



Instituto

Mora

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
DR. JOSÉ MARÍA LUIS MORA

---

---

“Gobernanza y Construcción de paz en la Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Unión Europea en zonas en conflicto. El programa Nuevos Territorios de Paz en Colombia como caso de estudio”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRA EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL  
DESARROLLO

P R E S E N T A :  
INGRID PICASSO CERDA

Asesora: Dra. Rebecka Villanueva Ulfgard

Ciudad de México.

Julio de 2016.

*Esta Investigación fue realizada gracias al apoyo del  
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*



*A las mujeres de mi familia.*



---

## Agradecimientos

---

Agradezco a Gui, mi madre, pues sin ella éste trabajo sencillamente no existiría, tampoco yo. Ella es siempre mi motivo y mi apoyo.

Agradezco a la Dra. Rebecka Villanueva Ulfgard, primero porque gracias a su entusiasmo decidí postular para la maestría, y en segundo lugar por su apoyo y atención constante durante los dos años que ésta duró, especialmente en el proceso de elaboración de tesis.

A la Dra. Laura Zamudio y el Dr. Alberto Martín por sus comentarios, comprensión y acompañamiento.

A todas y todos los profesores que compartieron sus conocimientos académicos y experiencias de vida durante el primer año. Recibí siempre más de lo que esperaba y no esperaba poco. El esfuerzo y el compromiso de la mayoría fue evidente las múltiples veces que nos atendieron fuera de horarios y a pesar de sus apretadas agendas.

Un agradecimiento especial al Dr. Francisco Porras, pues es gracias al entusiasmo, paciencia y compromiso que nos mostró siempre en el seminario de especialización en gobernanza, que definí mi marco teórico. Las lecturas y debates del curso fueron oro para mí y para el presente trabajo.

A mis compañeros y compañeras de la VII generación de la maestría en Cooperación Internacional para el Desarrollo del Instituto Mora, pues gracias al diálogo, la convivencia cotidiana y la solidaridad, mi aprendizaje fue mayor. La amistad encontrada fue ya un regalo extra, muchas más gracias por eso.

A la familia Castañeda Huitrón por la innumerable cantidad de veces que han estado allí para mí, ustedes son mi familia también.

A Gil por su ayuda en el diseño del organigrama.

A Diana Alpizar por su motivación inicial y por haber creído en mí en el vacío, siempre la llevaré conmigo.

A toda la gente de Forum Syd Colombia: Claudia, Sergio, Astrid, Juan Camilo, Cristian, Brayan, Alex, Duberthy, Doña Ceci, Andrea, Margarita, Ileana, Andrés, Lucho y Pablo. A la gente de Caguán Vive y CorpoManigua. No tienen idea de cómo trabajar con todxs ustedes me cambió la vida y el paradigma, me hacen tener fe, y eso es mucho, es demasiado y es hermoso.

A la familia Giraldo Villamizar, pues me recibieron como una más de la familia sin siquiera conocerme, y siempre estuvieron al pendiente de mí.

A Nasser, Sol y Gonzalo, por haberme hecho sentir en casa.

A todo el parche Pachone y agregadxs culturales, por la amistad y los desayunos.

A la música colombiana, que es increíble y me hace sentir libre y tan pero tan feliz.

A Colombia pues me trató tan bien: gente, cerros, ríos, páramos, lagos, selvas y desiertos; baile, música y cultura...

Y el incansable esfuerzo de su pueblo por la justicia y por la paz.

---

## Índice

---

|   |      |
|---|------|
| Dedicatoria   | II   |
| Agradecimientos   | III  |
| Índice  | V    |
| Resumen y <i>Abstract</i>   | VII  |
| Lista de Figuras  | VIII |
| Lista de siglas y acrónimos   | IX   |
| Introducción  | 1    |
| Capítulo 1 Marco Teórico  | 8    |
| 1.1 Gobernanza  | 11   |
| 1.1.1 Tres consensos básicos sobre la gobernanza  | 12   |
| 1.1.2 Las redes dentro del enfoque de gobernanza  | 14   |
| 1.1.3 Propuestas de tipologías de la gobernanza   | 19   |
| 1.1.4 Gobernanza sin Estado: La sombra de la jerarquía  | 23   |
| 1.1.5 El libro Blanco de la Comisión Europea sobre la<br>Gobernanza   | 26   |
| 1.1.6 Críticas a la Gobernanza  | 27   |
| 1.2 Teorías de la paz   | 29   |
| 1.2.1 Conflicto, Violencia y Paz  | 29   |
| 1.2.2 <i>Peacekeeping, Peacemaking y Peacebuilding</i>  | 33   |
| 1.2.3 Enfoques para la construcción de Paz  | 34   |
| 1.2.4 Gobernanza para la construcción de paz  | 38   |
| Capítulo 2 Caracterización del departamento del Caquetá y de la<br>Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) en Colombia | 40   |
| 2.1 Conociendo el departamento  | 40   |
| 2.2 Breve panorama del conflicto armado   | 46   |
| 2.3 Breve panorama del conflicto ambiental  | 53   |
| 2.4 Cooperación Internacional para el Desarrollo  | 55   |
| 2.5 La CID de EEUU y de la Unión Europea en Colombia  | 60   |
| 2.5.1 La CID de EEUU en Colombia  | 61   |

|   |     |
|---|-----|
| 2.5.2 La CID de la Unión Europea en Colombia  | 64  |
| Capítulo 3 Caso de Estudio: el papel de Forum Syd en el programa Nuevos Territorios de Paz (NTP) en el departamento del Caquetá | 76  |
| 3.1 Metodología empleada  | 76  |
| 3.2 Introducción al caso de estudio   | 78  |
| 3.3 Gobernanza en los documentos del programa NTP   | 82  |
| 3.3.1 Gobernanza en los términos de referencia de la UE para el NTP   | 82  |
| 3.3.2 Gobernanza en el documento de proyecto Labrando de Paz de Forum Syd para el NTP   | 92  |
| 3.4 Gobernanza en la ejecución del proyecto Labrando Paz del NTP  | 102 |
| 3.4.1 Los tres consensos de la gobernanza en el contexto del departamento del Caquetá   | 102 |
| 3.4.2 Las redes de gobernanza en el NTP   | 104 |
| 3.4.3 Tipologías de gobernanza en el marco del NTP  | 114 |
| 3.4.4 La sombra de la jerarquía en el NTP   | 119 |
| 3.4.5 Los cinco principios de la Buena Gobernanza en el NTP   | 121 |
| 3.5 La Gobernanza en el NTP y su impacto en la Construcción de Paz  | 123 |
| Conclusiones  | 131 |
| Bibliografía  | 137 |
| Anexos  |     |
| A.1 Mapa hidrográfico del departamento del Caquetá  | 153 |
| A.2 Mapas de zonas de ejecución de programas de CID de la UE en Colombia  | 154 |

## Resumen

El enfoque de gobernanza ha sido ampliamente utilizado a partir de la década de 1980 en los ámbitos académico e institucional, y la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) no ha sido la excepción. A la par, la comunidad internacional ha estado afrontando conflictos armados y construcción de paz, lo cual también es de especial relevancia para este estudio.

La presente investigación busca unir ambos intereses analizando primero los aspectos fundamentales de la gobernanza y, partiendo de eso, examinar cómo se reflejan en el diseño e implementación del programa Nuevos Territorios de Paz (NTP) que la Unión Europea (UE) ejecuta en Colombia.

El estudio se divide en tres capítulos: el primero explica el enfoque de gobernanza y sus presupuestos teóricos, así como también qué es la construcción de paz, apoyándose en las nociones de violencia, paz y conflicto. El segundo capítulo destaca rasgos centrales del departamento del Caquetá y provee antecedentes del NTP al mostrar el contraste entre la CID de Estados Unidos y la UE en Colombia. El tercer capítulo se enfoca en la gobernanza en el diseño y ejecución en el NTP, particularmente a través de las acciones de la organización no gubernamental sueca Forum Syd en el departamento del Caquetá. Como conclusión, se discute la utilidad del enfoque de gobernanza en los programas de CID para la construcción de paz.

## Abstract

The governance approach has been widely applied since the 1980s in both academic and institutional domains, not being unknown to International Development Cooperation (IDC). Simultaneously, the international community has been struggling with armed conflicts and peace building, which is of special concern for this study.

The present investigation seeks to rejoin both by first analyzing the building blocks of the governance approach and then examining how governance is reflected in the design and implementation of the New Territories for Peace (NTP) program in Colombia, auspiced by the European Union.

This study is divided in three chapters: the first explains the governance approach and its theoretical assumptions while it also outlines what is *peace building*, and what is understood by violence, peace and conflict. The second chapter highlights central features of the Caquetá region/department and provides a background to the NTP by contrasting the EU's and the United States' development cooperation in Colombia. The third chapter focuses on governance in the NTP's design and execution process, taking as an example the Swedish NGO Forum Syd as implementer of the program in the region of Caquetá. By way of conclusion, the usefulness of the governance approach for studying peace building in IDC programs is discussed.

---

## Lista de Figuras

---

|           |  |     |
|-----------|--|-----|
| Figura 1  | Tipos de interacciones que sostiene Forum Syd                                    | 18  |
| Figura 2  | Sectores, niveles, órdenes y modos de la gobernanza                              | 22  |
| Figura 3  | Zoom de la matriz sectores, niveles, órdenes y modos de la gobernanza            | 22  |
| Figura 4  | Diferencia entre <i>peacekeeping</i> , <i>peacemaking</i> y <i>peacebuilding</i> | 33  |
| Figura 5  | Indicadores de desarrollo en el Caquetá  | 41  |
| Figura 6  | Mapa del Caquetá   | 43  |
| Figura 7  | Proceso de colonización del Caquetá  | 44  |
| Figura 8  | Conflicto armado en el Caquetá   | 47  |
| Figura 9  | Indicadores de efectos del conflicto armado en Caquetá                           | 53  |
| Figura 10 | Proyectos de Cooperación Internacional para el Desarrollo en Caquetá             | 57  |
| Figura 11 | Gráfica de recursos para la CID por tema en el Caquetá                           | 59  |
| Figura 12 | Laboratorios de paz de la UE en Colombia   | 66  |
| Figura 13 | Organigrama del programa NTP   | 105 |
| Figura 14 | Nivel territorial y sectores del NTP   | 118 |
| Figura 15 | Modo y orden del NTP   | 118 |
| Figura 16 | Contraste entre la comprensión del conflicto armado de EEUU y la UE              | 130 |
| Figura 17 | Contraste entre la CI de EEUU y la UE en Colombia                                | 130 |



---

## Lista de siglas y acrónimos

---

|                |   |
|----------------|---|
| <b>ACNUR</b>   | Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados               |
| <b>ACCI</b>    | Agencia Colombiana de Cooperación Internacional                           |
| <b>AMDELCA</b> | Asociación de Municipios del Caquetá                                      |
| <b>ANZORC</b>  | Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina                         |
| <b>AOD</b>     | Ayuda Oficial al Desarrollo   |
| <b>APC</b>     | Agencia Presidencial de Cooperación                                       |
| <b>ASD</b>     | Acción Sin Daño   |
| <b>ASDI</b>    | Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo             |
| <b>AUC</b>     | Autodefensas Unidas de Colombia   |
| <b>BACRIM</b>  | Bandas Criminales   |
| <b>CCAI</b>    | Centros de Coordinación de Acción Integral                                |
| <b>CE</b>      | Comisión Europea  |
| <b>CELAC</b>   | Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños                         |
| <b>CEPAL</b>   | Comisión Económica para América Latina y el Caribe                        |
| <b>CICR</b>    | Comité Internacional de la Cruz Roja                                      |
| <b>CID</b>     | Cooperación Internacional para el Desarrollo                              |
| <b>CINEP</b>   | Centro de Investigación y Educación Popular                               |
| <b>CNE</b>     | Consejo Nacional de Estupefacientes                                       |
| <b>CONPES</b>  | Consejo Nacional de Política Económica y Social                           |
| <b>DANE</b>    | Departamento Administrativo Nacional de Estadística                       |
| <b>DECTI</b>   | División Especial para la Cooperación Técnica Internacional               |
| <b>DIH</b>     | Derecho Internacional Humanitario   |
| <b>DIPOL</b>   | Dirección de Inteligencia Policial  |
| <b>DNP</b>     | Departamento Nacional de Planeación                                       |
| <b>DPS</b>     | Departamento para la Prosperidad Social                                   |
| <b>DUEC</b>    | Delegación de la Unión Europea en Colombia                                |
| <b>EEUU</b>    | Estados Unidos de América   |
| <b>FAO</b>     | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura |
| <b>FARC</b>    | Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia                               |
| <b>FARC-EP</b> | Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. Ejército del Pueblo          |
| <b>FUDRA</b>   | Fuerzas de Despliegue Rápido  |
| <b>GIZ</b>     | Agencia Alemana de Cooperación  |
| <b>ICBF</b>    | Instituto Colombiano de Bienestar Familiar                                |
| <b>IGAC</b>    | Instituto Geográfico Agustín Codazzi                                      |
| <b>JAC</b>     | Juntas de Acción Comunal  |

|                |   |
|----------------|---|
| <b>MAP</b>     | Minas Anti Persona  |
| <b>MUSE</b>    | Municiones Sin Explotar   |
| <b>NTP</b>     | Nuevos Territorios de Paz   |
| <b>OCDE</b>    | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos   |
| <b>OIDHACO</b> | Organización Internacional por los Derechos del Hombre en Colombia  |
| <b>OMS</b>     | Organización Mundial de la Salud  |
| <b>ONG</b>     | organizaciones no gubernamentales   |
| <b>ONU</b>     | Organización de las Naciones Unidas   |
| <b>OPS</b>     | Organización Panamericana de la Salud   |
| <b>OSB</b>     | Organizaciones Sociales de Base   |
| <b>OSC</b>     | Organizaciones de la Sociedad Civil   |
| <b>PIB</b>     | Producto Interno Bruto  |
| <b>PNUD</b>    | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  |
| <b>REDEPAZ</b> | Red Nacional de Iniciativas por la Paz y contra la Guerra   |
| <b>SC</b>      | Sociedad Civil  |
| <b>SINCHI</b>  | Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas  |
| <b>UARIV</b>   | Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas  |
| <b>UE</b>      | Unión Europea   |
| <b>UNIOS</b>   | Unión de Organizaciones Sociales, Campesinas, Ambientales y de Derechos Humanos de San Vicente del Caguán |
| <b>UNODC</b>   | Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito  |
| <b>UP</b>      | Unión Patriótica  |
| <b>USAID</b>   | La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional   |
| <b>VMAP</b>    | víctimas de minas anti persona  |
| <b>ZRC</b>     | Zona de Reserva Campesina   |
| <b>ZVTN</b>    | Zonas Veredales Transitorias de Normalización   |

---

## Introducción

---

El enfoque de gobernanza se ha popularizado desde la década de los 1980 y es común ver la palabra “gobernanza” mencionada en múltiples programas y proyectos de desarrollo, tanto en los implementados por los gobiernos dentro de sus propias jurisdicciones, como en los que se promueven en el exterior a través de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID en lo sucesivo). También se hace presente en la CID que ejecutan actores multilaterales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU en lo sucesivo) y sus sub organismos y en la de la Unión Europea, entre otros; sin embargo, no hay una acepción unívoca sobre a qué se refiere cada uno de estos actores cuando hace referencia a la gobernanza, y mucho más importante, tampoco hay claridad sobre qué acciones específicas y qué implicaciones tiene en el diseño e implementación de proyectos.

Por otra parte, la preocupación por comprender el fenómeno de los conflictos armados, y más que eso, por evitarlos y erradicarlos, ha sido evidente desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, y ha tomado nuevos bríos a partir de la década de los 1990, debido al gran número de conflictos surgidos como consecuencia del reacomodo de fuerzas, poderes e instituciones locales al finalizar la Guerra Fría.

Una tercera preocupación personal es comprender la lógica profunda en el diseño de los programas y proyectos de CID, toda vez que éstos, a pesar de tener un marco temporal de ejecución acotado y casi siempre de corto plazo, se enmarcan en una lógica de largo plazo que obedece a una manera específica de concebir las relaciones sociales y el cambio social. Es decir, en todo proyecto de CID subyace una manera específica de concebir lo qué es el desarrollo, o al menos lo que es deseable en una sociedad y un momento dado, y es esta lógica profunda la que orienta todas las actividades que forman los programas.

El presente trabajo se plantea un ejercicio en el que se reúnen esas tres preocupaciones, proponiendo una investigación que por una parte analice la

utilidad del enfoque de gobernanza en el diseño e implementación de los programas de CID en zonas atravesadas por conflictos armados, es decir, que dilucide qué elementos del enfoque de gobernanza resultan benéficos para la construcción de paz. Y a la par analizar de qué manera los supuestos teóricos de la gobernanza se insertan en la construcción y ejecución de un programa de CID, específicamente uno orientado hacia la construcción de paz.

Es decir, se propone dilucidar qué presupuestos del enfoque de gobernanza incorporados en el diseño de proyectos de CID en zonas en conflicto armado, suponen una relación directa con aspectos que deben ser atendidos en procesos de construcción de paz. Esto atiende a un nivel teórico, donde resulta interesante observar más allá de la lógica de intervención del proyecto (el objetivo específico de éste), cuáles son los supuestos teóricos bajo los que se concibe el fenómeno social y por ende, cómo se propone transformarlo.

Pero también a un interés práctico, en el que se observa cómo esa manera de aproximarse a la realidad, y la intensión de transformación reflejada en el diseño de proyecto hecho a partir de esta comprensión, se aplica realmente; es decir, la manera en la que se reflejan esos supuestos teóricos en la instrumentación del proyecto.

De este ejercicio se desprenderá información para conocer la utilidad del empleo de este enfoque en futuros programas para la construcción de paz: información sobre de qué manera mejorar el diseño e implementación de dichos proyectos, destacando también las limitaciones del enfoque; y de igual forma dará evidencia de la necesidad de pensar y formular los proyectos de CID partiendo de problemas concretos, pero incorporando enfoques teóricos de las ciencias sociales a manera de orientación en el largo plazo, demostrando que la articulación entre teoría y práctica resulta en una relación simbiótica positiva.

Ahora bien, es imposible abarcar toda la realidad como campo de investigación, de modo que es indispensable delimitar el estudio y elegir un caso específico que nos permita observar tanto el enfoque de gobernanza, como la construcción de paz en un programa de CID a ejecutarse en una sociedad atravesada por el

conflicto. El programa Nuevos Territorios de Paz (NTP en lo sucesivo) ejecutado por la Unión Europea en Colombia cumple con todos los requisitos.

En el NTP participan instituciones de gobierno como lo es el Departamento para la Prosperidad Social, representantes de la Delegación de la Unión Europea en Colombia, organizaciones no gubernamentales (ONG en lo sucesivo) internacionales como Forum Syd (Suecia) y Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (Italia), multilaterales como FAO y PNUD, ONG nacionales como Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas; pero también Organizaciones Sociales de Base (OSB en lo sucesivo) como Caguán Vive y CorpoManigua. Esta variedad de actores permite que el uso del enfoque de gobernanza sea pertinente.

Con el propósito de dotar a la investigación de una delimitación espacial, temporal y una unidad de análisis, he elegido específicamente la participación de Forum Syd como punto focal a partir del cual realizar el análisis, dicha ONG es una de las diez que reciben fondos para la ejecución de proyectos dentro del programa NTP. Como parte del trabajo de investigación realicé una estancia de seis meses en dicha organización, cuya oficina central se encuentra en Suecia, pero que ejecuta proyectos de cooperación a nivel internacional, incluyendo Colombia, donde desde hace quince años tiene una oficina nacional.

Forum Syd hace parte de las diez organizaciones seleccionadas por la Delegación de la UE en Colombia para ejecutar proyectos con recursos del NTP, y aunque su proyecto es independiente de los otros nueve, mantiene relaciones e interacción con las organizaciones restantes, así como con la Delegación de la Unión Europea en Colombia y con instituciones del gobierno colombiano.

Las acciones de Forum Syd en Colombia no se reducen a su participación en el NTP, sino que simultáneamente lleva a cabo talleres, reuniones, diálogos y demás tipos de colaboraciones con otras ONG en Colombia, pero he elegido únicamente analizar las relaciones e interacciones que realizan en el marco del NTP como

objeto de análisis; agregando que éstas se desarrollan al sur del país, específicamente en el departamento del Caquetá<sup>1</sup>.

De esta manera, este trabajo plantea como **caso de estudio** la participación de la ONG internacional Forum Syd en el marco del programa Nuevos Territorios de Paz que financia la Delegación de la UE en el Caquetá Colombia, lo anterior para obtener información que permita cumplir con el **objetivo general** de identificar y analizar qué prácticas en el diseño e implementación de la CID de la Unión Europea con enfoque de gobernanza aportan a la construcción de paz en Caquetá, Colombia; para mejorar en el futuro otros programas de construcción de paz y desarrollo.

La **pregunta de investigación** que orienta el presente trabajo es **¿En qué modo el uso del enfoque de gobernanza en los programas de CID de la UE en zonas en conflicto armado aporta a la construcción de paz?** Y vinculando esta preocupación teórica a un caso concreto, específicamente al delineado caso de estudio, la pregunta es **¿En qué modo el uso del enfoque de gobernanza en el programa NTP en Caquetá, Colombia, aporta a la construcción de paz?**

La **hipótesis** es que dado que el enfoque de gobernanza plantea tipos ideales de interacción y de construcción participativa de políticas públicas, pareciera ser imposible de alcanzar; sin embargo resulta útil para ayudar a establecer redes en donde interactúan sectores de la población con problemas de mutua confianza (como lo son las sociedades atravesadas por un conflicto armado), permitiendo el diálogo, la participación y la incidencia en la elaboración de políticas públicas más acordes a las necesidades de la población, ayudando a la construcción de paz.

Se plantean cuatro **objetivos específicos** adicionales al objetivo general de la investigación:

- Aportar a la caracterización de la Unión Europea como donadora de CID en Colombia

---

<sup>1</sup> En Colombia es igualmente correcto utilizar el departamento de Caquetá o el departamento del

- Describir y caracterizar la manera en la que el enfoque de gobernanza, específicamente anglo gobernanza y buena gobernanza de la UE, se materializa en acciones concretas en el Programa Nuevos Territorios e Paz (NTP)
- Describir y develar los factores de los programas de CID de la UE que facilitan o frenan la construcción de gobernanza en zonas de conflicto (caso de Colombia)
- Analizar si el uso del enfoque de gobernanza en el programa NTP promueve o no la construcción de paz, considerando principalmente su funcionalidad práctica durante la implementación, y la pertinencia de efectuar reformulaciones

La investigación encuentra su **justificación** gracias a su aporte en al menos tres aspectos; el primero de ellos es para la comunidad que se desempeña profesionalmente dentro del área de la CID, principalmente a aquella interesada en el trabajo en zonas de conflicto armado, ya que ha sido objeto de un gran debate si es posible que en una región como éstas pueda haber desarrollo sin antes haber concluido el proceso de pacificación y reconciliación. En la realidad constantemente vemos que ambos, desarrollo y pacificación, van emparejados, pues resulta complicado terminar un conflicto cuando reina la pobreza y la dificultad para acceder a los servicios más indispensables, pero es igualmente complicado realizar proyectos de desarrollo en zonas donde por motivos de seguridad es imposible entrar; parte importante de este debate se resuelve cuando clarificamos a qué nos referimos con paz y qué implicaciones reales conlleva sostener los diferentes enfoques.

Otro aspecto que hace relevante al presente trabajo es que abona al debate teórico sobre la gobernanza al cuestionar, a partir de un caso de estudio concreto, hasta qué medida es útil dicho enfoque en los programas de CID en zonas de conflicto; cuestionando pues sus tipos ideales, sus componentes y en términos generales, su aplicación en la realidad.

Por último es de vital interés para México pues en años recientes hemos enfrentado el rompimiento del tejido social en varias zonas del país debido a la presencia de grupos del crimen organizado relacionados al narcotráfico y a la trata de personas, entre muchos otros rubros donde estos grupos actúan. Analizar la experiencia de la cooperación europea en Colombia para aprender de los errores y aciertos, probablemente nos ayude para en el futuro diseñar programas más adecuados en nuestro propio país para alcanzar la paz.

Para comenzar este trabajo es necesario conocer, en primera instancia, la relación que existe entre el desarrollo y la paz, y las razones por las cuales dicha relación es relevante para la CID. Igualmente saber cuáles son los postulados y aportes del enfoque de gobernanza, para a partir de ese conocimiento, analizar si estos son compatibles con la construcción de paz; y antes que eso es crucial exponer qué se entiende conceptualmente por violencia, conflicto y paz, puesto que tener claridad al respecto nos brindará herramientas para comprender mejor la propuesta que constituye la construcción de paz.

El conocimiento del contexto histórico y geográfico es indispensable para cualquier caso de estudio en ciencias sociales, pero es aún más importante conocerlo cuando habrá un proceso de intervención social, como lo es la ejecución de proyectos de CID. Por lo anterior, el estudio incorpora un apartado sobre el departamento del Caquetá con énfasis especial en el proceso del conflicto armado y en los antecedentes de CID.

El presente trabajo está dividido en tres capítulos, el primero introduce al lector al enfoque de gobernanza, exponiendo los conceptos y herramientas necesarias para comprenderlo: su origen, sus postulados, las redes de gobernanza, sus tipologías y la propuesta europea de dicho enfoque. En la segunda parte de dicho capítulo se ofrecen los elementos teóricos y conceptuales para comprender qué es la construcción de paz y de qué supuestos teóricos conceptuales proviene.

En el segundo capítulo se comienza a conocer el contexto del caso de estudio, tanto su área geográfica de ejecución, como los antecedentes históricos del programa. En la primera parte del capítulo se hace una introducción al



departamento del Caquetá, que es el área geográfica en la que Forum Syd participa en el programa NTP, en una segunda parte se habla de manera general sobre la CID que ha habido en el departamento. El capítulo cierra con la exposición de los antecedentes inmediatos del programa NTP, a saber, los Laboratorios de Paz de la Unión Europea en Colombia.

En el tercer capítulo se analiza el enfoque de gobernanza dentro del NTP, para lo cual se retomará la estructura del apartado teórico para describir su correlato en la realidad. Finalmente para cerrar el capítulo y el trabajo de investigación, se expondrán a manera de conclusión, los aspectos en los que el uso del enfoque de gobernanza resulta funcional para cumplir el objetivo de aportar a la construcción de paz, retomando los conceptos sobre teorías de paz expuestos en la segunda parte del primer capítulo.

Se analizarán también las limitaciones de buscar promover a través de programas de CID, formas de relacionamiento correspondientes al enfoque de gobernanza en contextos que difieren demasiado de los contextos en donde dicho enfoque surgió, y que por ende carece de condiciones que facilitaron su nacimiento y uso.

---

## Capítulo 1

### Marco Teórico

---

#### La Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Paz

El objetivo de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) es la movilización de recursos financieros, materiales y/o técnicos a través de las fronteras nacionales para, mediante proyectos concretos, elevar los estándares de vida y el fortalecimiento de capacidades nacionales, así como actuar de manera rápida ante situaciones de crisis humanitaria (Sierra Medel, 2015, pág. 14). En países atravesados por un conflicto armado resulta evidente la necesidad de alcanzar la paz para poder elevar y mantener los estándares de vida de la población, ya que de lo contrario los costos humanos, políticos, comerciales y de reconstrucción se incrementan (Leonhardt, 2000), tanto para el país que vive el conflicto como para los actores de la CID, y es probable que aquellas áreas en las que se hubiera logrado incrementar el estándar de vida previamente al conflicto, sufran retrocesos.

El Derecho Internacional Humanitario (DIH en lo sucesivo) reconoce dos tipos de conflictos armados:

a) El **conflicto armado internacional**, en el cual se enfrentan dos o más Estados, incluso aunque no haya una declaración de guerra, cuando una de las partes desconozca públicamente el enfrentamiento o cuando una de las partes no reconozca al gobierno de la contraparte

b) El **conflicto armado no internacional** se da entre las fuerzas armadas gubernamentales y grupos armados no gubernamentales; o entre dos o más grupos armados no gubernamentales que tienen una estructura de mando y la capacidad de mantener operaciones militares.

En ambos casos el conflicto armado debe alcanzar un nivel mínimo de intensidad, que le valga la clasificación por parte del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR, 2008). Este nivel lo determina caso por caso el Comité Internacional de la

Cruz Roja a partir de una evaluación hecha con base en información de primera mano brindada por sus delegaciones sobre terreno quienes reportan indicadores como “la duración y la gravedad de los choques armados, el tipo de fuerzas gubernamentales que participan, el número de combatientes y de tropas, los tipos de armas que se utilizan, el número de víctimas y la medida del daño causado por las hostilidades” (CICR, 2012, pág. 1).

En el caso de los conflictos armados no internacionales también se analiza “el nivel de organización del grupo armado, considerando factores como la existencia de una cadena de mando, la capacidad de transmitir y hacer cumplir las órdenes, la capacidad de planificar y desplegar operaciones militares coordinadas y la capacidad de reclutar, entrenar y equipar a nuevos combatientes” (CICR, 2012, pág. 1).

Es de destacar que casi siempre el origen del conflicto armado radica en el acceso diferencial a los recursos y a los beneficios del desarrollo, es decir, a la desigualdad social, lo cierto es que la desigualdad trasciende lo monetario, pudiendo ser de derechos, oportunidades, libertades, poder político, prestigio, reconocimiento, conocimiento, salud y seguridad, entre otros (Levitas, 2010; Reygadas Robles Gil, 2008).

La desigualdad surge de la apropiación diferenciada de riquezas y bienestar en un sentido amplio, sean éstas de naturaleza material o inmaterial y sin importar su valor: valor de uso, valor de cambio, o valor simbólico. Los discursos con los que esta desigualdad se justifica suelen ser sobre todo las diferencias étnicas, religiosas y de ideología política.

La paz resulta un elemento tan importante para el desarrollo y para la CID que ha sido incorporada como uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, específicamente el Objetivo 16, que busca promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles (ONU, s.f.).

Esto cobra importancia si pensamos que aunque se pueda avanzar en aspectos del desarrollo como educación, equidad de género, infraestructura o energías más verdes, es imposible asegurar la sostenibilidad en medio de un conflicto armado. El conflicto armado atenta contra el derecho humano más básico: el derecho a la vida.

Los proyectos de CID pueden centrarse en temáticas muy variadas que podrían ayudar a elevar los estándares de vida, a la par que construir sociedades más justas en las cuales el bienestar esté distribuido entre todos los miembros de la sociedad. Es por tanto que dichos proyectos podrían prevenir posibles conflictos, sin embargo, también puede ocurrir lo contrario y que debido al diseño del proyecto, se beneficie más a algunos grupos sobre otros y se creen las bases para un posible conflicto.

Al enfoque que ayuda a prevenir esto se le llama Acción Sin Daño (ASD en lo subsiguiente) y se explicará más adelante, pero es importante tener en mente que si bien todos los proyectos de CID deberían incorporar el enfoque ASD, es decir que debería ser transversal, como el enfoque de género y la sostenibilidad ambiental, no todos los proyectos de CID con enfoque de ASD son para la construcción de paz, de la misma manera que no todos los proyectos que incorporan el enfoque de género buscan como objetivo modificar las relaciones de género.

Por su parte, el uso del enfoque de gobernanza se ha visto incrementado dentro de los proyectos de CID, no obstante, sus componentes casi nunca son clarificados; una lectura superficial apunta hacia el establecimiento de relaciones entre los gobiernos, las empresas privadas y la sociedad civil, al fortalecimiento de la ciudadanía para su participación en la vida democrática y una mayor exigibilidad de transparencia y rendición de cuentas entre todos los actores.

Es en la necesidad de establecer diálogos entre los diferentes grupos que componen la sociedad donde el enfoque de gobernanza se entrelaza de manera más evidente con la construcción de paz, ya que ningún conflicto puede terminar

unilateralmente, requiere siempre del diálogo y trabajo de todos los miembros de la sociedad.

En las siguientes páginas se brindarán las herramientas para comprender con mayor claridad qué es la gobernanza, cómo son las redes dentro de ésta (en las cuales hay diálogo e intercambio de información), qué es la construcción de paz y cómo es el enfoque de Acción Sin Daño; todo lo cual permitirá comprender cómo es la relación entre el enfoque de gobernanza y la construcción de paz, sus puntos de encuentro, aspectos complementarios, limitaciones y en general la manera en la que ambos pudieran resultar útiles para los proyectos de CID en áreas en conflicto armado.

## **1.1 Gobernanza**

La gobernanza es un enfoque que surgió en el campo de la Ciencia Política, el Derecho y la Administración Pública. A partir de 1989, año en el que el Banco Mundial lo empleó por primera vez, los estudios sobre gobernanza tuvieron un crecimiento evidente que no sólo se quedó en la teoría y las aulas, sino que permeó los marcos discursivos y de acción de organismos internacionales como la ONU, la Unión Europea y el Fondo Monetario Internacional.

Dicha incorporación devino en un creciente interés de los gobiernos nacionales por promover planes de desarrollo que compartieran dicho enfoque. Tal vez a raíz de esa expansión, la gobernanza es un concepto polisémico para el cual no hay una definición unívoca y por tanto, su contenido varía de una escuela de pensamiento a otra, incluso entre diversos autores y autoras de una misma escuela; y qué decir de las diferentes instituciones gubernamentales.

En Inglaterra durante los años ochenta, tuvo origen una escuela de pensamiento que se preocupó por estudiar los cambios en el proceso de confección de políticas públicas al abandonarse el Estado de Bienestar. Durante dicho proceso, las relaciones entre el gobierno, el sector privado y la ciudadanía se vieron transformadas: el Estado central comenzó a ceder espacios, permitiendo la

entrega de bienes y servicios públicos por empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil de distinto tipo, a través de *outsourcing*, concesiones o devolución de facultades<sup>2</sup>. Las herramientas teórico conceptuales que solían emplearse para analizar la administración pública y las políticas públicas se vieron sobrepasadas. Poco a poco fueron surgiendo propuestas intentando explicar y normar esta nueva situación (Rhodes R. A., 2010). A las que han alcanzado un cierto consenso académico, por provenir inicialmente de Reino Unido, se les ha conocido como *escuela de anglo gobernanza*.

Aunque no hay una única definición aceptada, existen varios componentes *sine qua non* de la gobernanza, así como acuerdos sobre las características ideales de estos componentes. Antes de describirlos a profundidad, es necesario contemplar que en todo caso, la gobernanza es un enfoque que ofrece un *toolkit*, es decir, un grupo de herramientas para analizar la realidad a partir de ítems muy puntuales, especialmente los procesos y mecanismos a través de los cuales se entregan los bienes y servicios públicos; siendo la paz uno de los bienes públicos globales reconocidos por la ONU (Kaul et al, 1999).

### 1.1.1 Tres consensos básicos sobre la gobernanza

#### a) Borrosidad de la frontera entre el sector público y el privado

Se asume que la gobernanza es una respuesta ante la creciente complejidad social en donde la división entre lo público y lo privado es cada vez más difusa (Kooiman, 2000b; Rhodes R. A., 2000; Stoker, 1998) debido a que la entrega de bienes y servicios públicos es llevada a cabo por actores gubernamentales y no gubernamentales, siendo estos actores privados de distinta índole, por ejemplo: empresas privadas, fundaciones, organizaciones sin fines de lucro, organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, cooperativas, empresas

---

<sup>2</sup> De acuerdo a Cox “La **devolución** es el estado más avanzado en el proceso de descentralización, pues implica la transferencia de **funciones y recursos** a los niveles más bajos de decisión. Ello requiere el reforzar las competencias a nivel local a fin de que puedan asumir estas nuevas responsabilidades y generar confianzas entre los actores a fin de poder establecer **alianzas horizontales** que permitan efectuar acciones conjuntas colectivas a nivel local tras un objetivo común” (Cox, s.f.).

comunitarias, organizaciones sociales de base, grupos de voluntarios, mutualidades y en general, la ciudadanía (Stoker, 1998).

### **b) Ningún actor puede resolver por sí mismo el problema**

La gobernanza presupone el reconocimiento de los límites del gobierno, aceptando que dada la complejidad, el Estado o cualquier otro actor social, es incapaz de resolver de manera autónoma problemas que afectan y conciernen a la sociedad en su conjunto, lo que significa que hay una relación de interdependencia (Klijn, 1997; Kooiman, 2000a; Stoker, 1998) y que se requiere la participación de más actores locales o inclusive internacionales.

La interdependencia puede ser causada por varias razones, por ejemplo, la falta de legitimidad para actuar en un territorio, información incompleta sobre las necesidades, demandas y situación real de la población, la carencia de recursos (técnicos, monetarios o humanos) para la producción y/o entrega del bien o servicio público, entre otras. Es probable que un actor social domine y controle alguna parte del proceso o alguna área de política pública, pero ninguno, ni público ni privado, posee la capacidad de resolver todas las necesidades por sí mismo, incluso alguna sola en específico. Es por eso que requiere de interacción con los demás actores sociales (Kooiman, 2000b; Stoker, 1998).

### **c) Construcción de estructuras para la interacción de actores sociales**

Una de las respuestas que plantea el enfoque de gobernanza para resolver el problema de que ningún actor tenga la capacidad de satisfacer unilateralmente las demandas de la sociedad, es la creación de mecanismos y estructuras para la interacción de los actores que podrían conjuntamente satisfacerlo, y aunque predomina la creación de redes, la existencia de éstas no es indispensable: pero sí lo es la cooperación entre actores públicos privados en la búsqueda de arreglos a problemas comunitarios de manera no autoritaria y más bien horizontal (Klijn, 1997).

Ahora bien, para definir quiénes deben participar y colaborar en dichas estructuras es indispensable tener conocimiento sobre el contexto de la problemática, porque sólo de esa manera se puede determinar quiénes son los grupos o actores sociales que podrían incidir en la solución, sea porque posean recursos y/o información o porque tengan influencia sobre la situación, es decir, es necesario definir la situación e identificar a los grupos de interés (Stoker, 1998). Cada grupo de interés involucrado tendrá sus propias motivaciones para cooperar, pero es indispensable reconocer la interdependencia para incentivar la colaboración.

