendimiento de la paz positiva, que contempla transformaciones estructurales a nivel político, socioeconómico y cultural.

¹⁴² Miguel Barreto Henriques, “La paz de los “pequeños nadas”: una mirada desde los Laboratorios de Paz en Colombia”, *Revista Javeriana* 148, no. 789 (2012): 64 – 77.

¹⁴³ Los Laboratorios de Paz I, II y III se implementaron entre los años 2002 y 2011, entre los cuales fue predominante la ejecución de la política de seguridad democrática del presidente Álvaro Uribe, la cual tuvo entre sus pilares la consolidación del control estatal sobre la totalidad del territorio a través de la presencia de la Fuerza Pública y de su capacidad para ejercer el poder coercitivo del Estado, tal como está establecido en la política de la Presidencia de la República y el Ministerio de Defensa Nacional, publicada en 2003. Desde esta definición, la paz era un estado alcanzable mediante el ejercicio de la ‘mano firme’ con los grupos armados al margen de la ley, por lo que los Laboratorios de Paz representaban una innovación y un choque al tener una filosofía centrada en la superación de las causas estructurales del conflicto y en el desarrollo económico de los campesinos a nivel regional.

Así, como se evidenció en los hallazgos de la PCIA, las visiones sobre la paz de los habitantes del Guaviare confluyen con la idea de una paz positiva que permita superar la violencia cultural y estructural. En ese sentido, NTP es una experiencia que adquiere significado al analizarse bajo los planteamientos de Galtung, los cuales son correspondidos desde el ejercicio de construcción de paz que estudia esta investigación.

Los aportes a la construcción de una paz positiva, sin embargo, no pueden sobredimensionarse y se encuentran limitados a factores como el porcentaje reducido de población intervenida, por lo que la propuesta de NTP si bien busca a través de diversos proyectos aportar a la solución de las causas profundas del conflicto, no genera reformas estructurales y transformaciones de fondo a nivel político y socioeconómico como se requerirían para superar efectivamente la violencia estructural.

Por otra parte, en el capítulo tres se resaltó como un impacto positivo para la construcción de paz el que este programa se implemente aún en medio de condiciones de violencia directa. En este punto, la experiencia práctica plantea una inquietud al desarrollo teórico de Galtung y es si es posible construir una paz positiva sin que exista, simultáneamente, la paz negativa, lo cual no se encuentra resuelto dentro del marco de esta teoría.

Tal como se identificó en la PCIA, el programa NTP tiene impactos significativos en al menos cuatro de las cinco dimensiones determinadas por Kenneth Bush para valorar, en la práctica, la construcción de paz, por lo que a primera vista se podría afirmar que son procesos paralelos e independientes. Sin embargo, la experiencia de las comunidades, así como el ejercicio metodológico de Bush, desafían esta afirmación, pues el desarrollo de este tipo de iniciativas y el capitalizar las oportunidades para la paz depende directamente de la situación que se vive en términos de violencia directa.

Uno de los beneficiarios destacó que las condiciones de seguridad física durante el periodo de implementación del programa, que presentaron una mejoría relacionada con las acciones de la Fuerza Pública durante la década anterior, así como con el proceso de paz que se encontraba en curso, permitió que los campesinos, por ejemplo, pudieran participar en este tipo de iniciativas sin tener miedo de ser señalados por la guerrilla predominante en el departamento.

Siendo este un impacto positivo de las condiciones del entorno hacia el programa, también es claro que su implementación se llevó a cabo en un territorio donde subsisten prácticas asociadas a la violencia como la extorsión e incluso donde existen territorios de difícil acceso por sus condiciones de seguridad que fueron una limitación para potenciar la construcción de paz positiva en este territorio.

En esta dirección, Ariel Mosquera, enlace territorial de Prosperidad Social para la ejecución de NTP en el Guaviare, afirmó que:

“Hay muchas partes donde hubiéramos querido ingresar y no se pudo por temas de orden social (...) sobre todo zonas muy alejadas de los municipios de El Retorno, Calamar y Miraflores. Al ver el eje del trabajo, Miraflores sufrió por el tema de distancia y porque allí el componente de los grupos armados es muy fuerte (...) es lamentable porque sabemos que tiene más necesidades que los demás municipios, pero el hecho de que solamente se pueda ir por avión y que exista esa problemática lo hizo muy difícil”¹⁴⁴.

Desde esta perspectiva, adquiere relevancia tanto la transformación de las llamadas ‘causas profundas’ del conflicto, como la necesidad de reducir la violencia directa y construir la paz también con los actores ilegales, en tanto la ausencia de paz negativa puede ser un obstáculo para la construcción de paz positiva, al ser, como se evidencia en las palabras del enlace territorial, vulnerable a las dinámicas de conflicto del territorio.

A la luz de los lentes teóricos descritos por Lederach, el programa NTP demuestra de manera práctica los elementos que conforman el marco integrador para la paz y, entre ellos, la pirámide de enfoques y actores que intervienen en la construcción de paz, en el que, de acuerdo con el autor, el vértice superior de la pirámide representa a las élites de la sociedad (líderes políticos, religiosos y militares de alto nivel); la base representa a líderes de base; y los líderes étnicos, religiosos, intelectuales y sociales constituyen un nivel medio que se involucra con los otros dos niveles.

Subyace al modelo del programa NTP la idea de que, al apoyar proyectos concretos implementados por organizaciones de base en los municipios seleccionados, es posible fomentar nuevos modos de relacionamiento basados en valores positivos para la

¹⁴⁴ Ariel Mosquera (enlace territorial de PS para el programa NTP), entrevista con la autora, Bogotá, agosto de 2017.

reconciliación y la paz, la confianza, la reciprocidad, y la acción colectiva, en las comunidades donde se encuentran estos beneficiarios. A su vez, esto apalanca la creación de condiciones favorables para la transformación de los conflictos y la construcción de paz en los territorios.

¿Fue, en la práctica, una iniciativa que aportó a la transformación de las conflictividades existentes en el departamento del Guaviare? Para dar respuesta a este interrogante se analiza el programa desde la teoría propuesta por Lederach, en la que la capacidad de las personas de generar y construir la imaginación moral, alcanzada a través de capacidades que permiten relacionarse con otros, incluyendo a los ‘enemigos’ y diferentes, hace posible esta transformación.

Al revisar sus contribuciones a la transformación de los conflictos que subsisten en el territorio, la PCIA permitió identificar las oportunidades del programa NTP en ello al reconocer el potencial constructivo de los conflictos. El programa brindó herramientas para que los beneficiarios empezaran a construir y movilizar esa ‘imaginación moral’, fortaleciendo sus capacidades para gestionar los conflictos, siendo parte de nuevos escenarios de diálogo y de otros espacios formales e informales de participación, más no logró transformar las conflictividades latentes en la región, para lo que se requiere superar aspectos estructurales. Esto representa un primer paso y debe valorarse positivamente siempre y cuando estos impactos se mantengan y potencien en el mediano y largo plazo.

En esta dirección, el modelo promovido por NTP retoma elementos propuestos por Galtung y Lederach, consolidándose como una propuesta que tiene en cuenta los aportes teóricos de la *Peace Research*, pero confrontándolos con los desafíos propios de la realidad en su implementación.

4.2 La construcción de paz ‘desde abajo’ en NTP

El programa Nuevos Territorios de Paz fue concebido a partir de un modelo en el que convergen actores de los tres niveles de la pirámide de Lederach bajo la premisa de crear una red entre ellos, necesario para la construcción de paz desde esta perspectiva teórica. Desde la definición del programa se indica que este “promueve un modelo de acción en el que convergen la institucionalidad pública y organizaciones de la sociedad

civil, con el apoyo de la cooperación internacional”¹⁴⁵. Así, plantea esa infraestructura que prevé los mecanismos para integrar las acciones de actores de alto, medio y bajo nivel que contribuyan a alcanzar las transformaciones necesarias para alcanzar la paz.

En correspondencia con esta propuesta del autor, el modelo promovido por NTP entiende la construcción de paz como un proceso multinivel en el que participan diversidad de actores, de base institucional y social. En este, principalmente se tiene como actores al Gobierno nacional y a las autoridades políticas departamentales y municipales; a la Unión Europea, y a las organizaciones locales agrupadas en el consorcio Deispaz, así como a toda la población beneficiaria: los campesinos, indígenas, desplazados, entre otras poblaciones, así como las asociaciones que los agrupan, es decir, que se encuentran liderazgos de los niveles I y III.