### **1.1.2 Las redes dentro del enfoque de gobernanza**

Si bien se ha dicho que la interacción en redes no es indispensable para la gobernanza, éstas se han consolidado como la estructura de interacción por excelencia. Es necesario aclarar que no toda red puede considerarse de gobernanza, para esto se requiere cumplir con una serie de criterios: deben ser interdependientes, inter organizacionales, auto organizadas y autónomas (Rhodes R. A., 2000); deben formarse en torno a un problema de política pública, es decir, a la solución de una problemática de bienes o servicios colectivos con acceso irrestricto (Kooiman, 2000a) y sus miembros deben incorporarse a la participación en dicha red de manera voluntaria, con una disposición a cooperar y dialogar hasta encontrar una solución que beneficie y con la cual concuerden todas las partes; lo que no excluye el hecho de que las partes puedan buscar o actuar en función de la búsqueda de un beneficio propio (Klijn, 1997).

Si las redes de gobernanza se distinguen de otro tipo de redes (de transporte, de comunicación, de negocios) por estar fundadas en torno a problemas de otorgamiento de bienes y servicios públicos, podemos afirmar que las redes de gobernanza son redes de política pública, incluso si el gobierno central del país donde actúen no participe en esta. Una de las definiciones más acabadas de lo que es una red de política pública es la que planteó Börzel (1997) con los puntos en común que encontró después de realizar el estudio del Estado del arte correspondiente:



“Un conjunto de relaciones informales (no establecidas por la ley), relativamente estables que son recíprocas (no jerárquicas) e interdependientes, ligando a una variedad de actores que comparten un interés común respecto a un tema de política pública y que intercambian recursos para alcanzar una meta compartida, reconociendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar su objetivo. (Las redes) se basan en reglas acordadas para la interacción y el intercambio de recursos e información, por lo que reducen sus costos de transacción y crean relaciones de mutua confianza, disminuyendo la incertidumbre y el riesgo de deserción de sus integrantes” (Börzel, 1997)

La reciprocidad comprendida como **no jerarquía** u horizontalidad se refiere en este contexto a que la información y la rendición de cuentas fluyen en todas las direcciones sin importar el nivel de recursos, el poder o el lugar que la organización (o subsistema) ocupe en la red; a diferencia de redes jerárquicas en donde los niveles superiores no rinden cuentas ni dan más información que la que ellos mismos requieren brindar a sus inferiores; de modo que es importante no confundir el concepto de horizontalidad con el de igualdad.

La interdependencia en las redes de gobernanza es consecuencia de la ruptura con el *rational choice* que establecía que los actores tomaban las decisiones que maximizaran los beneficios, a partir de un análisis de la situación que suponía que el actor tenía la información completa y la capacidad racional de ordenar las posibles situaciones y consecuencias de las más a las menos deseables. A su vez la teoría de la organización racional suponía organizaciones cuyos miembros actuaban de manera mecánica en función de su puesto y funciones, manteniendo procesos de interacción y comunicación estrictamente reglamentadas y jerárquicas (Klijn, 1997).

La principal crítica a ambas teorías se fundamenta en el hecho de que es imposible para un individuo u organización tener la información o el panorama completo sobre un problema de política pública, sobre todo cuando las acciones y decisiones están enmarcadas en un marco temporal, a esto se le conoció como “teoría de la racionalidad limitada” (Klijn, 1997). Aunado a esto se planteó que los actores, tanto a nivel individual como organizacional, tienen la capacidad de modificar sus preferencias a partir del aprendizaje, la experiencia y la interacción

con el entorno (medio ambiente y sociocultural), además de tener varias lealtades simultáneas, todo lo cual hace imposible predecir con total certeza sus decisiones.

Es de este modo que se observó que las organizaciones dependen unas de otras para obtener recursos e información a los cuales les es imposible acceder por sí mismas, haciéndolas interdependientes. La interacción forma un sistema en red compuesto de subsistemas, que son una serie de organizaciones diferenciadas entre sí, es decir son inter organizacionales.

Sin embargo, a pesar de que la actuación en red reduce los costos y tiempos para obtener información, siempre está la incertidumbre sobre cómo saber si las otras organizaciones dejarán de cooperar una vez que hayan obtenido los beneficios que esperaban. Lo anterior ha sido resuelto por una parte con el establecimiento de reglas del juego con las que todas las organizaciones participantes estén de acuerdo, acuerdos pre establecidas sobre las consecuencias del no cumplimiento y mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas consensuados y horizontales (Börzel, 1997; Stoker, 1998). Es así que de manera auto organizada establecen de antemano los incentivos y sanciones que regularán la interacción, para disminuir la incertidumbre y la reticencia a cooperar mientras se produce una estructura que le brindará a la interacción mayores posibilidades de mantenerse en el tiempo.

Así mismo, las redes son un tipo de sistema, de modo que poseen características como diversidad, complejidad y dinámica. La **diversidad** se refiere a toda la gama de posibles diferencias entre los miembros o sectores de la red, las cuales pueden ser culturales, morales, de objetivos, intenciones, recursos y valores, entre otros, pero se debe tener en cuenta que por ser elementos sociales, son históricos y por tanto, son propensos a ser modificados.

La **complejidad** es dada por la cantidad de interacciones entre los actores de una red, donde las más son complejas aquellas redes más densas en las que los actores poseen una cantidad grande de contactos entre sus integrantes e incluso con otras redes *ergo*, la cantidad de información y las vías por las que ésta fluye

son mayores; además de que a mayor diversidad de actores, mayor es la diversidad de intereses y mayor la dificultad de llegar a consensos.

Por último, la **dinámica** es la acción e interacción efectiva entre actores bajo la estructura de la red; es decir, son las tensiones y resoluciones surgidas en el proceso de contacto e interacción entre los actores de la red en el marco estructural conformado por las reglas, normas, leyes, patrones de conducta y recursos materiales y tecnológicos establecidos por la propia red (Kooiman, 2000b).

Otro aspecto que debe considerarse en los estudios de sistemas y de redes como parte de un esquema de gobernanza es la delimitación de la misma. En la realidad el sistema o la red pueden ser tan amplias como la humanidad en su conjunto, y tan pequeñas como un salón de clases, así que está en el ojo del observador. Aldrich y Whetten realizaron una distinción entre tres tipos de interacción que puede mantener una misma organización: **conjunto de acción**, que es el resultado de alianzas temporales para actuar como coalición ante un tema específico; **conjunto de organizaciones**, que son todas aquellas con las que una organización focal tiene contacto directo, tenga o no tenga en ese momento acciones en conjunto; y por último la **red**, que consiste en la totalidad de organizaciones conectadas por un cierto tipo de relación, definida como la población a estudiar u objetivo (Klijn, 1997).

En el caso de la construcción de paz en Colombia, la respuesta más sencilla a ¿quiénes podrían ser los actores involucrados? Sería: la población de Colombia. Sin embargo, cuando se plantea que el caso de estudio es un proyecto de CID específico que es el NTP, la dimensión del estudio puede reducirse a los involucrados en su ejecución, ya que comparten estructura e instrumentos, han acordado voluntariamente participar en éste, comparten un objetivo que es a su vez el otorgamiento de un bien público que es la paz.

Por otra parte, se ha elegido a una de las organizaciones, Forum Syd, como punto focal a partir del cual se realizará el caso de estudio y a continuación se presentan ejemplos de los tres tipos de interacciones en los que participa:

| Tipos de interacciones que sostiene Forum Syd   |   |   |
|---|---|---|
| Conjunto de organizaciones  | Conjuntos de acción   | Red   |
| Todas las organizaciones internacionales, nacionales y locales (civiles y gubernamentales) con las que Forum Syd ha trabajado o colaborado en algún punto de su existencia y con los que mantiene un vínculo, incluso aunque en el presente momento no haya un proceso de colaboración. | <i>Espacio de Cooperación para la Paz</i> , que es una coalición con otras ONG internacionales nórdicas y germanas para hacer declaraciones públicas conjuntas sobre el papel de la cooperación internacional en Colombia en temas de paz y fijar posturas respecto a las temáticas a trabajar. (Todos los miembros de este conjunto también son parte del conjunto de organizaciones). | La red formada para el proyecto de CID <i>Nuevos Territorios de Paz</i> , que reúne a instituciones de gobierno, organizaciones sociales de base y organizaciones no gubernamentales, nacionales e internacionales. (Todos los miembros de este conjunto también son parte del conjunto de organizaciones). |

Figura 1 Tipos de interacciones que sostiene Forum Syd  
Elaboración propia con base en trabajo de campo realizado de julio a diciembre de 2015

El presente trabajo únicamente analizará las interacciones que sostiene Forum Syd dentro de la red del NTP. No tocará los conjuntos de acción en los que participa; la exposición de las tipologías es sólo para ejemplificar como una organización puede simultáneamente formar parte de varias redes y conjuntos de acción.

Nuestro caso de estudio será analizado a través del enfoque de gobernanza en dos aspectos, el primero es a partir del tipo de red que se conforma en torno al programa NTP y el segundo a partir de los resultados que la ejecución de dicho proyecto genera en tanto promotora de interacciones de gobernanza en el Departamento del Caquetá.

Cabe destacar que las redes de gobernanza no tienen como objetivo ser una plataforma para la toma de decisiones finales en política pública, sino que brindan un espacio de intercambio y diálogo entre actores en situaciones de gran

complejidad; aportando conocimiento e información para todos los involucrados y otorgando a actores con menores recursos, la posibilidad de influir en la toma de decisiones por nuevos canales (Börzel, 1997).

Diferentes autores y autoras han centrado sus estudios en la aplicación de dicho enfoque en casos reales y han encontrado que en la realidad son nulos los ejemplos en los que se encuentren redes que respondan a todas estas características de manera completa, lo que a la larga ha hecho que la gobernanza sea vista como un tipo ideal o como un continuum, dentro del cual caben muchos tipos de arreglos híbridos (Kooiman, 2000a; Porras, 2011) y que no obstante alguna sociedad pueda en un sector de política pública haber alcanzado ya un grado mayor de gobernanza, es también posible que en otro sector no lo tenga.

### **1.1.3 Propuestas de tipologías de la gobernanza**

Como se ha afirmado anteriormente, la gobernanza puede ser vista como un enfoque teórico a partir del cual estudiar los acuerdos y maneras particulares de solucionar problemas de política pública en los que se da interacción entre varios actores de la sociedad. Pero para Kooiman (Kooiman, 2000a; Kooiman, 2000b) la gobernanza es también una manera de gobernar; es una acción cuya evidencia por excelencia es la interacción de los distintos actores sociales en redes, con el propósito de resolver problemas y crear oportunidades.

Ya se dijo antes que ninguna sociedad ha alcanzado el tipo ideal de gobernanza que plantea el enfoque, e incluso es debatible si como sociedad se querría llegar a alcanzar ese ideal, pero es interesante conocer cuáles son las clasificaciones en las que a veces caen los arreglos híbridos que surgen en la realidad, principalmente porque puede darnos evidencia sobre qué aspectos es conveniente hacer modificaciones. En sus trabajos de 2010 Kooiman plantea que la gobernanza puede ser clasificada de acuerdo con los sectores que participan (sectores), al nivel territorial que alcanzan los resultados (niveles), la intención que persiguen (órdenes) y a los modos empleados en la interacción (modos).

En la gobernanza idealmente deben interactuar los *tres grandes sectores* en los que se ha convenido dividir a la sociedad: la sociedad civil, el gobierno y el sector privado, aunque para Kooiman (Kooiman, 2000a) basta la cooperación entre dos de los tres actores para poder afirmar que se trata de gobernanza. Para muchos otros autores la participación del Estado central es crucial y la gobernanza es vista como una manera en la que, a través del timoneo de redes que la conforman, el Estado puede mantener el control cediendo espacios de poder (Klijn, 1997).

Los arreglos a los que se llega a partir de la interacción pueden alcanzar diferentes *niveles territoriales*: lo micro, lo meso y lo macro. Dependiendo del estudio particular se asignará una territorialidad específica a cada uno de los niveles, por ejemplo, en un problema de política pública que sólo afecta a un departamento, el nivel micro puede ser una localidad; el meso, el municipio y lo macro, el departamento. Mientras que en otros casos el nivel macro puede corresponder incluso a lo global, como en el caso del calentamiento global, que es un problema que no puede ser resuelto unilateralmente por la acción de un solo Estado.

Los *órdenes de gobernanza* corresponden al objetivo que se busca alcanzar con la interacción:

- La gobernanza de primer orden busca resolver problemas muy específicos, localizados y concretos para la cual es indispensable reconocer la diversidad de intereses alrededor del problema, evaluar qué actores es necesario que interactúen para poder crear una solución, localizar las tensiones que podrían surgir entre estos y conocer los recursos con los que cuenta cada actor, así como la posible red en conjunto.
- La gobernanza de segundo orden busca institucionalizar mecanismos probados para la resolución de problemas, es decir, pretende crear normas, reglas, leyes, procedimientos, organizaciones, derechos y obligaciones a partir de los cuales se aseguren los espacios y los tipos de interacción que posibiliten el otorgamiento de bienes y servicios públicos bajo un mecanismo previamente empleado y calificado como socialmente deseable.

La gobernanza de segundo orden busca incidir sobre la estructura social a partir de la creación de instituciones para poder controlar, fomentar o constreñir las interacciones y regular lo que es concebido socialmente en un momento y lugar específico como deseable, aceptado y legal.

- La gobernanza de tercer orden, llamada también meta gobernanza, persigue no sólo institucionalizar un arreglo en algún sector o área de política pública, sino institucionalizar la manera de la interacción en todas los sectores y áreas donde sea necesaria la toma de decisiones relacionadas a los bienes y servicios públicos, esto es, la gobernanza en todos los ámbitos de la vida pública.

Por último, *los modos de gobernanza* se refieren a las maneras en las que los actores sociales interactúan dentro de las redes de gobernanza, *grosso modo* pueden ser cuatro:

1. Gobernanza Jerárquica- Es aquella en la cual un actor fuerte, principalmente el Estado, influye en las acciones del resto de actores sociales a través de la intervención por medio de leyes, normas, políticas públicas, entre otras. En este modo se controla la administración y la organización de las interacciones que por supuesto no se dan en condiciones de horizontalidad.
2. Auto gobernanza- Surge en sistemas cerrados, autopoieticos<sup>3</sup> y autorreferenciales, es decir en aquellos sistemas en los que las normas y estructuras dentro de las cuales se interactúa han sido creadas por el mismo grupo de actores. En asuntos de nivel micro, este tipo de arreglos resultan más efectivos que aquellos derivados de la imposición la regulación por parte del gobierno, u otro actor con una jerarquía mayor.

---

<sup>3</sup> Deviene de la adaptación del concepto de Biología *autopoiesis*, que se refiere a la cualidad de los organismos para auto regular, auto organizar y auto asegurar su subsistencia y reproducción.

3. Co gobernanza- Es aquel modo en que la interacción entre los actores se da en condiciones de horizontalidad debido al reconocimiento de interdependencia entre ellos, lo que resulta en situaciones de cooperación, coordinación y comunicación abierta donde ningún actor domina completamente los mecanismos de interacción. Pueden surgir casos de heterarquía, en donde haya paralelamente relaciones horizontales y verticales, pero donde esto sea momentáneo y siempre se tienda a la horizontalidad.
  
4. Gobernanza mixta- En este modo se suceden modos de interacción jerárquica, auto gobernanza y co gobernanza dentro de una misma red. Es diferente a la co gobernanza heterárquica ya que no sólo se trata de diferencias momentáneas en el poder de los actores (falta de horizontalidad), sino que también se recurre a mecanismos propios del modo jerárquico como lo es la intervención, a la auto regulación propia de la auto gobernanza y a la colaboración en un momento u otro.

Las siguientes matrices pretenden incorporar todos los aspectos de la gobernanza anteriormente expuestos:

| <b>Modos</b>                                | Jerárquico                             | Mixto | Auto gobernanza | Co gobernanza  |
|---|--|-------|-----------------|--|
| <b>Ordenes</b>                              |  |       |                 |  |
| 1er orden<br><b>Resolución de problemas</b> | Ver figura 3 y nota al pie de figura 3 |       |                 |  |
| 2do orden<br><b>Institucionalización</b>    |  |       |                 |  |
| 3er orden<br><b>Meta gobernanza</b>         |  |       |                 | <b>Tipo ideal</b> Participación colaborativa y horizontal entre el Estado, Mercado y Sociedad civil en los niveles micro, meso y macro, para la meta gobernanza. |

*Figura 2 Sectores, niveles, órdenes y modos de la gobernanza  
Elaboración propia con base en (Kooiman, 2000a; Kooiman, 2000b).*



| Niveles territoriales \ Sectores | Estado | Sociedad Civil | Mercado |
|----------------------------------|--------|----------------|---------|
|                                  | Micro  |                |         |
| Meso                             |        |                |         |
| Macro                            |        |                |         |

Figura 3 Zoom de la matriz Sectores, niveles, órdenes y modos de la gobernanza<sup>4</sup>  
Elaboración propia con base en (Kooiman, 2000a; Kooiman, 2000b)

El tipo ideal de la gobernanza sería la co gobernanza de tercer orden con la participación de los tres sectores en los tres niveles; sin embargo la mayoría de los casos estudiados hasta ahora son de tipo mixto y con preponderancia de arreglos a nivel local y en sectores de política pública limitados.

#### 1.1.4 Gobernanza sin Estado: La sombra de la jerarquía

La gobernanza como proceso que busca construir colectivamente estructuras para la interacción y reglas del juego para la solución y provisión de bienes públicos, se divide en gobernanza **por** el Estado, cuando el timoneo de la red es realizado por el Estado central, gobernanza **con** el Estado, cuando existe cooperación entre el Estado, la sociedad civil y la empresa privada; y gobernanza **sin** Estado, cuando diversos actores de la sociedad civil o incluso actores internacionales, llegan a acuerdos sobre problemas de provisión de un bien público sin la participación del Estado central donde se otorga el bien (Börzel A. y Risse, 2010; Risse, 2011).

Los Estados Limitados mantienen su soberanía y reconocimiento internacional, pero carecen de soberanía doméstica en algún grado, de modo que hay áreas grises donde su capacidad de gobernar y su monopolio de la violencia legítima no son completos. Los Estados Limitados son distintos a un Estado Fallido y tampoco equivalen a la ausencia de orden; cuando se habla de limitación del poder estatal puede ser en alguno o varios de los siguientes aspectos: territorial (área

<sup>4</sup> Esta figura debe estar incorporada en cada una de las casillas de la matriz anterior, es decir dentro de cada una de las ordenes de gobernanza y por cada modo de gobernanza, se debe considerar qué sectores participan, así como en qué niveles territoriales.

geográfica), temporal (un periodo de tiempo, pasado o actual), sectorial (un sector de la Política Pública) o social (un sector específico de la sociedad) (Börzel A. y Risse, 2010; Risse, 2011).

En situaciones donde el Estado concede a privados la provisión de bienes y servicios públicos, el Estado proyecta una sombra sobre ellos como muestra de que están detrás suyo, vigilando que cumplan de manera correcta con sus obligaciones según lo pactado entre ambas partes, y recordando que el Estado puede siempre incentivar o castigar, a través de la legislación y la opinión pública, entre otros; a este fenómeno se le denominó “La sombra de la jerarquía”. En áreas donde el Estado es Limitado, es decir donde la autoridad central no posee la capacidad de reglamentar y hacer acatar sus reglas, surgen actores que sustituyen sus funciones y que hacen las veces de sombra de la jerarquía, siendo ellos los que participan en redes de gobernanza capaces de resolver efectivamente problemas relacionados con bienes y servicios públicos (Risse, 2011).

La sombra de la jerarquía puede ser ejercida principalmente por varios actores: *warlords* y líderes tribales que tienen autoridad sobre áreas geográficas más bien pequeñas, empresas multinacionales, organismos internacionales (ONG internacionales y organizaciones multilaterales) y gobiernos extranjeros, todos con acceso a una cantidad importante de recursos económicos y políticos. La sombra de la jerarquía cumple el papel de garante y vigilante del respeto al uso de los bienes comunes, es el tercero que plantea Elinor Ostrom como solución a la tragedia de los comunes.<sup>5</sup>

Estos actores internacionales proveen incentivos y sanciones para que el área donde el Estado es Limitado se interese en la interacción en red y en la búsqueda

---

<sup>5</sup> La “Tragedia de los comunes” es una parábola planteada por Garret Hardin en 1968 en la cual se problematiza sobre el uso de recursos no renovables de libre acceso, donde si todos los actores siguen el *rational choice* y maximizan su ganancia personal, irremediablemente llegarán al agotamiento del bien (Latta, 2009).

La propuesta de Ostrom es que se construyan reglas y sanciones que normen y regulen el acceso a los bienes, lo importante es que dichas normas deben ser construidas, compartidas y vigiladas directamente por los usuarios de dichos recursos, es decir que el uso de los recursos sea gobernado directamente por los usuarios, quienes al mismo tiempo vigilan que el resto acate las normas (Felice y Vatiery, 2012).

colectiva de soluciones a través del uso de herramientas de *soft power* como el condicionamiento de firmas de acuerdos comerciales o del otorgamiento de recursos de cooperación internacional a la incorporación social y estructural de estándares internacionales de derechos humanos, derecho internacional, transparencia y rendición de cuentas. Estos incentivos son útiles también ante gobiernos locales e incluso ante grupos rebeldes, quienes pueden encontrar en el derecho internacional espacios de negociación para la dejación de armas en condiciones más favorables que si simplemente se les juzgara bajo la ley de su Estado Nación. En cualquier caso el respeto a las reglas de juego y la vigilancia entre actores es esencial.

La gobernanza sin la presencia del Estado también se da en el sistema internacional, donde la gobernanza global es definida como gobernanza sin Estado o gobernanza sin soberanía, entendida ésta como la capacidad de gobernar sin la autoridad de hacerlo (Czempiel, 1992; Finkelstein, 1995). En los foros y organismos multilaterales se reúnen no sólo los gobernantes de cada uno de los países, también participan actores del sector empresarial y organizaciones de la sociedad civil para definir regímenes internacionales que guían los fines y parte de los medios que han de seguirse por la comunidad internacional.

El sistema de incentivos y sanciones, como en el caso de los Estados Limitados, cumple un papel primordial en la gobernanza global, de manera que los mismos actores que fungen como sombra de la jerarquía en áreas de Estado Limitado, también deben acatar criterios internacionales de buenas prácticas y derecho internacional para no sufrir represalias de distinto grado por parte de redes macro, como lo son el sistema internacional de Naciones Unidas y sus sub organismos; debiendo acatar las reglas co construidas y rendir cuentas para poder adquirir o conservar su membresía. Algunos mecanismos de presión son la diplomacia, alianzas y coaliciones, presión por parte de organizaciones internacionales de la sociedad civil, campañas de propaganda y comunicación, entre otros (Finkelstein, 1995).

La existencia de la sombra de la jerarquía en un Estado Consolidado resulta un complemento que abona a la legitimidad del Estado central; mientras que en Estados Limitados sustituye en varios niveles y distintas áreas al Estado Central, teniendo así el control sobre el timoneo de redes. El resultado de este tipo de arreglos no puede ser el tipo ideal planteado en la matriz, pero sí entra dentro del continuum de gobernanza.

### 1.1.5 El libro Blanco de la Comisión Europea sobre la Gobernanza

En el 2001 la Comisión Europea publicó en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas un comunicado titulado “La Gobernanza Europea – Un Libro Blanco” en el cual planteaba la *reforma de la gobernanza* (sic) como respuesta a los problemas de alejamiento, baja participación y pérdida de confianza de la ciudadanía ante la Unión Europea. Si bien dicha reforma se planteaba como una respuesta a nivel de la Unión Europea, sus directrices también buscaban reconfigurar el modo en que la UE respondía ante sus responsabilidades mundiales, como queda claro en el siguiente extracto:

“Los objetivos de paz, crecimiento, empleo y justicia social perseguidos por la Unión también deben promoverse en el exterior para que puedan efectivamente alcanzarse tanto a nivel europeo como a escala mundial. Esto responde a las expectativas de los ciudadanos de una Unión capaz de mostrar su fuerza en la escena mundial. El éxito de la acción internacional de la Unión refuerza la identidad europea y la importancia de sus valores comunes. (...) Un mayor reconocimiento de la dimensión mundial reforzará la voz de la Unión en las negociaciones multilaterales.” (Comisión Europea, 2001, pág. 22)

En el Libro Blanco se plantean los cinco principios de la Buena Gobernanza, la cual se encuentra profundamente ligada al proceso de elaboración de Políticas Públicas: **Apertura**, que hace alusión a procesos de mayor transparencia en la elaboración de política pública; **Participación**, que se debe dar con la incorporación de actores de la sociedad civil a dicho proceso (la consulta es el procedimiento básico); **Responsabilidad**, donde cada uno de los actores involucrados en el proceso de diseño e implementación sepa con claridad cuáles son sus obligaciones (lo cual requiere a su vez de negociación y co construcción

de reglas del juego); **Eficacia**, que produzcan los resultados buscados, lo cual requiere de evaluación, seguimiento y rendición de cuentas; y por último **Coherencia**, que se alcanza cuando todas las políticas se construyen trascendiendo la visión sectorial y se diseñan pensando en la articulación entre éstas, así como considerando las necesidades específicas locales.

A lo largo del documento se trazan acciones a seguir por las instituciones europeas para lograr la *reforma de la gobernanza* y, aunque no se explique explícitamente las raíces teóricas de dicha reforma, se puede encontrar mención a varios aspectos que la literatura académica sobre gobernanza ha tratado a profundidad, algunas de estas son que es necesario fomentar la interacción entre actores sociales, sobre todo de la sociedad civil, así como una mayor flexibilidad en los procesos, como respuesta ante la diversidad y complejidad creciente de las condiciones locales.

También hay gran hincapié en la importancia del involucramiento de los distintos órdenes de gobierno a nivel de los Estados Miembro, para cumplir los principios de subsidiariedad y para aumentar la legitimidad de las propuestas ante la población local, lo cual se sugiere puede ser logrado a través de la creación de redes donde se fomente el diálogo y la creación de acuerdos entre sectores de la población, expertos, órdenes de gobierno de los Estados Miembro, asociaciones europeas nacionales y regionales, todo bajo un código de conducta fijado en normas claras para todos los actores involucrados (Comisión Europea, 2001).

Todas estas directrices deben aplicarse también a las acciones de la UE en el exterior, por lo cual se pretenden incorporar a sus acciones de CID y fomentar la participación cada vez mayor de la sociedad civil internacional y local, la rendición de cuentas, la transparencia, la flexibilidad en la construcción de acuerdos, la subsidiariedad, la co responsabilidad, el diálogo multi nivel y la evaluación común de progresos para medir la coherencia y la eficacia.

### 1.1.6 Críticas a la Gobernanza

La gobernanza ha recibido múltiples críticas y cuestionamientos, algunos autores cuestionan la utilidad de ésta para el análisis social, pues no hay ningún ejemplo real de gobernanza completa, por ejemplo. Otras críticas van más orientadas hacia el uso político y discursivo de ésta para enmascarar prácticas de dominación.

El cuestionamiento sobre la utilidad del enfoque radica en la imposibilidad de comprobarse la existencia de redes de gobernanza que cumplan con todas las características descritas por Rhodes (2000): interdependientes, inter organizacionales, auto organizadas y autónomas.

El punto más débil es la autonomía, pues la mayoría de los estudios sobre redes de gobernanza prueban que el gobierno mantiene, gracias a su posición jerárquica, el control sobre éstas; eligiendo en primer lugar a quiénes incorporar, excluyendo si es su deseo a sectores específicos de la población, principalmente a grupos opositores; además de que el poder que cede es nominal, pues al final cualquier decisión de política pública es realizada directamente por éste (Davies, 2011).

La efectividad de las redes de gobernanza para resolver problemas de política pública recae en la incidencia real que éstas puedan tener en las decisiones de gobierno. Al mismo tiempo los espacios de participación y consulta ciudadana están normados por el gobierno, lo que da por resultado que tanto los mecanismos de participación, como los temas a debatir estén delimitados previamente; imposibilitando la co determinación de cuestiones estructurales. De modo que pareciera que la apertura a la participación de todos los sectores de la población en el diseño de políticas públicas respondiera más bien a un intento del gobierno por ganar legitimidad y control social (Davies, 2011).

Otra de las fuertes críticas recae en que presupone igualdad de poder entre los actores y sectores que participan en estas redes, cuando en la mayoría de los casos la realidad es que la SC se encuentra en desventaja ante el poder económico del mercado y el poder político del gobierno. No prestar atención a las

asimetrías de poder dentro de las redes de gobernanza, conlleva a tampoco ver el conflicto y la contradicción entre los deseos de los sectores, de nuevo en detrimento de la capacidad de incidencia de la SC (Solis Gadea, 2011).

## **1.2 Teorías de la paz**

Una vez expuesto a qué nos referimos en este trabajo con gobernanza, es necesario exponer también qué se comprenderá por construcción de paz, toda vez que el presente trabajo busca analizar, a partir de un caso concreto de estudio, las ventajas de emplear ambos enfoques en el diseño e implementación de proyectos de CID en contextos de conflicto.

Ahora bien, es importante iniciar el apartado aclarando algunos conceptos intrínsecamente relacionados con la construcción de paz, como lo son la violencia y el conflicto; así como explicar brevemente tres de los mecanismos mediante los cuales la CID atiende a la necesidad de poner fin a los conflictos armados. Para finalizar, se justificará la elección de la construcción de paz como enfoque de análisis y se delinearán, en lo general, dos mecanismos empleados en la construcción de paz: el enfoque de Acción sin Daño y el Enfoque de Transformación de Conflictos.

### **1.2.1 Conflicto, Violencia y Paz**

#### **a) Conflicto**

Existen varias propuestas para definir lo que es el conflicto y tras la revisión de la literatura al respecto, Pedro Valenzuela (1996) rescata cinco puntos que se repiten frecuentemente en ésta: 1) Intereses opuestos entre dos actores sociales, puede ser entre a cualquier nivel de agregación social, desde dos individuos, hasta dos regiones, 2) El reconocimiento de dichos intereses opuestos por al menos una de las partes, 3) La creencia o la real obstaculización del alcance del interés por la parte opuesta, 4) Que el conflicto es un proceso dinámico que surge de la

interacción y 5) Que el conflicto implica acciones reales por una o ambas partes para obstaculizar el alcance del interés de la parte opuesta (Valenzuela, 1996).

El conflicto es pues un tipo de interacción en el cual las partes involucradas se encuentran en tensión debido a la competencia por el acceso a un recurso, sea del tipo que sea (reconocimiento social, materias primas, libertad, entre otras). Así mismo el conflicto puede surgir en cualquier grupo en el que seres humanos interactúen desde dos individuos, hasta familias, organizaciones y naciones; pero también al interior de cada uno de estos grupos, el conflicto puede ser inter o intra.

Se dice que el conflicto es latente cuando una sola de las partes se ha dado cuenta de que existen intereses o valores opuestos, mientras la otra aún no posee la información necesaria para reconocer dicha situación; o cuando ambas partes se han dado cuenta pero ninguna actúa al respecto. Se habla de un conflicto manifiesto cuando las partes han percibido la situación y comienzan a actuar a modo de asegurar su acceso al interés en disputa (Valenzuela, 1996).

En la estructura del conflicto confluyen tres aspectos: el problema, las partes y el proceso; éstos están profundamente relacionados el uno con el otro, de modo que los cambios en uno implican alteraciones en el otro y viceversa, es decir, son dinámicos, haciendo del conflicto un proceso en constante cambio. Valenzuela (1996) define al **problema** como la causa más evidente del conflicto, agregando que puede ser de dos tipos, el primero es el conflicto de intereses, que surge a partir del acceso y distribución de un bien material o inmaterial, o conflicto de valores, cuando se trata de diferencias en cosmovisión, ideología o religión (Valenzuela, 1996).

Sin embargo, todo conflicto posee ambos aspectos, ya que para que se conformen los grupos de individuos que se contraponen en un conflicto, se requiere que sus miembros se auto adscriban a ese grupo, es decir, que se identifiquen a sí mismo como miembros legítimos de dicho grupo y no del contrario, exaltando diferencias entre un grupo y el otro. La identidad de un individuo y su pertenencia a un grupo requiere que se acepten y compartan valores, símbolos, deseos y cosmovisión; de modo que aunque el conflicto sea por recursos materiales y al parecer no haya



una diferencia evidente en valores, en realidad sí la hay; y es esa diferencia la que justifica la acción de apropiación sobre dicho recurso o el deseo de imponer la ideología propia sobre el otro grupo.

Las **partes** son los actores sociales involucrados en el conflicto y para comprender mejor la interacción entre éstas, es importante conocer sus motivaciones, actitudes, valores, emociones y discursos; y en el caso de grupos también su estructura interna, incluyendo composición, mecanismos de toma de decisiones y jerarquía. Finalmente el **proceso** lo compone la secuencia de acontecimientos y acciones ejecutados por ambas partes con el propósito de obtener ventajas y alcanzar sus objetivos (Valenzuela, 1996).

El conflicto surge en las relaciones humanas cuando en el proceso de interacción y en la distribución de bienes falta justicia. El impacto del conflicto violento en la sociedad puede observarse a nivel de **individuos** en lo físico, emocional y cognitivo; **relacional**, afectando la capacidad de afecto, expresividad y comunicación entre individuos; **estructural**, que se refleja en la particularidad de las instituciones políticas, económicas, educativas y sociales; y a nivel **cultural** sobre la identidad, cosmovisión, expectativas y valores (Lederach, 2003).

## b) Violencia

La Organización Mundial de la Salud define la violencia como:

“El uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones.” (OMS, 2002)

Agrega además que la violencia puede ser de naturaleza física, sexual, psicológica y de privación o desatención; y que puede ser auto infligida, interpersonal o colectiva (OMS, 2002). Sin embargo, dentro de las teorías de la paz y el conflicto se han propuesto tres subdivisiones más: la violencia directa, la estructural y la cultural.

La **violencia directa** coincide con la acepción más generalizada de violencia y es compatible con la definición de la OMS, ya que es toda aquella que involucra que un actor social identificado hiera a otro de manera intencionada. La **violencia estructural**, también llamada violencia indirecta es aquella en la cual a través del establecimiento de patrones de relación social como instituciones, normas culturales y leyes, se beneficia a un grupo por sobre otro, privando a uno del disfrute pleno de sus derechos humanos sin mostrar una coerción explícita. La **violencia cultural** es aquella a través de la cual el grupo dominante perpetúa la violencia estructural; legitimando y legalizando las relaciones injustas y desiguales, de manera que parezcan naturales ante la sociedad y sean aceptadas incluso por el grupo dominado (Cocks, 2012).

Algunos de los mecanismos utilizados para perpetuar la violencia estructural son el sistema educativo, los medios masivos de comunicación, el sistema electoral, y las instituciones financieras (Diamond, 1997). Algunos ejemplos en el sistema educativo son cuando se institucionaliza una historia oficial que elimina y anula al dominado; una educación que perpetúa los estereotipos y la discriminación hacia sectores oprimidos de la sociedad; que impone un tipo de racionalidad y cosmovisión funcional al grupo dominante y una educación superior de la cual se excluye, de maneras veladas pero legales, a los dominados.

En los medios de comunicación se da cuando la información brindada a la población es parcial y tendenciosa, con el fin de manipular la opinión social, reforzar estereotipos y prácticas discriminatorios; así como mediante la construcción de barreras económicas, legales y técnicas para impedir que grupos dominados puedan consolidar medios de comunicación de amplio alcance.

En el sistema electoral y financiero, se cierran las puertas de acceso al grupo dominado a través del establecimiento de criterios de selección o participación que es poco probable que cumplan, como un nivel de escolaridad alto, nivel de ingresos comprobables y fijos altos, la posesión de bienes inmuebles, entre otros.

### c) Paz

Siguiendo la lógica de la violencia directa y la violencia estructural, el campo de estudios de paz distingue dos concepciones de paz: la negativa y la positiva. La **paz negativa** se define como la ausencia de violencia directa, mientras que la **paz positiva** incorpora la ausencia de violencia directa y la trasciende al incorporar la ausencia de violencia estructural y cultural; y el establecimiento de relaciones de justicia e igualdad sostenibles (Castañeda, 2014).

La paz positiva entonces requiere de sociedades cuyas relaciones sociales respondan a los principios de igualdad y justicia, donde además se establezcan instituciones y leyes que mantengan en el tiempo este tipo de interacciones, lo cual evidentemente requiere de grados de flexibilidad y adaptabilidad ante la dinámica social, así como un diálogo constante entre los miembros de dicha sociedad.

#### 1.2.2 *Peacekeeping, Peacemaking y Peacebuilding*

La comunidad internacional ha intervenido en países que viven un conflicto armado con miras a ayudar a terminar con éste y alcanzar la paz, sin embargo los mecanismos empleados se dividen en tres tipos de acciones que a pesar de compartir en apariencia el mismo objetivo, la paz, se diferencia entre sí en los métodos empleados, lo cual viene orientado por la definición de paz y violencia de la que parten.

|  | <i>Definición</i>                           | <i>Supuesto del que parten</i>  | <i>Noción de Paz</i>   | <i>Noción de Violencia</i>   |
|--|---|---|--|--|
| <b><i>Peacekeeping (Mantenimiento de la paz)</i></b> | Toda acción encaminada al alcance de la paz | <b>1<sup>er</sup> fase</b><br>FFAA y cascos azules para desincentivar violencia directa<br><br><b>2<sup>da</sup> fase</b><br>Incorporación de peacemaking y peacebuilding | <b>1<sup>er</sup> fase</b><br>Paz negativa<br><br><b>2<sup>da</sup> fase</b><br>Paz positiva | <b>1<sup>er</sup> fase</b><br>Violencia directa<br><br><b>2<sup>da</sup> fase</b><br>Violencia directa, estructural y cultural |

|   |   |  |                     |  |
|---|---|--|---------------------|--|
| <p><b>Peacemaking<br/>(Establecimiento de la paz)</b></p> | <p>Acciones diplomáticas para mesas de diálogo<br/>Mediar acuerdos y firmas de paz</p>                    | <p>-Sólo el grupo armado y el gobierno participan en las negociaciones<br/>-La SC no es vista como un actor del conflicto<br/>-La SC participa con recomendaciones, pero no decide<br/>-La firma de acuerdos termina el conflicto armada y trae la paz</p> | <p>Paz negativa</p> | <p>Violencia directa</p>                         |
| <p><b>Peacebuilding<br/>(Construcción de Paz)</b></p>     | <p>Toda acción encaminada a construir relaciones justas e igualitarias<br/>Promover cumplimiento DDHH</p> | <p>-Excluye el uso de fuerzas armadas<br/>-Promueve cambios estructurales inclusivos<br/>Promueve la creación de instituciones democráticas<br/>-Continúa incluso después de la firma de los acuerdos de paz</p>   | <p>Paz positiva</p> | <p>Violencia directa, estructural y cultural</p> |

*Figura 4 Diferencia entre peacekeeping, peacemaking y peacebuilding  
Elaboración propia con base en (Dawson, 2004; UN Peacekeeping, s.f.)*

En el presente trabajo se ha decidido emplear como marco de análisis la construcción de paz, ya que es la propuesta más holística para promover la paz, ya que está dirigida a un cambio profundo y estructural. Así mismo, porque excluye las actividades militares relacionadas al mantenimiento de la paz; cuestión de lo más importante, toda vez que la cooperación internacional militar no es considerada como cooperación para el desarrollo.

### 1.2.3 Enfoques para la construcción de Paz

A continuación, se resumirán brevemente dos enfoques empleados en los proyectos de CID para la construcción de paz.

#### a) Acción sin Daño

El enfoque de Acción sin Daño surgió a partir del proyecto “Capacidades Locales para la Paz”<sup>6</sup>, que sistematizó las experiencias de muchas personas que laboran en temas humanitarios y de asistencia al desarrollo en contextos de conflicto armado. El proyecto fue apoyado por gobiernos nacionales, ONG internacionales, y agencias multilaterales; la economista Mary B. Anderson fue la responsable de, a partir de las experiencias, reflexiones y aprendizajes recabados, proponer un enfoque que diera directrices generales sobre cómo proceder en terreno de maneras que impulsen la construcción de paz mientras que se evite en la medida de lo posible la creación de nuevos conflictos o la exacerbación de los ya existentes. A continuación se hará un breve resumen de los planteamientos básicos.

La primera tarea que se debe realizar antes de diseñar un proyecto es investigar y conocer el contexto en el cual se trabajara e identificar cuál es el problema que se busca eliminar o el cambio que se desea realizar, y por otra parte conocer los conectores y divisores. Los **conectores** son aquellos aspectos que comparten las partes de un conflicto y que generan cohesión social, y existen a pesar de que en otros aspectos haya diferencias tan importantes que hayan generado un conflicto; los **divisores** son los aspectos que generan tensión y división entre los grupos (Anderson, 1999).

Ahora bien, los conectores y divisores, de acuerdo a Anderson (1999) pueden ser de 5 tipos: 1) Sistemas e instituciones, 2) Actitudes y acciones, 3) Valores e intereses, 4) experiencias y 5) símbolos. Cualquiera de estos tipos es propenso a consolidarse como un conector o como un divisor, dependiendo de las relaciones que se establezcan alrededor.

El planteamiento del enfoque de ASD es lograr que los proyectos de CID anulen o minimicen el daño a la población y la profundización del conflicto; para esto se plantean 7 pasos (Wallace, 2004):

---

<sup>6</sup> *Local Capacities for Peace* en inglés. Para más información ver <http://localcapacities.org/>

- 1) Comprender el contexto, con énfasis especial en los conflictos manifiestos y en los grupos de interés
- 2) Analizar los divisores utilizando como guía los 5 tipos arriba mencionados, prestando atención al grado de intensidad o daño que provocan o podrían provocar, ya que no todos los divisores tienen el mismo impacto
- 3) Analizar los conectores para los 5 tipos y evaluar cuáles podrían ser fortalecidos o promovidos en la creación de espacios para la construcción de paz
- 4) Analizar el diseño de proyecto a partir de la lógica de intervención, los perfiles y el origen del personal que lo desarrollará, el tipo de contratación, los bienes o servicios que el proyecto aportará, el proceso de elección de participantes, el tiempo y espacio en el que se ejecutara, entre otros
- 5) Analizar el diseño de proyecto y ver qué impactos, positivos y negativos, tiene en los conectores y divisores previamente localizados
- 6) A partir de los resultados del análisis en el punto anterior, considerar la posibilidad de realizar cambios en el proyecto
- 7) Analizar la nueva propuesta y el impacto de ésta en los conectores y divisores y rediseñar de nuevo si se identifican posibles fuentes de intensificación del conflicto.

Si bien el enfoque surgió en el contexto de zonas en conflicto, su utilidad aplica para todo tipo de proyectos de CID, en donde el conflicto o las tensiones del grupo pueden estar en su estado latente y podrían manifestarse a partir de la creación o ampliación de desigualdades o injusticias percibidas por los grupos locales con los cuales se trabaja. Es de destacar que una vez se comienza la CID en una zona, las personas encargadas de gerenciar y ejecutar el programa, forman parte del entramado social de la zona, y se consolidan como un actor dentro del conflicto.

## **b) Teoría de la Transformación de Conflictos**

El enfoque de la Transformación de Conflictos es una propuesta que John Paul Lederach comenzó a emplear y a sistematizar durante la década de los 80 del

siglo pasado, a partir de la observación y el trabajo en sociedades en conflicto para la construcción de la paz positiva. Su primer premisa consiste en ver al conflicto como un proceso natural e inevitable que surge como respuesta legítima a un sistema en el cual se presentan problemas sociopolíticos profundos, pero que representa una oportunidad de cambio (Lederach, 2003).

Propone también que los brotes de violencia, o el conflicto manifiesto deben ser vistos como indicadores de problemas más profundos que corresponden al nivel estructural, y que la tensión provocada por dichos problemas se acrecienta poco a poco hasta que explota, por lo cual el estudio y la comprensión de un conflicto no debe reducirse al episodio de violencia manifiesta, sino que deben buscarse las causas profundas y de largo tiempo. De lo anterior se deriva que la paz sostenible no puede alcanzarse a partir del desarme o de la firma de acuerdos de paz, pues las causas que dieron inicio al levantamiento y organización armada no han sido resueltos (Lederach, 1997; Lederach, 2003) Por eso recomienda hablar de sociedades pos acuerdo, y no de pos conflicto.

El enfoque de transformación del conflicto plantea el trabajo simultáneo en varias áreas de la vida social para resolver el conflicto manifiesto inmediato, mientras se toman acciones que en el largo plazo cambiaran las estructuras sociales, de las cuales surgieron las tensiones que provocaron el conflicto y remplazarlas gradualmente por estructuras más justas, incluyentes y comprensivas. Pero como las estructuras sociales y las instituciones son moldeadas por medio de la interacción humana, es necesario contemplar la paz como un proceso dinámico y complejo, donde la injusticia debe modificarse inicialmente a nivel relacional para que impacte en el nivel estructural y modifique las instituciones (Lederach, 2003)

El diálogo se consolida entonces como la herramienta esencial de este enfoque, aclarando que el diálogo no siempre puede ser cara a cara, pero que la comunicación entre subsectores de la población es crucial. Sólo el diálogo y la interacción permiten la participación de los grupos oprimidos en el proceso de toma de decisiones económicas, políticas y sociales que afectan sus vidas y

participar en el desarrollo de estructuras que aseguren la cobertura de las necesidades humanas básicas (Lederach, 1997; Lederach, 2003).

Finalmente hay que tener en cuenta que no es posible establecer de antemano y de manera específica el tipo de acciones de CID que se deban realizar para la construcción de paz de manera universal, ya que cada conflicto es la respuesta a un conjunto de factores bien específicos y es necesario conocer: el contenido del conflicto, el contexto en el que se desarrolló, las partes, los procesos, los valores, las interacciones sociales, los recursos con los que se cuenta, la cultura, entre otros; retomando a Anderson (1999) conocer los conectores y divisores.

#### **1.2.4 Gobernanza para la construcción de paz**

El enfoque de gobernanza y la construcción de paz se intersectan en varios puntos que hacen viable su uso conjunto para el análisis de proyectos de CID en zonas de conflicto:

- 1) Visión compartida de la sociedad como un sistema dinámico, diverso y complejo, donde cada actor social puede tener valores, motivaciones, poder, recursos y cosmovisiones distintas, mientras al mismo tiempo comparten un espacio, un problema y algunos aspectos culturales
- 2) La redes de gobernanza se centran en las interacciones necesarias para resolver problemas alrededor de la entrega de bienes públicos y la paz es un bien público global
- 3) Al mismo tiempo la construcción de paz aporta elementos para comprender las tensiones y los problemas, como lo puede ser el otorgamiento de bienes y servicios públicos; con el valor agregado de poder analizar si el tipo de respuesta que se da a la problemática profundiza las tensiones latentes
- 4) Reconocimiento de la interdependencia entre actores y la incapacidad de llegar a acuerdos legítimos y sostenibles sin la participación multisectorial



- 5) Visión compartida sobre el diálogo y la interacción entre actores involucrados en un problema como herramienta fundamental para la resolución (o transformación) de problemas
- 6) Preocupación por comprender a profundidad las estructuras y el contexto en el que se llevan a cabo las interacciones y se busca llegar a acuerdos
- 7) Preocupación por la creación de normas que regulen las interacciones y la participación social
- 8) Reconocimiento de la cooperación como ingrediente indispensable para la respuesta ante problemas públicos
- 9) La búsqueda por consolidar instituciones legítimas que se encarguen del otorgamiento de bienes y servicios públicos para cubrir las necesidades básicas de la población

Si bien tienen puntos en común, cada uno de los enfoques los desarrolla de distinta forma y con otros puntos de análisis adicionales, por lo que resultan complementarios.

Ahora bien, para poder tener evidencia sobre el modo en el que el uso del enfoque de gobernanza en los proyectos de CID aporta positivamente para la construcción de paz, es necesario volver a nuestro caso de estudio, a saber, la participación de Forum Syd Colombia en el programa NTP, ejecutado en el departamento del Caquetá. Conocer el contexto histórico-geográfico departamental es importante, especialmente el concerniente al conflicto armado y a la relación que el Estado central estableció con la región, porque esto nos permitirá conocer cuáles son las relaciones de conflicto que la CID busca transformar.

Igualmente es importante conocer por una parte la historia de la CID en el departamento y por otra los antecedentes del programa NTP, porque esto nos permitirá observar el desarrollo, aprendizajes y adaptaciones que la CID de la UE ha hecho para llegar al programa NTP, y esto a su vez nos permitirá entenderlo mejor.

---

## Capítulo 2

### Caracterización del departamento del Caquetá y de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) en Colombia

---

El presente capítulo tiene como objetivo brindar una introducción al programa de CID de la UE que será analizado como caso de estudio: El Programa Nuevos Territorios de Paz que se ejecuta en el departamento del Caquetá en Colombia. Para poder entender la lógica de intervención del programa es indispensable conocer el contexto en el que éste surge, particularmente en dos líneas: el contexto histórico y geográfico en el que éste se ejecuta, incorporando la dinámica que ha tenido el conflicto armado en la región, la relación de la población con el medio ambiente y la oferta de CID que ha habido en el departamento; y por otra parte conocer los antecedentes históricos de la CID de la UE en Colombia con especial énfasis en los Laboratorios de Paz, que constituyen la apuesta principal de la UE para la construcción de paz, y que son los programas antecesores directos de los cuales deriva el NTP.

#### 2.1 Conociendo el departamento

El departamento de Caquetá está situado al sur de Colombia; colinda al norte con los departamentos de Meta y Guaviare, al sur con Putumayo y Amazonas, al Este con Vaupés y Amazonas y al Oeste con Huila y Cauca. La extensión oficialmente reconocida es de 88,965 km<sup>2</sup> y tiene en disputa 14,035 km<sup>2</sup> desde 1977 con los departamentos de Meta y Guaviare<sup>7</sup> (Gobernación de Caquetá, 2016).

---

<sup>7</sup> La disputa fue originada por la diferencia entre la delimitación territorial asentada en la ley y la cartografía del territorio. A partir del 2009 se inició el proceso de deslinde mediado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). Corresponde al Congreso de la República definir los límites al terminar el proceso. Cabe señalar que durante el 2008 el Ministerio de Minas y Energía anunció la existencia de yacimientos petroleros en el territorio en disputa, lo que generaría regalías para el departamento al que pertenezcan cuando se inicie su explotación. (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2016; Moreno Hernández, 2009)

La cordillera de los Picachos se encuentra en la parte norte del departamento, compartiendo la triple frontera con los departamentos del Huila y del Meta; en la parte sur del departamento está la Serranía de Chibiriquete. El departamento posee un sistema fluvial muy rico, compuesto por cuencas hidrológicas principales y un número de afluentes bastante elevado<sup>8</sup>; de tal forma que el desplazamiento por esta vía resulta funcional y hasta indispensable para el transporte y la comunicación al interior del departamento. Los ríos principales son: El Caguán (dividido por motivos prácticos en alto, medio y bajo), el Caquetá, el Guayas, el Orteguaza, el Ajajú, el Apaporis, el Hacha, el Tunía o Macaya, el San Pedro, el Fraguachorroso, el Yarí y el Mesay (Escuela Nacional de Geografía de Colombia, 2011; Gobernación de Caquetá, 2013).

Aproximadamente dos terceras partes del departamento son de difícil acceso, la red vial se encuentra concentrada en la parte noroeste y cuenta con 2,740.2 Km de los cuales tan sólo el 7.3% está pavimentado (Gobernación de Caquetá, 2013). Los asentamientos humanos más grandes se concentran igualmente en el noroeste, al piedemonte de la Cordillera Oriental y en la llanura del Yarí. El nivel de cobertura de servicios públicos como salud, educación, energía, saneamiento y comunicación ha presentado históricamente un rezago en comparación con otros departamentos de más fácil acceso.

El siguiente cuadro presenta algunos indicadores básicos:

| Indicador   | Valor | Rank Nacional <sup>9</sup> | Media Nacional | Periodo |
|---|-------|----------------------------|----------------|---------|
| Incidencia de la pobreza por % de población   | 42.4  | 10                         | 30.6           | al 2013 |
| Incidencia de la pobreza extrema por % de población   | 9.5   | 14                         | 9.1            | al 2013 |
| Necesidades Básicas Insatisfechas por % de población  | 41.72 | 14                         | 27.78%         | al 2011 |
| Coefficiente de GINI  | 0.467 | 22                         | 0.539          | al 2013 |
| Nota: Incidencia de Pobreza, Pobreza Extrema, NBI y Coeficiente de GINI a partir de datos expandidos de la Encuesta Continua de Hogares y el Censo de Población de 2005 |       |                            |                |         |

*Figura 5 Indicadores de desarrollo en el Caquetá  
Elaboración propia con base en (Barbosa, 2014; DANE, 2016)*

<sup>8</sup> Ver Anexo A.1 Mapa Hidrográfico del departamento del Caquetá.

<sup>9</sup> Rank Nacional de incidencia de la pobreza, pobreza extrema y coeficiente de GINI excluye nueve departamentos (Amazonas, Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés y Vichada).

El departamento del Caquetá se encuentra actualmente dividido en 16 municipios: Albania, Belén de los Andaquíes, Cartagena del Chairá, Curillo, El Doncello, El Paujil, Milán, La Montañita, Morelia, Puerto Rico, San José de Fragua, San Vicente del Caguán, Solano, Valparaíso, Solita y la capital departamental Florencia. La Ley 617 del año 2000 dicta la categorización de los municipios de acuerdo con su nivel poblacional y con su monto de ingresos corrientes de libre destinación<sup>10</sup> en un rango del 1 al 6, más una categoría especial. Los montos presupuestales que cada municipio puede destinar, tanto al funcionamiento administrativo del municipio como al gasto público social, son regulados en función de dicha categorización, siendo los de la categoría 6 los municipios de menor ingreso, menor población y menor acceso a recursos para cumplir sus obligaciones (Congreso de Colombia, 2012). Para el año fiscal 2016, 15 de los 16 municipios de Caquetá fueron clasificados en la categoría 6 y Florencia en categoría 3 (Contaduría General de la Nación, 2015).

Las características geográficas de la región, aunadas a la lejanía de Bogotá, donde se han concentrado desde la época colonial las representaciones del poder, determinaron en buena medida su proceso de colonización y la incorporación de su población indígena a la vida nacional. El control político de la zona recayó por mucho tiempo en las manos de familias de hacendados y caciques, como lo fueron las familias Lara y Turbay (Vásquez, 2014), esta dificultad o desinterés del Estado colombiano por hacer llegar la institucionalidad y los servicios públicos al territorio, se refleja en los tiempos de consolidación de las instituciones en el departamento, lo cual no deja de demostrar que siempre ha estado presente de una u otra manera.

---

<sup>10</sup> Los ingresos corrientes de libre destinación son aquellos ingresos corrientes tributarios y no tributarios que no están sometidos a una destinación específica por mandato legal (Herrera Robles, 2003).

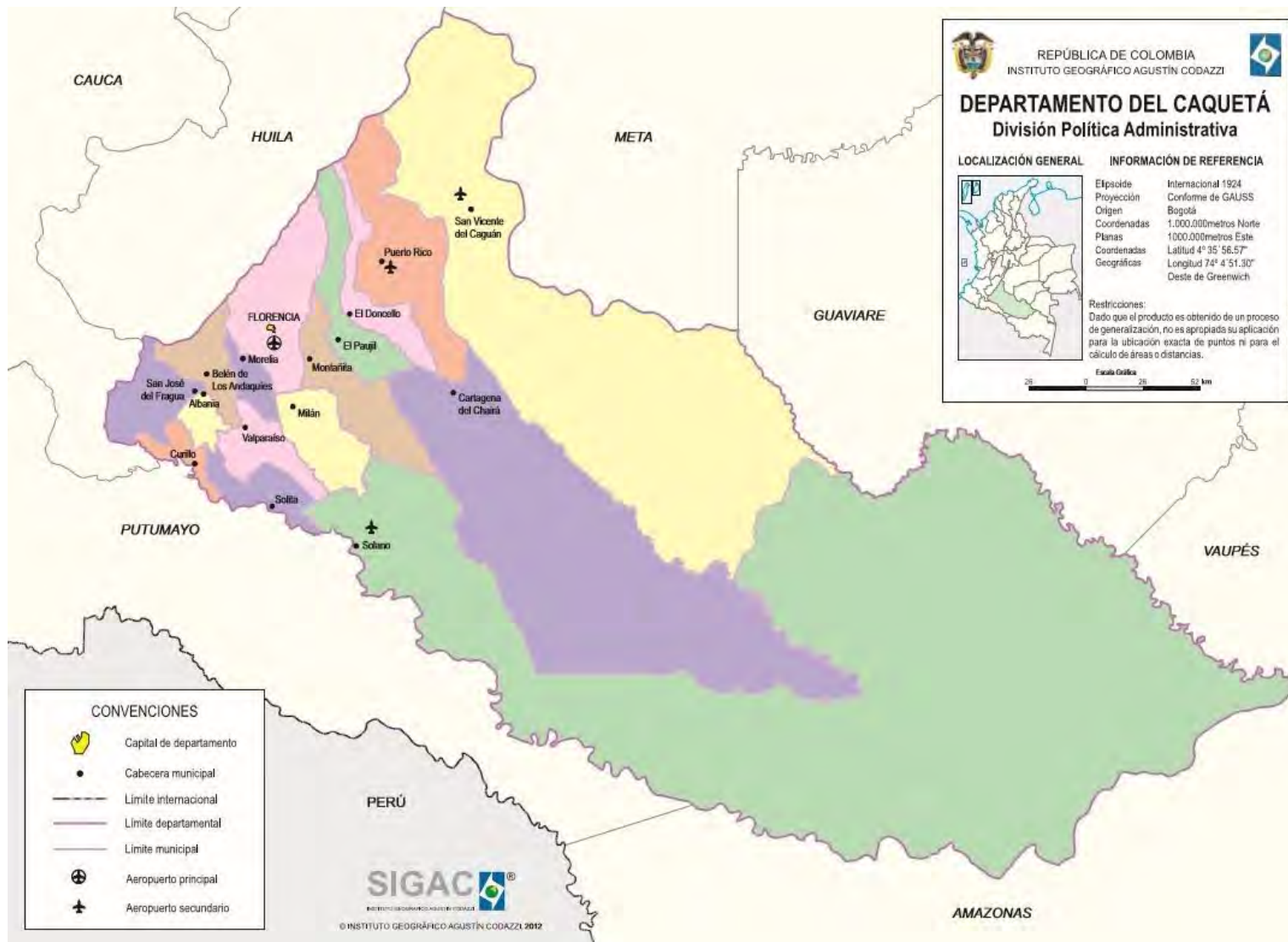


Figura 6 Mapa del Caquetá (Didactalia, 2012)

El siguiente cuadro presenta de momentos clave del proceso de colonización, a la par de las actividades productivas principales en el Caquetá:

| <b>Año</b> | <b>Acontecimientos político-administrativos y de colonización</b>   | <b>Actividad productiva principal</b>   |
|------------|---|---|
| 1590       | Primeras misiones religiosas en la zona del Caguán  | Agricultura de autoconsumo, recolección y cacería de autoconsumo                                    |
| 1845       | El territorio de Caquetá tiene su capital en Mocoa  |   |
| 1856       | Se decreta que el territorio de Caquetá hace parte del Cauca  |   |
| 1884       | Inicia el boom cauchero y de quina  | Se extrae caucho y quina para su exportación a occidente  |
| 1904       | Se decreta la prefectura apostólica del Caquetá, que es provincia de la Intendencia del Putumayo  |   |
| 1912       | Se decreta la Comisaria Especial del Caquetá  |   |
| 1928       | Se decreta a Florencia como capital de la Comisaría Especial de Caquetá   | Primer periodo de expansión ganadera en el piedemonte   |
| 1930       | Comienza la expansión ganadera del Huila  |   |
| 1940       | El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) y la Caja Agraria apoyan el proceso de colonización ganadera   | Segundo periodo de expansión ganadera, donde se extiende la potrerización hacia los llanos del Yarí |
| 1950       | Caquetá es elevado al rango de Intendencia <sup>11</sup>  |   |
| 1950       | Comienza colonización por campesinos desplazados del interior durante el periodo de La Violencia, tras el asesinato de Jorge Eliecer Gaitán (1948); principalmente de grupos afines al comunismo                  |   |
| 1953       | Se consolidan zonas de autodefensas campesinas, 16 en toda Colombia (no se circunscriben únicamente al territorio de Caquetá) denominadas informalmente por el Estado colombiano como “Repúblicas independientes” |   |
| 1960       | Comienza el cacicazgo liberal de Hernando Turbay, que duraría hasta mediados de los 90  |   |
| 1964       | Se crea el Frente Sur, tras el repliegue de los sobrevivientes del operativo militar contra la “República independiente” de Marquetalia, en el vecino departamento del Tolima                                     |   |
| 1966       | El Frente Sur se consolida y toma el nombre   |   |

<sup>11</sup> De acuerdo a la “Ley 2ª de 1943 se especificaron las condiciones de existencia de las Intendencias: número de población no inferior a 25.000 habitantes, rentas ordinarias no inferiores a \$120.000.00 y no menos de dos municipios. Las regiones que no cumplían con los requerimientos quedaron como comisarías.” (Barragán, 2014)

|      |  |   |
|------|--|---|
|      | de Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)                            |   |
| 1972 | Entra al Caquetá la empresa Nestlé, quien compra leche a los productores locales | Caquetá se consolida como productor lechero   |
| 1980 | Comienza el auge cocalero y la expansión demográfica                             | Conviven la ganadería extensiva con la agricultura de autoconsumo, la comercial y la producción de coca para su exportación |
| 1981 | Caquetá es elevado al rango de departamento                                      |   |
| 1991 | Se elige el primer gobernador por voto popular                                   |   |

Figura 7 Proceso de Colonización del Caquetá

Elaboración propia con base en (Barbosa, 2014; Fundación Ideas para la Paz, 2014; Gobernación de Caquetá, 2016; Vásquez, 2014)

Desde la década de los treinta, la ganadería es la principal actividad económica del departamento; ya en 2007, de acuerdo al Fondo Nacional del Ganado, hay registrados 9,696 predios con una población de 1.199.437 cabezas de ganado, con el 60% de dichas cabezas en predios con menos de 250 cabezas (Gobernación de Caquetá, 2016). Actualmente el departamento del Caquetá se ha consolidado como el principal productor lechero del país, así como el que ostenta el mayor número de cabezas de ganado de doble propósito, no obstante, la construcción de infraestructura carretera no ha podido cubrir la totalidad del departamento, y mucha de la producción lechera de los pequeños y medianos productores es trasladada por medio de pequeñas embarcaciones, principalmente hacia las tres plantas de Nestlé, donde pasa por un primer proceso de pasteurización, pre-condensación y enfriamiento para estar preparada para recorrer grandes distancias en tanques de enfriamiento especializados.

Durante el año 2007 las FARC-EP<sup>12</sup> atacaron las plantas de Nestlé en el Doncello y San Vicente del Caguán, provocando un paro en las actividades de la empresa que a la postre derivó en la reorganización del mercado lechero departamental. Para no dejar perder la producción lechera que usualmente era absorbida por Nestlé, comenzaron a surgir múltiples quesilleras pequeñas que transformaban la leche en un producto más duradero y fácil de transportar (Vásquez, 2014). Dicha

<sup>12</sup> En 1982, durante la séptima conferencia de las FARC, éstas deciden consolidarse también como Ejército del Pueblo, agregando al nombre las siglas EP, pasando a denominarse FARC-EP.

diversificación se mantuvo incluso una vez que Nestlé hubo restablecido sus actividades; actualmente pequeñas y medianas empresas, así como cooperativas quesilleras, continúan en operación, intentando acceder a recursos públicos y de cooperación internacional para incrementar su tecnificación y sus rendimientos.

A pesar de que la ganadería es la principal actividad económica del departamento, se mantiene también la producción de caucho que iniciara en 1884 y, gracias a la cooperación de la Organización de Naciones Unidas (ONU), EEUU, Japón y Francia, desde 2005 se tiene un laboratorio y maquinaria para asegurar el control de calidad necesario para el cumplimiento de la estandarización del producto terminado: Caucho Técnicamente Especificado No. 20 (TSR 20), que es el más demandado internacionalmente, dando al caucho caqueteño mayor valor y haciéndolo exportable (Gobernación de Caquetá, 2016).

Si bien la agricultura nunca ha sido la actividad productiva preponderante en el Caquetá, después del auge cocalero de los 1980 y 1990 y tras la política de Seguridad Democrática y la consiguiente eliminación de cultivos ilícitos (y lícitos como daño colateral), la agricultura en el departamento se vio afectada. Aunado a esto, se ha fomentado la ganadería como opción productiva deseable para la sustitución de cultivos ilícitos; y el efecto de esto ha sido la expansión de la frontera ganadera, con la sobreutilización y agotamiento del suelo que conlleva, en detrimento de actividades agrícolas y agroforestales que podrían ser de beneficio económico y ambiental. Sobre todo tomando en cuenta que el Caquetá hace parte de la Amazonía, la reserva de bosques húmedos tropicales de mayor conservación del planeta y el segundo lugar en biodiversidad, y su conservación es proclive a recibir apoyo internacional por los servicios medioambientales prestados al planeta (Fundación Ideas para la Paz, 2014).

## **2.2 Breve panorama del conflicto armado**

La violencia en Colombia data de la época de la conquista española donde al igual que en toda América Latina, la población indígena fue brutalmente violentada y en muchos casos exterminada; sin embargo, por consenso, grupos de académicos



colombianos han fijado como el periodo de gestación del actual conflicto armado aquel que inició en 1824, después que el país alcanzó su independencia. Colombia, como muchas otras excolonias españolas, fue escenario de peleas entre liberales y conservadores, teniendo como punto más álgido el “Periodo de la Violencia”, una guerra civil ocurrida entre 1950 y 1958. Dicho periodo finalizó con la conformación del “Frente Nacional” que consistió en un acuerdo de alternancia de poder cuatrienal entre ambos bandos, excluyendo del acceso al poder a todos aquellos que no pertenecieran a las élites conservadoras o liberales; especialmente dejó fuera a todos los grupos de izquierda (Castaneda, 2012; Grupo de Memoria Histórica, 2013).

Algunos de estos grupos de izquierda se consolidaron en 1956 como autodefensas campesinas que se instalaron en 16 zonas que mantenían una cierta autonomía del centro y se autogobernaban, por lo cual fueron denominadas informalmente por el Estado colombiano como “Repúblicas Independientes”. En 1964, el presidente León Valencia inició el ataque militar en contra de La República Independiente de Marquetalia, provocando el repliegue de los y las sobrevivientes hacia el Caquetá, donde se consolidaron como el grupo armado “Frente Sur”, y para 1966 cambiaron su nombre a Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) (Verdad Abierta, 2012b).

La siguiente línea del tiempo resume los eventos más emblemáticos del conflicto armado en el departamento del Caquetá:

| <b>Periodo Presidencial</b>         | <b>Año</b> | <b>Suceso</b>   |
|-------------------------------------|------------|---|
| Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957)   | 1953       | Se consolidan zonas de autodefensas campesinas, 16 en toda Colombia (no se circunscriben únicamente al territorio de Caquetá) denominadas por el Estado colombiano como “Repúblicas independientes” |
| Guillermo León Valencia (1962-1966) | 1964       | Ataque militar contra la “República independiente” de Marquetalia en el Tolima, provoca el repliegue de los sobrevivientes del operativo y la creación del Frente Sur (guerrilla móvil) en Caquetá  |
|                                     | 1966       | El Frente Sur se consolida como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)  |

|                                      |           |   |
|--------------------------------------|-----------|---|
| Julio César Turbay Ayala (1978-1982) | 1978-1982 | Periodo de la “Guerra del Caquetá”, confrontación armada contra los rebeldes con altos grados de represión militar en las regiones del Pato y el Alto Caguán, respaldada por el Estatuto de Seguridad Nacional  |
|                                      | 1980      | Los grupos del narcotráfico que comenzaron a trabajar en Caquetá contaron con el apoyo del Bloque Sur de las FARC para el cuidado de los laboratorios y pistas de aviación  |
|                                      | 1982      | Durante la séptima conferencia de las FARC, éstas deciden consolidarse también como Ejército del Pueblo, agregando al nombre las siglas EP  |
| Belisario Betancur (1982-1986)       | 1984      | Firma de “Acuerdos de La Uribe” en donde se pactaba el cese al fuego entre el Estado y las FARC-EP y la creación de la Comisión de Paz. A la postre la negociación de paz fracasó   |
|                                      | 1985      | Se crea el partido político Unión Patriótica (UP), que abrigaba las demandas de múltiples grupos sociales, entre ellos las FARC   |
|                                      | 1986      | Inicia el sistemático asesinato de miembros de la UP, presuntamente a manos de grupos paramilitares   |
|                                      | 1988      | Gonzalo Rodríguez Gacha alias “el mexicano”, quien trabajaba para el narcotraficante Leónidas Vargas, termina su colaboración con las FARC-EP y crea los grupos de “los Combos” y “los Masetos” para cumplir servicios de seguridad para el narcotráfico; estos son considerados los primeros grupos paramilitares en entrar al Caquetá |
| Ernesto Samper Pizano (1994-1998)    | 1995      | Creación del Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE) y aprobación de la aspersión con glifosato <sup>13</sup> como método para erradicar cultivos ilícitos  |
|                                      | 1997      | “Rafa Putumayo” y Lino Ramón Arias Paternina alias “José María” llegaron al departamento, fundando el grupo paramilitar denominado Frente Caquetá de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)  |
|                                      | 1996      | “Marchas cocaleras” por parte de población campesina cocalera de la región Amazónica afectada por las aspersiones con glifosato, en donde se demandaba por una parte el cese al uso de glifosato y por el otro, la creación de fuentes alternativas de sustento   |

<sup>13</sup> El uso de glifosato ha sido relacionado con problemas en la salud tales como: cáncer (principalmente de cerebro, hígado, páncreas, pecho, próstata, pulmones y riñón), déficit de atención, Alzheimer, anencefalia, autismo, defectos congénitos, enfermedad celiaca, enfermedad renal crónica, colitis, depresión, diabetes, cardiopatías, hipotiroidismo, enfermedad intestinal inflamatoria, enfermedad hepática, esclerosis lateral amiotrófica, esclerosis múltiple, linfoma non-Hodgkin, Parkinson, infertilidad, abortos y enfermedades respiratorias (Baden-Mayer, 2015; El País, 2015).

|  |           |   |
|--|-----------|---|
| Andrés Pastrana Arango (1998-2002)         | 1998      | Se pacta el inicio de los diálogos de Paz entre el gobierno de Pastrana y las FARC-EP   |
|  | 1999      | Inician en enero los diálogos de Paz en San Vicente del Caguán, siendo éste uno de los cinco municipios decretados como zona de distensión (también estaban La Macarena, Mesetas, la Uribe y Vista Hermosa)   |
|  | 1999      | Inicia negociación entre Pastrana y Clinton para la firma del Plan Colombia   |
|  | 2000      | Arranca el Plan Colombia, teniendo principalmente componentes militares y de combate a los cultivos de coca. Se crean las Fuerzas de Despliegue Rápido (FUDRA) y las Fuerzas de Tarea Conjunta, cuyo objetivo era realizar operaciones contrainsurgentes. También se crean entre 1999 y 2001 tres centros de entrenamiento contraguerrilla y antinarcóticos, dos de ellos en Caquetá (Tres Esquinas y Larandia) |
|  | 2001-2002 | Carlos Mario Jiménez alias “Macaco”, jefe del Bloque Central Bolívar de las AUC, adquiere la franquicia del Frente Caquetá y le cambia el nombre a Bloque Sur de los Andaquíes del Bloque Central Bolívar   |
|  | 2002      | Fin de los diálogos del Caguán e inicio de la disputa por la retoma del territorio de las zonas de distensión, aumentando significativamente el número de acciones armadas de todos los bandos y también en el número de víctimas del conflicto   |
| Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010) | 2002      | Inicia política de Defensa y Seguridad Democrática, cerrada a todo diálogo político con las guerrillas  |
|  | 2003      | Inicia la Campaña Militar J.M., también conocida como Plan Patriota, que pretendía la retoma de vías principales y territorios estratégicos de las guerrillas, teniendo como uno de sus puntos clave el Caquetá, con especial énfasis en el río Caguán  |
|  | 2004      | Inicia el Plan Consolidación que daba continuidad al Plan Patriota. En Caquetá se expresó en los combates entre la Fuerza de Tarea Conjunta Omega (FFMM) y el Bloque Sur (FARC-EP)  |
|  | 2004      | Los Centros de Coordinación de Acción Integral (CCAI) decretan al Caguán como zona prioritaria de la acción estatal   |
|  | 2006      | Las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) pactan su desmovilización, de modo que se desintegra en el Caquetá el grupo paramilitar Bloque Sur de los Andaquíes   |
|  | 2007      | Aparecen las Bandas Criminales (BACRIM) autodenominadas “Bloque Antisubversivo Sur” comandadas por ex integrantes del Bloque Sur de los   |

|   |      |  |
|---|------|--|
|   |      | Andaquíes y “Águilas Negras” que cooptaron la otrora área de influencia del Bloque Central Bolívar   |
|   | 2009 | Uribe y Obama firman acuerdo militar en donde se acepta el establecimiento de siete bases militares norteamericanas en territorio colombiano, una de ellas en Caquetá (Larandia)   |
|   | 2009 | Los CCAI ceden funciones al Plan de Consolidación Territorial, quien mantiene a la zona del Caguán como prioritaria  |
|   | 2009 | FARC lanzan “Plan Renacer” que plantea, entre otras cosas, poner mayor énfasis en el trabajo político con las bases sociales (campesinos), infiltrar guerrilleros en organizaciones sociales de base de todo tipo y en el ejército, aumentar la cantidad de minas anti persona para prevenir el acceso a sus zonas de retaguardia, ataques contra infraestructura y comenzar a construir un nuevo partido político |
| Juan Manuel Santos Calderón (2010-2014 y 2014-2018) | 2012 | Inician los Diálogos de Paz entre el gobierno de Santos y las FARC-EP en la Habana   |
|   | 2012 | Comienza el Plan Espada de Honor como respuesta del Estado colombiano al Plan Renacer de las FARC-EP. Su objetivo era combatir a los principales comandantes de la guerrilla y debilitar sus redes de apoyo social   |
|   | 2013 | Comienza el Plan Espada de Honor 2, manteniendo como una de las áreas de interés prioritario al departamento del Caquetá. Se crea el Comando Conjunto No. 3 del Suroriente con sede en Larandia, la Fuerza de Tarea Especial Júpiter y el Comando Élite “Los Lobos” de la Dirección de Inteligencia Policial (DIPOL) de la Policía Nacional  |
|   | 2013 | FARC-EP lanzan “Manual de Convivencia para el buen funcionamiento de las comunidades” donde se regula la manera en la que la población civil que vive en áreas de influencia de las FARC-EP se relaciona con los distintos actores de gobierno y de organizaciones no gubernamentales, así como mecanismos y restricciones para la movilidad y el uso del suelo, entre otros                                       |
|   | 2014 | Se detecta la presencia de las “Águilas Negras Guerreros del Yari” (BACRIM), con actividad preponderante en el municipio de San Vicente del Caguán   |

Figura 8 Conflicto Armado en el Caquetá

Elaboración propia con base en (Acosta, 2009; Apuleyo Mendoza, 2013; Barbosa, 2014; Bedoya Lima, 2005; Biblioteca Virtual Luis Ángel Arango, s.f.; Fundación Ideas para la Paz, 2014; Grupo de Memoria Histórica, 2013; Laverde Palma, 2014; McDermott, 2014; Molano Bravo, 2014) y (Penagos Carreño, 2013; Verdad Abierta, 2012a; Verdad Abierta, 2012b; Verdad Abierta, 2012c)

Al igual que el proceso de colonización, el conflicto armado en el Caquetá ha tomado características especiales de acuerdo con las particularidades geográficas del territorio. Si bien los asentamientos humanos se localizan en su mayoría a lo largo de los ríos, extensas zonas muy fértiles se encuentran más alejadas e inaccesibles, siendo viables los cultivos ilícitos.