Este esquema sirve como herramienta para entender la naturaleza de los diferentes actores que intervienen en el programa y esbozar la articulación que debe surgir entre ellos, pero en la práctica este proceso es mucho más complejo que lo planteado por Lederach. Si bien los testimonios de los funcionarios destacan los procesos de articulación entre los diferentes actores, como se mencionó en el capítulo anterior, los beneficiarios del programa no reconocen manifiestamente a los actores del nivel I de la construcción de paz, particularmente, al Estado colombiano y en representación suya a Prosperidad Social, sino que resaltan esencialmente los liderazgos locales alrededor de su ejecución, centrándose principalmente en el consorcio Deispaz. Así, aunque los recursos provienen de actores que se encuentran en la parte superior de la pirámide, parece ser que no se consolida una mayor conexión con la base de esta, lo que, tal como se analizó en la PCIA, representa una oportunidad desaprovechada para aumentar la confianza en las autoridades políticas centrales y aportar a la construcción de paz desde esta dimensión.

Esto lleva a preguntarse hasta qué punto esta articulación resulta ser principalmente administrativa, más no conlleva a un verdadero diálogo entre los niveles propuestos desde la teoría que sin duda sería necesario para construir la paz de manera conjunta, en una lógica territorial, pero contando con una visión macro entre los actores: el Gobierno central, la cooperación internacional, las autoridades regionales y las comunidades involucradas.

¹⁴⁵ “Documento Conpes 3731 - Importancia estratégica del programa Nuevos Territorios de Paz”.

Dentro de este esquema y por el enfoque del programa, es necesario analizar también el rol que ocupan los actores de base dentro de la ejecución del programa. De acuerdo con Francisco García, jefe de Cooperación de la Delegación de la Unión Europea en Colombia:

“Con el programa Nuevos Territorios de Paz se capacitó a las comunidades para tener voz sobre su destino. Ahí es desde nuestro punto de vista donde la sociedad colombiana construye la paz, de abajo para arriba. Eso significa capacitar a las organizaciones, que la gente se organice para tener voz (... Lo hicimos) bajo uno de los lemas de este programa, que era ‘sabemos cómo: no vengan a decirnos desde allá arriba, desde Bogotá, qué tenemos que hacer en esta vereda; nosotros sabemos cómo’ y el programa lo que hecho es darles las herramientas para poder expresar esa voz y poner en marcha lo que han decidido”¹⁴⁶.

Esta premisa del programa NTP que vincula la paz sostenible al nivel local y a la base de la pirámide propuesta por Lederach es ampliamente aceptada entre estudiosos y practicantes de la construcción de paz, como ONG y organismos de cooperación internacional.

Sin embargo, el trabajo de campo y la valoración en las dimensiones planteadas por el profesor Kenneth Bush sirven como insumo para problematizar el significado de esta construcción de paz desde abajo, así como el rol de estas organizaciones de base.

En primer lugar, existe una dificultad frente a la composición de las bases sociales auténticas de estas comunidades y esta es aún mayor al analizarla en términos de organizaciones sociales. Particularmente, en el Guaviare, Ana Isabel Gavilán, directora de Deispaz, explica que existen muchas organizaciones sociales, en las que muchas veces no es claro el interés común, la motivación o el origen comunitario que las vincula. Además, esto lo demostró un diagnóstico inicial elaborado por Deispaz en el que se identificó la

¹⁴⁶ Francisco García (jefe de Cooperación de la Delegación de la Unión Europea en Colombia), intervención en el foro ‘Comunidades constructoras de paz en medio del conflicto’, Bogotá, abril de 2017.

existencia de 435 organizaciones en el departamento, de las cuales “cientos de ellas son inexistentes y solo se encuentran en las bases de datos en las instituciones”¹⁴⁷.

“Durante el trabajo que hicimos con las organizaciones sociales, yo les preguntaba a los representantes ‘¿ustedes por qué se crearon? ¿cuál fue el interés para crear esta organización?’ y la respuesta era que había un proyecto y les iban a dar una plata, pero necesitaban estar compuestos como organización. Así uno sabe que muchas veces no tienen una causa común”, asegura Gavilán.

Otro elemento a considerar es la calidad y autenticidad de la labor desarrollada por estas organizaciones, en referencia a su participación en iniciativas como Nuevos Territorios de Paz, en las que, como demostró la PCIA, se observa una alta disposición para participar, pero no es claro si esto se produce por un interés genuino en potenciar las oportunidades para construir la paz o por un interés de acceder a los recursos entregados.

Por otra parte, en la búsqueda de construir la paz en un territorio como el Guaviare no basta con trabajar y fortalecer las organizaciones de base social, que, por demás, presentan los obstáculos ya mencionados, si desde el Gobierno nacional no se generan las transformaciones necesarias para la superación de la violencia estructural y cultural, en términos de Galtung, lo que representa límites a su potencial para la transformación de los conflictos.

Un ejemplo concreto de esto es el fortalecimiento de las fincas campesinas como modelos productivos, que, aunque evidencia un proceso muy valioso de transformación en las 20 fincas seleccionadas, termina obteniendo un impacto limitado porque la región enfrenta grandes retos en materia de infraestructura y de conectividad vial y comercial con los territorios más apartados.

Desde este punto de vista, investigadores como Lederach y otros académicos y practicantes de la construcción de paz pueden haber sobrevalorado el rol de estas organizaciones y actores de base social. En este sentido, bien señalan los autores Oliver Ramsbotham, Tom Woodhouse y Hugh Miall, que la construcción de la paz desde abajo no debe entenderse como una panacea, que evite los desafíos complejos de la resolución de

¹⁴⁷ “Caracterización de organizaciones sociales del departamento del Guaviare”, consorcio Deispaz, consultada el 1 de septiembre, 2017, https://issuu.com/consorciodeispaz/docs/producto_25_organizaciones_sociales

conflictos contemporáneos y la consolidación de la paz en todos los niveles y dimensiones del conflicto¹⁴⁸.

4.3 Socios estratégicos territoriales como actores constructores de paz

Nuevos Territorios de Paz tiene un diferencial frente a otro tipo de iniciativas de construcción de paz que tienen como origen la cooperación internacional. En concordancia con su premisa de fortalecer iniciativas de la sociedad civil para la construcción de paz, el programa contó con socios estratégicos territoriales de naturaleza local para su implementación, en aras de articular el trabajo en el nivel territorial y al mismo tiempo “fomentar capacidades locales y regionales para la construcción de condiciones proclives al desarrollo y la convivencia pacífica”¹⁴⁹.

Desde la pirámide de Lederach es un reto clasificar a estos actores, ya que, si bien son organizaciones nativas de los territorios, sus liderazgos y acciones superan este escenario y se aproximan más a un nivel intermedio, el cual ocupa un rol protagónico dentro de este esquema pues de acuerdo con el autor este “tiene el potencial de ayudar a establecer una infraestructura interna basada en los conocimientos y las relaciones a fin de mantener el proceso de construcción de paz”¹⁵⁰.

Los testimonios recogidos en el marco de esta investigación demuestran que el trabajo desarrollado con el consorcio Deispaz, principal socio estratégico en el departamento del Guaviare, fue definitivo para lograr los impactos alcanzados y que en efecto esta organización logró establecer esta infraestructura e incluso sentó las bases para la labor desarrollada por las demás organizaciones aliadas.

En palabras de Ariel Mosquera, enlace territorial de Prosperidad Social, “el gran aporte de Deispaz fue consolidar la base y la plataforma de lo que hizo el programa en el territorio, lo que generó su posicionamiento en el departamento y le dio visibilidad regional y nacional”¹⁵¹.

¹⁴⁸ Ramsbotham, Woodhouse y Miall, “Peacebuilding”, 226. Traducción propia.

¹⁴⁹ “Documento Conpes 3731 - Importancia estratégica del programa Nuevos Territorios de Paz”.

¹⁵⁰ Lederach, *Construyendo la paz*, 80.

¹⁵¹ Ariel Mosquera (enlace territorial de PS para el programa NTP), entrevista con la autora, Bogotá, agosto de 2017.