Así mismo, la densidad de su vegetación hace posible la existencia de asentamientos humanos difíciles de localizar incluso desde el aire; y la cantidad de ríos y afluentes da a quien bien los conoce, la posibilidad de mantenerse comunicado por varias vías alternativas. Es así que el conocimiento y control de los ríos y afluentes ha resultado históricamente estratégico para el control del comercio legal e ilegal en la región y más aún, es necesario para el control político, tanto por parte del Estado, las FARC-EP, los grupos paramilitares, las BACRIM y el narcotráfico.

El conflicto armado ha estado también estrechamente ligado al proceso de colonización, a la vocación productiva de la zona y a la vida política nacional. Es de especial interés observar de qué modo las políticas públicas han tenido repercusión en la población civil y en la respuesta de los múltiples actores armados a éstas, por ejemplo: el fomento a la colonización de la Amazonía para evitar la invasión del territorio por países vecinos, la segunda ola de colonización promovida por el Estado para contrarrestar la falta de tierras en la zona ganadera del Huila y el Tolima, el repliegue de las autodefensas campesinas tras el ataque de las fuerzas armadas del Estado a Marquetalia y la consiguiente consolidación del Frente Sur, la firma del Plan Colombia y la política de erradicación de cultivos ilícitos, el establecimiento de bases militares colombianas y norteamericanas, la negociación para la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia y la regulación del presupuesto público departamental y municipal a emplearse en Caquetá.

Por lo anterior, se puede afirmar que el Estado colombiano no ha estado ausente del Caquetá, y más aún, que el conflicto armado no ha sido causado por esta supuesta ausencia, sino que precisamente la manera específica en la que se

desarrollaron las relaciones entre el Estado y la región son las que permitieron la llegada de diversos actores con intereses opuestos, lo que a la larga derivó en un conflicto de magnitudes más allá de las departamentales, pero que tuvo una expresión específica en el departamento debido a su geografía y a la manera en la que la región se incorporó a la economía global capitalista.

Como es de suponerse, a lo largo de toda la historia del conflicto en Caquetá, las afectaciones a la población civil han sido una constante: represión y estigmatización a los movimientos campesinos e indígenas derivada de la vinculación con las repúblicas independientes hecha y reiteradamente expresada por los medios de comunicación, extorsiones y secuestros por parte de la guerrilla y los paramilitares, violación de los derechos humanos por parte del Estado, la guerrilla, el narco, los paramilitares y las BACRIM; pérdida de productos agrícolas y afectaciones permanentes al suelo por uso de glifosato para erradicar cultivos ilícitos, contaminación de recursos hídricos por glifosato y desechos de la minería ilegal, estigmatización del campesinado de la región por sospecha de vinculación con las FARC-EP (especialmente los campesinos cocaleros), estigmatización de la protesta social, persecución y asesinatos de defensoras y defensores de derechos humanos, afectaciones por mina antipersona sembrados por las FARC-EP, asesinatos y masacres a manos sobre todo del paramilitarismo, desplazamiento forzado por medio de ataques directos y amenazas a la población, cobro de cuotas y vacunas a mano de varios actores armados, reclutamiento de menores de edad para la guerrilla, AUC y BACRIM, violencia sexual en contra de población civil por parte de los diversos grupos armados involucrados en el conflicto, daño a propiedad y muerte por fuego cruzado, destrucción de infraestructura eléctrica por las FARC-EP y carencia de servicios básicos en general, por dificultad del Estado para entrar al territorio, entre otras afectaciones.

En cuanto a número de víctimas del conflicto armado, Caquetá ocupa, de acuerdo a información reportada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) con corte de datos al 01 de abril de 2016, el noveno lugar

nacional en número de víctimas con un total de 322.377 y también por número de eventos con 388.043 (UARIV, 2016).

El siguiente cuadro ilustra en números algunos de las afectaciones arriba mencionadas:

| Indicador   | Valor   | Rank Nacional | Media Nacional | Periodo   |
|---|---------|---------------|----------------|-----------|
| Número de homicidios                                  | 9,024   | 19            | 16,136         | 1990-2013 |
| Número de masacres                                    | 45      | 14            | 59             | 1991-2013 |
| Número de víctimas de masacres                        | 243     | 14            | 319            | 1991-2013 |
| Número de accidentes por MAP y MUSE <sup>14</sup>     | 535     | 3             | 198.3          | 1990-2013 |
| Número de personas heridas por MAP y MUSE             | 179     | 6             | 107            | 1990-2013 |
| Número de personas muertas por MAP y MUSE             | 28      | 9             | 26.3           | 1990-2013 |
| Número de secuestros                                  | 587     | 18            | 773            | 1996-2013 |
| Acciones de los Grupos armados al margen de la ley    | 714     | 8             | 383            | 1998-2013 |
| Contactos armados por iniciativa de la Fuerza Pública | 1564    | 3             | 642            | 1998-2013 |
| Número de personas desplazadas                        | 242,808 | 7             | 159,221        | 1990-2013 |

Notas: Todos los datos obtenidos del Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Vicepresidencia de la República.

*Figura 9 Indicadores de efectos del conflicto armado en Caquetá  
Elaboración propia con base en (Verdad Abierta, s.f.)*

### 2.3 Breve panorama del conflicto ambiental

El conflicto ambiental en el Caquetá no ha llegado a la magnitud que ha alcanzado en otras regiones de Colombia, como por ejemplo en la Guajira por la minería en el Cerrejón; sin embargo, es necesario indicar cuáles han sido hasta el momento no sólo los conflictos entre seres humanos por el uso y acceso diferencial a los recursos naturales, sino también la problemática ambiental que el ser humano ha causado como efecto de su intervención en el medio ambiente de la región.

La problemática ambiental que históricamente ha resultado de mayor impacto es el proceso de deforestación, causado principalmente por la ganadería extensiva y de baja tecnificación que requiere cada vez más hectáreas para la expansión de la frontera ganadera; aunque a menor escala, la tala para la obtención de maderables y la minería ilegal también han tenido culpa en esto. Se estima que

<sup>14</sup> Minas Anti Persona (MAP) y Municiones Sin Explotar (MUSE).

del 2005 al 2015 el ritmo de deforestación en Colombia disminuyó a la mitad de lo que había venido haciéndolo, sin embargo, Caquetá pierde aproximadamente 30 mil hectáreas anualmente (Bermúdez Liévano, 2015).

De las 8, 896,500 hectáreas que integran el departamento del Caquetá, 2, 052,459 de hectáreas, es decir el 23.07% del territorio, se emplean en la ganadería (Beltran y Torrijos, 2013); no obstante y de acuerdo con recientes estudios del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), sólo el 0.13% del suelo de Caquetá presenta condiciones idóneas para la ganadería y 0.90% para la agricultura. Así mismo, reporta el IGAC que, de acuerdo con las características del territorio y con la legislación actual respecto a áreas naturales protegidas, el 83.7% del territorio podría ser declarado área de conservación y protección ambiental, mientras que sólo el 13.4% goza de esta condición (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2015). Aunado a esto, para 2012 Caquetá era de los dos departamentos que reportaban mayor concentración de la tierra (Semana, 2012) con un índice de GINI de propiedad de la tierra de 89.6 en 2009 (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2012).

La minería ilegal en el Caquetá está volcada principalmente a la extracción de oro y coltán bajo procesos artesanales que requieren del uso de mercurio, cuyos residuos son arrojados al río (Morales, s.f.) y, aunque evidentemente no hay cifras oficiales sobre la magnitud que alcanza la minería ilegal, un estudio conjunto entre el Tratado de Cooperación Amazónico y la Universidad de Stanford ha detectado en el río Caquetá niveles de mercurio por arriba de los permitidos (Bermúdez Liévano, 2015).

Por otra parte, en Caquetá se encuentran dos de las trece cuencas sedimentarias en las cuales se divide el país para propósitos de exploración y explotación de hidrocarburos: la cuenca Amazonas, que ha sido poco o nada explorada y la cuenca Caquetá-Putumayo, en la cual se han llevado a cabo acciones de exploración y explotación desde la década de los 60. Están presentes actualmente en esta última cuenca seis empresas petroleras (Emerald Energy PLC Sucursal Colombia, Canacol, Hupecol, Pacific Rubiales, C&C Energía Sucursal Colombia y



Ecopetrol) que cubren la zona noroeste del departamento y hacen presencia en los 16 municipios. La cuenca Caquetá-Putumayo está dividida en 15 bloques adjudicados por la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la condición de estos bloques hasta el 2013 era la siguiente: siete bloques en exploración por proyecto sísmico, dos bloques esperando aprobación de las comunidades indígenas aledañas mediante un proceso de consulta previa, cuatro bloques en perforación y dos bloques con producción iniciada pero en paro debido a temas de orden público (Gobernación de Caquetá, 2013).

Aunque la producción petrolera se encuentra detenida en el Caquetá, la protesta social en contra de la exploraciones por proyecto sísmico se han hecho presentes desde al menos el 2014 (Bermúdez Liévano, 2015; Verdad Abierta, 2015), y es fácil suponer que de no regularse y respetarse las consultas a la población, el conflicto ambiental en el departamento podría crecer en los años siguientes, sobre todo si le agregamos a la explotación de hidrocarburos la necesaria formalización y regulación de la minería ilegal.

#### **2.4 Cooperación Internacional para el Desarrollo**

La cooperación internacional para el desarrollo (CID) en Colombia, al menos la que ha pasado por la autorización del Estado colombiano, data del año de 1958, cuando el gobierno creó un Punto Focal Nacional en el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) dentro de la Oficina Presidencial. En 1989 se creó la División Especial para la Cooperación Técnica Internacional (DECTI) dentro del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y en 1992 se estableció una oficina paralela en el Ministerio de Relaciones Exteriores, buscando que la cooperación internacional fuera acorde también con la política exterior. En 1996 se creó la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI) que dependía del DNP y en 1999 la ACCI pasó de nuevo al Ministerio de Relaciones Exteriores (Sierra Medel, 2015).

Durante el 2003 se llevó a cabo la Conferencia de Londres, en la cual el gobierno colombiano expuso la problemática nacional ante los diversos grupos donantes, y

les pidió que alinearan sus prácticas de cooperación a dichas necesidades, reiterando su apoyo al trabajo conjunto entre gobierno, donantes, organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones sociales de base colombianas (OACDH Colombia, 2003). El compromiso fue que Colombia pondría especial atención a incrementar el respeto a los derechos humanos, mientras que la mesa de donantes estudiaría como coordinar esfuerzos para trabajar en las áreas priorizadas por el gobierno y las OSC colombianas.

En 2005 se creó la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, que fusionó la ACCI con la Red de Solidaridad Social; finalmente en 2011 se formó la Agencia Presidencial de Cooperación, teniendo una junta única integrada por el presidente, el ministro de Relaciones Exteriores, de Defensa, Planeación y Administración Presidencial, y tres miembros nombrados por el presidente (Sierra Medel, 2015).

Es difícil precisar la fecha en la que el Caquetá comenzó a recibir CID ya que recién en 2013 se instaló el Comité Departamental de Cooperación Internacional del Caquetá bajo la coordinación de la APC Colombia (APC Colombia, 2013); e inclusive a nivel federal, no se cuenta con un sistema de consulta de información donde se concentren los detalles de todos y cada uno de los proyectos de cooperación en los que participa Colombia. No obstante, es posible rastrear varias de las acciones que se han realizado dentro del departamento, y la sola creación del Comité es indicativa de la creciente importancia que la CID tiene en el Caquetá. La inauguración en el mes de febrero de 2016 de la Casa de las Naciones Unidas en Florencia (PNUD Colombia, 2016) es una prueba del papel crucial que tendrá el departamento en un muy esperado escenario pos acuerdo (firma de los acuerdos de los Diálogos de Paz iniciados por el presidente Santos), y por tanto del interés que toma el mismo no sólo para las distintas agencias y programas que hacen parte del Sistema de Naciones Unidas, sino para los distintos actores de la CID que hacen presencia en Colombia.

A continuación un cuadro que integra los proyectos de cooperación que distintos cooperantes han realizado en el Caquetá<sup>15</sup>:

| <b>Cooperante</b>                                | <b>Proyecto</b>  |
|--|--|
| ACNUR  | Seguridad Alimentaria y generación de ingresos   |
| Alemania (GIZ)                                   | Medida de asistencia de transición para el desarrollo (medida ESÜH): Fortalecimiento estructural de la asistencia a desplazados internos y su integración, en el Departamento de Caquetá en Colombia   |
|  | Liderazgo, incidencia y gobernanza territorial de la mujer indígena amazónica  |
|  | Programa Chiribiquete (frenar deforestación a través de prácticas sostenibles)   |
| Amazon Conservation Team Colombia                | Fortalecimiento de las organizaciones indígenas del departamento del Caquetá   |
| Bélgica  | Fortalecimiento institucional de las capacidades nacionales para la atención y orientación de las víctimas civiles de minas anti personal y del conflicto armado en Colombia   |
| Canadá   | Asistencia a víctimas civiles sobrevivientes de minas antipersona, con un enfoque sobre niños, niñas y jóvenes en Colombia   |
|  | Mejora de salud e incremento de la protección para enfermedades transmisibles  |
| Comarca Renana de Neuss (Alemania)               | Proyecto demostrativo para el desarrollo sostenible de la Amazonía colombiana como aporte para la protección al clima y para la conservación de la biodiversidad   |
| ECHO/Diakonie (Alemania)                         | Nuestro Futuro es Hoy, 2010. Protección de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en aulas de aceleración del aprendizaje, espacios lúdicos-culturales, comedores comunitarios y formación de líderes y lideresas comunitarios y docentes                              |
| Finlandia  | Conservación de la biodiversidad y las fuentes de agua en la cuenca del Amazonas: ríos Orito, Mocoa, Guinea y Orteguzza  |
| Fundación para la Reconciliación                 | Centro de Reconciliación en Florencia  |
| Fundaciones SWIFT, Toyota y Gordon & Betty Moore | Biodiversidad, servicios ecosistémicos y seguridad alimentaria de comunidades rurales: construyendo un modelo integral para la gestión de la Amazonía colombiana   |
| Kinder Mission                                   | Fortalecimiento del proyecto educativo, formativo y productivo de la ciudadela juvenil amazónica Don Bosco como estrategia de protección y prevención para los niñas, niñas, adolescentes y jóvenes del Caquetá  |
| Nestlé   | Centro de Reconciliación en San Vicente del Caguán   |
| ONU Mujeres                                      | Mujeres constructoras de paz y avance en la implementación de la Resolución 1325 y asociadas 1820, 1888, 1889 y 1960 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en Colombia en el contexto de la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras |
| Países Bajos                                     | Iniciativa neerlandesa de desarrollo de capacidades en la educación superior (NICHE) en Colombia   |
| Programa Mundial de Alimentos                    | Operación prolongada de socorro y recuperación, Organización Panamericana de la Salud -OPSR 200148 "Enfoque integrado para abordar la inseguridad alimentaria entre hogares muy vulnerables afectados por el   |

<sup>15</sup> Hay que tomar en cuenta que muchos de esos programas no se ejecutan exclusivamente en el Caquetá, sino que hacen parte de programas nacionales y/o regionales

|   |  |
|---|--|
|   | desplazamiento y la violencia"   |
| Suecia                                  | Articulación social en el marco de la Ley 1448 y acceso a la justicia y construcción de paz desde las organizaciones basado en el acompañamiento integral a las víctimas en conexidad con el derecho a la tierra en San Vicente del Caguán, Caquetá  |
| Unión Europea                           | <b>Nuevos Territorios de Paz</b>   |
|   | Establecimiento de sistemas de garantía de legalidad a partir de la certificación de sostenibilidad para la producción forestal y para la cadena de custodia con PyMES en Colombia   |
|   | Apoyo a la política pública para la atención al desplazamiento interno   |
|   | Iniciativa de paz desde los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, orientados a la aplicación de los mecanismos y normatividad nacional e internacional que contribuyen a evitar su reclutamiento y utilización en el conflicto armado y otras graves violaciones de sus derechos humanos y del derecho internacional humanitario, en zonas priorizadas de Colombia |
|   | "Juguemos en el bosque para que Mambrú no vaya a la guerra: Educación lúdica en cultura de paz para niños, niñas y adolescentes"   |
| UNODC                                   | Sustitución de cultivos ilícitos   |
| USAID                                   | Iniciativa para la consolidación y el fortalecimiento de actividades productivas (CELI)  |
|   | Consolidación del programa de apoyo a niños excombatientes y prevención de reclutamiento infantil  |
|   | Rehabilitación de víctimas de minas anti persona   |
|   | Fortalecimiento al programa institucional de reparación de víctimas del conflicto  |
|   | Programa para población afrocolombiana e indígena  |
|   | Monitoreo de las reformas para el fortalecimiento de la justicia en Colombia   |
|   | Monitoreo de encuesta e indicadores democráticos (DIMS) en Colombia de acuerdo al Barómetro Americano  |
|   | Derechos Humanos Fase III  |
|   | Revisión y seguimiento de la implementación de Gobernanza Pública  |
|   | Programa de Políticas Públicas   |
|   | Fortalecimiento a los sindicatos fase II   |
|   | Liderazgo y becas para población afrocolombiana  |
|   | Programa Colombiano de energía limpia  |
| Programa de Conservación del ambiente   |  |
| Iniciativa para el Monitoreo de Cuencas |  |

Figura 10 Proyectos de Cooperación Internacional para el Desarrollo en Caquetá  
 Elaboración propia con base en (APC Colombia, 2014; Barbosa, 2014; Fundación para la Reconciliación, s.f. a; Fundación para la Reconciliación, s.f. b; USAID, s.f.)

De acuerdo con información de la APC los temas para los que se recibe CID en Caquetá se distribuyen de la siguiente manera:

## CAQUETA

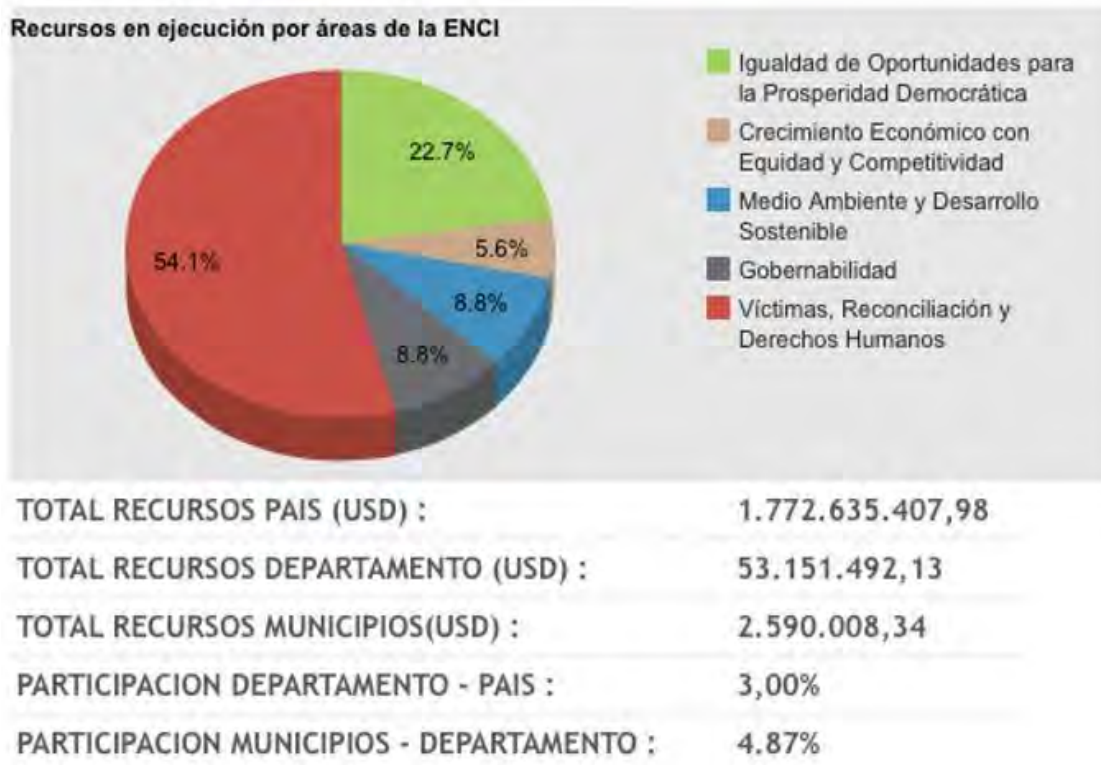


Figura 11 Gráfica de recursos para la CID por tema en el Caquetá  
Fuente: APC Colombia citada en (Barbosa, 2014).

Se desprende de la gráfica y del cuadro de proyectos que la prioridad de la CID en el departamento se ha centrado sobre todo en la atención a las víctimas del conflicto, especialmente a víctimas de minas anti persona (VMAP), y a la reconciliación, teniendo especial énfasis en el grupo etario de niñas, niños, adolescentes y jóvenes, y en grupos de mujeres y población indígena. La segunda preocupación que se destaca es la de sustituir los cultivos ilícitos con actividades productivas legales y sostenibles que permitan a la población obtener recursos suficientes para su manutención mientras a la par frenar la deforestación y disminuir la presión sobre el medio ambiente.

También es digno de destacar la variedad de cooperantes y ergo, de tipos de cooperación que se realizan en el Caquetá que van desde cooperación bilateral y centralizada realizada por agencias de cooperación nacionales, sobre todo de países europeos (Alemania, Bélgica, Finlandia, Países Bajos y Suecia), pero también de Canadá y Estados Unidos; cooperación descentralizada (Comarca Renana de Neuss en Alemania y la alcaldía de Solano), y por Fundaciones privadas internacionales (Toyota, SWIFT, Gordon & Betty Moore, Conservation International, The Nature Conservancy, Handicap International y Amazon Conservation), fundaciones nacionales (Fundación para la Reconciliación, Red Caquetá Paz, Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonia, Comité de Ganaderos de Caquetá, CorpoManigua, Caguán Vive, Fundación Picachos y Fundación Natura), asociaciones religiosas (Diakonie Alemania, Kinder Mission y el Vicariato Apostólico de San Vicente del Caguán), organismos multilaterales (Programa Mundial de Alimentos, UNODC, ACNUR, Organización Panamericana de la Salud, Organización Mundial de la Salud y ONU Mujeres); también se ven involucrados diferentes órganos del gobierno (ICBF, DPS, Parques Nacionales Naturales, Ministerio de Educación y el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI) y finalmente empresas privadas como Nestlé, que se encuentra fuertemente ligada a la historia económica del departamento desde la década de los 1970, cuando se estableció allí por vez primera.

## **2.5 La CID de EEUU y de la Unión Europea en Colombia<sup>16</sup>**

Para poder entender el tipo de CID que la UE lleva a cabo en Colombia, es necesario comprender también la posición que EEUU ha tomado frente al conflicto armado y los proyectos que han realizado en el país, en congruencia con esa

---

<sup>16</sup> En la elaboración de este apartado han sido cruciales los trabajos de Castañeda y Barreto, quienes han hecho una ardua labor de recopilación de información y análisis de los Laboratorios de Paz en Colombia:

Dorly Castañeda Lefevre, doctora en Ciencias Políticas/Relaciones Internacionales por Sciences Po Paris, y cuya tesis incorpora su experiencia en los Laboratorios de Paz desde el 2006 al 2013, como parte de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, la CEPAL Colombia y estancias de investigación en el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), Georgetown University, University of Laval y Columbia University.

Miguel Barreto Henriques es doctor en Política Internacional y Resolución de Conflictos por la Universidad de Coimbra en Portugal, en su trabajo de tesis analiza el impacto de los primeros Laboratorios de Paz en la construcción de paz.

postura. Lo anterior debido a que en gran parte dicha actuación marcó la pauta que la UE siguió para consolidarse como un cooperante estratégico para la construcción de paz en Colombia.

### **2.5.1 La CID de EEUU en Colombia**

En el periodo de los 1960 y los 1970 un rasgo característico de Latinoamérica fueron las dictaduras militares en oposición a proyectos de nación con tendencias de izquierda, y aunque no fue el caso de Colombia, su pertenencia a la región conosureña y la existencia de grupos guerrilleros en el país, le valieron una fuerte vigilancia de EEUU como parte de las políticas de contención durante la Guerra Fría. Posteriormente en la década de los 80 y con el aumento del tráfico de drogas en Colombia, Estados Unidos tuvo un abierto acercamiento hacia el Estado Colombiano en aras de colaborar en la política antidroga. Ya en 1999 se anunció el Plan Colombia, proyecto que tuvo su inicio en el 2000 y a través del cual EEUU colaboraría militarmente con el gobierno central para recuperar el poder en aquellos lugares donde el Estado se viese limitado.

Con el ataque del 11 de septiembre de 2001 a las Torres Gemelas en Nueva York y el inicio de la Guerra contra el Terrorismo emprendida por EEUU, los grupos guerrilleros colombianos y los carteles de droga fueron tildados de terroristas y narcoterroristas, dificultando por una parte la construcción de un diálogo para la paz, pero también acrecentando el conflicto social y la pobreza, debido a la política de fumigación de cultivos ilícitos e incluso sin ser el propósito de la política, en ocasiones cultivos legales, así como la creciente participación de grupos paramilitares, principalmente de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

Colombia ha recibido grandes sumas de EEUU como Cooperación Internacional, sin embargo mucha de esa cooperación no es contabilizable como AOD y no se considera CID ya que el suministro de equipos y servicios militares y la condonación de las deudas contraídas con fines militares no pueden declararse como AOD; así como tampoco las actividades para combatir el terrorismo son AOD, al estar generalmente dirigidas tanto a amenazas para el donante como

para los países receptores, en vez de estar enfocadas hacia el desarrollo económico y social del receptor. (OCDE, 2008)

El Plan Colombia es definido como una “alianza estratégica entre Colombia y Estados Unidos para luchar contra el narcotráfico en busca de fortalecer la institucionalidad, recuperar la seguridad y consolidar el desarrollo social en el país” (Presidencia de la República de Colombia, 2016). En términos económicos el Plan Colombia ha recibido en 15 años 141 mil millones de dólares americanos, de los cuales 10 mil millones provienen de EEUU y los restantes 131 mil millones de Colombia, es decir 92.9% Colombia y 7.1% de EEUU (Presidencia de la República de Colombia, 2016).

Sus prioridades son el fortalecimiento de las capacidades de inteligencia colombianas, la profesionalización de las fuerzas armadas y la creación de batallones especiales de contraguerrilla, antisequestro y fuerzas especiales, que tras quince años de ejecución ascendían a 93 mil soldados (Presidencia de la República de Colombia, 2016).

La importancia de la profesionalización de las fuerzas armadas radica en la postura política que EEUU apoya en Colombia para la terminación del conflicto, que es por la vía del rendimiento. El conflicto se ve como un asunto de seguridad nacional que debe ser combatido frontalmente para recuperar territorios e imponer la fuerza del Estado para posteriormente restaurar la democracia y la economía local. Para EEUU la posibilidad de llegar a una salida por vía del diálogo no es una opción aceptable, pues como se ha mencionado los grupos guerrilleros, paramilitares y narcotraficantes son considerados organizaciones terroristas con quienes no se debe entablar ningún tipo de negociación. En congruencia con dicha perspectiva, EEUU se ha mantenido al margen de la participación como mediador o facilitador en los diálogos de paz entre el gobierno colombiano y la guerrilla. (Castaneda, 2012)

Una de las acciones apoyadas por el Plan Colombia fue la erradicación de cultivos ilícitos vía la aspersion con glifosato, gracias a lo cual se pasó de 163 mil hectáreas de coca en el año 2000 a 69 mil hectáreas en el 2014 (Presidencia de la



República de Colombia, 2016), lo cual representa una reducción del 57.66%. El impacto de estas acciones en el departamento del Caquetá tuvieron también fuertes repercusiones en el número de hectáreas cultivadas de coca y amapola, ésta última pasando de 132 ha en 2005 a 7 ha en 2008 y aparentemente ni una hectárea hasta el último reporte en 2013. En el caso de la coca se pasó de 14, 516 ha en 2001 a 4,322 ha en 2013 (UNODC Colombia, 2013).

Sin embargo, a pesar del éxito en la reducción de hectáreas sembradas, múltiples campesinos han resultado afectados ya sea porque sus cultivos legales también eran erradicados por error, o porque la agricultura de cultivos ilegales era su única forma de obtener sustento y la creación de opciones productivas legales y sostenibles no creció a la par de las aspersiones; además de que las relaciones sociales de producción no eran modificadas, simplemente se exterminaba el cultivo, arriesgando incluso la vida de los campesinos que de cualquier forma debían responder por los cultivos ilegales, aunado a los problemas de salud que podía implicar el contacto con el glifosato.

Dentro de los programas de CI que sí entran dentro de la clasificación de AOD que ejecuta EEUU en Colombia encontramos un fuerte énfasis en la línea de Democracia, Derechos Humanos y Gobernanza, que se expresa principalmente en programas de apoyo a la institucionalidad del Estado colombiano, como lo son los programas de políticas públicas, el de fortalecimiento al programa de reparación de víctimas, el de monitoreo a las reformas en el sistema de justicia, a los indicadores democráticos (de acuerdo con parámetros americanos) y el de seguimiento a la implementación de Gobernanza Pública<sup>17</sup>. Esto sugiere una preferencia de la USAID por trabajar con instancias gubernamentales para fortalecer la capacidad institucional de éstas, por sobre el trabajo con la sociedad civil organizada.

El conflicto entre la guerrilla, el narcotráfico, los paramilitares y el Estado ha desembocado en el desplazamiento forzado de amplios sectores de la población a través de la violencia, despojándolos de tierras, fuentes de ingresos y actividades

---

<sup>17</sup> Ver Figura 6 Proyectos de Cooperación Internacional para el Desarrollo en Caquetá

productivas lícitas, sobre todo en las zonas rurales. El conflicto armado está enmarcado en procesos históricos de largo plazo y de varias índoles, que se tradujeron en un panorama de marginalización política, social y económica de amplios sectores de la población colombiana, en particular, del campesinado, y en la exclusión o precaria integración de algunas regiones y zonas de Colombia, del desarrollo, la democracia y las instituciones del Estado. (Barreto Henriques, 2014) Es en este contexto que las organizaciones de la sociedad civil (OSC) colombiana, más cercanas a la población rural, se consolidan como un actor que vela por el respeto a los derechos humanos de la población afectada y por demandar una resolución pacífica al conflicto.

### 2.5.2 La CID de la Unión Europea en Colombia

En 1993 varias OSC colombianas decidieron asociarse y formar la Red Nacional de Iniciativas por la Paz y contra la Guerra (REDEPAZ), esto les permitió unir fuerzas e irrumpir en el contexto internacional de manera más contundente, creando lazos con OSC de defensa de los Derechos Humanos en todo el mundo, teniendo eco especialmente en Europa. Tan fue así que en 1995 en Bruselas se llevó a cabo la Primer Conferencia sobre los Derechos Humanos en Colombia, cuyo resultado fue la creación de la “*Organisation internationale pour les droits de l’homme en Colombie*”<sup>18</sup> (OIDHACO) (Castaneda, 2012).

La presión de las OSC europeas que simpatizaban con REDEPAZ y el consecuente *lobbying* político marcó la entrada en 1999 de la UE en Colombia. La cooperación militar de la UE en Colombia nunca estuvo sobre la mesa, primeramente porque su participación en Colombia respondía a presiones civiles que demandaban un enfoque de derechos humanos y participación activa de la sociedad civil; y en segundo lugar porque la UE no tiene las herramientas para competir en cooperación militar con los EEUU. En 2001 la UE se deslindó terminantemente del Plan Colombia y anunció la creación de un programa

---

<sup>18</sup> En español Organización Internacional por los Derechos del Hombre en Colombia.

completamente europeo para cooperar en la construcción de paz en Colombia bajo una lógica propia.

La UE tenía que construir mecanismos de cooperación que fueran totalmente distintos a aquellos ofrecidos por EEUU y apostó todo por la AOD en temas civiles. La manera en la que se abordó el conflicto correspondió a una lectura de éste mismo desde la perspectiva de la sociedad civil, es decir, bajo la conciencia de que el conflicto armado había crecido hasta el punto en el que lo había hecho gracias a la desigualdad, la pobreza, la falta de mecanismos para hacer cumplir los derechos humanos, la baja participación del grueso de la población en las decisiones de política pública, la corrupción y el nulo interés del gobierno colombiano por resolver estos problemas (Castañeda, 2014; DUEC, 2014). Las OSC desde entonces eran ya conscientes de que si los esfuerzos de pacificación de Colombia se limitaban a meros acuerdos entre el Estado y la insurgencia a partir de diálogos pacíficos o del rendimiento por vía militar, pero sin abordar las causas que dieron origen a la conflictividad, está latente el gran riesgo de que el país no encuentre una paz duradera y que la violencia reincida o se transfigure y asuma nuevas formas y modalidades en los territorios periféricos y rurales del país, y se sigan generando y alimentando grupos con la capacidad de desafiar el monopolio legítimo de la fuerza sea en la forma de guerrillas, de grupos paramilitares, narcotraficantes o pandillas. (Barreto Henriques, 2014)

El medio por el cual la UE resolvió colaborar con el Estado colombiano son los Laboratorios de Paz. A la fecha se han firmado los convenios para tres, se le ha dado continuidad con el Programa Desarrollo Regional Paz y Estabilidad I y II, y más recientemente con el Programa Nuevos Territorios de Paz. Cada uno de estos programas se ha enfocado en atender a la población de regiones bien delimitadas de Colombia, por lo que algunos de ellos se ejecutan de manera simultánea y a pesar de que tengan una ventana temporal definida de antemano, las dificultades en la entrega y el ejercicio de los recursos han provocado que muchos de ellos se desfasen y se sigan ejerciendo sus presupuestos a pesar de haberse signado el programa siguiente.

| Programa   | Regiones <sup>19</sup>   | Firma de Convenio <sup>20</sup> | Montos  |
|--|--|---------------------------------|---|
| <b>Laboratorio de Paz I</b>                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>Magdalena Medio</li> </ul>  | 2002-2010                       | Valor Total Proyecto<br>€42.220.000<br>Contribución Europea<br>€34.800.000<br>Contribución Nacional<br>€7.420.222                 |
| <b>Laboratorio de Paz II</b>                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>Norte Santander</li> <li>Antioquia</li> <li>Macizo Colombiano-Alto Patía</li> </ul>   | 2003-2008                       | Valor Total Proyecto<br>€41.400.000<br>Contribución Europea<br>€ 33.000.000<br>Contribución Nacional<br>€8.400.000                |
| <b>Laboratorio de Paz III</b>                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>Meta</li> <li>Montes de María</li> </ul>  | 2005-2010                       | Valor Total Proyecto<br>€ 30.250.000<br>Contribución Europea<br>€ 24.200.000<br>Contribución Nacional<br>€ 6.050.000              |
| <b>Programa Desarrollo Regional Paz y Estabilidad I</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Canal del Dique</li> <li>Bajo Magdalena</li> <li>Cesar</li> <li>La Mojana</li> </ul>  | 2009-2014                       | Valor Total Proyecto<br>31.300.000 Euros.<br>Contribución Europea<br>26.000.000 Euros<br>Contribución Nacional<br>5.300.000 Euros |
| <b>Programa Desarrollo Regional Paz y Estabilidad II</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Montes de María</li> <li>Meta</li> <li>Nariño</li> </ul>                              | 2010-2014                       | Valor Total Proyecto<br>€10.500.000<br>Contribución Europea<br>€ 8.400.000<br>Contribución Nacional<br>€ 2.100.000                |
| <b>Nuevos Territorios de Paz</b>                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>Canal del Dique</li> <li>Bajo Magdalena</li> <li>Caquetá</li> <li>Guaviare</li> </ul> | 2011-2016                       | Valor Total Proyecto<br>€ 38.000.000<br>Contribución Europea<br>€ 30.400.000<br>Contribución Nacional<br>€ 7.600.000              |

Figura 12 Laboratorios de Paz de la UE en Colombia

Elaboración propia con base en (APC Colombia, 2013; CONPES, 2005; DPS, 2015; DPS-DUEC, 2013; DUEC, 2003)

<sup>19</sup> Ver mapas de regiones y programas en Anexos.

<sup>20</sup> Las fechas para cada caso corresponden al margen temporal estipulado en la firma inicial de convenio. Sin embargo cabe señalar que en las fuentes de información disponibles hay una multiplicidad de fechas que no coinciden entre sí, o que no indican si la fecha señalada corresponde al inicio de las negociaciones para el programa, a la firma del primer convenio, a un *addendum*, al diseño de las acciones, al inicio de la ejecución de éstas o al término del programa. De cualquier manera las fechas estipuladas en los primeros convenios varían de las fechas reales de inicio de las acciones debido principalmente a contratiempos en las fases de diseño y ejecución.

El primer Laboratorio de Paz arrancó en 2002 y se limitó a la región del Magdalena Medio, el segundo comenzó en 2003 y se expandió hasta la zona del Norte de Santander, Oriente-Antioquia y Macizo Colombiano-Alto Patía; el último laboratorio de Paz inició en 2005, cubriendo la región Meta y Montes de María. Cabe señalar que cuando el Primer Laboratorio de Paz se diseñó, los diálogos de paz del Caguán entre el gobierno de Pastrana y las FARC-EP<sup>21</sup> estaban en curso y se esperaba el fin del conflicto, por tanto el Programa tenía como propósito la consolidación de la Paz a través de la reconciliación y de la creación de actividades productivas sostenibles; sin embargo para cuando comenzó a funcionar, los diálogos ya se habían venido abajo; provocando que las condiciones fueran distintas a las esperadas: se tuvo que cooperar en una situación de pleno conflicto (Castaneda, 2012), con las implicaciones que eso tiene para la ejecución de proyectos de desarrollo como retraso en la ejecución, falta de medios para transportar los materiales y falta de quorum, entre otros.

Cada uno de los tres Laboratorios de Paz tuvo variaciones a pesar de haber seguido un propósito similar: la construcción de la paz por medios pacíficos. Durante el primer Laboratorio de Paz la participación del gobierno colombiano fue marginal (Barreto Henriques, 2014; Castañeda, 2014), cuestión que se explica por la presión a la UE por OSC colombianas y europeas para realizar labores de fortalecimiento a y con las OSC locales en la defensa de Derechos Humanos, principalmente ante violaciones por parte del Estado y para capacitar a la población en la participación activa en proyectos de incidencia política a nivel local, solicitando además la rendición de cuentas de los distintos órdenes de gobierno.

El hecho de que las instituciones de gobierno fueran meramente observadoras y canalizadoras de la AOD tuvo como resultado que los proyectos no lograran la creación de un diálogo entre actores, además de que al no contar con el apoyo gubernamental, muchas de las iniciativas locales ejecutadas por las OSC pero financiadas por la UE, no tuvieron continuidad una vez que se terminaron los

---

<sup>21</sup> Para mayor información ver Figura 4.

recursos. Aún más importante que todo esto, o al menos de mayor riesgo para la continuidad del Laboratorio de Paz en su conjunto, fue que se creó tensión entre la UE y el gobierno de Colombia. La UE se vio obligada a replantear el programa al año siguiente de manera que el Estado tuviera una participación directa.

Fue así que para el Laboratorio de Paz II se buscó trabajar más de cerca con el Estado, se contó con la participación de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y se lanzaron convocatorias para que las OSC pudieran solicitar apoyo. La dictaminación de los proyectos locales fue conjunta, por lo que los componentes locales del programa dieron un giro hacia proyectos productivos locales en detrimento de otros que se centraban en la construcción de espacios de diálogo para la paz y en el fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil. Aunado a esto, la cantidad de trámites y procesos para la solicitud de apoyo y para el reporte de avances de proyecto que debían cubrir las organizaciones aumentó de manera considerable. Igualmente, el hecho de que los recursos pasaran por la Oficina Presidencial hacía que la entrega fuera más lenta, causando por un lado el descontento entre las instancias ejecutoras por los atrasos provocados en los plazos de ejecución y las consiguientes tensiones innecesarias y desconfianza por parte de la población receptora. (Castaneda, 2012)

Finalmente, para el Laboratorio de Paz III se determinó que lo mejor era dividir el programa en tres componentes; uno que se encargará de trabajar codo a codo con el gobierno en proyectos locales y regionales de fortalecimiento institucional, otro que mantuviera abierto el diálogo por la paz y la reconciliación en contextos locales y se ocupara a la vez de impulsar la incidencia civil en la agenda gubernamental colombiana, sobre todo en temas clave para la reconfiguración del tejido social y el ordenamiento territorial como lo son la reparación de daños a víctimas del conflicto y la restitución de tierras. El último componente siguió la línea de apoyar proyectos productivos locales que permitieran a la población incorporarse a la economía lícita sin sufrir un empobrecimiento repentino; lo

proyectos apoyados debían ser sostenibles social y ambientalmente e incorporar la perspectiva de género. (DPS-DUEC, 2013)

Las dificultades afrontadas por este tercer diseño del Laboratorio de Paz es que, a juicio de las OSC, la UE no se posicionaba claramente del lado del gobierno ni de la sociedad civil, lo que hizo que la participación e involucramiento de ambos fueran calculados y limitados. Los recursos para cada uno de los componentes eran insuficientes para cumplir con las ambiciosas pretensiones del Programa, además de que la burocracia administrativa de seguimiento y rendición de cuentas no había sido solventada. La lectura general de las OSC es que la UE había preferido no comprometer sus buenas relaciones diplomáticas con Bogotá, más allá de respaldar políticamente a la sociedad civil de base. Ejemplos de esta tendencia son la relativa inercia política y falta de reacción pública por parte de la UE frente a casos de violencia o amenazas por parte de grupos paramilitares sobre líderes comunitarios participantes de los Laboratorios, las violaciones de derechos humanos en las regiones y el retiro de Nicola Bertolini, ex consejero de cooperación de la Delegación de la Unión Europea en Colombia (DUEC en lo sucesivo), tras un conflicto con el gobernador del Departamento del Cauca que molestó al gobierno central. (Barreto Henriques, 2014)

Los Programas Desarrollo Regional Paz y Estabilidad I y II tienen definida una fecha de cierre para diciembre de 2014 (DPS, 2015), lo que aunado a retrasos en la ejecución, ha dificultado la evaluación formal de éstos y mucho menos un balance respecto a los aciertos y desaciertos. Por su parte el Programa Nuevos Territorios de Paz se encuentra aún en fase de ejecución, ya han sido elegidos los proyectos a financiar y todos ellos han sido asignados a OSC internacionales, organismos multilaterales adscritos al sistema de naciones unidas y asociaciones entre empresas privadas grandes y algún órgano de gobierno de nivel central; (DUEC-DPS, 2015) es decir que los procedimientos técnicos y administrativos establecidos por la Comisión Europea han obstaculizado a los sectores sociales más excluidos de la población de participar, ya que no tienen la capacidad técnica

para formular proyectos, cumplir los requisitos formales exigidos por la UE y tratar con la pesada burocracia europea. (Barreto Henriques, 2014)

Los Laboratorios de Paz han sido por excelencia la herramienta de política exterior de la UE en América Latina y un referente obligado de la construcción de paz a través del diálogo y la participación civil. Pero a pesar del éxito local que pudieran tener, su alcance no ha sido suficiente para influir en un rápido fin del conflicto, para eso se requeriría extender su influencia a más regiones y ergo un significativo aumento de recursos, pero sobre todo mayor voluntad política y convicción por parte del Estado Colombiano de que la resolución pacífica y la estrategia *bottom-up* es la más adecuada.

La CID de la UE en Colombia, incluso a pesar de la falta claridad respecto a su postura ante las tensiones OSC – Estado, es indispensable desde el punto de vista de la sociedad civil, porque contrarresta los posibles abusos de autoridad tanto del gobierno, como de los grupos paramilitares que presumiblemente se encuentran coludidos con sectores de éste. Así mismo la UE a través de sus programas de CID promueve el diálogo entre las organizaciones no gubernamentales internacionales, las nacionales, el sector privado y diversos órdenes de gobierno (Unión Europea-Redprodepaz-GIZ, 2014) durante el proceso de planificación, permitiendo y mediando la discusión de prioridades en la agenda y de mecanismos para cumplirlos. La presencia de la UE ha permitido la actuación de sectores de la población que de otra manera no serían contemplados por la política del gobierno central colombiano ni por la cooperación de EEUU, cuya prioridad es la resolución militar del conflicto.

Por otra parte los postulados de la Declaración de París, sobre todo el principio de alineación, han puesto un límite claro a las acciones de la UE en Colombia, ya que toda la AOD debe pasar por la Agencia Presidencial de Cooperación (APC) y ergo su ejecución debe ser acordada y aprobada por el gobierno central; de modo que sus acciones en materia de protección a los derechos humanos se han visto acotadas, principalmente en las zonas en donde el Estado lleva a cabo acciones



como parte de su política de contrainsurgencia y contraterrorismo, que son los sitios en los que los daños colaterales son más acuciantes.

Se ha hablado de que la cooperación de la UE ha sido utilizada por el Gobierno Colombiano como el brazo social del Plan Colombia, esto a pesar de estar claramente separados; lo anterior es porque muchos de los proyectos ejecutados y a ejecutar por la UE se realizan en regiones donde ya se ha neutralizado a la guerrilla o al narcotráfico a través del Plan Nacional de Consolidación Territorial (Castaneda, 2012) que es plenamente militar; la UE no tiene en realidad mucho margen de acción, pues las zonas priorizadas por el Gobierno central de Colombia son las zonas donde debe de actuar, en consonancia con el principio de alineación. Los proyectos de la UE, por su enfoque *bottom-up*, pretenden restaurar el tejido social y mejorar las condiciones socioeconómicas de la población en las regiones donde el Estado ha retomado el control, haciendo menos probable que se busque unirse o regresar a grupos guerrilleros, paramilitares o de narcotráfico; afianzar los éxitos militares del Estado central no es una de las prioridades de la UE, sin embargo en los hechos, ha ayudado a hacerlo.

Es obvia la dificultad de ejecutar proyectos en regiones donde el conflicto armado imposibilita la certera seguridad del equipo coordinador y la provisión de insumos; situación que afecta con mayor intensidad y principalmente a las OSC socias que reciben financiamiento de la UE y que son quienes ejecutan los proyectos a nivel local y deben rendir cuentas a través de múltiples formatos tanto a las autoridades locales como a la DUEC, y mucho más importantemente, son quienes se enfrentan día a día con que la población con la que trabajan desconfía, y con razón, de todos los actores de fuera de su comunidad, haciendo su labor más complicada.

La población que participa en los proyectos puede ser excombatiente, desplazada, desmovilizada, entre otro tipo de población afectada directamente por las acciones de una u otra facción del conflicto (Unión Europea-Redprodepaz-GIZ, 2014), por lo que es importante que tanto la UE como sus OSC socias mantengan en la medida de lo posible una posición neutral, si es que quieren que toda la población se

involucre; sin embargo el mensaje que llega a la población receptora no es claro, ya que se sabe que los programas se coordinan y se cofinancian con autoridades nacionales gubernamentales. A pesar de eso la UE debe procurar mantener el diálogo y la cercanía con la sociedad civil, el gobierno y la empresa privada.

La Unión Europea como actor internacional debe respetar la soberanía del Estado Colombiano y constreñir su apoyo a los sectores y regiones donde el gobierno lo acepte, guardando todo el tiempo una postura ambivalente ante la política militar de Colombia y la cooperación militar de EEUU, de otra forma corren el riesgo de ser tildados de intervencionistas, lo que aunado a la posibilidad de que el gobierno colombiano o los medios pudiesen declarar que la UE apoya a grupos fuera de la ley, les valdría la pérdida de su reputación como actor de paz no sólo entre los países latinoamericanos, sino a nivel internacional.

La graduación definitiva de Colombia como receptor de AOD ha estado latente desde al menos el 2013 (Sanahuja Perales, 2013) y sus implicaciones, más allá de la obvia pérdida de flujos monetarios, son graves para la problemática colombiana en el sentido en el que la sociedad civil perdería a su interlocutor por excelencia, recordemos que su actuación data de los 1990. Su retiro implicaría la pérdida del balance en contra de los intereses americanos en Colombia, quien rodeado de países de la nueva izquierda latinoamericana, se mantiene como punto especialmente estratégico para los EEUU; lectura que se reafirma con la existencia de siete bases militares en el país.

Ahora bien, parte importante de los problemas enfrentados durante la implementación de los Laboratorios de Paz surgieron debido a la tensión existente entre la sociedad civil y el Estado por la mutua desconfianza, la competencia por emplear los recursos movilizados a través de la AOD europea y por establecer las prioridades en la agenda. Si bien tomando una posición crítica ante la solución que la UE ha dado a esto, resulta que dista de ser perfecta, es importante rescatar que sí ha tenido impacto en la postura estatal ante el conflicto, notorio esto sencillamente en el hecho de que logró incorporar al Estado en proyectos de paz con un enfoque distinto al militar, además de que la percepción de la población

colombiana sobre la UE, suele ser positiva y al menos se suele apuntar que su cooperación tiene un enfoque más humano.<sup>22</sup>

Cabe añadir que al margen de los Laboratorios de Paz, la UE como figura internacional no tuvo una participación en los diálogos de paz iniciados entre el presidente Santos y las FARC-EP en 2012, debido tal vez a la falta de una postura unánime al respecto entre sus Estados Miembro, lo que no quita que países europeos participen a título nacional.

Este proceso inició el 26 de agosto del 2016 en la Habana, Cuba. Los países designados para ser garantes del proceso fueron Cuba y Noruega, mientras que Venezuela y Chile fungirían como facilitadores y acompañantes. El gobierno colombiano y las FARC-EP debían designar a los integrantes de sus delegaciones, quienes participarían en las mesas de diálogo. Cada delegación tendría treinta miembros y en cada mesa participarían diez personas por delegación (Gobierno Nacional de Colombia y Farc-EP, 2012).

En el denominado “Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” se presentó la agenda a dialogar en las mesas de negociación, ésta contenía seis puntos: 1) Política de desarrollo agrario integral, 2) Participación política, 3) Fin del conflicto, 4) Solución al problema de las drogas ilícitas, 5) Víctimas (resarcimiento), 6) Implementación, verificación y refrendación de los acuerdos de paz (Gobierno Nacional de Colombia y Farc-EP, 2012).

El 23 de junio de 2016 se firmó el acuerdo de paz entre el Estado colombiano y las FARC-EP, aún falta la refrendación de la paz, tras lo cual comenzará el proceso de implementación de los acuerdos. Como no se llegó a un acuerdo sobre la refrendación, ambas delegaciones aceptaron acoger la determinación a la que se llegara en la Corte Constitucional respecto a los mecanismos para la participación popular (Gobierno Nacional de Colombia y FARC-EP, 2016).

---

<sup>22</sup> Información derivada de charla con una joven colombiana durante mayo del 2015.

El 18 de julio de 2016 la Corte avaló el plebiscito para que los colombianos refrenden el acuerdo de paz; éste sólo será válido y vinculante si los votos a favor alcanzan un mínimo del 13% del censo electoral (4.5 millones), dicha cantidad fue propuesta por el gobierno y ratificada por el Congreso (El Informador, 2016).

Se acordó la creación de veintitrés Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN en lo sucesivo) y ocho campamentos. Estas zonas se mantendrán por un periodo de seis meses, tiempo en el que se estima se concluirá la dejación de armas y las primeras etapas de la reincorporación a la vida civil de las personas que integran las FARC-EP (Gobierno Nacional de Colombia y FARC-EP, 2016). En el departamento del Caquetá habrá: dos ZVTN, una en el municipio de la Montañita y otra en Cartagena del Chairá; y un campamento en San Vicente del Caguán (El País, 2016).

Como parte del acuerdo sobre “Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de armas”, se creó un Mecanismo de Monitoreo y Verificación compuesto por:

“representantes del Gobierno Nacional (Fuerza Pública), de las FARC-EP, y un Componente Internacional consistente en una misión política con observadores no armados de la ONU integrada principalmente por observadores de países miembros de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) (... éste último) preside en todas las instancias el Mecanismo de Monitoreo y Verificación y está encargado de dirimir controversias, presentar recomendaciones y generar reportes (Gobierno Nacional de Colombia y FARC-EP, 2016, pág. 1).”

La firma de los acuerdos de paz coloca a la CID en Colombia en una nueva situación: la cooperación para un país de renta media en un contexto al que muchos se refieren como posconflicto. Justificar el uso de recursos económicos será cada vez más complicado, sobre todo cuando en el contexto internacional existen conflictos armados con impactos presentes mucho más acuciantes.

Las FARC-EP no son el único grupo armado en Colombia, el inicio del diálogo con el ELN es un avance importante, y el papel de la comunidad internacional en este proceso es crucial. El reto para la CID en Colombia es demostrar que la paz va

más allá de la firma de acuerdos, que requiere transformaciones estructurales, y que de hecho el periodo inmediato después de la firma de los acuerdos es el momento más delicado, ya que es cuando se inicia la transición y la implementación de los acuerdos firmados.

La definición de paz negativa es la más extendida, a partir de esta concepción es lógico afirmar que si los acuerdos han asegurado el cese al fuego bilateral y ergo el término de la violencia directa, entonces se ha llegado al fin del conflicto y que ya hay paz. Sin embargo la violencia indirecta y la cultural no desaparecen con la firma de un acuerdo, las estructuras reproductoras de desigualdad se transforman de manera más lenta y es precisamente allí, en el pos acuerdo, donde se requiere mayor esfuerzo. Es conveniente denominar pos acuerdo en vez de pos conflicto al periodo inmediato después de la firma, porque entonces visibilizamos el hecho de que el conflicto aún no ha sido resuelto.

Es importante continuar con el aprendizaje de la CID para la construcción de paz, porque existen muchos conflictos armados en el mundo; y en el caso particular de Colombia, porque la paz aún no se ha conseguido. Hacer el seguimiento, sistematización y rescate de las experiencias globales de la CID en esta materia es una gran tarea; analizar las acciones para la construcción de paz de la UE en Colombia es sólo una pequeña parte de ésta, y el análisis del enfoque de gobernanza en uno sólo de los programas, el NTP, es no obstante una modesta contribución.

---

### Capítulo 3

#### Caso de estudio: Caso de Estudio: el papel de Forum Syd en el programa Nuevos Territorios de Paz (NTP) en el departamento del Caquetá

---

El propósito de este capítulo es contrastar los postulados del enfoque de gobernanza -expuestos en el marco teórico- con la realidad, concretándose ésta en el caso de estudio anteriormente delimitado, a saber, el enfoque de gobernanza en el programa NTP en Caquetá, Colombia. Esto con la finalidad de observar cuáles aspectos del uso de dicho enfoque aportan a la construcción de paz y finalmente, conocer cuáles son sus posibles limitaciones.

El presente capítulo se divide en cinco apartados: el primero de ellos expone la metodología y técnicas de investigación utilizadas en la investigación; el segundo da una introducción al programa NTP, su estructura, duración y organización general. Explica de qué manera se inserta en él Forum Syd (organización tomada como punto focal a partir de la cual se hará el análisis) y una breve presentación sobre Forum Syd. En el tercer apartado se analiza la manera en la que se refleja el enfoque de gobernanza dentro de los documentos oficiales del programa, a saber, los términos de referencia y el documento de proyecto de Forum Syd. En el cuarto apartado se retoman las características y componentes del enfoque de gobernanza, para hablar de su correlato en la ejecución del NTP. Por último, en el quinto apartado, y a partir de la información sobre el enfoque de gobernanza en el caso de estudio, **se procederá a analizar de qué manera éste ha apoyado a la construcción de paz en el Caquetá.**

#### 3.1 Metodología empleada

En este capítulo se presentan los hallazgos encontrados durante el trabajo de campo-práctica profesional realizada de julio a diciembre del 2015 en las Oficinas de Forum Syd en Colombia.

La información fue recopilada utilizando técnicas propias de la investigación etnográfica, como son la observación participante y las entrevistas semi estructuradas.

La observación participante consiste en la inmersión total o parcial de la investigadora en la comunidad en la que se realiza el estudio, compartiendo el espacio por un tiempo considerable, lo que permite un acercamiento a la cotidianidad y una comprensión más holística sobre la dinámica social (Della Porta & Keating, 2008); comprensión mayor a la que podría aprehenderse con la mera aplicación de cuestionarios en un solo día.

En la observación participante la investigadora se vuelve parte de la comunidad, compartiendo actividades, conociendo el lenguaje cotidiano y las reglas no escritas de interacción.

Por su parte, las entrevistas semi estructuradas mantienen una flexibilidad que permite que él o la entrevistada agregue información que le parezca relevante, a pesar de no haber sido puntualmente solicitada, lo que permite a la investigadora ver qué aspectos considera relevantes el sujeto.

Las técnicas de investigación bajo el método etnográfico comprenden, además de las entrevistas semi estructuradas, una gran variedad de charlas informales, por lo que muchas de ellas no son grabadas (Della Porta & Keating, 2008). La información diaria relevante a la investigación obtenida a través de estas charlas y de la observación participante, se plasma en una libreta denominada diario de campo, así mismo, el trabajo de campo también requiere la recopilación de documentos oficiales.

Durante este periodo de trabajo de campo tuve oportunidad de colaborar con Forum Syd mediante una pasantía en la cual participé en varias actividades dentro del marco del programa NTP en Bogotá y el Caquetá: construcción de metodologías para talleres de fortalecimiento a organizaciones sociales de base, apoyo en el proceso de subvención a terceros, seguimiento de proyectos productivos, foros de diálogo, reuniones de organización y seguimiento con instituciones de gobierno y con la delegación de la UE, participación en talleres de planeación estratégica, construcción de indicadores y métodos para el seguimiento al programa, entre otros.

Gracias a la práctica pude conocer de primera mano las interacciones y acciones realizadas en el NTP entre diversos actores como: representantes de la UE, personal de las otras organizaciones participantes, órganos de gobierno, miembros de OSB y civiles que participan en el programa.

Además, me permitió conocer las metodologías y enfoques empleados en las actividades del proyecto; lo que me brindó un amplio panorama e información suficiente, a partir de la cual puedo ahora realizar el análisis sobre el uso del enfoque de gobernanza para la construcción de paz.

Cabe señalar que el proyecto tiene una duración de veinticuatro meses, y dado que la estancia fue de tan sólo seis, varias de las actividades no pudieron ser observadas directamente; sin embargo, se encuentran expuestas en los documentos de proyecto, lo que permitirá su análisis.

### **3.2 Introducción al caso de estudio**

Como se explicó en el capítulo 2, el Programa NTP busca dar continuidad a los Laboratorios de Paz, que han sido el programa de CID para la paz más emblemático de la UE en Colombia. El convenio de financiación se firmó el 29 de septiembre de 2011 y fue firmado por parte de Colombia por el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) por un monto total de 13, 200,000 euros.



Se definió que las acciones debían desarrollarse en cuatro regiones de Colombia: Canal del Dique y zona costera, Bajo Magdalena, Guaviare y Caquetá (Comisión Europea, 2014); el monto del financiamiento se dividió entre las cuatro regiones de manera diferencial: 3, 600,000 euros para Caquetá y 3, 200,000 euros para las tres restantes (Comisión Europea, 2014).

Las regiones de Canal del Dique y Bajo Magdalena tenían ya antecedentes de participación en el marco del Programa Desarrollo Regional Paz y Estabilidad I de la UE, así que su incorporación en el NTP buscaba dar continuidad al trabajo previo, expandiendo la acción a municipios que no habían sido incorporados; mientras que Guaviare y Caquetá fueron territorios priorizados por la UE en respuesta al interés del gobierno colombiano en focalizar acciones en la región sureste de Colombia, en concordancia con la Política Nacional de Consolidación y Reestructuración Territorial, donde se consideran territorios que tradicionalmente han permanecido en condiciones de aislamiento frente a la oferta estatal como resultado de las dinámicas del conflicto armado (CONPES, 2012).

A partir de la firma del convenio se dio inicio a un proceso de socialización del proyecto, principalmente en las regiones recién incorporadas. Para los programas antecesores al NTP, había sido el DPS quien eligiera a las organizaciones que funcionarían como operadores en terreno, y en el caso del departamento del Caquetá, propuso inicialmente a la Fundación Red de Desarrollo y Paz del Caquetá (CONPES, 2012). Este hecho fue altamente cuestionado por las organizaciones que asistieron al proceso de socialización, pues era una decisión que desconocía el trabajo de las organizaciones sociales locales y sus procesos por la promoción y la construcción de paz; es decir, se juzgó que el NTP era un programa descontextualizado, centralizado y excluyente (Periódico Extra, 2014).

Debido al rechazo inicial al programa y a la presión recibida por parte de las organizaciones locales, en el 2013 se decidió formar el *Comité Territorial Caquetá*, que sería un espacio consultivo de diálogo con una amplia representación de los distintos sectores sociales y gubernamentales del Caquetá, y que sería capaz de

orientar políticamente las acciones del NTP en el departamento, de una manera más democrática (Periódico Extra, 2013; Periódico Extra, 2014).

Había en el Comité al menos dos grandes propuestas de trabajo, por una parte estaba la denominada *Agenda Caqueteña para la Paz*, que contaba con el respaldo de la Asociación de Municipios del Caquetá (AMDELCA en lo sucesivo) y del Departamento Nacional de Planeación (DNP en lo sucesivo). Dicha agenda planteaba una propuesta de trabajo muy acorde con la Política Nacional de Consolidación y Restructuración Territorial, es decir, tenía una mayor orientación hacia el trabajo de promoción de actividades productivas y a la seguridad territorial, que hacia el fortalecimiento de agendas de las organizaciones sociales de base.

La Política Nacional de Consolidación y Restructuración Territorial propone tres líneas de acción: la institucionalización del territorio; la participación ciudadana y el buen gobierno; y la integración regional.

Entendiendo por institucionalización del territorio “el establecimiento de las capacidades institucionales necesarias para corregir las condiciones que favorecen el control ilegal del territorio, logrando así el imperio de la Constitución y la Ley (...) cuando son exclusivamente las instituciones del Estado las que proveen y garantizan la seguridad y protección de la vida, la libertad y la prosperidad” (Prosperidad Social, 2012).

Esta perspectiva concibe al conflicto armado como causado por la prevalencia de actores que participan en la ilegalidad y no observa las causas estructurales del conflicto; así como tampoco el hecho de que el Estado colombiano también ha sido parte del conflicto en el territorio. Por otra parte proponía líneas de acción ajenas a las demandas y necesidades de las organizaciones sociales de base en Caquetá, departamento en el que históricamente habían existido importantes ejercicios de organización social.

La segunda propuesta dentro del *Comité Territorial Caquetá* era el *Programa Caguán Paz*, agenda sostenida por la Unión de Organizaciones Sociales, Campesinas, Ambientales y de Derechos Humanos de San Vicente del Caguán (UNIOS en lo sucesivo), la Corporación por la Defensa de los Derechos Humanos Caguán Vive -integrada por 150 juntas de Acción Comunal y organizaciones sociales campesinas de la región del Caguán (Caguán Vive, s.f.) y por la Alcaldía de San Vicente del Caguán, cuyo alcalde para el periodo 2012-2015, Domingo Pérez, fue representante legal de Caguán Vive.

Esta agenda reflejaba el trabajo de las organizaciones sociales de base del municipio de San Vicente del Caguán y estaba orientada principalmente al fortalecimiento de las organizaciones sociales para la incidencia en política pública para que ésta propiciara el aumento en la cobertura de necesidades básicas y la exigibilidad de derechos. Pero planteaba además cambios estructurales como el reconocimiento del campesinado como actor político-jurídico con derecho a la autodeterminación y autonomía sobre su territorio, incluyendo su voz en las negociaciones de Tratados de Libre Comercio que los afecten (Fundación Paz y Reconciliación, 2014).

Fue por estas diferencias por las que luego de tres años de negociación, se decidió reevaluar y replantear el programa NTP. Hubo una nueva definición de las líneas estratégicas en las que se reconoció el trabajo y las agendas de paz previas, se incorporó la estrategia de fortalecimiento a organizaciones sociales de base previamente existentes, y por primera vez, se determinó que los operadores en terreno ya no serían elegidos por el DPS, sino por la UE a través de una convocatoria abierta; la primera de las cuales fue declarada desierta.

A pesar de que el convenio se firmó en 2011, fue en el 2014, durante la segunda convocatoria, que la UE eligió a los diez operadores en terreno para el programa NTP. En esta convocatoria las organizaciones interesadas en llevar a cabo proyectos para la paz en las regiones estipuladas para el NTP, presentaban sus propuestas de trabajo y el proceso de evaluación y selección se haría a partir de lo expuesto en los términos de referencia.

### **3.3 Gobernanza en los documentos del programa NTP**

En esta sección se analizará primeramente el documento lanzado por la UE para convocar a la presentación de proyectos para ser financiados en el marco del NTP; y en una segunda sección, el proyecto con el que Forum Syd concursó y ganó dentro de esa convocatoria. Se mencionarán los aspectos que resulten relevantes para entender el proceso de desarrollo del proyecto y también aquellos donde se haga mención a la gobernanza, para inferir a través del texto qué aspectos del enfoque de gobernanza se han buscado incorporar al programa NTP.

#### **3.3.1 Gobernanza en los términos de referencia de la UE para el NTP**

Las bases para la presentación de proyectos, incluidos los criterios de evaluación y selección, así como los topes mínimos y máximos por proyecto, se encuentran en el documento EuropeAid/135537/DD/ACT/CO, titulado “Promoción de oportunidades para el desarrollo sostenible e incluyente y fortalecimiento de la gobernanza local en el marco de una cultura de paz” Convocatoria de Propuestas Abiertas 2014. Guía para los solicitantes de subvenciones del Programa Nuevos Territorios de Paz.

En el título del documento encontramos la primera mención que se hace a la gobernanza y es destacable que se le agrega además el adjetivo de local, lo que refleja que de entrada el programa no tiene la pretensión de promover la gobernanza a nivel nacional. Posteriormente, el texto expone de manera muy breve cuáles son los antecedentes del programa NTP; hace mención a los Laboratorios de Paz y remarca que estos “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.” (Comisión Europea, 2014, pág. 4).

Esta primera frase remarca la importancia de involucrar a la población civil en las iniciativas promovidas por la CID de la UE; importancia que se remonta a 1995 con la creación de ODHACO y que coincide igualmente con la demanda de las ONG europeas que presionaron a la UE para que creara programas de CID propios. Es decir, que la demanda por aumentar la participación de la sociedad civil colombiana es la base y génesis de los Laboratorios de Paz; pero tampoco hay que olvidar que en el caso del NTP, el alto nivel de participación de las OSB responde también a la presión ejercida por el Comité Territorial Caquetá.

Por otra parte, no se deja de señalar que este apoyo a la población civil se hace dentro del Estado de Derecho, lo cual alude claramente al respeto a la soberanía nacional. Es decir, esta frase inicial ya captura la tensión que había existido en los anteriores programas, aquella entre dar un papel protagónico a las demandas provenientes de la sociedad civil, incluso cuando contravienen las prioridades o la agenda política nacional; y dar un peso mayor a los planteamientos y prioridades del Estado central, que priorizan el apoyo proyectos productivos, por sobre procesos de organización social que necesariamente involucran que la población tome posturas políticas.

Finalmente se expresa que estas acciones de CID han funcionado, por lo que serán replicadas, y los objetivos principales evidentes son el desarrollo, la paz, la gobernanza y la construcción de región. No es aleatorio que se encuentren todas unidas en la misma frase, esto es resultado de la comprensión de la interdependencia que guardan una con la otra: no hay desarrollo sin paz, así como tampoco habrá región, o más bien, cohesión regional, sin participación.

Más adelante se agrega:

El Programa Nuevos Territorios de Paz busca apoyar iniciativas locales y regionales que ayuden a promover el desarrollo socio-económico y la convivencia pacífica ciudadana en regiones afectadas por conflictos armados y que generen una mejora del relacionamiento entre lo social y las instituciones públicas y privadas, para garantizar el ejercicio formal y legal de una sociedad democrática, a través de:

a) La promoción de **experiencias significativas mediante ejercicios prácticos y propuestas metodológicas innovadoras**, que contribuyan a la **generación de ingresos (medios de vida), modelos productivos sostenibles e incluyentes, seguridad alimentaria, construcción de territorio, de región y construcción de paz**

b) La **Articulación constructiva** que les permite favorecer un desarrollo territorial pacífico y participativo entre la sociedad civil, los sectores público y privado, a través del el fortalecimiento de la gobernanza local para la **participación ciudadana.**,

c) y la generación de **insumos desde las regiones para la construcción de políticas públicas** donde las diversas expresiones de la sociedad civil y de la institucionalidad pública avancen en la búsqueda de soluciones a las causas estructurales de la violencia e inequidad (Comisión Europea, 2014, pág. 4).

De nuevo se observa que el programa NTP tiene una orientación territorial de nivel local-regional, es decir, su objetivo es lograr un cambio a nivel local. Por otra parte se menciona que el programa busca promover el desarrollo socio-económico, lo que refleja la comprensión del desarrollo más allá de su vertiente economicista, sin dejar de ser relevante. Se hace mención de la importancia del relacionamiento entre la sociedad civil y las instituciones públicas y privadas; división sectorial que coincide con la propuesta por el enfoque de gobernanza: gobierno, mercado y sociedad civil. Se presupone pues que un mejoramiento en la relación entre los tres sectores, derivará en el aumento de la convivencia pacífica.

Se proponen tres líneas de acción, la primera va encaminada a cubrir las necesidades básicas de la población a través de la promoción de alternativas de generación de ingresos y medios de vida, evidentemente respetando el Estado de Derecho. La segunda destaca la participación de la sociedad civil y los sectores público y privado en el desarrollo territorial, lo que se propone lograr a través de la gobernanza local. Por último, se señala la generación de insumos para la construcción de políticas públicas que incorporen las visiones de los tres sectores.

La apuesta es lograr la participación y el involucramiento de la sociedad civil en la construcción de políticas públicas; cabe aquí recordar que una de las características de las redes de gobernanza es que giran alrededor de la resolución

de problemas de interés público, siendo el diseño de políticas públicas parte central de esto. Lo anterior es muestra de que las líneas b) y c) están directamente ligadas al enfoque de gobernanza.

El programa propone la obtención de cuatro resultados:

Resultado 1. Inclusión socioeconómica sostenible: Poblaciones vulnerables han desarrollado e implementado modelos productivos sostenibles e incluyentes para su seguridad y soberanía alimentarias y para la generación de ingresos.

Resultado 2. Tierras y Territorio: Se han aplicado instrumentos y se han fortalecido las capacidades locales para el ordenamiento del territorio, ocupación y uso de la tierra, ayudando a las comunidades a

(i) generar arraigo, (ii) salvaguardar su patrimonio, (iii) alcanzar la soberanía y seguridad alimentaria,

(iv) lograr autosuficiencia y (v) estar protegidos en el marco de la regulación existente.

Resultado 3. Creación de capacidades locales, fortalecimiento institucional y redes sociales: La sociedad civil, los sectores público y privado cuentan con las capacidades necesarias y una articulación constructiva que les permite favorecer un desarrollo territorial pacífico y participativo.

Resultado 4. Información y Gestión del Conocimiento: La información territorial está disponible para su uso público; y los aprendizajes obtenidos de las experiencias del Programa y otros procesos apoyados por la UE están a disposición de la agenda pública y de otras iniciativas de paz a nivel nacional (Comisión Europea, 2014, pág. 5).

La UE plantea cuatro resultados pero aclara que la convocatoria abierta está únicamente enfocada a los resultados 1 y 3 (Comisión Europea, 2014, pág. 5), lo anterior debido a que el resultado 2 y 4 serán trabajados directamente con el gobierno colombiano.

El resultado 1 no está orientado hacia la gobernanza sino hacia la construcción de paz, toda vez que busca transformar las condiciones socioeconómicas de la población, sí aumentando los ingresos económicos, pero también cuidando que las actividades sean adecuadas al tipo de ecosistema en el que se desarrollaran.

La seguridad y la soberanía alimentaria van más allá de la generación de ingresos y remiten si no a la autonomía de la región, sí a una aminoración de la dependencia externa.

El resultado 2 está orientado también a la construcción de paz, ya que uno de los principales motivos del conflicto armado en Colombia deriva de la desigualdad en la tenencia de la tierra, más específicamente por sus altos índices de concentración<sup>23</sup>. Y como consecuencia del conflicto armado, el proceso de restitución de tierras a la población desplazada es una necesidad urgente, que atañe directamente al Estado.

El resultado 3 remarca la creación de redes sociales en las que participen los tres sectores de la sociedad, y que permita la articulación de desarrollo territorial pacífico y participativo. Es posible afirmar entonces que se trata de redes de gobernanza ya que involucran a la sociedad civil y a los sectores público y privado; y están orientadas a la articulación en torno a temas de política pública, como lo estipula la línea de acción c)<sup>24</sup>.

El resultado 4 tiene que ver con hacer accesible la información y aprendizajes sobre las experiencias del programa NTP y sus antecesores, principalmente como insumo para los tomadores de decisiones y para la agenda pública a nivel nacional, lo que coincide con el punto anterior de buscar incidir en política pública, pero además implica una sistematización de las iniciativas de paz financiadas por la UE desde el primer Laboratorio de Paz en el 2002, hasta las actuales; y constituye a su vez un proceso de rendición de cuentas hacia el gobierno colombiano y la sociedad civil involucrada desde el inicio de los programas de cooperación para la construcción de paz.

---

<sup>23</sup> “Según el Informe de Desarrollo Humano del PNUD del 2011: Para el año 2009 el Gini de tierras fue de 0,86. Esto indica que si se comparan con el de otros países, se concluye que Colombia registra una de las más altas desigualdades en la propiedad rural en América Latina y el mundo.” (CEELAT, 2013)

<sup>24</sup> Ver inciso c en página 80.



Dentro del documento, en el apartado de antecedentes, se menciona que de los 53 municipios donde el NTP se ejecutará, el 92.4%, es decir 49 municipios, corresponden a la sexta categoría fiscal<sup>25</sup>, y que esta “situación evidencia una alta dependencia del sistema de transferencias de la nación y la necesidad de una alta gestión regional ante las importantes necesidades de apoyo social y económico” (Comisión Europea, 2014, pág. 5).

Podemos decir que el programa busca disminuir la dependencia económica de las regiones al presupuesto nacional, principalmente aquel utilizado en políticas de desarrollo. Es por esto que se busca involucrar a los actores locales, sobre todo a las empresas; e involucrar a la población en proyectos productivos sostenibles, que por otra parte satisfacen sólo una pequeña fracción de las necesidades humanas.

Más adelante el texto detalla algunas características de las cuatro regiones de trabajo del NTP; destaca del Caquetá que “ha sido una zona de importancia estratégica para las FARC. Las principales actividades económicas son la ganadería, caucho y el cultivo de uso ilícito de coca (...) La región cuenta con organizaciones sociales de amplia trayectoria, pero, los espacios de participación e incidencia son débiles” (Comisión Europea, 2014, pág. 6).

Los procesos de organización social previos fueron reconocidos y se esperaba entonces que las acciones de CID que se llevaran a cabo en el departamento partieran de éste hecho. Así mismo es clara la necesidad de fomentar actividades productivas y fuentes de ingreso legales para la población.