En las narrativas de los beneficiarios es posible identificar algunas características del socio estratégico territorial referenciadas como positivas, como la conformación de un equipo local y la transparencia en la convocatoria y administración de los recursos. Así lo afirma uno de los entrevistados:

“Este ha sido uno de los mejores trabajos aquí en el Guaviare, ejemplar; no quiere decir que lo que viene del interior del país no sirva, también trae buenos aprendizajes. Pero lo más bueno fue el estar en el lugar de los hechos, tener el dedo en la llaga, porque una cosa es uno pensar detrás de un escritorio y otra muy diferente venir a colocarlo aquí, donde las circunstancias son distintas. También que lo que recibieron nos lo entregaron directamente a nosotros los campesinos”¹⁵².

Al trabajo desarrollado por estos socios territoriales se suma también un grupo de aliados y organizaciones internacionales y de orden nacional. En este sentido, entre las conclusiones planteadas por el estudio elaborado por Corpovisionarios, se destaca que existe una disyuntiva entre la capacidad y representatividad de los diferentes socios. Así, algunos que demuestran una capacidad operativa fuerte, como la OIM, el PNUD, el IGAC, Patrimonio Natural y la FAO, tienen la desventaja de no tener representatividad ni continuidad en el territorio; mientras otros, de naturaleza principalmente local, tienen mayor representatividad, pero menor capacidad operativa¹⁵³.

Si bien el programa deja como lección la necesidad de trabajar en el territorio de la mano de operadores locales que sean reconocidos y aceptados por los habitantes de la región, el gran reto es consolidar operadores locales más conscientes de su territorio y con mayores capacidades de gestión para que este proceso sea exitoso y puedan convertirse en agentes para la consolidación de la paz local y regional.

Una investigación futura permitiría profundizar en este rol, desarrollar una mejor comprensión de las contribuciones de estas organizaciones para la construcción de paz y analizar las ventajas comparativas, limitaciones, riesgos y factores que determinan el impacto del trabajo realizado por estos actores.

¹⁵² Flaviano Mahecha (beneficiario del programa NTP), entrevista con la autora, San José del Guaviare, septiembre de 2017.

¹⁵³ “Tejiendo acciones de paz”, 95.

4.4 Un análisis desde la PCIA

Este capítulo, que buscó establecer un diálogo entre la teoría y la práctica de la construcción de paz, plantea también un ejercicio similar para valorar el uso de la propuesta de *Peace and Conflict Impact Assessment* como marco analítico de esta investigación.

Durante su aplicación y al analizar los relatos recogidos, sobresalen como premisas básicas de esta propuesta los planteamientos realizados por Johan Galtung y John Paul Lederach. Del primero, comparte su noción de paz positiva, en tanto entiende la construcción de paz como “un proceso doble que requiere la deconstrucción de las estructuras de violencia y la construcción de estructuras de paz”¹⁵⁴.

A la luz de los planteamientos de Lederach, subyace a esta metodología la idea de que los conflictos forman parte de la naturaleza de las comunidades y de que es posible transformarlos, así como la concepción de la construcción de paz ‘de abajo hacia arriba’, al proponerse realizar una lectura en la que las comunidades son las voces expertas para evaluar los procesos e iniciativas que buscan aportar a la paz.

La puesta en práctica de esta metodología permite reconocer su utilidad como herramienta para conocer y sistematizar en cinco dimensiones los impactos en la construcción de paz y generación de conflictos de una iniciativa de la naturaleza de Nuevos Territorios de Paz.

En esta dirección, se identifican tres elementos por los que sobresale esta herramienta y son, principalmente, que reconoce la necesidad de desarrollar una comprensión del entorno y las condiciones bajo las cuales pueden ocurrir los impactos, es decir, que es sensible al contexto; que demuestra que todos los proyectos de desarrollo que se ejecutan en zonas de conflicto, independientemente de si buscan de manera explícita aportar a los procesos de construcción de paz, tienen impactos en la paz y los conflictos; y, finalmente, que plantea la importancia de diferenciar los impactos probables de aquellos menos visibles y esperados.

Sin embargo, con el ejercicio se devela también una limitación importante de la propuesta elaborada por Bush. Si bien el autor plantea las dimensiones de impacto y las preguntas clave frente a cada una de ellas, no establece de manera clara la forma en que se deben valorar estos impactos o el lente para entender la lectura realizada. Para resolverlo, la

¹⁵⁴ Bush, *A measure of peace*, 33. Traducción propia.

investigación hace este análisis a la luz de las teorías que constituyen su marco teórico, que, integrado a la metodología, podría fortalecerla para la aplicación en la práctica.

CONCLUSIONES

Luego de realizar un análisis desde la praxis y la teoría del programa Nuevos Territorios de Paz en el departamento del Guaviare, es posible concluir que este se constituye como una alternativa para fomentar procesos de construcción de paz en la lógica territorial, tal como lo demuestran los impactos identificados por medio de la Evaluación de Impactos sobre la Paz y los Conflictos.

Desde la lectura de los participantes y ejecutores del programa, NTP aportó elementos que indican una aproximación a condiciones propicias para la construcción de paz como la promoción de capacidades para la gestión de los conflictos, la creación de escenarios y mecanismos de diálogo entre sectores de la población con relaciones fragmentadas, el fortalecimiento del trabajo cooperativo entre los campesinos y las organizaciones participantes, el mejoramiento de las relaciones con las autoridades políticas y de la confianza hacia las instituciones y la comunidad, y la desincentivación de las economías ilícitas presentes en el departamento a través del fortalecimiento de proyectos productivos de familias excocaleras, entre otras acciones.

Estos impactos adquieren mayor significado en la medida en que el modelo promovido por el programa converge con la visión de la paz de los habitantes del territorio, en tanto una de sus grandes apuestas es el fortalecimiento socioeconómico y, como se describió en el capítulo tres, para los participantes el empleo y la generación de oportunidades es lo que impide el surgimiento de nuevas conflictividades. La experiencia evidenció que alrededor del eje de inclusión socioeconómica y de fortalecimiento de actividades productivas pueden consolidarse otras acciones que aportan a la generación de una cultura de paz, como, por ejemplo, a través del fomento del trabajo colaborativo y la acción colectiva entre los habitantes, el diálogo institucional, el encuentro, la recuperación de la confianza entre los pobladores y la reconciliación.

Así mismo, el fortalecimiento de actividades productivas, a través del mejoramiento de las fincas como modelos sostenibles o de las organizaciones sociales de base, es una oportunidad para construir la paz, contrarrestando las economías ilegales y la violencia que alrededor de estas se genera.

Es necesario señalar, sin embargo, que la aproximación que realiza el programa NTP es importante pero limitada para la generación de procesos de construcción de paz en el departamento. Al analizar los impactos desde la PCIA, se concluye que estos se encuentran esencialmente en el nivel micro de la sociedad, es decir, el individual, lo que significa que está restringido a los beneficiarios del programa y participantes directos, que según la cifra reportada por los ejecutores fue de 5.100 personas. Algunas acciones, particularmente en la dimensión de los procesos políticos, logran trascender al nivel meso de las comunidades, más no existe una interconexión sólida con los actores de la cima de la pirámide que posibilite de forma explícita que los procesos desarrollados en este territorio tengan un impacto macro y que los aspectos estructurales de las conflictividades latentes en la región puedan superarse.

NTP es una experiencia valiosa frente a lo que significa construir la paz en Colombia en la lógica territorial, cuyas lecciones y aprendizajes resultan pertinentes en términos de los retos que plantea para el país la implementación de los Acuerdos de Paz con las FARC y la formulación de políticas públicas para un escenario de posconflicto.

En primer lugar, la aplicación de la PCIA demuestra que esta iniciativa genera escenarios, actitudes y comportamientos necesarios para transformar las dinámicas de los conflictos desde la base de los actores en el nivel local y regional, pero no logra trascender e incidir en aspectos estructurales de las conflictividades territoriales, lo que a su vez limita su potencial. Por ello, es clara la necesidad de que iniciativas como estas logren generar un verdadero diálogo e interlocución entre los actores de la pirámide descritos por John Paul Lederach para que en efecto esta infraestructura para la paz pueda generar los procesos de cambio social que la construcción de paz demanda.

En esta dirección se resaltó en el capítulo anterior que, si bien son muy valiosos estos procesos de transformación desde la sociedad civil y no hay duda de que este es un actor definitivo, su rol puede sobrevalorarse y no ser suficiente para sortear los desafíos para consolidar la paz en todos los niveles y dimensiones.

Lo anterior, además, teniendo en cuenta que no se alcanzan los impactos esperados frente al empoderamiento de las organizaciones sociales y que, como destaca la directora del consorcio Deispaz, para fortalecer el liderazgo de los actores de base se requieren

procesos de más larga duración y centrados en organizaciones “de mayor calidad, con una base social sólida y un origen comunitario definido”.

Así mismo, en iniciativas de esta naturaleza resulta esencial que existan condiciones de seguridad que permitan la consolidación de los procesos de construcción de paz. En este sentido, el análisis muestra que una paz sostenible y duradera requiere tanto de la paz positiva como de la negativa. El cese a la violencia no logra poner fin a todas las conflictividades que existen a nivel territorial, pero tampoco son suficientes las estrategias para transformar las causas profundas del conflicto si persisten las acciones que generan violencia directa a los habitantes, como se mencionó en el capítulo cuatro al hablar de las limitaciones del programa NTP.

El programa NTP encontró en el contexto político actual una gran oportunidad para potenciar y catalizar sus impactos. A diferencia de los Laboratorios de Paz, que se implementaron en una coyuntura en la que “las políticas públicas y la aproximación gubernamental al conflicto (estaba) por caminos divergentes a (estas) propuestas regionales”¹⁵⁵, esta iniciativa tuvo como telón de fondo el proceso de paz que se adelantaba en La Habana, que, si bien generó incertidumbre en el departamento, permitió en todo caso que la propuesta y el enfoque de construcción de paz que desde allí se estaba fortaleciendo fuera correspondido desde la agenda política nacional.

Muestra de ello es que, como señala el funcionario de Prosperidad Social, Ariel Mosquera, los Acuerdos de Paz integran la agenda y las perspectivas que hicieron parte del programa, en temas estructurales como la transformación productiva del campo y la participación política de los habitantes, por lo que “se esperaría que lo logrado sea una ruta para el territorio en la implementación”. En este mismo sentido, el funcionario indica que la expectativa es que este camino recorrido sea de utilidad para avanzar hacia la paz en el departamento:

“Todos los proyectos que están llegando a la región tienen un enfoque de construcción de paz que no es ajeno al trabajo que hizo NTP. Por eso, lo que esperamos es que las herramientas, las metodologías, los diagnósticos y toda la información que se generó a través del programa sea un aporte para la labor

¹⁵⁵ Miguel Barreto, “Laboratorios de paz en territorios de violencia(s) ¿abriendo caminos para la paz positiva en Colombia?” (Tesis de Doctorado, Universidad de Coimbra, 2012), 678.

de entidades como la Agencia de Renovación del Territorio, la Agencia de Desarrollo Rural, la Agencia Nacional de Tierras. Solo así no repetiremos acciones, sino que se retomará lo hecho para poderlo mejorar”¹⁵⁶.

Sin embargo, tras poco más de un año de finalizar la ejecución del programa, no es clara la forma en que esta experiencia local aporta al esfuerzo nacional hacia la paz, ni de qué manera los nuevos programas y agencias que llegan al departamento aprovechan las lecciones, buenas prácticas y aprendizajes obtenidos de manera óptima para fortalecer los procesos.

Uno de los obstáculos más complejos para que una iniciativa de esta naturaleza pueda consolidar los impactos alcanzados es la sostenibilidad en el tiempo. El hecho de que a la fecha no tengan continuidad los procesos desarrollados ni que estos hayan sido apropiados por las instituciones que se encuentran en el territorio se percibe negativamente por parte de los beneficiarios y puede transformarse en una conflictividad hacia el futuro.

En este punto, preocupa a los habitantes de la región que, tras la desmovilización de los miembros de la guerrilla de las FARC, esta y otras iniciativas que buscan fortalecer a los campesinos y a las organizaciones de base no tengan ninguna continuidad pues se percibe que en la región los recursos de inversión provenientes del Gobierno nacional y de la cooperación internacional serán destinados a esta población, lo que puede ser el detonante de nuevas conflictividades en el territorio. En palabras de un líder comunitario:

“Somos muy conscientes de que esa paz también hay que hacerla y apoyar a la gente que estaba ahí. Pero es que aquí hubo grandes inconvenientes y hay grandes resentimientos. Que hoy nos vengán a decir que al que mató a mi mamá hay que darle plata o vivienda o comida porque era guerrillero, pues eso en nuestra mente no cabe. No para nosotros que hemos trabajado duro. Qué bueno sería que se premiara no solamente al que derramó sangre, sino al que estuvo entre la espada y la pared, que fuimos nosotros los campesinos”¹⁵⁷.

Esta preocupación ahonda un sentimiento de contradicción que es expresado por diferentes entrevistados, para quienes es muy difícil aceptar los procesos que se adelantan en el departamento para la reintegración de los exguerrilleros, cuando sigue siendo parte de

¹⁵⁶ Ariel Mosquera (enlace territorial de PS para el programa NTP), entrevista con la autora, Bogotá, agosto de 2017.

¹⁵⁷ Entrevista con beneficiario del programa NTP.

su cotidianidad la presencia de actores armados así como el cobro de extorsiones, “que van desde 10.000 o 20.000 pesos mensuales por cabeza de ganado hasta 300.000 por cada cosecha de coca”¹⁵⁸ y que mantienen esa norma informal por la que “todo lo que se mueve por el departamento paga”.

En esta dirección, la directora del consorcio Deispaz manifiesta haber puesto en conocimiento de diferentes agencias nacionales e internacionales esta inquietud de los habitantes del departamento. “Les hemos dicho que la inversión no se puede concentrar únicamente en esta población, porque entonces el mensaje que se está enviando es que el Gobierno premia esos comportamientos”, asegura.

Otra de las lecciones que aporta la experiencia de NTP en el departamento del Guaviare es la importancia de la participación de un socio local. En el caso del programa NTP en Guaviare, el consorcio Deispaz permitió el posicionamiento del programa en el territorio y también a nivel nacional.

A lo largo de esta investigación se puso a prueba la propuesta metodológica del profesor Kenneth Bush para conocer los impactos generados por el programa NTP sobre la paz y los conflictos. En un contexto político como el que actualmente experimenta Colombia, es necesario promover y consolidar el uso de herramientas como la PCIA para dimensionar los impactos de un sinnúmero de iniciativas y programas que surgen en escenarios de posconflicto. Estas herramientas, siempre y cuando indaguen por los impactos menos visibles y mantengan la distancia frente a las evaluaciones por indicadores de desarrollo, son esenciales para llevar a cabo la planificación y ejecución de acciones que verdaderamente puedan aportar a avanzar en el camino hacia la paz en el país.

Para ello, es necesario que evaluaciones como la PCIA puedan superar limitaciones que han sido descritas por investigadoras como Tanya Spencer y Thania Paffenholz¹⁵⁹, relacionadas con la existencia de una ‘anarquía metodológica’ ocasionada por la ausencia de marcos unificados que permitan realizar evaluaciones comparativas y acumular

¹⁵⁸ “En los antiguos santuarios de las Farc, las disidencias asustan”, El Tiempo, consultado 29 de octubre, 2017, <http://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/disidencias-tienen-control-de-antiguas-zonas-de-control-de-las-farc-informe-145762>

¹⁵⁹ Tanya Spencer, "A Synthesis of Evaluations of Peacebuilding Activities Undertaken by Humanitarian Agencies and Conflict Resolution Organizations", 1998; Thania Paffenholz, "Third-generation PCIA. Introducing the Aid for Peace Approach", 2005.

aprendizajes. Para que esto sea posible, también se requieren consensos en relación a los conceptos que se están valorando, como paz, *peacebuilding*, *peacekeeping* y *peacemaking*.

Finalmente, para concluir se retoma una de las interrogantes con las que inició esta investigación y es si este programa aporta a la construcción de nuevos territorios para la paz en Colombia y puede entenderse como un modelo replicable para otras regiones.

El trabajo demuestra que, en efecto, NTP plantea un enfoque que permite generar condiciones propicias para la transformación de los territorios hacia la paz, en especial, en el nivel micro y meso, por lo que su principal desafío es articular a los diferentes actores de manera que la experiencia y los procesos que desarrolla puedan trascender el ámbito territorial y generar una interlocución en doble vía, necesaria para alcanzar tanto la paz positiva como negativa.