La convocatoria señala cinco prioridades estratégicas a cubrir por los participantes:

1. DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE ESTRATEGIAS INTEGRALES, que incorporen los componentes de inclusión socioeconómica (medios de vida) y Gobernanza democrática (promoción de agendas territoriales, dialogo y capacidades locales) para el desarrollo pacífico y participativo en los territorios.

---

<sup>25</sup> Ver explicación sobre categorización fiscal en página 41.

2. Las acciones del proyecto se construyen e implementan de manera participativa con los actores locales y buscan fortalecer REDES que tienen un mayor compromiso con la CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ Y LA RECONCILIACIÓN DESDE EL TERRITORIO.

3. FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES (ORGANIZATIVAS, PRODUCTIVAS Y DE INCIDENCIA) de las organizaciones locales y regionales, a través la AYUDA FINANCIERA A TERCEROS (autogestión e implementación estrategias propias a través del apoyo a proyectos).

4. INCORPORACIÓN EFECTIVA DE ALGUNOS ENFOQUES TRANSVERSALES previstos por el programa a las acciones promovidas, y de acuerdo a las particularidades de los territorios y las comunidades: (i) Acción Sin Daño (recomendado), (ii) Derecho, (iii) Género, (iv) Étnico, (v) Desarrollo con enfoque Territorial, (vi) Participación, y (vii) Gestión Comunitaria del riesgo.

5. GRUPOS SOCIALES, AFECTADOS POR EL CONFLICTO Y LA INEQUIDAD, son atendidos de manera DIFERENCIAL por las acciones del proyecto (mujeres, jóvenes, niños y niñas, indígenas, afrocolombianos, desplazados, víctimas, pequeños productores, pescadores y campesinos de bajos ingresos, pueblos ROM, población Unidos y de otros programas de la red de apoyo social del Estado) (Comisión Europea, 2014, pág. 7).

De nuevo es evidente el interés por respetar y trabajar a partir de las bases establecidas por las organizaciones sociales de base en territorio y de respetar los ejercicios de organización social locales, sobre todo las agendas de desarrollo. Esto evidencia por una parte la incidencia que tuvieron las demandas y cuestionamientos realizados por el Comité Territorial Caquetá al programa, y la capacidad de negociación y flexibilidad de la DUEC. Así mismo refleja la intención de incorporar en las acciones de cooperación el enfoque de Acción Sin Daño, pues se hubiera incurrido en un grave error si los procesos de organización locales y las oposiciones no hubieran sido tomados en cuenta.

Así mismo se puede ver la necesidad de implementar de manera equilibrada acciones para la inclusión socioeconómica y la gobernanza. Lo que por una parte refleja la noción de que la participación ciudadana es mayor cuando la población tiene resueltas las necesidades más básicas; pero también podría reflejar la

demanda del gobierno por que el programa cubra éste aspecto, como anteriormente ya lo había hecho.

Hay una gran preocupación por que las acciones que se propongan tengan un alto grado de participación local, no sólo como beneficiarios sino como co constructores de las acciones; y también por fortalecer a las redes y organizaciones para aumentar su capacidad de incidencia. Es claro que se espera que esto derive en una mayor legitimidad del NTP en las regiones; y que por el grado de subsidiariedad, se planteen acciones acordes a las demandas y necesidades locales, así como que respeten la cultura y formas de vida.

La incorporación de enfoques transversales y el trato diferencial que se espera que se dé a los distintos grupos sociales implica el reconocimiento de que los programas de desarrollo deben responder a las especificidades locales, para no imponer procesos copiados de otros contextos que podrían tener efectos contraproducentes, es decir, refleja la preocupación por incorporar el enfoque de ASD en el programa y también como enfoque transversal en todas las acciones de éste. Es bueno destacar que para lograrlo se requiere que los operadores en terreno tengan un excelente conocimiento del contexto histórico, geográfico y social de las regiones.

Los montos de subvención por proyecto son 1,400,000 euros mínimo y 1,600,000 euros máximo para las regiones de Canal del Dique y Zona Costera, Bajo Magdalena y Guaviare, mientras que para Caquetá son de 1, 100,000 y 1,300,000 respectivamente. Y se espera que el subvencionado aporte entre el 10% y el 20% del costo total de la acción; lo que representa un mínimo aproximado de 110,000 euros, equivalentes a aproximadamente 2, 249,607 de pesos mexicanos.

Es claro que pocas o ninguna organización local tiene la capacidad para aportar una cantidad semejante como contrapartida, y que se requiere de una alta capacidad administrativa para ejecutar presupuestos de tales magnitudes; por eso la mayoría de las organizaciones seleccionadas son organizaciones no

gubernamentales internacionales u organismos multilaterales, principalmente sub órganos de la ONU.

También se pide un mínimo de cinco años de antigüedad como organización legalmente constituida, 3 años de experiencia en promoción del desarrollo local, dos en la promoción de gobernanza local y dos de trabajo en las regiones a trabajar en el programa. De manera muy importante se pide actuar en la preparación y gestión de las acciones en conjunto con los co-solicitantes y no sólo actuar como intermediario (Comisión Europea, 2014).

Se plantea la figura de co-solicitante y de entidades afiliadas, que son básicamente organizaciones regionales o locales que no cubren por sí mismas las condiciones financieras y administrativas que exige la UE para ser solicitante principal, pero con quienes es posible y altamente benéfico trabajar en conjunto para el diseño de las acciones de cooperación.

La participación de co-solicitantes y entidades afiliadas implica una mayor subsidiariedad y reconocimiento social en la región, ya que se trata de organizaciones que tienen un vasto conocimiento del contexto local, incluyendo los espacios de interlocución con las autoridades locales; y que cuentan con un sólido proceso de trabajo con OSB y población local en general.

El documento brinda ejemplos de actividades que podrían proponerse por los solicitantes para las dos líneas: inclusión socioeconómica sostenible y gobernanza democrática. Si bien no es obligatorio ceñirse a alguna de estas recomendaciones, sí rescata de manera breve y concisa algunas de las experiencias previas y/o recomendaciones de los comités territoriales.

Destaco de entre las diecisiete recomendaciones para la primera línea las siguientes: a) la creación de alianzas estratégicas entre productores, organizaciones, institucionalidad y el sector privado, para disminuir los intermediarios en la venta de productos agropecuarios; b) el apoyo a la asociatividad de organizaciones productivas, c) la promoción de buenas prácticas

ambientales y d) la reconversión productiva hacia actividades lícitas (Comisión Europea, 2014).

De la línea de gobernanza democrática destacan: a) la promoción de procesos de gobernanza territorial y diálogo entre la institucionalidad pública y las OSB, b) el fortalecimiento de capacidades de las OSB para su participación en el diálogo y la incidencia, c) organización de instancias ciudadanas de seguimiento, veeduría y rendición de cuentas y d) impulsar la construcción de redes sociales para el desarrollo (Comisión Europea, 2014).

Se recomienda ampliamente que las “Acciones estén armonizados con los planes de desarrollo municipal, departamental, planes de entidades públicas relevantes, planes de vida y salvaguarda de los grupos étnicos, planes de ordenamiento territorial, etc.” (Comisión Europea, 2014, pág. 15). De nuevo se plantea darle cabida a las propuestas de la institucionalidad y de las OSB, sin observar que muchas ocasiones las propuestas se contraponen, pues tienen diferencias de fondo sobre la manera en la que se concibe el desarrollo, o porque presuponen decisiones que trascienden el ámbito local. Además hay que recordar que la tensión entre orientar las acciones más hacia las prioridades de la sociedad civil o a las del Estado ha sido una constante en todos los programas de CID para la paz de la UE.

Se plantea la figura de Ayuda Financiera a Terceros que consiste en “entregar una parte de los recursos de una subvención otorgada al solicitante a otras organizaciones locales y regionales, con el fin de contribuir a alcanzar los objetivos de la Acción o del proyecto” (Comisión Europea, 2014, pág. 16). Se especifica que ésta figura no puede ser el objetivo central de los proyectos presentados a concurso, sino solamente una de las estrategias de trabajo para el fortalecimiento de las organizaciones.

Sobre la evaluación y selección de solicitudes destaca que la DUEC sería la responsable de realizar todo el proceso, para lo cual en una primera etapa se observaría que las propuestas cumplieran con la documentación probatoria

completa y que el formato de presentación de proyectos haya sido diligenciado de acuerdo a lo solicitado. En un segundo punto se evaluarían la pertinencia y el diseño de los proyectos, para lo cual, en aras de la transparencia, se estipularon los puntos a evaluar, siendo en resumen los siguientes: coherencia con los objetivos de la convocatoria, pertinencia con las necesidades locales, estrategias de acción lógicas y coherentes con los objetivos planteados.

En la tercera fase se evaluarían las capacidades financieras, administrativas y operativas de las organizaciones; con lo cual se buscaría saber si la organización está en posibilidades de ejecutar el proyecto como lo ha propuesto. También en esta etapa se considera la sostenibilidad en el tiempo de los resultados esperados y que el presupuesto presentado sea sensato.

La última fase consiste en la verificación de la legalidad de los documentos probatorios presentados y únicamente se lleva a cabo con las organizaciones seleccionadas. Después de eso se procede a la firma de contratos de subvención entre las organizaciones seleccionadas y la DUEC.

### **3.3.2 Gobernanza en el documento de proyecto Labrando de Paz de Forum Syd para el NTP**

El documento del proyecto que analizaré en esta sección es el que presentó Forum Syd a la convocatoria EuropeAid/135537/DD/ACT/CO que es la anteriormente expuesta. Dicho documento es de autoría intelectual privada y su acceso es restringido, por lo cual sólo citaré directamente partes del mismo que fueron dadas a conocer públicamente durante los eventos de presentación del proyecto a población local y en rendiciones de cuentas.

Para los fines perseguidos en este apartado, la información pública es suficiente para demostrar la incorporación del enfoque de gobernanza en el diseño del proyecto. Elementos externos al documento del proyecto serán presentados toda

vez que ayuden a entender mejor la lógica de intervención y los procesos de relacionamiento que se dan dentro de la ejecución del proyecto.

El proyecto que Forum Syd presentó se titula “Participando efectivamente por el desarrollo sustentable e incluyente del Caquetá”, por fines prácticos se suele hacer referencia a él como “Labrando Paz”. Su marco de acción territorial son trece de los dieciséis municipios del departamento, los tres faltantes quedaron fuera de la acción del proyecto debido a que durante la fase de diseño participativo, no se recibió ninguna propuesta.

El solicitante principal es Forum Syd, y el staff de la oficina en Colombia se hace responsable de la ejecución del proyecto a nombre de la organización. Como co-solicitantes están la Corporación Manigua “Tejiendo Amazonía por la vida” y la Corporación por la Defensa de los Derechos Humanos “Caguán Vive”; como colaboradores u entidades afiliadas están la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC en lo sucesivo), y la Federación Comunal del Caquetá.

Forum Syd es una plataforma creada en 1995 que reúne alrededor de ciento sesenta organizaciones de la sociedad civil sueca, no tiene afiliación política o religiosa y toma decisiones colegiadas a través de su Junta, que es el máximo órgano de decisión; éste es elegido anualmente durante una reunión con la participación de representantes de cada una de las organizaciones. La oficina central se encuentra en Estocolmo, Suecia; pero tiene oficinas nacionales en Bielorrusia, Cambodia, Colombia, Kenia y Somalia. La oficina de Colombia abrió en 2001 (Forum Syd, s.f.) y durante el periodo de mi estancia contaba con staff de planta de cinco personas: una representante-coordinadora, un jefe de contabilidad y administración, un profesional de apoyo administrativo y financiero, un oficial de programas y una oficial especialista en género y conflicto. Durante los seis meses hubo además siete estudiantes de licenciatura que prestaron su servicio social por periodos de entre cuatro y seis meses, dependiendo del convenio con la universidad de procedencia. Además de que en ningún momento coincidieron por más de un mes, tampoco se contaba con recursos económicos para apoyarlos.

La estrategia de Forum Syd como organización para el desarrollo es “fortalecer a las personas marginalizadas, que viven en situación de pobreza, para que tengan capacidad de influencia democrática y accedan al cumplimiento cabal de sus derechos humanos, y contribuir al desarrollo de sociedades justas y sostenibles” (Forum Syd Colombia, s.f.). Todas las acciones de Forum Syd contemplan la transversalización de los enfoques de equidad de género, derechos humanos y democracia y uso sostenible de recursos naturales.

La Corporación Manigua “Tejiendo Amazonía por la vida” fue constituida en 2006 por un grupo de personas que pertenecían al Grupo de Apoyo en Emergencias para América Latina de la ONG internacional Diakonie. Dicho grupo había trabajado en el departamento del Caquetá bajo la figura de ayuda humanitaria, por lo cual el tiempo de acción fue acotado; tras la disolución del mencionado grupo, decidieron consolidarse como corporación independiente y dar continuidad a los procesos sociales de desarrollo que habían comenzado en el departamento, por el compromiso que se tenía con las comunidades. Han trabajado con recursos de la UE, del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR en lo sucesivo), de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI en lo sucesivo) y de la Agencia Alemana de Cooperación<sup>26</sup>, GIZ por sus siglas en alemán.<sup>27</sup>

Sus acciones están orientadas hacia la atención de grupos en situaciones de emergencia humanitaria ocasionada por desastres naturales, promoción y acompañamiento técnico en actividades productivas agroecológicas acordes al medio ambiente amazónico, acompañamiento psicosocial a personas afectadas por el conflicto armado y promoción de redes productivas y culturales (CorpoManigua, s.f. a).

La Corporación por la Defensa de los Derechos Humanos “Caguán Vive” fue fundada en 2007 por un grupo de organizaciones sociales campesinas del

---

<sup>26</sup> Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.

<sup>27</sup> Información proporcionada durante entrevista con Nubia, coordinadora del proyecto en la Corporación Manigua en Florencia, Caquetá. Diciembre del 2015.



municipio de San Vicente del Caguán, cuya población había visto muy vulnerados sus derechos humanos, especialmente después del 2002, con el fin de la zona de distensión que había sido decretado en el municipio durante los diálogos de paz entre el expresidente Pastrana y las FARC-EP<sup>28</sup>. Su propósito es generar acciones para la defensa de los derechos humanos, brindar apoyo a personas afectadas por el conflicto armado y a OSB, para lo cual han trabajado con recursos del PNUD, Forum Syd, ASDI y la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo (Caguán Vive, s.f.).

Cabe señalar que Caguán Vive ha sido una organización cuyos miembros han sido objeto de intimidación, por ejemplo el asesinato de uno de sus miembros tras una marcha de protesta en contra del paramilitarismo y el Terrorismo de Estado en el 2008 y el asesinato del primer presidente de la Corporación, Joel Pérez<sup>29</sup>, en diciembre del mismo año, entre otros (Caguán Vive, s.f.). Lo anterior ha derivado en un proceso de estigmatización que se acrecienta por el hecho de ser una organización de San Vicente del Caguán, zona históricamente ligada a la guerrilla por la opinión pública a partir de los diálogos del Caguán.

La ANZORC encuentra sus antecedentes en las luchas campesinas de las décadas de los 1980 y 1990, que demandaban compromiso del Estado para el desarrollo de la región sur de Colombia, especialmente en las regiones de la Macarena en el departamento del Meta y en la zona del Caguán en el Caquetá. Como resultado de dicho esfuerzo, se logró el establecimiento de la figura jurídica de Zona de Reserva Campesina (ZRC en lo sucesivo) con la Ley 160 de 1994 (ANZORC, 2015).

Posteriormente en el año 2000 se creó la ANZORC, con una junta directiva con representación de cada una de las ZRC. Su objetivo es impulsar la figura de las ZRC y generar procesos de organización entre el campesinado para fomentar la soberanía alimentaria, la protección y sostenibilidad de los territorios, el

<sup>28</sup> Véase *supra* Figura 8 en capítulo 2, apartado 2.2.

<sup>29</sup> Para más información consultar la página web de la Corporación Caguán Vive <https://caguanvive.wordpress.com/about/>

cumplimiento de los derechos humanos y la interlocución para la incidencia en política pública rural (ANZORC, 2015). La ANZORC también sufrió un proceso de estigmatización social debido a continuas acusaciones de estar ligados a las FARC-EP (Prensa Rural, 2012), lo que ha dificultado su labor; no obstante desde el 2010 han ido incrementando su visibilidad y han trabajado en conjunto con órganos de gobierno, universidades, movimientos sociales y agencias de cooperación internacional para el desarrollo (ANZORC, 2015).

Por último la Federación Comunal del Caquetá está integrada por las Juntas de Acción Comunal dentro del departamento. Las Juntas de Acción Comunal (JAC en lo sucesivo) son estructuras organizativas locales, reglamentadas por la Ley 19 de 1958, donde se les atribuye la capacidad de liderar e impulsar proyectos de desarrollo comunitario a través de la consulta y la participación de la población. Cada cuatro años se hace un proceso interno para seleccionar a las personas que representarán a la JAC ante las diversas instancias de gobierno. Existen también asociaciones municipales de JAC; y las Federaciones Comunales de todos los departamentos de Colombia conforman la Confederación Nacional de Acción Comunal (Ministerio del Interior de Colombia, 2016).

Después de que la primera convocatoria del NTP se declarara desierta, hubo un acercamiento entre Forum Syd, Caguán Vive y CorpoManigua, quienes decidieron diseñar un proyecto en conjunto, toda vez que las dos últimas organizaciones ya habían trabajado con Forum Syd, aunque no había trabajado entre ellas. Se realizaron cuatro reuniones con OSB en el Caquetá, así como con la Alcaldía de San Vicente del Caguán y AMDELCA<sup>30</sup>. El proceso de diseño participativo permitió identificar cincuenta y dos procesos organizativos ya existentes en el departamento, los cuales pasarían a ser el grupo de beneficiarios o participantes de la acción del proyecto.

Dentro del grupo de beneficiarios se encuentran organizaciones campesinas, afro, de mujeres, de víctimas del conflicto armado, de jóvenes, indígenas, OSB y redes

---

<sup>30</sup> Asociación de Municipios del Caquetá.

comunitarias y núcleos familiares urbanos de bajos ingresos. La mayoría de las organizaciones ya habían tenido relación con Caguán Vive o con CorpoManigua, lo que facilitó el proceso de diálogo y confianza.

Los objetivos del proyecto Labrando Paz son:

**Objetivo General:** Contribuir a la construcción de paz, el desarrollo participativo y el fortalecimiento de la gobernanza democrática del Caquetá

**Objetivo Específico:** Aumentar y cualificar la participación efectiva de las organizaciones de base y comunitarias, de trece municipios del Caquetá, en el desarrollo sustentable e incluyente del territorio (Forum Syd, 2014).

Es ya evidente en el objetivo general que el diseño del proyecto está fuertemente cargado hacia la gobernanza, que se liga directamente con la participación en temas de desarrollo y política pública. Al mismo tiempo se presupone que esto contribuirá a la construcción de paz dentro del departamento. La manera en la que se fomentará la gobernanza es a través de la participación de la sociedad civil, pero no cualquier participación, es decir, se pretende que la participación sea efectiva, que logre un impacto, que tenga una incidencia evidente.

También se puede leer entre líneas que la participación debe ser informada, que las decisiones tomadas por la sociedad civil incorporen enfoques transversales como el desarrollo sustentable y la inclusividad, para lo cual es necesario que se tengan conocimientos sobre sustentabilidad ambiental y que se reconozcan las diferencias y desigualdades al interior del grupo, para poder generar propuestas de desarrollo territorial que beneficien de manera equitativa a todos los miembros de la comunidad.

Algunos aspectos del Marco Lógico del proyecto son<sup>31</sup>:

**Resultado 1-** Se han fortalecido los procesos organizativos de indígenas, campesinos, afrocolombianos, víctimas, mujeres y jóvenes para consolidar su visión y propuestas de desarrollo territorial y construcción de paz

---

<sup>31</sup> Recordar que la siguiente información se encuentra en el documento del proyecto pero también fue hecho público durante la presentación del proyecto y la rendición de cuentas.

## Estrategias para el Resultado 1

- Fortalecimiento organizacional con enfoque diferencial
- Construcción y/o reformulación de agendas de las organizaciones con propuestas de construcción de paz y desarrollo integral del territorio
- Cualificación para la participación democrática y la construcción de paz
- Formación para la generación de ingresos y la seguridad y soberanía alimentaria (Forum Syd, 2014)

El primer resultado no está directamente ligado con la gobernanza, en el sentido en que no se habla aún de interacción entre las diferentes organizaciones en el territorio, muchos menos aún de la interacción intersectorial; sin embargo se trata de un paso previo y en preparación para esto, se pretende fortalecer las capacidades internas de cada una de las organizaciones para que posteriormente puedan participar en procesos democráticos en torno a temas de política pública. Los procesos democráticos y participativos que se busca fortalecer son inicialmente internos, para la construcción de agendas de desarrollo propias de cada una de las organizaciones, y en una segunda etapa, para la negociación y articulación de propuestas con otras organizaciones regionales.

Como parte del fortalecimiento de las OSB se propone en el proyecto realizar capacitaciones en derechos humanos, DIH, leyes nacionales de Colombia que conciernen a las ZRC, a población afrocolombiana, a resguardos indígenas, JAC y a víctimas del conflicto armado. De manera que las OSB puedan exigir el cumplimiento de sus derechos y que las propuestas planteadas en las agendas de desarrollo estén dentro de los marcos legales y puedan ser incorporadas a los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de las municipalidades y del departamento.

El fortalecimiento a las OSB también incluye el incremento de las capacidades administrativas y de gestión, así como sensibilización hacia temas de equidad de género, inclusión generacional y sostenibilidad ambiental. Lo anterior en aras de procurar la ASD a través de la participación incluyente en los procesos de generación de agendas de las organizaciones.

El componente de generación de ingresos y soberanía alimentaria pretende que las organizaciones tengan una fuente de ingresos como organización, a partir de la cual puedan financiar sus propias acciones y administración, a pesar de no recibir apoyo externo. Aunque también se espera que a partir del mejor manejo administrativo y de gestión de recursos, las OSB accedan a financiamiento por parte de instituciones de gobierno, fundaciones y del sector privado.

**Resultado 2-** Aumenta la capacidad de incidencia y decisión de las organizaciones de base y comunitarias en las políticas y procesos de construcción de paz y desarrollo territorial

#### **Estrategias para el Resultado 2**

- Articulación de planes sectoriales y territoriales de incidencia para la construcción de paz y el desarrollo integral del territorio
- Diálogo multi actor
- Sistematización y divulgación (Forum Syd, 2014)

El segundo resultado abarca ya la interacción de las OSB con instancias gubernamentales y con el sector privado con miras a que las propuestas recogidas en las agendas territoriales de desarrollo sean tomadas en cuenta por los tomadores de decisiones. Para facilitar este proceso se pretende organizar foros temáticos a los que asistan representantes de los distintos sectores de la sociedad.

Algunos de los foros propuestos son encuentros sobre Responsabilidad Social Empresarial en el departamento, donde se exponga cuáles son las acciones que se han realizado con anterioridad y los procedimientos que hay que seguir para proponer proyectos. Con esto se busca crear redes y abrir espacios de diálogo para el futuro.

Durante el periodo de ejecución del proyecto, en el 2015, fueron las elecciones para alcaldías municipales, gobernación departamental, concejales y miembros de la asamblea; de modo que también hubo foros en los que las personas candidatas a los diferentes cargos presentaban su propuestas y en las que las OSB podían exponer sus agendas.

**Resultado 3-** Se eleva la calidad de vida y el bienestar de familias y organizaciones de base en el Caquetá con la implementación de estrategias de economía local y sistemas productivos

### **Estrategias para el Resultado 3**

- Fortalecimiento de sistemas productivos sostenibles para la seguridad y soberanía alimentaria
- Fortalecimiento del ciclo productivo de las organizaciones de base y comunitarias para la implementación de modelos productivos sostenibles e incluyentes
- Apoyo financiero a terceros para la implementación de proyectos productivos sostenibles e incluyentes (Forum Syd, 2014).

Con este tercer resultado se espera que veinticinco organizaciones mejoren sus planes de negocio y mercadeo, mientras que incorporan a sus procesos productivos prácticas sostenibles acordes al medio en el que se produce. También se propone la realización de foros y ferias locales donde los y las productoras puedan intercambiar experiencias, semillas autóctonas e insumos. En estas ferias también hay conferencias de especialistas sobre soberanía alimentaria, estudios amazónicos, semillas autóctonas y derechos de propiedad.

Las ferias y foros son un espacio de interacción en el que los y las productoras generan redes de apoyo para la conservación conjunta de las semillas, la producción y la comercialización, de modo que se reducen costos e intermediarios. También se fortalecen procesos culturales de arraigo al territorio a partir del reconocimiento de la biodiversidad local.

Se brinda asesoría y acompañamiento en la generación de la Red Agroecológica Campesina y la Red Agroecológica Regional; con la conciencia de que la agroecología involucra también las dimensiones sociales, económicas, culturales, ambientales y políticas (CorpoManigua, s.f. b). Con el fomento y apoyo para la creación de estas redes se pretende transformar las relaciones sociales de producción, de modo que resulten más justas e incluyentes.

Por último, con la estrategia de Apoyo Financiero a Terceros, se apoya a organizaciones que poseen mayor experiencia organizativa y cuyos proyectos productivos ya han iniciado, y que sin embargo pueden mejorar la producción o

comercialización. Estos apoyos son para organizaciones, cooperativas o procesos asociativos; no son sujetos de apoyo las empresas particulares.

En el diseño del proyecto las actividades están repartidas entre el solicitante principal, Forum Syd, los co-solicitantes y colaboradores; cada quien es responsable de las estrategias sobre las cuales posee mayor experiencia, sin embargo muchas de las acciones involucran el trabajo en conjunto. Forum Syd tiene la responsabilidad de responder por las acciones del proyecto ante la DUEC y el DPS.

El ejercicio anterior podría parecer burdo, sin embargo considero indispensable que para analizar si el uso del enfoque de la gobernanza en el NTP aporta a la construcción de paz, es fundamental en primer lugar comprobar la intencionalidad de incorporar dicho enfoque, y en segundo lugar, conocer de qué maneras se está incorporando. Si no se comprobara la intención explícita de utilizar el enfoque desde el diseño del programa, el ejercicio particular de ver su aplicación en un contexto real, sería llanamente injustificable.

El vocablo gobernanza se encuentra tanto en los términos de referencia de la UE como en el documento de proyecto de Forum Syd; se infieren de los documentos las siguientes afirmaciones:

- La gobernanza es un proceso que comienza desde el nivel micro. Ambos documentos agregan a la gobernanza el adjetivo de local, en ocasiones refiriéndose a procesos a nivel poblacional, municipal o departamental; nunca así a nivel nacional.
- La gobernanza está relacionada con la democracia y la participación; pero siempre enmarcada en los espacios y procesos legalmente institucionalizados por el Estado colombiano para dicho propósito. Esto es completamente sensato considerando que apoyar mecanismos de incidencia por fuera de los reglamentados, aún sí estos no están por fuera de la ley, puede ser considerado intervencionismo, y podría ocasionar problemas diplomáticos. Además de que reforzaría la desconfianza de la

población ante el estado, así como la percepción de ilegitimidad; todo lo cual contraviene al enfoque de ASD.

- La gobernanza presupone la participación de la sociedad civil, pero no cualquier participación, sino una participación informada: sobre los espacios y mecanismos de participación, los derechos y leyes que rigen los territorios, los rangos de acción legales y las expectativas y deseos colectivos plasmados en las agendas locales.
- La gobernanza requiere de una fuerte participación ciudadana y un diálogo constante entre la sociedad civil y los sectores público y privado,
- Se presupone que la constante interacción entre los tres sectores desembocará en una mejoría del relacionamiento social local y ergo en su transformación hacia relaciones más justas e incluyentes.
- La gobernanza promovida busca incrementar la incorporación de propuestas de la sociedad civil en la política pública local y en las acciones de responsabilidad social empresarial
- La gobernanza requiere procesos de rendición de cuenta, transparencia y veeduría, porque de esa manera se fortalece la confianza mutua y se reducen los costos de la información
- La gobernanza presupone construcción de redes distintas, unas para la participación ciudadana organizada en política pública; y otras para la articulación de procesos económicos en los que se reduzcan costos y se incrementen los ingresos de las partes de cadena de producción. Lo cual en el contexto específico del NTP significa además promover la conversión económica a actividades legales, incrementando la gobernabilidad y disminuye la vulnerabilidad de los campesinos ante los grupos involucrados al tráfico de drogas.

### **3.4 Gobernanza en la ejecución del proyecto Labrando Paz del NTP**



Una vez expuesto el diseño del programa NTP y del proyecto “Labrando Paz” se procederá en esta sección a comentar de qué manera se observan en la ejecución los preceptos del enfoque de gobernanza.

### **3.4.1 Los tres consensos de la gobernanza en el contexto del departamento del Caquetá**

#### **a) Borrosidad de la frontera entre el sector público y el privado**

En el departamento del Caquetá la borrosidad entre el sector público y el privado no es difusa, hay de hecho una gran conciencia entre la población respecto a cuáles son los bienes y servicios que es responsabilidad del Estado brindar. La histórica dotación marginal de muchos de estos servicios por parte del Estado, la dificultad de acceso que ofrece la geografía y la también histórica presencia de las FARC-EP en la región, ha ocasionado que en algunas áreas la tarea haya sido cubierta por las mismas FARC-EP o por ONG.

#### **b) Ningún actor puede resolver por sí mismo el problema**

Si la gobernanza reconoce los límites del gobierno para resolver por sí mismo un problema de dotación de bienes públicos, y partimos del reconocimiento de la paz como un bien público, entonces es evidente que el gobierno no lo puede asegurar de manera autónoma. La construcción de paz requiere la transformación de las relaciones sociales y son necesarios cambios estructurales en varias áreas de política pública.

En el contexto caqueteño, el gobierno carece de legitimidad para actuar en varios territorios, sea a causa de su ausencia histórica o de las acciones militares que ha llevado a cabo y que han tenido repercusiones negativas para la población civil, como las aspersiones con glifosato para la erradicación de cultivos ilícitos o la estigmatización sufrida por la región tras el fin de los diálogos de paz en el Caguán.

El departamento presenta fuertes procesos de organización social, que sin embargo no han desembocado en una mayor comunicación entre ellos y los tomadores de decisiones locales. La información que éstos últimos poseen es incompleta, pues desconocen las necesidades, demandas y situación real de la población.

La construcción de la paz en Caquetá requiere de la participación conjunta del gobierno y la población civil, pues sólo así se podrán diseñar políticas públicas que aminoren las tensiones y conflictos a partir de la dotación de bienes y servicios que la propia población juzgue necesarios y bajo mecanismos más incluyentes.

### **c) Construcción de estructuras para la interacción de actores sociales**

Existen en el Caquetá figuras legales de participación ciudadana, por ejemplo las Juntas de Acción Comunal, sin embargo existen grupos sociales con adscripciones identitarias y demandas que trascienden una delimitación territorial específica, que es el tipo de acuerdos en el que inciden las JAC. Por ejemplo las organizaciones campesinas, cuyos miembros pueden pertenecer a más de un municipio, o las organizaciones de víctimas que se encuentran en el mismo caso.

Antes de que se comenzara a implementar el NTP en el Caquetá, fue necesario el diálogo y aceptación de éste por parte de las OSB y del gobierno, ambos conocieron las líneas estratégicas propuestas por la UE, siendo una de estas la promoción de la gobernanza y la creación de redes que facilitarían la participación ciudadana; de modo que la construcción de redes de gobernanza con miras a resolver problemas públicos fue una idea aceptada por ambos sectores.

#### **3.4.2 Las redes de gobernanza en el NTP**

En esta sección se analizará la red que conforman los actores que participan en el proyecto NTP, teniendo como punto focal el proyecto “Labrando Paz” de Forum Syd.

A continuación se presenta el organigrama de la organización del programa NTP, incluidos sus participantes en Canal del Dique, Bajo Magdalena y Guaviare.

## ORGANIGRAMA DEL PROGRAMA “NUEVOS TERRITORIOS DE PAZ EN COLOMBIA”

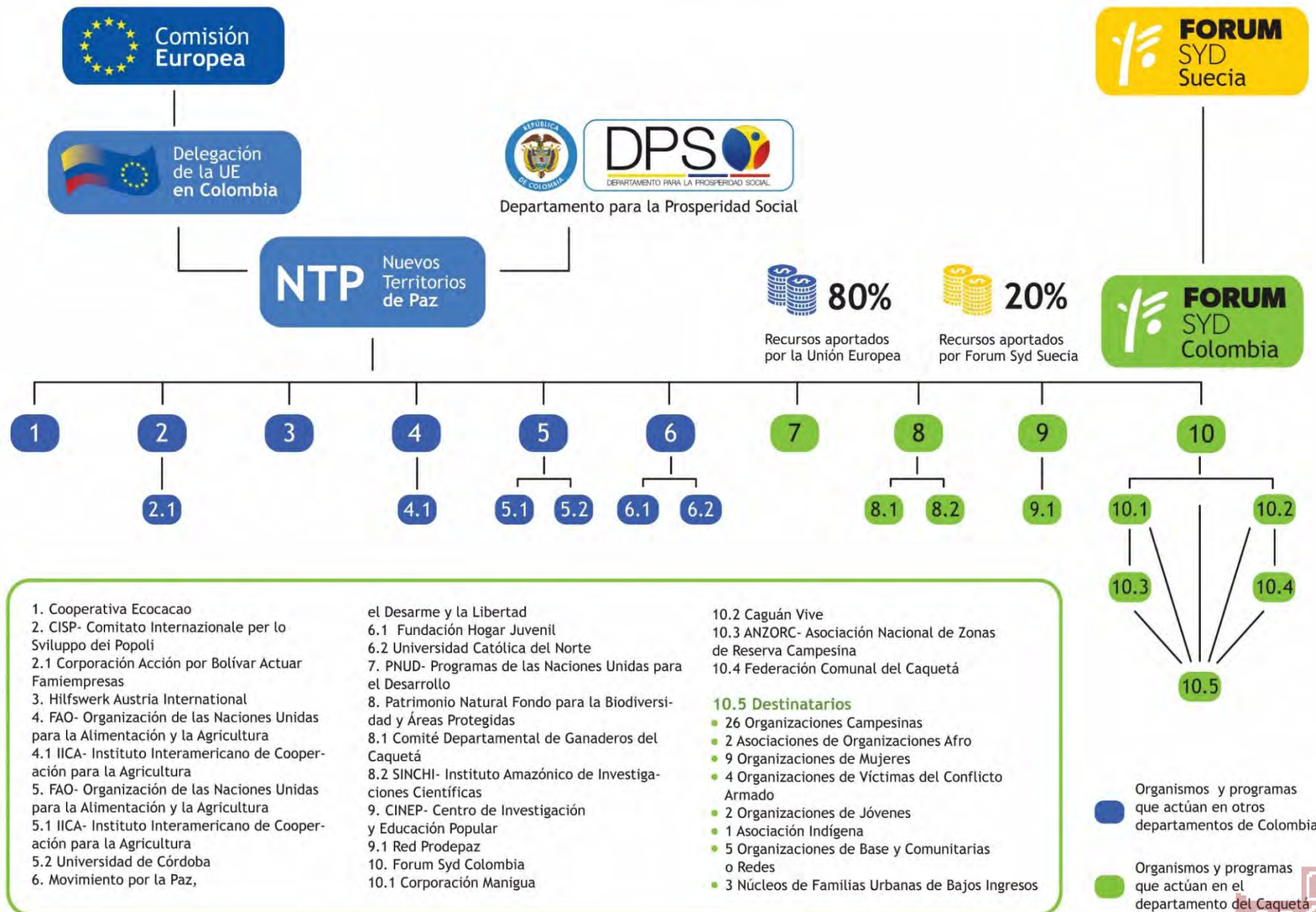


Figura 13 Organigrama del Programa NTP

Elaboración propia con base en (Comisión Europea, 2014; DUEC-DPS, 2015;

En el organigrama se observan los diez solicitantes seleccionados para ejecutar sus proyectos con financiamiento de la UE. Recordemos que cada una de las organizaciones debía aportar entre el 20% y el 10% de los recursos presupuestados para su proyecto y que se podía trabajar en conjunto con organizaciones locales como co-solicitantes, y aunque era altamente recomendado para aumentar la subsidiariedad, no era un requisito.

Tres organizaciones ejecutan proyectos del NTP en el departamento del Caquetá: Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas, PNUD y Forum Syd. El proyecto del Centro de Investigación y Educación Popular consiste en sistematizar las experiencias y aprendizajes del resto de subvencionadas, así como de los programas anteriores al NTP, por lo que actúa en las cuatro regiones.

La figura anterior es un organigrama pues no señala las relaciones de intercambio entre todos los actores involucrados en el NTP, pero resulta funcional para ubicar a los actores jerárquica y territorialmente. Esto permitirá situar en la estructura a los actores que se mencionarán en las secciones sucesivas.

### a) Diversidad, Complejidad y Dinámica

Dentro del NTP se ejecutan simultáneamente tres proyectos en el Caquetá, sus responsables ante la DUEC y el DPS son: Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas, PNUD y Forum Syd; pero además de ellos se involucran OSB, gobiernos municipales y co solicitantes como Caguán Vive, CorpoManigua, ANZORC y la Federación Comunal del Caquetá por parte del proyecto de Forum Syd; y el Comité Departamental de Ganaderos del Caquetá y el SINCHI por parte de Patrimonio Natural.

Varios de ellos interactúan desde el proceso de consulta, en las discusiones del Comité Territorial Caquetá, donde se propusieron varios enfoques de trabajo. La **diversidad** de la red es clara, pues al final la DUEC eligió tres proyectos, cada uno de ellos propuesto por grupo de interés dentro del comité. Forum Syd recogió las propuestas de trabajo de Caguán Vive y CorpoManigua, mucho más

orientadas al fortalecimiento de las OSB; Patrimonio Natural con un trabajo más orientado hacia el apoyo a proyectos productivos, enfoque más cercano a los intereses gubernamentales y con un fuerte énfasis en la ganadería, como lo muestra su asocio con el Comité de Ganaderos; y el PNUD, que planteaba una agenda también de apoyo a proyectos productivos, pero bajo sus propias metodologías de trabajo y sin la participación de un co-solicitante local.