Sin duda, es una experiencia de gran relevancia frente al reto que enfrenta el país de construir los nuevos territorios para la paz. Es en este escenario en el que el modelo promovido desde este programa se constituye como un referente a seguir, más no como una receta única e infalible, pues, tal como demostró el análisis realizado a través de la PCIA a través de lectura de los protagonistas del proyecto, los impactos en la generación de condiciones para la paz dependerán de la capacidad de los actores políticos y de la sociedad civil para dotarlo de significado desde el nivel territorial, de manera que considere las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de cada comunidad, así como sus relaciones con las causas y efectos del conflicto.

Anexo 1. Matriz de riesgos y oportunidades

| MATRIZ DE RIESGOS Y OPORTUNIDADES IMPACTO DEL ENTORNO (DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE) EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA NTP | | |
|--|---|---|
| FACTORES CLAVE | RIESGOS ¿Cómo pudo este factor afectar el programa? | OPORTUNIDADES ¿Cómo pudo este factor clave proporcionar oportunidades para incrementar la efectividad o eficiencia del programa? |
| Territorio | <ul style="list-style-type: none"> - Disputas territoriales ligadas a la ocupación y uso de la tierra, así como a la definición de los resguardos indígenas y de las zonas de reserva forestal. - Iniciativas limitadas por características geográficas del territorio y accesibilidad. | <ul style="list-style-type: none"> - La implementación de NTP debe permitir generar un diálogo en torno a la ocupación y uso del territorio con el fin de armonizar y consensuar entre pobladores indígenas, colonos y campesinos. |
| Contexto Político | <ul style="list-style-type: none"> - Articulación débil con los gobiernos locales, departamental y nacional y desconfianza hacia la institucionalidad. - Incertidumbre ocasionada por el proceso de paz y la firma de los Acuerdos con la guerrilla de las | <ul style="list-style-type: none"> - El programa NTP puede convertirse en un catalizador para trabajar desde el Gobierno central junto a la institucionalidad regional para transformar las relaciones de confianza y generar nuevas formas de relacionamiento con las autoridades políticas. - En clave de oportunidad, NTP promovió una pedagogía frente a los Acuerdos de Paz para acercarlos a la |

| | | |
|----------------------------|---|---|
| | FARC. | población. Una disminución del control territorial de la guerrilla de las FARC permite a los campesinos participar en otra serie de procesos, en los que alegan no habían podido ser parte en el pasado por ‘prohibición’ del grupo armado. |
| Contexto Militar | <p>- Presencia de grupos armados al margen de la ley.</p> <p>Durante la implementación del programa estaban en la región los Frentes 1 y 7 de las FARC. Tras la firma del acuerdo de paz con esta guerrilla se mantienen en la región los dos frentes disidentes.</p> <p>- Aparición de nuevos actores armados ilegales en el territorio.</p> | - Disminución de la violencia directa y de los hechos victimizantes originados por el conflicto armado. |
| Factores económicos | - Presencia de cultivos ilícitos en la región. | - Es una oportunidad en la medida en que el departamento ya no es uno de los mayores cultivadores y durante varios años ha iniciado un proceso de sustitución por otras actividades económicas. Se evidencia disposición para adoptar alternativas productivas por parte de los campesinos. |
| Socio del programa | - Dificultades administrativas en temas de procedimientos con Prosperidad Social y la Unión Europea. | <p>- Capacidad de adaptación del socio estratégico.</p> <p>- Al finalizar el proceso, participantes y representantes de las organizaciones destacan características que aportaron a</p> |

| | | |
|--|--|--|
| | | <p>la implementación del programa NTP:</p> <ul style="list-style-type: none">- Reconocimiento de las tres organizaciones que conforman el consorcio Deispaz.- Labor previa que han desarrollado en la región.- Conformación de un equipo de trabajo local. |
|--|--|--|

Anexo 2. Evaluación de Impactos en Paz y Conflictos (PCIA)

| EVALUACIÓN DE IMPACTOS DEL PROGRAMA NUEVOS TERRITORIOS DE PAZ SOBRE LA PAZ Y LOS CONFLICTOS EN EL DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE | | |
|--|--|--|
| IMPACTOS SOBRE LAS CONFLICTIVIDADES | ÁREAS DE IMPACTO | IMPACTOS SOBRE LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ |
| ¿Cómo pudo este programa generar conflictividades en estas áreas de impacto? | | ¿Cómo pudo contribuir este programa a construir paz y a gestionar las conflictividades? |
| <p>- El modelo del programa, al contemplar la entrega de recursos y el fortalecimiento económico tanto de las fincas campesinas como de las organizaciones sociales, puede ocasionar que el interés y disposición de los pobladores en vincularse a iniciativas de construcción de paz termine viéndose limitado y asociado a un interés para mejorar las condiciones económicas, dejando de lado su esencia como iniciativa de construcción de paz.</p> | <p>Capacidades para el manejo de los conflictos</p> | <p>- Posibilitando el diálogo en diferentes escenarios y con diversos actores, algunos de ellos en situaciones de conflicto, como, por ejemplo, los campesinos, colonos y comunidades indígenas, que participaron de manera conjunta en espacios de intercambio y aprendizaje.</p> <p>- Consolidando el consultorio en derechos humanos como el espacio más claro para la atención de las víctimas en el</p> |

| | | |
|---|---|---|
| | | <p>departamento, el cual brindó asesoría jurídica y psicosocial a los habitantes de los cuatro municipios, pero además los capacitó en mecanismos para la resolución de sus conflictos y protección de sus derechos.</p> |
| <p>- Aunque las fuentes consultadas para esta aplicación destacan la transparencia y convocatoria abierta del programa, algunos beneficiarios refieren que la entrega de recursos y ayudas económicas a un grupo tan limitado de beneficiarios (20, en el caso de las fincas campesinas fortalecidas por el consorcio Deispaz) pudo generar algunas situaciones de recelo y envidia con otros vecinos que no fueron seleccionados. Esto, sin embargo, se transformó en una oportunidad de construcción de trabajo colaborativo a través de las giras de conocimiento promovidas por el programa, en las que participaron tanto beneficiarios como otros habitantes de los</p> | <p>Conflictos (armados y no armados) y seguridad</p> | <p>- Sosteniéndose durante todo el periodo de ejecución como una iniciativa que buscó aportar a la construcción de paz en un entorno en el que persisten prácticas asociadas a la violencia.</p> <p>- Mejorando la percepción de la seguridad física de los habitantes ligada a la institucionalidad que hizo presencia en el territorio a través del programa NTP.</p> <p>- Aportando a la transformación de los conflictos no violentos que existen en el departamento, a través de la promoción de</p> |

| | | |
|---|---|--|
| <p>municipios interesados en conocer las buenas prácticas que se estaban implementando en las fincas modelo.</p> | | <p>prácticas agropecuarias más sostenibles y sustentables que generaron conciencia en problemáticas ambientales como la deforestación.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sentando bases de seguridad alimentaria en las familias de las fincas campesinas fortalecidas como modelos productivos. |
| <ul style="list-style-type: none"> - El programa logró una articulación concreta con los gobiernos municipales y departamental para el periodo 2012 – 2015. Sin embargo, tras el cambio de administraciones no ha sido posible consolidar estos acercamientos, lo que impacta negativamente en la continuidad y sostenimiento del programa y, en definitiva, en los procesos de construcción de paz iniciados. - Si bien se resalta el aumento de la confianza hacia las instituciones y de la percepción de su legitimidad, en el departamento los pobladores no refieren de manera clara en sus | <p>Contexto y procesos políticos</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Promoviendo mayor articulación entre las autoridades políticas locales y departamentales y la sociedad civil. - A través de la institucionalización del Comité Técnico Ambiental de Ordenamiento Territorial, que generó un ejemplo emblemático de diálogo de las comunidades con las autoridades políticas e instituciones. - Con incidencia política por medio de la incorporación de los ejes |

| | | |
|---|--|--|
| <p>narraciones al Estado central como actor clave de este programa; por el contrario, se nombra de permanentemente al socio estratégico territorial y a la Unión Europea. Esto, si bien no genera una conflictividad, tampoco se consolida como una oportunidad para mejorar la confianza hacia el Estado, que es percibido, principalmente en lo local y departamental, como un ente corrupto.</p> | | <p>del programa en los planes de desarrollo municipal y departamental 2011 – 2015.</p> <p>- Generando mayor confianza en las instituciones como consecuencia de las buenas prácticas en convocatoria y transparencia desarrolladas por el socio estratégico territorial.</p> |
| <p>- El fortalecimiento de las fincas modelo de los campesinos, en un contexto como el del departamento en donde hay poca infraestructura, vías de acceso y comercio, puede ser causante de conflictividades futuras, como señalan en sus testimonios los beneficiarios.</p> | <p>Contexto y procesos económicos</p> | <p>- Fortalecimiento de alternativas productivas que contrarrestan las economías de la guerra en la región, principalmente, las vinculadas al cultivo, procesamiento y comercio de coca.</p> <p>- Generando alternativas productivas sostenibles y contribuyendo al mejoramiento de las condiciones de vida de los beneficiarios del programa.</p> |
| <p>- Al ser un programa que benefició a un porcentaje de la población muy limitado, sus</p> | | <p>- Aportando a la reconstrucción de relaciones y tejidos sociales</p> |

| | | |
|---|---|---|
| <p>contribuciones a la equidad son también limitadas.</p> <p>- Tras la entrega de los recursos y el fortalecimiento administrativo a las organizaciones de base fortalecidas, no se refleja un claro empoderamiento por parte de los líderes, que refieren constantemente estar estancados en sus procesos comunitarios al no contar con más recursos o proyectos para trabajar.</p> <p>- La corta duración del programa impide que procesos que requieren de cambios más profundos, como la transformación cultural hacia la paz, se vean interrumpidos y hacia el futuro generen impactos no deseados, como la percepción de que iniciativas de este tipo dejan a la población ‘a mitad de camino’.</p> | <p>Impacto social, empoderamiento y reconciliación</p> | <p>dentro de comunidades divididas, particularmente, a través del acercamiento entre campesinos, líderes de diferentes grupos vulnerables, indígenas y colonos.</p> <p>- Restableciendo lazos de solidaridad y de trabajo colaborativo entre la población participante en el programa, por ejemplo, a través de las giras de intercambio de conocimientos.</p> <p>- Promoviendo procesos de diálogo y reconciliación entre los habitantes de los municipios intervenidos.</p> <p>- Empoderando a los campesinos propietarios de las fincas modelo para trabajar en pro de mejorar sus condiciones y aportar al desarrollo regional.</p> |
|---|---|---|

Anexo 3. Cuestionario guía para entrevistas y preguntas orientadoras para la construcción de la PCIA¹⁶⁰

Tema I: Participación en el programa Nuevos Territorios de Paz

Información personal del beneficiario

- ¿En qué consistió su participación en el programa Nuevos Territorios de Paz?
- ¿Cómo conoció y se vinculó al programa?
- ¿En qué le aportó ser uno de los participantes del programa NTP?
- ¿Cómo percibe el trabajo del socio implementador?

Tema II: Percepción sobre paz y conflicto

- ¿Qué es para usted la paz?
- Desde su perspectiva, ¿cómo y en qué ayudó este programa a la construcción de paz en el departamento?
- ¿Cuáles son los principales conflictos que existen en el municipio y en el departamento?
- ¿Se presentó algún tipo de conflicto alrededor de la implementación del programa NTP?

Tema III: Impactos en paz y conflicto

Capacidades para la gestión de conflictos

Desde su perspectiva, el programa NTP:

- ¿Ayudó o impidió a las personas identificar y responder a las oportunidades de construcción de paz? ¿Cómo lo hizo?
- ¿Incrementó o hizo decrecer la habilidad de las personas para imaginar, describir y crear alternativas que aportan a la paz?

¹⁶⁰ “Evaluación de Impacto sobre la Paz y los Conflictos con enfoque de Reconciliación. Guía para la implementación”.

- ¿Cuáles fueron los obstáculos que impidieron impactos positivos en el proceso de construcción de paz?

Conflicto (armado y no armado) y seguridad

Desde su perspectiva, el programa NTP:

- ¿Afectó positiva o negativamente el sentimiento de seguridad de los individuos?
¿Por qué?
- ¿Afectó el entorno de conflicto violento positiva o negativamente? Si es así, ¿cómo lo hizo?
- ¿Generó mejoras en la seguridad política, económica, física, alimentaria de las personas? ¿Quién(es) se benefició y quién no? ¿Esto creó conflictos?
- ¿Ayudó a mejorar la comprensión y la capacidad de manejar las causas no militares del conflicto? (Por ejemplo, la degradación del medio ambiente, la escasez de los recursos, la manipulación política, la corrupción, etcétera.)
- ¿Afectó positiva o negativamente las dinámicas violentas de conflictos no armados?
¿De qué manera? Por ejemplo, en:
 - Relaciones caracterizadas por el uso de la violencia entre diferentes grupos sociales, raciales o de otro estilo.
 - Violencia doméstica (dentro del hogar), por ejemplo, contra las mujeres y los niños y las niñas.
 - Violencia basada en género contra mujeres y comunidades LGBTI.
 - Relaciones violentas entre residentes y retornados.
 - Relaciones violentas arraigadas en abusos sociales, políticos, económicos, de clase, laborales, etc.

Contexto y procesos políticos

Desde su perspectiva, el programa NTP:

- ¿Construyó o deterioró las relaciones con o entre las autoridades políticas (estatales y no estatales) y la sociedad civil?
- ¿Contribuyó a aumentar o disminuir los niveles de transparencia y rendición de cuentas en el ámbito político?

- ¿Impactó positiva o negativamente las estructuras políticas y los procesos en (1) la arena formal de la política (por ejemplo, la participación ciudadana, la implementación y el diseño de políticas, la promulgación de leyes, la política constitucional); o (2) la arena informal de la política de la sociedad civil (como las estructuras de autoridad)? ¿Cómo sucedió?
- ¿Ayudó a desarrollar o debilitó las habilidades de los individuos o grupos para participar en los procesos democráticos y políticos?
- ¿Influenció las prioridades del Gobierno o de la sociedad civil y la forma como se formulan las políticas? Si es así, ¿de qué manera?
- ¿Ayudó a diluir o empeoró las tensiones entre los grupos de interés? Si es así ¿cómo?
- ¿Cuál fue el impacto del proyecto sobre las condiciones de los derechos humanos en la localidad, el país o la región (aspectos como la concientización, legislación, promoción y protección)?

Contexto y procesos económicos

Desde su perspectiva, el programa NTP:

- ¿Contribuyó al mejoramiento de la economía local? Específicamente en el:
 - Fortalecimiento de las estructuras y los procesos socio-económicos, contribuyendo a un enfoque de economía social.
 - Debilitamiento o conversión de las economías de guerra, ofreciendo alternativas a quienes se dedican a actividades económicas ilegales asociadas al conflicto armado.
 - Mejora de la infraestructura económica.
 - Mejora de las capacidades de las comunidades en materia de productividad local, a través de la asistencia técnica y transferencia de nuevas tecnologías para la producción y comercialización.
 - Acceso a bienes que generen condiciones mínimas para la supervivencia de personas o comunidades en la pobreza extrema.
 - Disponibilidad de capitales para crear alternativas de empleo y actividades económicas distintas a la guerra, para hombres y mujeres.

- Mejoramiento de la oferta y condiciones de acceso al sistema bancario.
- Acciones que fortalecieron la producción de bienes y servicios, y sus estándares, con impacto en la seguridad alimentaria de la población.
- Mejora en las condiciones de explotación, generación y distribución de recursos, especialmente no renovables; base material para la sustentabilidad de la seguridad alimentaria.
- Apoyo a población en situación de reasentamiento o retorno, a través de proyectos productivos sostenibles y sustentables, que generen redes de apoyo entre los distintos actores del sector económico.
- Contribución a la reactivación de la agricultura a pequeña escala con enfoque diferencial para las mujeres.

Impacto social, empoderamiento y reconciliación

Desde su perspectiva, el programa NTP:

- ¿Aportó a la reconstrucción de relaciones positivas entre y dentro de comunidades divididas?
- ¿Construyó puentes para el trabajo cooperativo entre los miembros de la comunidad? ¿Creó un sentido inclusivo y no excluyente de la comunidad? ¿Facilitó el trabajo conjunto de individuos y grupos por su bien común?
- ¿Generó una transformación cultural y actitudinal positiva o significativa en relación con el trámite de los conflictos?
- ¿Ayudó a crear condiciones de equidad entre los habitantes de la comunidad?
- ¿Contribuyó a generar cambios en los imaginarios sociales en relación con la violencia? Es decir, ¿hizo que los individuos desarrollen medios no militares para resolver sus conflictos y desacuerdos?
- ¿Contribuyó a la comunicación positiva y a la interacción entre diferentes sectores de la población?
- ¿Aportó al reconocimiento y tratamiento del pasado? ¿Cómo lo hizo?
- ¿Incrementó el contacto, la confianza y la seguridad entre las comunidades? ¿creó, el espacio para que los individuos y los grupos puedan ver su futuro común y les ha ayudado, ayuda o ayudará a modificar sus comportamientos para lograrlo?