La **complejidad** es grande, pues cada uno de los tres solicitantes principales trabaja con población civil y con personal del gobierno, y esa población civil a su vez puede formar parte de una o más OSB o comités. Sin embargo, se ha cuidado no duplicar el apoyo financiero para proyectos productivos locales a una misma organización.

La **dinámica** entre los actores de la red está reglamentada por los términos de referencia bajo los cuales se tenía que formular el proyecto y que fueron estipulados por la DUEC a partir de los acuerdos a los que se llegó en los Comités Territoriales del NTP. Existen tensiones entre los participantes del proyecto, difieren en su concepción de desarrollo y ergo en el tipo de acciones a implementar.

Las tensiones y las diferencias no fueron resueltas en el debate previo a la implementación, dentro del Comité Territorial; pero dado que después de más de dos años de debate no se llegó a una postura común, se decidió apoyar a las tres propuestas. A pesar de las tensiones, por el diseño del programa, las organizaciones se ven forzada a trabajar juntas en algunas de las acciones, de modo que colaboran entre sí, y lo hacen de manera respetuosa, pues el costo político de no hacerlo sería grande.

## **b) Interdependencia, Inter organización, Auto organización, Autonomía y Horizontalidad**

La **interdependencia** se observa a dos niveles: al nivel del contexto local que se busca transformar a través de la implementación del NTP y a nivel de la propia red que componen los actores involucrados en el NTP.

Al nivel del contexto del Caquetá, existe interdependencia entre el gobierno, la SC, el mercado y la CID para poder llegar a acuerdos y propuestas de política pública que mejoren las condiciones de vida de la población y que permitan la disminución de la desigualdad y la injusticia en las relaciones que se establecen entre éstos. De acuerdo a las teorías de paz, estas acciones ayudan a construir la paz, pues transforman el contexto social que dio origen en un principio al conflicto armado.

Nadie excepto el gobierno puede entablar comunicación o contacto con la guerrilla, cualquier otro acercamiento es ilegal, de modo que la negociación o el diálogo fuera de las mesas establecidas en la Habana<sup>32</sup> para ese propósito, queda fuera de cuestión como estrategia local de construcción de paz. Sin embargo, sí es posible establecer contacto con las OSB y con la población rural, de modo que los programas de desarrollo impacten sobre los problemas estructurales que originaron el levantamiento armado.

La falta de confianza en las instituciones de gobierno imposibilita el trabajo del Estado en algunas regiones; en cambio el trabajo de ONG internacionales en el marco de la CID puede ser mejor recibido. De cualquier forma la CID está relacionada con el gobierno, pues por ley debe alinearse a las prioridades nacionales, firmar convenios con algún órgano gubernamental y planificar las acciones del programa en conjunto con uno o varios órganos.

En un segundo nivel de análisis, al interior de la red del NTP, la interdependencia se refleja en primera instancia en el hecho de que los solicitantes y co-solicitantes necesitan el financiamiento para ejecutar sus proyectos; mientras la DUEC y el DPS requieren del involucramiento de ONG internacionales y locales que sean capaces de entablar relaciones de confianza con la población local, y que pueden diseñar proyectos acordes a las necesidades identificadas.

---

<sup>32</sup> Para mayor información al respecto ver sección final del capítulo 2.

Hay intercambio de recursos, organización y planeaciones conjuntas entre los solicitantes en el área de Caquetá, sobre todo para articular acciones como el lanzamiento de la convocatoria para el apoyo financiero a terceros; no repetir apoyos a una misma organización para que los recursos sean distribuidos de manera más equitativa y no causar conflictos entre las organizaciones; y no crear tensiones por lealtad entre la población que desea participar en el programa.

Es importante que a pesar de que existan tensiones internas, la población civil no lo recienta y no haya represalias si acaso participaran en alguna actividad organizada por otro solicitante. Por ejemplo, no impedir que una cooperativa que recibió apoyo financiero del PNUD, participe en un foro sobre mercado solidario organizado por Forum Syd.

Para la organización de los foros se solicita el permiso de las autoridades locales para utilizar espacios públicos como plazas, salones y auditorios. También se invita a tomadores de decisión a participar en foros o mesas de diálogo, pues sin su participación no tendrían razón de ser.

La red del NTP permite al gobierno conocer qué tipo de programas sociales son deseables y útiles para la población, así mismo la ejecución de los tres diferentes proyectos aporta información sobre qué procesos de ejecución son más convenientes, es decir que los proyectos del NTP le sirven a modo de prueba y error al gobierno, sobre todo en cuanto el diseño de políticas públicas de desarrollo.

Al mismo tiempo los diferentes proyectos del NTP permiten la creación de puentes de comunicación entre las OSB y el Estado, mediado por la figura de organismos internacionales. En donde antes había nula comunicación debido a la falta de confianza, aparecen espacios de convivencia e intercambio, así sean muy básicos o precarios.

De cualquier modo el Estado ahorra recursos al ganar confianza e involucramiento social a través de la colaboración en programas de CID, aunque implique actuar bajo las reglas de la DUEC y de las OSB. La ejecución de proyectos del NTP

brinda información sobre las necesidades de la población, el grado de organización, participación e involucramiento social y el nivel de confianza en las instituciones. Esta información permite plantear propuestas de política pública más acordes al contexto, ahorrando tiempo y recursos que de otra manera tendría que invertirse en pilotear programas contruidos sin la perspectiva local.

La **inter organización** se comprueba al observar en el organigrama la participación de al menos cincuenta y un organizaciones de diversos tipos: organismos internacionales como la Comisión Europea y la DUEC, multilaterales como PNUD y FAO, ONG internacionales y nacionales, OSB y órganos de gobierno de nivel nacional y local. Cada una de estas organizaciones posee una estructura interna particular y está regida por su propia normatividad, así también cada una posee diferentes objetivos, valores, métodos de trabajo y proceso de toma de decisión interna.

La **auto organización** dentro del programa puede ser cuestionada, primordialmente porque fue la DUEC quién construyó los términos de referencia a partir de los cuales las organizaciones interesadas podían construir sus propuestas de trabajo. No obstante, hay que recordar que las estrategias de país y los planes de CID de la UE deben estar alineados a los planes nacionales de desarrollo de los países con los que pretende colaborar, además de que los convenios que dan legalidad a la CID deben estar firmados por el donante y por el órgano de gobierno nacional responsable. En Colombia el proceso de alineación de la CID a las prioridades nacionales data de la Declaración de Londres en 2003, anticipándose incluso a la Declaración de París en 2005.

En la fase de negociación y diseño del NTP el Comité Territorial de Caquetá tuvo un importante impacto, pues sus cuestionamientos al programa inicialmente propuesto por la DUEC y el DPS desembocaron, tras tres años de diálogo y negociación, un cambio sustancial en el programa: la elección de los participantes por la DUEC a través de una convocatoria abierta, en lugar de la designación de éstos por el gobierno colombiano. Fue probablemente este cambio en las reglas



del juego lo que permitió que organizaciones con visiones distintas del desarrollo y de cómo alcanzar la paz, convivan en el mismo programa.

Las acciones de cada uno de los proyectos están calendarizadas y estipuladas en el cronograma de los documentos de proyecto, y están planificadas de acuerdo a los tiempos establecidos en los términos de referencia, no obstante, en los hechos son las OSB y la población civil participante a nivel local las que establecen los ritmos de trabajo. Por ejemplo, no tiene ningún caso realizar un foro, conversatorio o taller cuando de antemano se sabe que el mismo día habrá un evento social relevante para la comunidad, y que por tanto el nivel de asistencia será mínimo. Varios tipos de contratiempos no previsibles atrasan la ejecución, algunos son causados por fenómenos climatológicos y convocatorias a marchas o protestas en coyunturas imposibles de prever, entre otros.

Aunque en el diseño de los proyectos se incluyen estrategias para mitigar el impacto de sucesos no previsibles, la mayoría de las veces es necesaria la firma de *addendums* para extender los plazos de ejecución y evaluación de los proyectos. Entonces aunque de manera informal, la población tiene poder para establecer hasta cierto punto, sus ritmos, e influir en la organización del proyecto.

La **autonomía** de cada uno de los actores de la red dentro de la red es difícil de determinar. Cada solicitante es libre de proponer las acciones que juzgue convenientes dentro del diseño de su proyecto, pero siempre deben ser coherentes con los términos de referencia, so pena de ser descalificados en el proceso de selección.

En la fase de ejecución, las acciones deben corresponder a la planificación aprobada durante la firma del convenio entre el solicitante y la DUEC; y es sobre esta misma planificación que se lleva a cabo la evaluación del proyecto. Obtener una mala evaluación implica perder la posibilidad de financiamiento en el futuro y ergo de capacidad de acción.

Tampoco es posible como organización internacional ejecutar acciones de CID sin la aprobación del gobierno, existen leyes internacionales que regulan éste tipo de acciones y actuar al margen es ilegal.

Las OSB dependen, en muchas ocasiones, de financiamiento externo para llevar a cabo sus acciones e incluso para sostener administrativamente la organización; así que la autonomía de los actores en la red está distribuida desigualmente, pues los niveles jerárquicos inferiores del organigrama tienen poco o ningún margen de acción formal para definir las reglas del juego. Deciden únicamente si entrar a la red o no.

La **horizontalidad** comprendida no como la igualdad de poder, sino como la capacidad de la información de fluir sin importar el nivel jerárquico sí puede ser comprobada, con sus reservas. Todos los actores de la red, sin importar su jerarquía, tienen la obligación de rendir cuentas y de respetar las reglas de juego pre establecidas.

La DUEC y el DPS fueron a las regiones donde se ejecutaría el NTP a presentar el proyecto ante la SC de cada región, se establecieron los Comités y se dialogaron y negociaron los términos del programa. La DUEC presentó en los términos de referencia los procedimientos y criterios de evaluación con los cuales se seleccionarían los proyectos a financiar.

La normatividad del programa NTP contempla la obligación de los solicitantes y co-solicitantes de realizar rendición de cuentas intermedia y la presentación de un informe final. En la intermedia se deben presentar los avances en la ejecución del proyecto financiado, indicando qué contratiempos ha habido y qué aspectos se han tenido que modificar; para la cual deben presentar trámites formales para enterar a la DUEC y obtener la aprobación.

En el informe final se rinde cuentas del proceso de ejecución de los proyectos y de sus resultados. Cada solicitante debe incluir en su propuesta de proyecto mecanismos de monitoreo y evaluación que incluyen indicadores de desempeño para cada una de las líneas estratégicas, los resultados y las actividades. Los

informes finales son una fuente de datos muy importantes para rescatar experiencias y prácticas positivas, y para determinar qué acciones resultaron poco funcionales.

La rendición de cuentas se hace también ante la población local participante. En el proceso de financiación a terceros, se hizo una rueda de prensa y un lanzamiento público de la convocatoria, donde participaron conjuntamente los tres actores solicitantes del Caquetá, es decir PNUD, Patrimonio Natural y Forum Syd. Los criterios de selección de cada organización eran diferentes, Patrimonio Natural y Forum Syd tenían convocatoria abierta, mientras que PNUD decidió no hacer un concurso abierto; sin embargo los tres tenían la obligación de explicar sus requisitos y de resolver dudas.

Respecto a la horizontalidad en el flujo de información, cabe mencionar que el sistema de monitoreo y evaluación para el programa NTP, es decir, el sistema que monitorea los diez proyectos del NTP, estaba a cargo del DPS. Su diseño fue presentado cuando los proyectos ya habían iniciado su ejecución y no hubo un proceso previo de armonización entre los sistemas de monitoreo y evaluación de cada proyecto; esto significó que el costo de la información aumentó, pues los solicitantes tenían que recabar información para su propio sistema y para el del programa, y duplicar procesos burocráticos de presentación de informes

La información para su propio sistema no era un problema, pues de antemano sabían que lo requerían y se recopilaba a la par de la ejecución, pero en el caso del sistema general, había mucha información requerida que no se había recopilado, así que o la información se daba por perdida o se invertían recursos que no habían sido previstos para tratar de rescatarla. Al no haber estado reglamentado desde el inicio, la opción elegida fue perder información, pues no era exigible que las organizaciones duplicaran trabajo.

El sistema general y la sistematización que surja a partir de los datos recopilados, será de acceso público para las instancias de gobierno regionales y para las organizaciones solicitantes, la idea es que se consolide como una base de consulta a partir de la cual se puedan tomar decisiones de política pública.

Tal vez si durante el proceso de consulta del programa en las cuatro regiones se hubiera comenzado con el diseño del sistema general, y se hubieran incorporado ítems que recopilaran información que desde las regiones se hubieran detectado como relevantes para el trabajo de las OSB y de los gobiernos locales, el sistema hubiese tenido una mejor acogida. Un sistema de información que provee a todos los miembros de la red con información relevante para todos, incentiva la participación y el uso de éste.

### **3.4.3 Tipologías de gobernanza en el marco del NTP**

#### **a) Sectores**

En la red del NTP participan los tres sectores en los que el enfoque de gobernanza divide la sociedad:

El Estado se presenta a nivel nacional en la figura del DPS, órgano encargado de coordinar, en conjunto con la DUEC, la implementación del programa; también se presenta a nivel regional en los distintos órdenes de gobierno como las gubernaturas departamentales, alcaldías, asambleas y concejos. El diálogo entre las autoridades regionales y las OSC para la construcción participativa de políticas públicas incluyentes y más justas, es el objetivo central de la existencia del programa y la red.

La sociedad civil tiene un gran peso en el programa, desde la fase de diseño participativo con los Comités Territoriales; básicamente no habría programa sin la participación de la SC, pues el componente de fortalecimiento de las capacidades de las OSC, es el valor agregado de la cooperación europea.

El mercado participa de manera tangencial, pues sólo lo hace en espacios como foros, conversatorios y mesas de diálogo, siempre bajo invitación de algún solicitante. Sin embargo, a diferencia del gobierno y la SC, no tuvo incidencia en el

proceso de diseño del proyecto; es decir, es un actor con un margen de acción reducido dentro de la red.

Desde otro punto de vista, el Comité de Ganaderos de Caquetá y las diferentes cooperativas que participan en los tres proyectos del NTP en Caquetá, también están orientados al mercado, a la producción y comercialización, y a la obtención de ganancias. Nos encontramos entonces ante un problema de conceptualización del mercado; la propuesta teórica del enfoque de gobernanza ve al mercado como un actor separado de la sociedad civil, planteamiento que deja fuera modos de producción y comercialización cooperativos o alternativos.

El programa NTP de hecho promueve la construcción de redes de comercio justo, economía solidaria, cooperativismo y trueque. Incluso en cuanto al proceso productivo, fomenta la independencia regional a través de la creación de bancos de semillas endémicas de uso libre y la adopción de prácticas agro ecológicas más sostenibles.

Si ampliamos el concepto de mercado éste tipo de arreglos, resulta que sí está mucho más involucrado en la red, no obstante también podrían clasificarse más bien como OSC, por el tipo de estructura y de propiedad colectiva. Sería pues prudente hacer la clasificación caso por caso, considerando si además de la producción orientada a la venta, la organización o el colectivo realiza otras actividades en conjunto, por ejemplo participación en política, educación a sus miembros, acompañamiento jurídico, entre otros.

La DUEC es la representación en Colombia de un organismo supranacional que al final de cuentas se integra por gobiernos de otros países, así que en el caso de la división de sectores del enfoque de gobernanza, se sitúa en el Estado, sin embargo sus atribuciones son distintas a las que el gobierno colombiano posee dentro de su propio territorio. El caso de los sub órganos de la ONU es similar, pues son organizaciones multilaterales cuyas decisiones y presupuesto dependen de varios gobiernos centrales.

Las ONG internacionales están respaldadas por diversos tipos de organizaciones e instituciones; Forum Syd por ejemplo, es una plataforma de OSC suecas y Patrimonio Natural es una asociación público-privada colombiana. Su sector no es claramente civil, privado o público, pero dentro de la red del NTP no tienen el papel o tipo de intervención que ninguno de los tres sectores anteriores. Debatir a qué sector pertenecen las ONG internacionales en particular, y las organizaciones de CID en general, es una interesante labor que queda pendiente.

## **b) Niveles Territoriales**

El NTP se ejecuta simultáneamente en cuatro regiones de Colombia, sin embargo sus acciones no pretenden modificar las relaciones o estructuras a nivel nacional. Los proyectos propuestos por los solicitantes están diseñados para ser ejecutados, de acuerdo a lo decidido entre la DUEC y el DPS, a nivel regional, pues es precisamente a nivel meso que se desea impactar.

Los proyectos que se eligió financiar buscan crear espacios de diálogo y arreglos entre los tres sectores de la población en materia de participación política para diseñar políticas públicas ya sea a nivel municipal o departamental, lo cual lo eleva más allá del nivel micro que correspondería al nivel veredal<sup>33</sup>.

Pero no se plantea en ningún momento que dichos arreglos pudieran escalar al grado de lograr la modificación de estructuras a nivel nacional, como la clasificación municipal y la asignación presupuestal, la política agraria, la ley de tierras o los términos bajo los cuales la población rural quiera o no que se firmen tratados de libre comercio.

## **c) Modo**

---

<sup>33</sup> En Colombia, la vereda es una subdivisión territorial que corresponde al nivel de organización administrativa más pequeña en la ruralidad. Varias veredas conforman un corregimiento y un conjunto de corregimientos integra un municipio (Sociedad Geográfica de Colombia, s.f.)

El modo en el que los actores de la red del NTP se relacionan es mixto, ya que existen aspectos que son jerárquicamente impuestos, como el establecimiento de las reglas del juego: los términos de referencia, los mecanismos de rendición de cuentas, el tipo de costos que son financiados, los procedimientos para legalizar gastos y los mecanismos de contratación de servicios para el proyecto.

Al mismo tiempo existen espacios de consulta donde miembros de la red que en el organigrama están situados en capas inferiores, pueden participar con un poder de decisión equivalente, situándose en un modo más cercano a la auto gobernanza. Por ejemplo en el proceso de diseño participativo de proyecto entre Forum Syd, Caguán Vive y CorpoManigua, donde Caguán Vive pudo incorporar las propuestas de desarrollo de las agendas territoriales de las OSB.

Incluso el impacto causado por la misma acción de Caguán Vive dentro del Comité Territorial Caquetá, demuestra que el modo de interacción de la red no es absolutamente jerárquico; pues su oposición contra los criterios de selección de implementadores, que eran a discreción del DPS y del establecimiento de las líneas estratégicas del programa, permitió la incorporación del reconocimiento de los trabajos organizativos y asociativos previos. Modificando los objetivos del programa y los mecanismos de selección.

#### **d) Orden**

La gobernanza de segundo orden busca atender aspectos estructurales y el cambio o creación de estructuras, normas, instituciones o leyes. El NTP busca que las OSB de base se fortalezcan y tengan mayor incidencia en el diseño de políticas públicas. Las políticas públicas son de índole diversa, por ejemplo en temas de desarrollo agrícola, de construcción de infraestructura deportiva, de vías de acceso, de dotación de servicios como la educación o la salud.

La incidencia de la SC y las OSB que pretende aumentar el NTP, está orientado a más de un problema o un bien público, por lo que la gobernanza que se espera construir no podría corresponder al primer nivel.

Se busca además que los espacios de interlocución e interacción se mantengan en el tiempo, incluso una vez que se retire la CID. Es por eso que se fortalecen las capacidades internas de administración, gestión, análisis de contexto, construcción de agendas y planeación estratégica de las OSB; yendo más allá de la mera dotación de financiamiento para proyectos productivos.

Se fortalecen las capacidades para la participación dentro de espacios que ya existen previamente a la ejecución del NTP; y se socializa el contenido de las normas de participación de las JAC, las leyes que rigen las ZRC y la ley de víctimas; instrumentos a los cuales la población puede apelar para hacer valer sus opiniones, posturas y propuestas de desarrollo.

Si bien no se busca modificar los instrumentos legales y normativos de participación ciudadana, sí se promueva la construcción de nuevos espacios de intercambio, como la red agroecológica campesina y la regional, los bancos de semillas, los mercados solidarios y la promoción de nuevas ZRC. Todas esas organizaciones pueden consolidarse institucionalmente en el futuro, pues por ley es posible, de modo que sí se buscan acuerdos institucionales en varias áreas de política pública.

| <b>Sectores</b><br><b>Niveles territoriales</b> | Estado  | Sociedad Civil                                 | Mercado  |
|---|---|--|--|
| Micro   |   |  |  |
| Meso  | DPS, Gobernación, alcaldías, concejo y asamblea. DUEC y ONU | OSC, OSB y JAC<br>ONG regional e internacional | Empresa privada, asociaciones productivas y cooperativas |
| Macro   |   |  |  |

Figura 14 Nivel territorial y sectores del NTP  
Elaboración propia

| <b>Modos</b><br><b>Ordenes</b> | Jerárquico | Mixto | Auto gobernanza | Co gobernanza |
|--------------------------------|------------|-------|-----------------|---------------|
| 1er orden<br>Resolución de     |            |       |                 |               |



|  |  |     |  |  |
|--|--|-----|--|--|
| <b>problemas</b>                         |  |     |  |  |
| 2do orden<br><b>Institucionalización</b> |  | NTP |  |  |
| 3er orden<br><b>Meta gobernanza</b>      |  |     |  |  |

Figura 15 Modo y orden del NTP  
Elaboración propia

Dentro de la matriz de Kooiman resulta que el NTP:

- Promueve la gobernanza de segundo orden, pues busca la institucionalización de los arreglos
- Posee un modo mixto de interacción, pues conviven modos jerárquicos y de co gobernanza
- Tiene un nivel territorial meso, pues los arreglos no son exclusivamente veredales, pero tampoco nacionales
- Tiene participación de los tres sectores sociales propuestos por el enfoque de gobernanza

### 3.4.4 La sombra de la jerarquía en el NTP

La presencia del Estado en el departamento del Caquetá ha sido históricamente limitada. No es que no haya estado presente, sino que las características de ésta presencia<sup>34</sup> han provocado desconfianza entre la población de algunas regiones, particularmente aquellas que han sufrido los daños colaterales de: 1) el fin de los diálogos de paz entre el gobierno de Pastrana y las FARC-EP y la consiguiente retoma de la zona de distensión, 2) la política de Seguridad Democrática y 3) la baja inversión en infraestructura y servicios básicos.

La mediación de la interacción entre la SC y el Estado en contextos como éste es especialmente necesaria, pues es difícil para la población acercarse a los

<sup>34</sup> Para mayor información ver capítulo 2, apartado 2.2.

programas sociales existentes, sea por falta de información sobre los requisitos y procedimientos de acceso, o por desconfianza ante las posibles intenciones ocultas de los órganos responsables del otorgamiento de éstos.

La histórica falta de comunicación entre la SC y el gobierno, la violencia que los movimientos sociales de protesta han recibido y la compleja geografía del departamento; han desembocado en una baja participación ciudadana y ergo en un fuerte desconocimiento por parte de las autoridades responsables de las necesidades de la población.

La DUEC por medio del programa NTP toma el papel de mediador entre ambas partes y busca reconstruir las vías de comunicación, mientras al mismo tiempo apoya procesos productivos locales, que permiten a la población acceder a medios de subsistencia necesarios para cubrir necesidades básicas.

Si bien no es directamente la DUEC quien ejecuta las acciones en terreno, por reglamentación, todas las actividades, folletos, foros, talleres, mesas, papelería, etc., deben visibilizar el apoyo recibido por la UE. La población participante en cualquiera de las actividades del programa sabe de antemano que los recursos empleados provienen de la UE, y saben también que las ONG implementadoras no pertenecen a la estructura del gobierno.

El reconocimiento de este último hecho, permite que la SC se involucre en las actividades con una disposición distinta a si fueran promovidas por el gobierno. Muchas de las estrategias del NTP están orientadas al diálogo y a la cualificación de la participación ciudadana; la población poco a poco interactúa con las autoridades, y es posible que no se confíe plenamente en ellas, pero el sólo hecho de entablar relaciones es ya un avance.

La sombra de la jerarquía se ejerce por parte de la DUEC y de las organizaciones implementadoras en campo. Cuando la DPS y la DUEC firman el convenio del programa, se establecen las responsabilidades legales de ambas partes; es un compromiso diplomático que de ser roto, repercutirá en las relaciones económicas

y políticas entre las partes. Que el programa sea ejecutado de la manera convenida, está en el mejor interés de los dos signatarios.

Colombia gana recursos económicos, conocimientos técnicos y apoyo en el restablecimiento de relaciones de confianza; la UE gana estatus y reconocimiento como un actor de paz, lo que a la postre la permitirá ganar acceso a nuevas regiones, donde al igual que en Colombia, no sólo se establecen relaciones de CID, sino también intercambios de otro tipo, incluido el comercial y el posible apoyo en decisiones en órganos supranacionales.

El interés de la población por obtener beneficios a través de las acciones de CID, hace que se incorporen a la red y convengan cumplir también con responsabilidades, siendo la más importante para el programa el establecimiento de puentes de diálogo con la institucionalidad local.

La DUEC en la figura del NTP y su normatividad, fungen como sombra de la jerarquía al vigilar que las partes cumplan con sus obligaciones, so pena de terminar el programa o futuros programas de CID, lo que es igual a la pérdida de recursos para la SC, las ONG internacionales y los órganos de gobierno.

Por último, el hecho de que la DUEC funja como sombra de la jerarquía no significa que no obtenga un beneficio de ejercer este rol, ni tampoco borra el hecho de que antes de comenzar el proyecto tenga que negociar con el gobierno y con la SC: no elimina la interdependencia. Así mismo la DUEC debe rendir cuentas a la Comisión Europea, y ésta a su vez a los gobiernos que conforman la UE, y a la SC de dichos países.

### **3.4.5 Los cinco principios de la Buena Gobernanza en el NTP**

#### **a) Apertura, Participación, Responsabilidad, Eficacia y Coherencia**

Los cinco principios de la gobernanza son observables en el diseño del programa NTP y en su ejecución. En el diseño del programa, no sólo del NTP sino en todos

los programas antecesores, es clave la participación y el involucramiento de actores de la sociedad civil.

En el proceso de diseño se tomaron en cuenta las opiniones de la SC recogidas a través de los Comités Territoriales; durante la ejecución se involucró a ONG y redes nacionales y locales; y una de las líneas estratégicas y objetivos principales del programa es la promoción y cualificación de la participación ciudadana en los espacios de incidencia política.

Estos aspectos dan cuenta de dos de los principios de la buena gobernanza: la **apertura** en la elaboración de políticas públicas y la **participación**. Ambos pretenden incrementar los niveles de legitimidad del gobierno, de sus decisiones y acciones en los distintos niveles.

La **responsabilidad** se refleja en la división de tareas en el programa, desde el nivel de diseño, donde tanto la UE como el gobierno de Colombia son responsables de antes de firmar el convenio de CID, ver si sus intereses se alinean. También cada cual es responsable de la presentación pública en territorio del programa, durante el proceso de debate en los Comités Territoriales.

En la fase de ejecución, los solicitantes y co-solicitantes elegidos conocen sus obligaciones ante la DUEC y el DPS, pero igualmente importante, conocen su responsabilidad para con las OSB con las que están colaborando. Es indispensable respetar los acuerdos de trabajo convenidos en la fase de diseño participativo; no es posible cambiar las reglas del juego unilateralmente.

La **eficacia** del programa aún no se puede evaluar, pues su ejecución continúa durante el 2016, sin embargo es claro el interés por poder evaluarla. El programa NTP posee un sistema de monitoreo y evaluación, que permitirá al finalizar la fase de ejecución, determinar si el programa ha sido eficaz. Sin embargo, recordemos que el sistema para el programa general fue presentado tardíamente, lo que tal vez signifique que haya aspectos del programa para los que no sea posible obtener datos y ergo medir su eficacia; sencillamente la presentación tardía de dicho sistema representa una debilidad en la eficacia del programa, pues la

sistematización de las experiencias del NTP para su posible uso en el diseño de políticas públicas era de por sí una línea estratégica.

Simultáneamente cada solicitante posee un sistema de seguimiento y monitoreo que le permite realizar la rendición de cuentas intermedia, cuya presentación ante la población local es especialmente importante, pues la legitimidad del programa y de la CID de la UE reside en la opinión positiva local. De la misma manera es importante demostrar la eficacia del programa ante la SC europea, pues finalmente son ellos quienes aportan los recursos para la CID.

La **coherencia** comprendida como la articulación de las políticas públicas en torno a un eje rector no está presente en el NTP, porque la definición del eje rector no está dentro de la injerencia de la CID. Sin embargo, hay coherencia entre los principios establecidos en la política exterior de la UE y su actuación dentro de Colombia; al menos en la CID. Si se plantea que el respeto y la promoción de los derechos humanos es una prioridad para la UE, así como lo es la apertura ante las recomendaciones de la SC; entonces en los hechos se toman decisiones coherentes con estas posturas.

Un problema con la coherencia es que no siempre es posible actuar simultáneamente acorde a los intereses de dos actores; en el caso del NTP, pareciera no ser coherente apoyar los proyectos de grupos afines a la política nacional, y al mismo tiempo proyectos de las OSB, pues en muchos puntos la manera en la que se concibe el desarrollo se contraponen. Cuando se apoyan ambas vertientes pareciera haber incoherencia, sin embargo, hay coherencia con el principio de inclusión. Resulta pues que hay múltiples niveles de ser coherente, y cada uno debe analizarse particularmente.

### **3.5 La Gobernanza en el NTP y su impacto en la Construcción de Paz**

Los apartados anteriores han mostrado la manera en la que el enfoque de gobernanza se refleja en el programa NTP, en su proceso de diseño, de ejecución y en los resultados que se espera obtener. La ubicación del NTP en la matriz de

Kooiman demuestra que la gobernanza hacia la que el NTP apunta no es el tipo ideal, sin embargo, es pertinente conocer qué aspectos son útiles para la construcción de paz, al menos dentro del departamento del Caquetá.

Durante la fase de presentación y diseño, la apertura hacia la participación de las OSB de cada uno de las cuatro regiones priorizadas por el NTP, mostró la incorporación del enfoque de ASD, pues éste asume que, antes de iniciar proyectos de CID, es crucial tener un amplio conocimiento del contexto donde se pretende trabajar, conocer cuáles son las problemáticas que la propia población identifica y conocer los diferentes puntos de vista que hay sobre éstas.

La investigación de gabinete permite conocer algunos indicadores como satisfacción de necesidades básicas, índices de pobreza e índices de victimización, entre otros. Si bien el conflicto armado en Colombia ha impactado en todas las regiones, las particularidades históricas que éste ha tenido en cada región, provocan que las metodologías de trabajo, las necesidades y demandas de la población difieran; y también afectan de manera importante el grado de confianza ante el estado.

Crear estos espacios de diálogo previo al inicio del programa ocasionó un atraso en los tiempos que se contemplaban para la ejecución, pero permitió replantear el programa a partir del conocimiento de los cinco conectores y divisores propuestos por el enfoque de ASD en las regiones.

## **1) Sistemas e instituciones**

A pesar de que existe una legislación nacional que regula los espacios de participación ciudadana, y la estructura de gobierno es la misma en las cuatro regiones; los procesos organizativos en cada una de éstas tienen diferencias. En los términos de referencia se identifica que en Caquetá había procesos asociativos más fuertes y organizados. El reconocimiento de las particularidades y necesidades y su incorporación al programa, permitieron su aceptación local y su adecuación, evitando imponer mecanismos de participación y modelos de

desarrollo que no se corresponden con el derecho a la autodeterminación y causando más divisiones y conflictos entre la población local.

## **2) Actitudes y acciones**

Si el enfoque de gobernanza pretendía ayudar a construir vías de comunicación entre los tres sectores para ayudar a restaurar las relaciones y la confianza mutua; era fundamental observar atentamente la actitud de la población ante la futura ejecución del programa y la posible interacción con instituciones de gobierno. Las acciones de respuesta emprendidas por la población y las OSB impactaron en el diseño y la gestión del programa; pero también permitieron prever el grado de involucramiento, participación y posible impacto del programa.

## **3) Valores e intereses**

El interés común de los actores del NTP era primordialmente aumentar la participación ciudadana: es una prioridad de la buena gobernanza de la UE, aumenta la legitimidad del gobierno, permite a las SC incorporar sus demandas a la agenda política y de desarrollo (así sea marginalmente). La financiación de proyectos productivos locales también fue bien recibida por las partes.

Los valores, en cambio, resultan disímiles; la decisión de la DUEC por financiar proyectos con visiones distintas de desarrollo, fue una elección que si bien no terminó con las visiones contrapuestas, al menos no aumentó la marginación de las OSB.

## **4) Experiencias**

La experiencia más determinante y a la cual se le debió poner más atención en el diseño e implementación del programa NTP es la derivada de la interacción y relación de las poblaciones locales con el Estado; pues determina el grado de

confianza que se tiene. La mediación de actores de CID es muy importante en contextos donde ha habido un alejamiento histórico, que como se ha dicho antes, no es lo mismo que ausencia, sino falta de diálogo, o incluso abierta oposición.

## 5) Símbolos

El rescate de símbolos comunes a la población, sin importar su posicionamiento político, ayuda a la convivencia entre actores en tensión. El símbolo aglutinador más importante es por supuesto la paz; por eso está presente en el nombre del programa y en todos los programas antecesores al NTP, también está presente en siete de los títulos y en nueve de los objetivos de los diez proyectos financiados.

Es innegable que cualquiera de los actores que participan en el NTP busca la construcción de paz, la manera particular de conseguirlo puede variar, pero compartir esta intención macro, es un eje rector que permite la articulación de acciones bajo un principio común.

El programa NTP es laico, ninguna de las acciones busca la promoción de una u otra creencia, sin embargo, en Colombia como en muchos otros conflictos, el papel de la iglesia es de relevancia. La fe católica ha estado presente y ha influido en la política colombiana: en decisiones del Estado central y también en corrientes como la teología de la liberación.<sup>35</sup>

En años recientes la Iglesia católica en Colombia ha acompañado y promovido múltiples acciones por la paz, incluidas las mesas de diálogo y las negociaciones de intercambio de secuestrados y presos. La actuación y el cabildeo del padre Francisco de Roux, tuvieron un fuerte papel en la consolidación de los

---

<sup>35</sup> Para mayor información sobre la influencia de la Iglesia Católica en Colombia ver “La Iglesia como actor de la gobernanza en Colombia” en <http://www.institut-gouvernance.org/fr/document/fiche-document-148.html>

Para mayor información sobre la Teología de la liberación en Colombia ver “Teología de la liberación en Colombia: un problema de continuidades en la tradición evangélica de opción por los pobres” de Echeverry Pérez, Antonio José. Disponible en <https://es.scribd.com/doc/7271145/Antonio-Jose-Echeverry-Perez-Teologia-de-La-Liberacion>



Laboratorios de Paz<sup>36</sup>, de modo que aunque no son propiamente programas religiosos, es indiscutible que la fe católica es también un símbolo aglutinador.

Como último elemento simbólico aglutinador encontramos lo territorial, también incorporado en el nombre del programa. El territorio en el imaginario de la población está ligado a procesos productivos de los cuales obtienen su subsistencia y a través de los cuales construyen su identidad; ya sean poblaciones avocadas a la producción agrícola, pecuaria o piscícola, la relación con el territorio es clave.

Así mismo el territorio remite a procesos de pertenencia y arraigo, especialmente importantes para población que ha sido desplazada como efecto del conflicto armado. La desigualdad en la propiedad y acceso a la tierra es una de las causas raíz del conflicto armado, es imposible dejar el aspecto territorial fuera de un programa de CID que busca la paz.

La teoría de la transformación de conflictos afirma que el conflicto es positivo, en tanto trae a la superficie las contradicciones internas, hace evidentes las relaciones disfuncionales, asimétricas, injustas o desiguales; remarca la necesidad de un reacomodo y trae a la superficie tensiones latentes.

El uso del enfoque de gobernanza en el NTP:

- Reconoce la pluralidad de actores, opiniones, valores y propuestas de desarrollo; y busca involucrarlos en una red común
- Permite la co construcción o negociación de las reglas del juego a través de las consultas previas en los Comités Territoriales. Pero solamente hasta cierto grado, pues cuestiones como la alineación de la estrategia de país de la UE, o las prioridades de CID reconocidas en el Plan Nacional de Desarrollo, son aspectos que no se negocian en lo local
- Promueve la cualificación de la participación ciudadana con el fortalecimiento de los procesos asociativos (OSB, JAC, redes, etc.), a

---

<sup>36</sup> Para mayor información ver “Laboratorios de Paz: Una política de creación” de Moreno León, Carlos Enrique. Disponible en [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-47052009000100005](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052009000100005)

través de estrategias como la socialización de leyes aplicables a su situación específica y mecanismos legales de incidencia política

- Gestiona encuentros de diálogo entre los actores de la red del NTP, quienes al mismo tiempo representan los intereses de los sectores de la sociedad (gobierno, SC y mercado)
- Centra las interacciones en torno a la construcción de políticas públicas locales que incorporen la opinión y perspectiva de los tres sectores, es decir, el diálogo gira en torno a la entrega de bienes y servicios públicos

Estos aspectos del enfoque de gobernanza resultan útiles para la construcción de paz si partimos del supuesto de que si los tres sectores participan en el diseño de políticas públicas, se incorporarían en éstas las necesidades de cada sector y disminuirían las relaciones de desigualdad. A la postre redundaría en la transformación de relaciones de tensión y conflicto, hacia relaciones más justas y pacíficas.

Sin embargo, el programa no puede asegurar la incorporación de las agendas de desarrollo propuestas por las OSB en la política pública, y entonces tampoco puede asegurar la transformación del conflicto. Únicamente puede incrementar los niveles y calidad de la participación; y crear espacios de interlocución que tampoco pueden ser institucionalizados sin la voluntad del gobierno.