Anexo 4. Lista de entrevistados

Beneficiarios del programa Nuevos Territorios de Paz en el departamento del Guaviare

- Gerardo Alarcón, coordinador de proyectos de la Asociación de Mujeres Emprendedoras de El Retorno ASOMERED, beneficiario del proyecto ‘Fortalecimiento de organizaciones comunitarias de base’. Septiembre de 2017, municipio El Retorno, Guaviare.
- Flaviano Mahecha, líder campesino y representante de la asociación ASOPROCEGUA (Asociación de Productores Agropecuarios por el Cambio Económico), beneficiario del proyecto ‘Fortalecimiento de organizaciones comunitarias de base’. Septiembre de 2017, vereda San Francisco, municipio San José del Guaviare, Guaviare.
- Julio Mina, líder juvenil y representante de la asociación Món Jove. Septiembre de 2017, municipio San José del Guaviare, Guaviare.
- Francisco Hernando Mosquera, campesino finca El Sinaí, beneficiario del proyecto ‘Modelos productivos de inclusión socioeconómica’. Septiembre de 2017, vereda San Francisco, municipio San José del Guaviare, Guaviare.
- Benjamín Villa Ortiz, líder comunitario y representante de la asociación SOGDIS (Sociedad Guavirense de personas con discapacidad), beneficiario del proyecto ‘Fortalecimiento de organizaciones comunitarias de base’. Septiembre de 2017, municipio San José del Guaviare, Guaviare.
- Rubén Euclides Perilla, Campesino finca México, beneficiario del proyecto ‘Modelos productivos de inclusión socioeconómica’. Septiembre de 2017, municipio San José del Guaviare, Guaviare.
- María Teresa Restrepo, líder comunitaria y representante de la asociación AMUTRAGU (Asociación de Mujeres Trabajadoras del Guaviare), beneficiaria del proyecto ‘Fortalecimiento de organizaciones comunitarias de base’. Septiembre de 2017, municipio San José del Guaviare, Guaviare.
- Lilaene Rodríguez, coordinadora de la asociación SOGDIS (Sociedad Guavirense de personas con discapacidad), beneficiario del proyecto ‘Fortalecimiento de

organizaciones comunitarias de base'. Septiembre de 2017, municipio San José del Guaviare, Guaviare.

- Jairo Sedano, campesino finca sendero ecológico El Diamante y representante de la organización Corpolidosa, beneficiario de los proyectos 'Modelos productivos de inclusión socioeconómica' y 'Fortalecimiento de organizaciones comunitarias de base'. Septiembre de 2017, municipio San José del Guaviare, Guaviare.
- Amibeleth Torres, miembro de Asociación de Fincas Agroecoturísticas del Guaviare (AFAE), beneficiario del proyecto 'Fortalecimiento de organizaciones comunitarias de base'. Septiembre de 2017, municipio El Retorno, Guaviare.

Funcionarios de las organizaciones vinculadas al programa Nuevos Territorios de Paz

- Ariel Mosquera, enlace territorial del Departamento de Prosperidad Social (DPS) para el programa Nuevos Territorios de Paz. Agosto de 2017, San José del Guaviare, Guaviare.
- Ana Isabel Gavilán. Directora socio estratégico Consorcio Deispaz. Septiembre de 2017, Bogotá.

BIBLIOGRAFÍA

Libros y secciones:

Barbé, Esther. “La génesis de las relaciones internacionales como disciplina científica”, en *Relaciones Internacionales*, 41 - 128. Madrid: Tecnos, 2008.

Bouvier, Virginia. *Colombia: Building peace in a time of war*. Washington, DC: United States Institute of Peace, 2009.

Bush, Kenneth. *A measure of peace: Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) of development projects in conflict zones*. Ottawa: International Development Research Centre. Ottawa: International Development Research Centre, 1998.

Bush, Kenneth. *Hands-On PCIA – A Handbook for Peace and Conflict Impact Assessment*. Ottawa: St. Pal University Conflict Studies Programme, 2008.

Castañeda, Dorly. *The European Approach to Peacebuilding: Civilian Tools for Peace in Colombia and Beyond*. Londres: Palgrave Macmillan UK, 2014.

Galtung, Johan. *Violencia Cultural*. Bilbao: Red Gernika, 1989.

Galtung, Johan. *Tras la violencia 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos Visibles e invisibles de la guerra y la violencia*. Bilbao: Red Gernika. 1999.

Hoffman, Mark. “PCIA Methodology”, en *Peace and Conflict Impact Assessment: Critical views on theory and practice*. Berlín: Berghof Research Center, 2003.

Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas – Sinchi. *Guaviare: Población y territorio*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1999.

Lederach, John Paul. *Little Book of Conflict Transformation: Clear Articulation Of The Guiding Principles By A Pioneer In The Field*. Nueva York: Skyhorse Publishing, 2014.

Lederach, John Paul. *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas*. Bilbao: Colección Red Gernika, 1998.

Lederach, John Paul. *La imaginación moral. El arte y el alma de la construcción de la paz*. Bogotá: Editorial Norma, 2008.

Mitchell, Christopher. *Resolving Intractable Conflicts*. Londres: LoCh Books, 2005. Consultado 10 de diciembre, 2017, <http://activity.scar.gmu.edu/sites/default/files/global-documents/crhandbook/crhandbook.pdf>

Ramsbotham Oliver; Woodhouse Tom y Miall Hugh. *Contemporary conflict resolution* 3^{ra} edición. Cambridge: Polity, 2011.

Rettberg, Angelika. *Buscar la paz en medio del conflicto: Un propósito que no da tregua. Un estudio de las iniciativas de paz en Colombia (Desde los años 90 hasta hoy)*. Bogotá: Ediciones Uniandinas, 2006.

Tarazona, Heriberto. *Construyendo Agenda 21 para el Departamento de Guaviare: Una construcción colectiva para el Desarrollo Sostenible de la Amazonia Colombiana*. Bogotá: Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas – Sinchi, 2007.

Artículos de revistas:

Barbeito, Cécile; Redondo, Gema; Acebillo, Míriam y Escola de Cultura de Pau. “Diagnóstico de construcción de paz. Análisis de la perspectiva de construcción de paz en la cooperación al desarrollo de las comunidades autónomas”. *Quaderns de Construcció de Pau*, 09, No. 1 (2009): 9.

Barbeito, Cécile; Redondo, Gema, y Collantes, Núria Tomàs. “La construcción de paz aplicada. Claves para incorporar una perspectiva de construcción de paz en los proyectos de intervención internacional en zonas de conflicto armado y/o tensión”. *Quaderns de Construcció de Pau*, 01, No. 1 (2007): 5.

Barreto, Miguel. “El Laboratorio de Paz del Magdalena Medio: ¿un verdadero ‘laboratorio de paz’?” en *Guerras y violencias en Colombia. Herramientas e interpretaciones*, 461 – 479. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Barreto, Miguel. “La paz de los “pequeños nadas”: una mirada desde los Laboratorios de Paz en Colombia”, *Revista Javeriana* 148, no. 789 (2012): 64 – 77.

Barreto Miguel. “Laboratorios de paz en territorios de violencia(s) ¿abriendo caminos para la paz positiva en Colombia?”. Tesis de Doctorado, Universidad de Coimbra, 2012.

Castañeda, Dorly. “¿Qué significan los Laboratorios de Paz para la Unión Europea?”. *Colombia Internacional*, no. 69 (2009): 162 – 179.

David, Steven. "Internal war: Causes and Cures". *World Politics* 49, no. 4 (1997): 552 – 576.

Del Arenal, Celestino. "La génesis de las relaciones internacionales como disciplina científica", *Revista de Estudios Internacionales* 2, no. 4 (1981): 849 – 892.

Galtung, Johan. "An editorial". *Journal Peace of Research*, volumen 1, (1964): 1-4.
<http://jpr.sagepub.com/content/1/1/1.full.pdf+html?ijkey=gXUbBytFtYLDU&keytype=ref&siteid=spjpr>

Paffenholz, Thania y Spurk, Christoph. "Civil Society, Civic Engagement, and Peacebuilding", *Social Development Papers: Conflict Prevention and Reconstruction*, no. 36 (2006), http://siteresources.worldbank.org/INTCPR/Resources/WP36_web.pdf

Virola-Gardiola, Marides. "Beyond the Lens: PCIA as Peace Sensibility in the Philippines", *Journal of Peacebuilding & Development* 9, no. 1 (2014): 89 – 94.

Informes y documentos:

Bush, Kenneth; Salamanca, Manuel y Organización Internacional para las Migraciones (OIM). "Evaluación de Impacto sobre la Paz y los Conflictos con enfoque de Reconciliación. Guía para la implementación". Consultada 15 de agosto, 2017, <http://www.oim.org.co/evaluaci%C3%B3n-de-impacto-sobre-la-paz-y-los-conflictos-con-enfoque-de-reconciliaci%C3%B3n-eipc-r>

Corpovisionarios. "Tejiendo acciones de paz. Definiendo nuestra ruta: Guaviare". Consultada 20 de julio, 2017, <http://corpovisionarios.org/wp-content/uploads/2017/06/Agenda-Guaviare-1.pdf>

Deispaz. "Acciones de paz para el progreso del Guaviare". Consultada 18 de agosto, 2017, https://issuu.com/consorciodeispaz/docs/libro_completo-baja

Deispaz. "Caracterización de organizaciones sociales del departamento del Guaviare". Consultada 1 de septiembre, 2017, https://issuu.com/consorciodeispaz/docs/producto_25_organizaciones_sociales

Deispaz. "Criterios y recomendaciones para programas de seguridad, autonomía y soberanía alimentaria en el territorio". Consultada 18 de agosto, 2017, https://issuu.com/consorciodeispaz/docs/producto_8_documento_seguridad_alim

Deispaz. “Lecciones y aprendizajes para la construcción de paz”. Consulta 20 septiembre, 2017, <https://issuu.com/consorciodeispaz/docs/librocompletoultimaversionsistemati>

Deispaz. “Constitución del Comité de Tierras en el marco del programa Nuevos Territorios de Paz - Guaviare”. Consultado 10 de diciembre, 2017, https://issuu.com/consorciodeispaz/docs/producto_18_conformaic_n_del_comit

Departamento Nacional de Planeación. “Diálogo regional para la construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018”. Consultada 17 de agosto, 2017, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Presentaciones/Encuentro%20Regional%20San%20Jos%C3%A9%20del%20Guaviare%20280115.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. “Documento Conpes 3731 - Importancia estratégica del programa Nuevos Territorios de Paz en Colombia desarrollado con la cooperación financiera no reembolsable de la Unión Europea” consultada 10 de marzo, 2016. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3731.pdf>

Escola de Cultura de Pau. “Alerta 2017! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz”. Consultado 1 de julio, 2017. <http://escolapau.uab.cat/img/programas/alerta/alerta/17/alerta17e.pdf>.

Fundación Ideas para la Paz. “Violencia homicida en Colombia”. Consultada 18 de agosto, 2017, <http://staging.ideaspaz.org/especiales/data-fip/homicidios/#5/3.382/-70.115>

Gobernación del Guaviare y Organización Internacional para las Migraciones (OIM). “Insumos para una agenda de paz en Guaviare: análisis cartográfico frente al posconflicto”. Consultada 15 de septiembre, 2017, <http://repository.oim.org.co/bitstream/20.500.11788/1781/1/Guaviare.pdf>

Hilfswerk Austria. “Si Guaviare”. Consultada 18 de septiembre, 2017, <http://www.siguaviare.org/>

Iwgia; Mahecha, Dany; Franky, Carlos; Gutiérrez, Ruth; y Olmedo, Luis. “Contacto, desplazamiento forzado y cambios entre los Nukak” en *Los Nukak, el último pueblo nómada contactado oficialmente en Colombia*. Bogotá: Códice Ltda, 2011.

Misión de Observación Electoral (MOE) y Corporación Nuevo Arco Iris. “Monólogo político electoral Departamento del Guaviare 1997 a 2007”. Consultada 20 de agosto, 2017, http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/PDF/guaviare.pdf

Organización de las Naciones Unidas. “An Agenda For Peace”. Consulta 1 de diciembre, 2015, http://www.un.org/Depts/dhl/spanish/landmark_sc/topical.htm.

Organización de las Naciones Unidas. “Informe de Brahimi - A/55/305”. Consultada 2 de diciembre, 2015, <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/55/305>.

Red Nacional de Información. “Registro Único de Víctimas (RUV)”. Consultada 10 de septiembre, 2017, <https://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>.

Salamanca, Manuel. “Informe ejecutivo: notas metodológicas, procedimientos y cuestiones relacionadas con la EIPC-R en su fase de pilotaje múltiple”, documento de trabajo, 2016.

Torres, María Clara. “La coca campesina en Colombia: Un desafío para el posconflicto”, en *Construcción de desarrollo y paz: aprendizajes y recomendaciones desde los territorios*. Consultada 10 de agosto, 2017, http://redprodepaz.org.co/sabemos-como/wp-content/uploads/2016/06/LIBRO_5_ESTUDIOS_COMPLETO.pdf

Transparencia por Colombia. “Índice de transparencia de las entidades públicas”. Consultada 18 de septiembre, 2017, <http://indicedetransparencia.org.co/ITD/Gobernaciones>

Unión Europea y República de Colombia. “Nuevos Territorios de Paz - Convenio de financiación”. Consultada 18 de agosto, 2017, http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/AdjuntosTratados/478cd_UE-2011PAZ.pdf

United Nations Peacebuilding Fund. “What is Peacebuilding?”. Consultada 1 de diciembre, 2015, <http://www.unpbf.org/application-guidelines/what-is-peacebuilding/>.

UNODC - Ministerio de Justicia. “Caracterización Regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas en el departamento de Guaviare”. Consultada 17 de agosto, 2017, <https://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/oferta/caracterizacion/RE0635JUN2015-guaviare.pdf>

UNODC – Gobierno Nacional. “Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016”. Consultada 15 de septiembre, 2017, https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO_2017_WEB_baja.pdf

Artículos en prensa:

“Desplazamiento forzado de indígenas Nükak en Guaviare”, Defensoría del Pueblo. Consultado 10 de diciembre, 2017, <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/regiones/1166/Desplazamiento-forzado-de-ind%C3%ADgenas-N%C3%BCkak-en-Guaviare-ind%C3%ADgenas-Nukak-desplazamiento-forzado-acompa%C3%BIamiento-humanitario-Derechos-Humanos-.htm>

“El drama de los Nukak Makú no cesa”, El Tiempo. Consultado 10 de diciembre, 2017 <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/nukak-maku-no-pueden-regresar-a-sus-tierras-por-cultivadores-de-coca-72202>

“En los antiguos santuarios de las Farc, las disidencias asustan”, El Tiempo. Consultado 29 de octubre, 2017, <http://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/disidencias-tienen-control-de-antiguas-zonas-de-control-de-las-farc-informe-145762>

“Gobernación del Guaviare se ha visto enlodada por 4 mandatarios departamentales desde 1991”, El Tiempo. Consultado 16 de septiembre, 2017, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4886370>

“La selva del Guaviare otra víctima del conflicto”, El Tiempo. Consultado 16 de septiembre, 2017, <http://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/la-selva-del-guaviare-y-su-lucha-contra-la-deforestacion-119808>

“Los Nukak Maku aguantando hambre y enfermos en Guaviare”, Caracol Radio. Consultado 10 de diciembre, 2017, http://caracol.com.co/radio/2017/03/31/regional/1490969045_068493.html

“Radiografía del frente de las Farc que se declara rebelde a la paz”, El Espectador. Consultado 10 de diciembre, 2017, <https://www.elespectador.com/noticias/politica/radiografia-del-frente-de-farc-se-declara-rebelde-paz-articulo-641993>

“Se mueren los Nukak por el abandono del Estado”, Caracol Radio. Consultado 10 de diciembre, 2017, http://caracol.com.co/radio/2017/06/22/regional/1498140361_137495.html