El programa no puede por sí mismo gestionar nuevas formas de participación democrática, por lo que la transformación no llega al nivel estructural, se limita a tratar de aumentar el impacto de la SC en la definición de decisiones políticas y económicas a nivel local, pero sin la ruptura o transformación de la estructura ya existente; lo cual es comprensible pues el programa es una acción de CID que debe respetar la soberanía nacional y la legislación internacional al respecto.

No obstante, es precisamente el peso de las relaciones internacionales sostenidas entre Colombia y la UE lo que hace que se tenga voluntad política en los órganos de gobierno para participar en las acciones del programa NTP, lo cual posee mayor peso a nivel micro, pues es allí donde hay mayor posibilidad de incidencia.

La red de gobernanza como medio para entablar comunicación es funcional incluso si la toma de decisiones se encuentra fuera del ámbito de acción de la red, siempre y cuando los actores participantes en la red tengan poder real de incidencia. El NTP finaliza en 2016, por lo que aún es muy temprano para evaluar si el trabajo de fortalecimiento de las OSB y el aumento de espacios de interlocución promovidos por el NTP dan como resultado un aumento real en la incidencia política de la SC.

Aún si se lograra la incorporación de las agendas de desarrollo de las OSB en los planes municipales y/o departamentales, quedaría pendiente el segundo paso para la transformación estructural de las relaciones de poder: la incorporación de éstas a nivel nacional. Esta última labor depende en todo caso de la capacidad de incidencia que tengan los gobiernos departamentales en la construcción de leyes y de la lealtad al representar los intereses de la SC local.

Otra de las líneas del NTP es la promoción de procesos productivos sustentables, si además de sustentables son comunitarios, asociativos y solidarios; y si rescatan y defienden los derechos biogenéticos de las especies endémicas y crean cadenas productivas que disminuyan la dependencia externa; entonces es probable que en el mediano plazo sí haya una transformación estructural, al menos a nivel local.

Es importante mencionar que si bien el enfoque de gobernanza en el NTP no asegura la incidencia política regional y mucho menos la nacional, sí fortalece a la SC e incrementa las capacidades de las OSB. Esto es de vital importancia en el nuevo contexto de pos acuerdo, pues muchos territorios ricos en recursos naturales que eran parte del área de influencia de las FARC-EP serán accesibles.

Es probable que muchos de estos territorios sufran bruscas transformaciones al comenzar la explotación a gran escala de los recursos naturales, y es fundamental para evitar futuras afectaciones a la población local, que ésta esté organizada y cualificada para exigir sus derechos y tomar decisiones sobre sus propios territorios.

La desmovilización de las FARC-EP y la implementación de los acuerdos modificarán las relaciones sociales, principalmente en las regiones donde tenían mayor presencia, como en el Caquetá. Es de suma importancia que la comunidad internacional no retire su apoyo de Colombia y que acompañe el proceso, pues es cuando los avances en la construcción de paz se ven más amenazados por el surgimiento de nuevos grupos violentos que busquen el control de los territorios.

---

## Conclusiones

---

En este apartado se presentan las conclusiones finales del trabajo de investigación, procurando hacerlo de manera concisa, sin ahondar en información que se ha tratado a mayor profundidad durante los tres capítulos anteriores y en relación a los objetivos de investigación definidos en el apartado de introducción.

La CID de la UE en Colombia ha sido moldeada históricamente por el fuerte cabildeo de la SC colombiana y europea; y por la búsqueda de diferenciarse de la CID otorgada por EEUU. Ahora bien, es claro que ambos aspectos confluyeron y tuvieron un impacto sobre la manera específica en la que la UE comprendió el conflicto armado en Colombia, en claro contrastante con la de EEUU.

| <b>Estados Unidos de Norteamérica</b>     | <b>Unión Europea</b>                                    |
|---|---|
| Guerrilla como grupo narco terrorista     | Guerrilla como resultado de problemas sociales          |
| NO diálogo o negociación con terroristas  | Fomentar y mediar el diálogo entre partes del conflicto |
| El conflicto como falta de gobernabilidad | El conflicto como producto de la desigualdad social     |

*Figura 16 Contraste entre la comprensión del conflicto armado de EEUU y la UE  
Elaboración propia*

Este contraste se refleja también en el diseño de los programas más emblemáticos de ambos cooperantes:

| <b>Plan Colombia</b>   | <b>Laboratorios de Paz</b>  |
|--|---|
| Paz Negativa   | Paz Positiva  |
| Rendimiento por vía militar  | Transformación de condiciones sociales                                |
| Ligado a la política antinarcótica y anti terrorista de EEUU             | Ligada a la política de la buena gobernanza de la UE                  |
| Asunto de seguridad nacional. Requiere fortalecer capacidades de defensa | Asunto de desigualdad que requiere fortalecer participación ciudadana |
| Trabajo con gobierno y operadores privados                               | Trabajo con ONG internacionales y sociedad civil                      |

*Figura 17 Contraste entre la CI de EEUU y la UE en Colombia  
Elaboración propia*

Evidentemente la UE también trabaja con órganos de gobierno, y EEUU sostiene relación con algunas ONG, pero la frecuencia con la que interactuar con dichos actores es lo que permite definir la arriba mencionada tendencia. Ahora bien, hay

que declarar que ambos programas comparten puntos esenciales como la necesidad de fortalecer a las instituciones nacionales y la creación de fuentes de ingreso económico legales, pero la manera práctica concreta en la que se realizan estas acciones, mantiene el contraste.

Es cierto que el Plan Colombia no es considerado por la OCDE como AOD, y que USAID ejecuta proyectos no relacionados con la milicia en Colombia; sin embargo lo importante a resaltar es el papel que ha jugado la actuación de EEUU en el país a la hora de definir la postura de la UE en el mismo.

Podemos brevemente recordar que la gobernanza se refleja tanto en el proceso de diseño al incorporar a varios actores sociales locales a través del diálogo; tanto en la ejecución, donde participan e interactúan actores del Estado, la SC y el mercado. Así mismo destaca el fuerte peso dado al fortalecimiento de capacidades y la promoción de espacios que posibiliten la participación ciudadana cualificada con miras a tener una mayor voz en la definición de políticas públicas. La manera concreta en la que estas actividades se desarrollaron, se ha descrito a profundidad a lo largo del capítulo tres.

Ahora bien, que los esfuerzos realizados por incorporar el enfoque de gobernanza en los programas de CID de la UE resulten en una gobernanza real observable, está a debate. Por una parte, como se ha dicho con anterioridad, es imposible evaluar el impacto a largo plazo porque el programa aún está en ejecución; pero sí es viable prever que el retiro de la UE del departamento (no sé sabe aún si será al finalizar el NTP, es poco probable a juzgar por la importancia estratégica que Caquetá tendrá en el pos acuerdo) supondrá la falta de una figura que haga las veces de sombra de la jerarquía, de modo que los incentivos para que el Estado preste oídos a las demandas de la SC se verá disminuido.

Que los arreglos y los espacios de interlocución no estén institucionalizados de manera legal, supone un fuerte riesgo de que éstos se pierdan una vez que termine el proyecto, ya que uno de los incentivos más fuertes para la interacción en redes donde al menos la información fluye horizontalmente, es el aspecto económico. Para las ONG, las OSB y las instancias de gobierno, la posibilidad de

ejecutar acciones que de cualquier manera son de su interés, pero con recursos externos, es suficiente para involucrar a actores de los distintos sectores en un proceso de negociación en el que presumiblemente no habían tenido interés o voluntad, afirmación que se sostiene a partir de la observación de la historia de la interacción entre la población y el Estado.

La existencia legal de algunas figuras y espacios para la participación ciudadana en política pública, como lo son las JAC, parecen brindar al menos una pequeña ventana de oportunidad para la incidencia; sin embargo el rango de decisiones que pueden ser definidas en esas instancias es de un nivel micro, es decir, una JAC no tiene poder político ni incidencia en decisiones políticas nacionales como la designación presupuestal, la política económica o el decreto de ciertos territorios como proclives a ser concesionadas para la explotación de recursos naturales.

Parece entonces que la gobernanza resultante del establecimiento de redes donde la interdependencia y la horizontalidad son “artificialmente” creadas, no tiene fuertes probabilidades de mantenerse en el tiempo. Pero es que de hecho tanto la mala gobernanza como la buena gobernanza surgen en un contexto de falta de legitimidad, donde es el Estado directamente el interesado en ceder poder a cambio de ésta. Además de que los arreglos suelen ser en torno a problemas de política pública muy puntuales, y no suele verse más que idealmente como una manera de manejar la vida política de una nación; una en la que los actores más interesados fueran todos tomados en cuenta a la hora de definir las políticas públicas en todos y cada una de las áreas de la vida.

Eso supondría también que un mismo ser humano participara simultáneamente en varias redes de política pública, pues sus intereses y problemas son multi sectoriales; a la vez la gobernanza pretende que el diálogo y la participación ciudadana sea no especializada, es decir, que el ciudadano lleve una vida propia alejada del trabajo burocrático, institucional y administrativo que está a manos del Estado. En el tipo de gobernanza ideal el estado sería solamente una suerte de moderador y gestor de diálogos y acuerdos; además de dar seguimiento a éstos.

Es verdad que ninguno de los tres sectores de la sociedad posee toda la información necesaria para afrontar los problemas sociales, ni el Estado ni el mercado conocen las intrincadas relaciones que se dan a nivel micro, tampoco las necesidades o las dinámicas sociales; pero la SC tampoco posee los conocimientos técnico-jurídicos de la administración pública o el capital de las empresas privadas; y ni la SC ni el mercado poseen las potestades necesarias para gobernar.

En ese sentido la interdependencia existe en todas las sociedades; el problema radica más bien en la falta de incentivos o voluntad para reconocerla, y más que eso, de actuar en consecuencia y crear mecanismos de participación y diálogo eficaces. Pero asumir que la SC tiene siempre las de perder porque carece de poder, es indemostrable; si la estructura política, económica y social fuera inamovible o intransformable el mundo sería estático, no existiría siquiera el concepto de SC.

Por los motivos anteriores, la promoción de la gobernanza para la construcción de políticas públicas a través de acciones de CID no puede resultar en una gobernanza de tipo ideal: no puede consolidarse como una manera de hacer política a nivel nacional, ni siquiera en el nivel micro en todos y cada uno de los problemas relacionados con los bienes públicos. Tampoco puede asegurarse la horizontalidad y la cooperación voluntarias de los tres sectores. Sin embargo su uso como herramienta y no como fin en sí mismo sí reporta beneficios observables.

La construcción de redes de interacción intersectoriales en torno a problemas de política pública promueve la sensibilización y el conocimiento hacia el otro. Permite que se expresen los deseos y expectativas de los sectores de la población a los que difícilmente se toma en cuenta a la hora de diseñar los programas sociales.

Pero para poder expresar las demandas propias, es necesario que se pase primero por un proceso de auto conciencia, de auto reconocimiento de las propias capacidades y de las relaciones de poder al interior del grupo a nivel micro, así



como el diálogo interno sobre cuál es la sociedad que se desea, cuáles son las relaciones sociales que se busca transformar, y cuáles son los mecanismos prácticos o vías por medio de los cuales se espera llegar a éstos.

La paz se construye a todos los niveles de agregación social: en el micro con la relación cotidiana y cara a cara de todos y cada uno de los miembros de una sociedad, entre familias, entre veredas, entre etnias que comparten un mismo espacio; en el meso en las relaciones sociales justas o injustas que se establecen entre los gobernantes y gobernados, entre trabajadores y patrones; a nivel macro en el tipo de arreglos estructurales legalizados en lo regional o nacional que permiten la violencia estructural. Incluso a partir del Derecho Internacional y los patrones de intercambio legales entre países que pueden resultar inequitativos para uno u otro país, teniendo una afectación mayor en los sectores más empobrecidos de la población.

Para los Estados de sociedades atravesadas por un conflicto armado, especialmente de aquellos surgidos de la radicalización de OSB, resulta de especial utilidad el establecimiento de diálogo entre ellos y el sector más marginado y vulnerable de la población, más propensa al descontento e inconformidad ante relaciones injustas o desiguales, y que conforma en potencia la base social y de apoyo de los grupo guerrilleros.

El Estado cede espacios de poder no a cambio de legitimidad, sino inicialmente como mecanismos de distensión del descontento o malestar social; pero a su vez el incremento de la participación ciudadana es un mecanismo de establecer responsabilidades ante los resultados de las políticas públicas y entonces sí, sobre la legitimidad.

De cualquier modo el fortalecimiento de las capacidades de las OSC y las OSB, así no desemboque en gobernanza de tipo ideal, es crucial para la construcción de paz; toda vez que implica el empoderamiento de sectores de la población históricamente excluidos y ayudarlos a conocer los mecanismos legales a su alcance para la exigibilidad de sus derechos humanos y ciudadanos, y a ejercer mayor presión sobre el gobierno para que éste cumpla con sus obligaciones para

con ellos, no de maneras paternalistas sino con la consciencia de la corresponsabilidad.

Esto evidentemente no es un proceso inmediato, es más bien una transformación gradual y de largo plazo; así mismo tampoco depende únicamente de la ejecución o no de un proyecto de CID, requiere sobre todo del compromiso y congruencia de la sociedad con el proceso. Pero el apoyo, los incentivos y la mediación ofrecida por la comunidad internacional y encarnada en los programas de CID, son ciertamente de una ayuda innegable.

## Bibliografía

- Acosta, L. J. (17 de 02 de 2009). FARC lanzan Plan "Renacer" y buscan oxígeno político. *Reuters América Latina*. Recuperado el 2016, de <http://lta.reuters.com/article/domesticNews/idLTASIE51G1IQ20090217?sp=rue>
- Anderson, M. B. (1999). *Do No Harm: How Aid Can Support Peace-Or War*. Colorado: Lynne Rienner.
- ANZORC. (18 de 06 de 2015). *Historia y experiencia previa de la organización*. Recuperado el 2016, de ANZORC: [http://www.anzorc.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=150&Itemid=134](http://www.anzorc.org/index.php?option=com_content&view=article&id=150&Itemid=134)
- APC Colombia. (24 de 01 de 2013). Caquetá instala Comité Departamental de Cooperación Internacional. Bogotá. Recuperado el 2016, de <https://www.apccolombia.gov.co/?idcategoria=613>
- APC Colombia. (16 de 08 de 2013). Gestión de Demanda de Cooperación. *APC. Catálogo de datos abiertos*. Bogotá, Colombia. Recuperado el 2016, de <http://datosabiertoscolombia.cloudapp.net/frm/catalogo/frmCatalogo.aspx?dslid=10587>
- APC Colombia. (16 de 10 de 2014). Caquetá se beneficia con nuevo proyecto de la cooperación alemana. Bogotá. Recuperado el 2016, de <https://www.apccolombia.gov.co/index.php?idcategoria=1858>
- Apuleyo Mendoza, P. (08 de 08 de 2013). La estrategia secreta de las Farc. *El Tiempo*. Recuperado el 2016, de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12979610>
- Baden-Mayer, A. (2015). *15 Health Problems Linked to Monsanto's Roundup*. Recuperado el 2016, de EcoWatch: <http://ecowatch.com/2015/01/23/health-problems-linked-to-monsanto-roundup/>

- Barbosa, J. (2014). *Línea Base Proyecto "Participando efectivamente por el desarrollo sustentable e incluyente del Caquetá"* (DCI-ALA/2014/349-329). Bogotá.
- Barragán, P. (2014). *Territorios nacionales: imágenes, representaciones o ideas*. Recuperado el 2016, de Historik:  
<http://www.revistahistorik.com/editorial11.html>
- Barreto Henriques, M. (2014). Preparar el post conflicto en Colombia desde los programas de desarrollo y paz: retos y lecciones aprendidas para la cooperación internacional y las empresas. *Revista de relaciones internacionales, estrategia y seguridad*, 179-197.
- Bedoya Lima, J. (03 de 05 de 2005). La secreta Operación J.M. *El Tiempo*. Recuperado el 2016, de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1681820>
- Beltran y Torrijos. (2013). *Línea base de la industria láctea del*. Florencia: Comité Departamental de Ganaderos del Caquetá. Recuperado el 2016, de <http://www.ccflorencia.org.co/descargas/informes%20presidencia/2014/L%C3%ADnea%20Base%20de%20la%20Industria%20L%C3%A1ctea%20del%20Caquet%C3%A1.pdf>
- Bermúdez Liévano, A. (01 de 07 de 2015). Caquetá se le planta al petróleo. *La silla vacía*. Bogotá. Recuperado el 2016, de <http://lasillavacia.com/historia/en-caqueta-no-quieren-petroleo-50661>
- Bermúdez Liévano, A. (04 de 07 de 2015). Las tragedias ambientales que Santos y Vallejo minimizaron. *La silla Vacía*. Recuperado el 2016, de <http://lasillavacia.com/historia/las-tragedias-ambientales-que-santos-y-vallejo-minimizaron-50679>
- Biblioteca Virtual Luis Ángel Arango. (s.f.). *Biblioteca Virtual Luis Ángel Arango*. Recuperado el 2016, de [http://www.banrep cultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/presidentes\\_colombianos#-\\_2010\\_-\\_Alvaro\\_Uribe\\_Velez](http://www.banrep cultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/presidentes_colombianos#-_2010_-_Alvaro_Uribe_Velez)

Börzel A. y Risse. (2010). Governance without a state: Can it work? *Regulation and Governance*, 4(2), 113-134. Recuperado el 2016, de [https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwje0bKf\\_9LMAhUD8IMKHWvSC4oQFgg6MAM&url=http%3A%2F%2Fkms2.isn.ethz.ch%2Fserviceengine%2FFiles%2FESDP%2F123219%2Fpublicationdocument\\_singledocument%2F17f349ba-5310-](https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwje0bKf_9LMAhUD8IMKHWvSC4oQFgg6MAM&url=http%3A%2F%2Fkms2.isn.ethz.ch%2Fserviceengine%2FFiles%2FESDP%2F123219%2Fpublicationdocument_singledocument%2F17f349ba-5310-)

Börzel, T. (1997). What's So Special About Policy Networks? - An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance. *European Integration online Papers*, 1(16). Recuperado el 2016, de <http://eiop.or.at/eiop/pdf/1997-016.pdf>

Caguán Vive. (s.f.). *Sobre Corporación por la Defensa de los Derechos Humanos Caguán Vive*. Recuperado el 2016, de Caguán Vive: <https://caguanvive.wordpress.com/about/>

Castaneda, D. (2012). *The European Union in Colombia: Learning how to be a peace actor*. Paris, Francia: Paris papers- Institut de Recherche Stratégique de l'Ecole Militaire.

Castañeda, D. (2014). *The European Approach to Peacebuilding. Civilian Tools for Peace in Colombia and Beyond*. Washington D.C.: Palgrave Macmillan.

CEELAT. (01 de 11 de 2013). *Mapa de concentración de la tierra en Colombia*. Recuperado el 2016, de Centro de Estudios Estratégicos Latinoamericanos: <http://ceelat.org/mapas/tag/gini-de-tierras/>

CICR. (03 de 2008). *¿Cuál es la definición de "conflicto armado" según el derecho internacional humanitario?* Recuperado el 2016, de Comité Internacional de la Cruz Roja : <https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/opinion-paper-armed-conflict-es.pdf>

CICR. (10 de 12 de 2012). *Conflictos internos u otras situaciones de violencia: ¿cuál es la diferencia para las víctimas?* Recuperado el 2016, de Comité Internacional de la Cruz Roja:

<https://www.icrc.org/spa/resources/documents/interview/2012/12-10-niac-non-international-armed-conflict.htm>

Cocks, J. (2012). The Violence of Structures and the Violence of Foundings. *New Political Science*, 34(2), 221-227.

Comisión Europea. (25 de 07 de 2001). *La Gobernanza Europea - Un Libro Blanco*. Recuperado el 2016, de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A10109>

Comisión Europea. (2014). "Promoción de oportunidades para el desarrollo sostenible e incluyente y fortalecimiento de la gobernanza local en el marco de una cultura de paz" Convocatoria de Propuestas Abiertas 2014. *Referencia: EuropeAid/135537/DD/ACT/CO*. Bogotá, Colombia.

Congreso de Colombia. (06 de 07 de 2012). Ley No. 1551 "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios". Bogotá. Recuperado el 2016, de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley155106072012.pdf>

CONPES. (17 de 11 de 2005). Importancia estratégica de los Laboratorios de Paz en Colombia desarrollados con la cooperación financiera no reembolsable de la Comunidad Europea. *Documento CONPES 3395*. Bogotá, Colombia. Recuperado el 2016, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/3395.pdf>

CONPES. (05 de 10 de 2012). *Documento CONPES 3731*. Recuperado el 2016, de DPS: [http://apps.dps.gov.co/documentos/Documento%20Conpes%203731\\_Octubre\\_2012.pdf](http://apps.dps.gov.co/documentos/Documento%20Conpes%203731_Octubre_2012.pdf)

Contaduría General de la Nación. (2015). Resultados categorías departamentales y nacionales 2016. Bogotá, Colombia. Recuperado el 2016, de [http://www.contaduria.gov.co/wps/portal/internetes!/ut/p/b1/04\\_Sj9CPykssy0](http://www.contaduria.gov.co/wps/portal/internetes!/ut/p/b1/04_Sj9CPykssy0)

xPLMnMz0vMAfGjzOINzPyDTEPdQoM9zX2MDTyDAoJdAkPNjY3CTIAKIk  
EKcABHA7z6g-D6cShwMyLSfuwKnL3NKdIPciAB\_X4e-bmp-  
gW5oaGhEeWKAACWLNs!/dl4/d5/L2dJQSEvUUt3QS80SmtFL1o2XzMwN  
DAwOEJSNkw1TDgwSVJHRks

CorpoManigua. (s.f. a). *Objetivos*. Recuperado el 2016, de CorpoManigua:  
<http://www.corpomanigua.org/index.php/quienes-somos/objetivos>

CorpoManigua. (s.f. b). *Se teje la red de Productores y Productoras agroecológicos*. Recuperado el 2016, de CorpoManigua:  
<http://www.corpomanigua.org/index.php/que-hacemos/destacado/412-se-teje-la-red-de-productores-y-productoras-agroecologicos>

Cox, M. (s.f.). *Descentralización de Programas de Apoyo al Desarrollo Agro-rural Local* y. Recuperado el 2016, de FAO:  
<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/ad724s/ad724s00.pdf>

Czempiel, E. O. (1992). Governance and Democratization. En R. y. (coords), *Governance without Government: Order and Change in World Politics* (págs. 250-271). Cambridge: Cambridge University Press.

DANE. (2016). *Departamento Administrativo Nacional de Estadística*. Recuperado el 2016, de <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi>

Davies, J. (2011). The limits of network governance. En J. Davies, *Challenging Governance Theory: from Networks to Hegemony* (págs. 55-74). Bristol: The Policy Press.

Dawson, G. (17 de 05 de 2004). *Peacekeeping, Peacebuilding, and Peacemaking: Concepts, Complications and Canada's Role*. Recuperado el 2016, de Parliament Research Branch:  
[http://www.betterpeace.org/files/Dawson\\_Peacekeeping\\_\\_peacebuilding\\_and\\_peacemaking17May2004.pdf](http://www.betterpeace.org/files/Dawson_Peacekeeping__peacebuilding_and_peacemaking17May2004.pdf)

Della Porta & Keating. (2008). *Approaches and Methodologies in the social Sciences. A Pluralist Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

Diamond, L. (1997). *A Systems Approach to Peacebuilding*. Recuperado el 2016, de Louise Diamond:  
<http://www.louisediamond.com/A%20Systems%20Approach%20to%20Peacebuilding.pdf>

Didactalia. (2012). *Mapa político de Caquetá (Colombia)*. IGAC. Recuperado el 2016, de Didactalia:  
<https://mapasinteractivos.didactalia.net/comunidad/mapasflashinteractivos/recurso/mapa-politico-de-caqueta-colombia-igac/4c5b9635-a4df-463e-8dd9-4e885ef11f16?inicio=1>

DPS, D. p. (Mayo de 2015). *Departamento para la Prosperidad Social*. Obtenido de  
<http://www.dps.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=424&conID=1217>

DPS-DUEC. (2013). *Los laboratorios de Paz y los Programas Regionales de Desarrollo y Paz*. DPS-DUEC.

DUEC. (2003). Plan Operativo Global II Laboratorio de Paz. ALA/2003/005 -757. Bogotá, Colombia. Recuperado el 2016, de  
[http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/ii%20laboratorio%20de%20paz%20%E2%80%93%20patia%20%E2%80%93%20plan%20operativo%20global%20-%20\(108%20p%C3%A1g%20%E2%80%93%20762%20kb\).pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/ii%20laboratorio%20de%20paz%20%E2%80%93%20patia%20%E2%80%93%20plan%20operativo%20global%20-%20(108%20p%C3%A1g%20%E2%80%93%20762%20kb).pdf)

DUEC, D. d. (2014). Términos de Referencia para la Misión de Corta Duración ATI. Nuevos Territorios de Paz NTP. DCI-ALA/2010/022-248. Bogotá, Colombia: Delegación de la Unión Europea en Colombia.

DUEC-DPS. (2015). *Programa Nuevos Territorios de Paz. Solicitantes*. Obtenido de Delegación Unión Europea Colombia:  
[http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/documents/press\\_corner/2014/20141029\\_2\\_es.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/documents/press_corner/2014/20141029_2_es.pdf)



- El Espectador. (23 de 06 de 2016). Las Farc se concentrarán en 23 zonas veredales y 8 campamentos. *El Espectador*. Recuperado el 2016, de <http://www.elespectador.com/noticias/paz/farc-se-concentraran-22-zonas-veredales-y-8-campamentos-articulo-639468>
- El Informador. (07 de 08 de 2016). *El 'No' ganaría en referendo sobre proceso de paz en Colombia*. Recuperado el 2016, de El Informador: <http://www.informador.com.mx/internacional/2016/675939/6/el-no-ganaria-en-referendo-sobre-proceso-de-paz-en-colombia.htm>
- El País. (29 de 04 de 2015). *¿Cuáles son las consecuencias que tiene el glifosato en la salud humana?* Recuperado el 2016, de El País: <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/consecuencias-glifosato-salud-humana>
- El País. (24 de 06 de 2016). Esta es la ubicación de las 23 zonas veredales transitorias acordadas con las Farc. *El País*. Recuperado el 2016, de <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/proceso-paz/noticias/esta-ubicacion-23-zonas-veredales-transitorias-definidas-entre-gobiern>
- Escuela Nacional de Geografía de Colombia. (2011). *Sociedad Geográfica de Colombia*. Recuperado el 2016, de Geografía de Colombia: <http://www.sogeocol.edu.co/caqueta.htm>
- Felice y Vatiero. (27 de 06 de 2012). *Elinor Ostrom and the solution to the tragedy of the commons*. Recuperado el 2016, de American Enterprise Institute: <http://www.aei.org/publication/elinor-ostrom-and-the-solution-to-the-tragedy-of-the-commons/>
- Finkelstein, L. (1995). What is Global Governance? *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 1(3), 367-372.
- Forum Syd. (26 de 05 de 2014). Formulario de Solicitud de Subvención Referencia: EuropeAid/135537/DD/ACT/CO. Bogotá, Colombia.

Forum Syd Colombia. (s.f.). Tríptico presentación Forum Syd Colombia. Bogotá, Colombia.

Forum Syd. (s.f.). *About forum Syd*. Recuperado el 2016, de Forum Syd:  
<http://www.forumsyd.org/int/About-Forum-Syd/>

Fundación Ideas para la Paz. (2014). *Conflicto armado en Caquetá y Putumayo y su impacto humanitario*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

Fundación para la Reconciliación. (s.f. a). Centro de Reconciliación en San Vicente del Caguán. *Hacia un sistema local de reconciliación*. Bogotá. Recuperado el 2016, de  
[http://www.fundacionparalareconciliacion.org/detalle\\_t.php?id=NTE=](http://www.fundacionparalareconciliacion.org/detalle_t.php?id=NTE=)

Fundación para la Reconciliación. (s.f. b). Centro de Reconciliación Florencia: Entre las 16 buenas prácticas seleccionadas por la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC-Colombia. Recuperado el 2016, de  
[http://www.fundacionparalareconciliacion.org/detalle\\_n.php?id=NTY5](http://www.fundacionparalareconciliacion.org/detalle_n.php?id=NTY5)

Fundación Paz y Reconciliación. (11 de 12 de 2014). *El hombre de la red UNIOS en el Caguán*. Recuperado el 2016, de Fundación Paz y Reconciliación:  
<http://www.pares.com.co/paz-y-posconflicto/el-hombre-de-la-red-unios-en-el-caguan/>

Gobernación de Caquetá. (2013). *Plan vial departamental del Caquetá 2014-2023*. Florencia: Gobernación de Caquetá. Recuperado el 2016, de  
[https://dirinfra.mintransporte.gov.co/PVR\\_DATA/DOCUMENTS/plan\\_caquet\\_a.pdf](https://dirinfra.mintransporte.gov.co/PVR_DATA/DOCUMENTS/plan_caquet_a.pdf)

Gobernación de Caquetá. (2016). *Gobernación de Caquetá*. Obtenido de  
[http://www.caqueta.gov.co/informacion\\_general.shtml](http://www.caqueta.gov.co/informacion_general.shtml)

Gobierno Nacional de Colombia y Farc-EP. (26 de 08 de 2012). *Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Habana, Cuba. Recuperado el 2016, de

<https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf>

Gobierno Nacional de Colombia y FARC-EP. (23 de 06 de 2016). Comunicado Conjunto # 76. La Habana, Cuba. 23 de Junio de 2016. Habana, Cuba. Recuperado el 2016, de <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/comunicado-conjunto-76-la-habana-cuba-23-de-junio-de-2016>

Grupo de Memoria Histórica. (2013). *¡Basta Ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.

Grupo de Memoria Histórica. (2013). *¡Basta ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Herrera Robles, A. (2003). Régimen presupuestal de los municipios en Colombia. *Revista de Derecho*, 19, 19-51.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2012). *Atlas de la Distribución de la*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. Recuperado el 2016, de [http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/8beae7804dc8d75abb1efb36b39898f6/1\\_notas\\_sobre\\_la\\_evolucion\\_historica\\_con\\_cubierta\\_1.pdf?MOD=AJPERES](http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/8beae7804dc8d75abb1efb36b39898f6/1_notas_sobre_la_evolucion_historica_con_cubierta_1.pdf?MOD=AJPERES)

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (18 de 06 de 2015). IGAC. Recuperado el 2016, de <http://noticias.igac.gov.co/cultivos-y-ganado-no-son-compatibles-con-los-suelos-del-caqueta/>

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (02 de 03 de 2016). IGAC. Recuperado el 2016, de IGAC: <http://noticias.igac.gov.co/igac-reactiva-proceso-de-deslinde-entre-meta-caqueta-y-guaviare/>

Kaul et al. (1999). *Bienes Públicos Mundiales. cooperación Internacional en el siglo XXI*. Recuperado el 2016, de PNUD: <http://web.undp.org/globalpublicgoods/Spanish/Spsum.pdf>

- Klijn, E. (1997). "Policy Networks: An Overview". En Kickert Klijn y Koppenjan (coords), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. Londres: Sage.
- Kooiman, J. (2000a). Governance and Governability. En S. P. Osborne, *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Londres: Routledge.
- Kooiman, J. (2000b). Societal Governance: Levels, Models and Orders of Social-Political Interaction. En J. (. Pierre, *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Nueva York: Oxford University Press.
- Latta, A. (2009). *"he Tragedy of the commons" by Garrett Hardin. Introduction*. Recuperado el 2016, de Encyclopedia of Life Support Systems: <http://www.eolss.net/sample-chapters/c13/e1-45-01-07.pdf>
- Laverde Palma, J. D. (15 de 03 de 2014). Planes secretos de las Farc. *El Espectador*. Recuperado el 2016, de <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/planes-secretos-de-farc-articulo-481027>
- Lederach, J. P. (1997). *Building Peace. Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. Washington D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Lederach, J. P. (2003). *The Little Book of Conflict Transformation*. Intercourse: Good Books.
- Leonhardt, M. (2000). The Challenge of Linking Aid and Peacebuilding. (I. Alert, Ed.) Londres.
- Levitas, R. (2010). Inequality and Social Exclusion. En A. e. Walker, *The Peter Townsend Reader* (págs. 269-332). Bristol: Policy Press.
- Linares Rojas, A. (2012). *La reintegración de los niños soldados en Colombia: el enfoque de la sensibilidad al conflicto en la Cooperación Internacional*. México: Tesis Instituto Mora.

- McDermott, J. (26 de 05 de 2014). *The Reality of the FARC Peace Talks in Havana*. Recuperado el 2016, de In Sight Crime:  
<http://www.insightcrime.org/investigations/reality-farc-peace-talks-havana>
- Ministerio del Interior de Colombia. (Julio de 2016). *Organizaciones de Acción Comunal*. Recuperado el 2016, de Ministerio del Interior de Colombia:  
<http://www.mininterior.gov.co/mision/direccion-para-la-democracia-participacion-ciudadana-y-accion-comunal/accion-comunal/organizaciones-de-accion-comunal-oac>
- Molano Bravo, A. (12 de 07 de 2014). ¿Cómo es hoy la república independiente de El Pato? *El Espectador*. Recuperado el 2016, de  
<http://www.elespectador.com/noticias/nacional/hoy-republica-independiente-de-el-pato-articulo-504035>
- Morales, L. (s.f.). *Cero Setenta*. (Uniandes, Ed.) Recuperado el 2016, de  
<http://cerosetenta.uniandes.edu.co/apuntes-a-una-travesia-por-el-rio-caqueta/>
- Moreno Hernández, R. (21 de 10 de 2009). *Disputa por el 'oro negro'*. Recuperado el 2016, de El Espectador:  
<http://www.elespectador.com/impreso/articuloimpreso168000-disputa-el-oro-negro>
- OACDH Colombia. (2003). Declaración de Londres. *Londres*. Recuperado el 2016, de  
<http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/internacional/DeclaraciondeLondres.pdf>
- OCDE, O. p. (Noviembre de 2008). *Es AOD? Factsheet*. Obtenido de OCDE:  
<http://www.oecd.org/dac/stats/Es%20AOD%20Nov%202008.pdf>
- OMS. (2002). *Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud: Resumen*. Recuperado el 2016, de  
[http://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/violence/world\\_report/es/summary\\_es.pdf](http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/es/summary_es.pdf)

ONU. (s.f.). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado el 2016, de ONU:  
<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>

Penagos Carreño, J. (2013). El proceso de representaciones sobre las FARC. 1964. Los inicios. *Anagramas*, 11(22), 145-162.

Periódico Extra. (13 de 04 de 2013). *Instalan comité territorial de nuevos territorios de paz en Caquetá*. Recuperado el 2016, de Periódico Extra:  
<http://huila.extra.com.co/instalan-comit%C3%A9-territorial-de-nuevos-territorios-de-paz-en-caquet%C3%A1-36922>

Periódico Extra. (06 de 02 de 2014). *¿Qué pasó con el programa Nuevos Territorios de Paz en el Caquetá?* Recuperado el 2016, de Periódico Extra:  
<http://caqueta.extra.com.co/noticias/nacional/%C2%BFqu%C3%A9-pas%C3%B3-con-el-programa-nuevos-territorios-de-paz-en-el-caquet%C3%A1-72319>

PNUD Colombia. (02 de 03 de 2016). En Florencia: abiertas las puertas de la Casa de las Naciones Unidas. Florencia. Recuperado el 2016, de  
<http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/presscenter/articles/2016/03/02/en-florencia-abiertas-las-puertas-de-la-casa-de-las-naciones-unidas.html>

Porras, F. (2011). "¿Sistema, continuum, modo o marco general?: La Anglo-gobernanza en México". En Bassols y Mendoza (coords), *Gobernanza: Tería y Prácticas Colectivas*. Barcelona: Anthropos/UAM-I.

Prensa Rural. (03 de 07 de 2012). *Qué son y cómo están conformadas las Zonas de Reserva Campesina en Colombia – ANZORC*. Recuperado el 2016, de MEDVEDKINO: <https://medvedkino.wordpress.com/2012/07/03/que-son-y-como-estan-conformadas-las-zonas-de-reserva-campesina-en-colombia-zrc/>

Presidencia de la República de Colombia. (2016). *15 años del Plan Colombia*. Recuperado el 2016, de Presidencia de la República de Colombia:

[http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20160204-plan-colombia/quince\\_anios.html](http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20160204-plan-colombia/quince_anios.html)

Prosperidad Social. (2012). *Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial*. Recuperado el 2016, de Prosperidad Social:  
<http://www.consolidacion.gov.co/?q=content/pol%C3%ADtica-nacional-de-consolidaci%C3%B3n-y-reconstrucci%C3%B3n-territorial>

Reygadas Robles Gil, L. (2008). *La Apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad*. Rubí Barcelona: Anthropos-Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa.

Rhodes, R. A. (2000). Governance and Public Administration. En J. Pierre, *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Rhodes, R. A. (01 de 09 de 2010). *Las tres oleadas de la gobernanza*. Recuperado el 2016, de Escola Superior d'Administració i Direcció d'Empreses:  
<http://www.esade.edu/public/modules.php?name=news&idnew=627&newlang&newlang=spanish>

Risse, T. (2011). Governance in Areas of Limited Statehood: Introduction and Overview. En T. Risse (coord), *Governance without a State? Policies and Politics in Areas of Limited Statehood* (págs. 1-35). Nueva York: Columbia University Press.

Sanahuja Perales, J. A. (26 de Marzo de 2013). *La crisis de la Unión Europea y el futuro de la cooperación europea con Colombia*. Obtenido de YouTube:  
<https://www.youtube.com/watch?v=VLpRWodpSdU>

Semana. (2012). Así es la Colombia rural. *Semana*. Recuperado el 2016, de  
<http://www.semana.com/especiales/pilares-tierra/asi-es-la-colombia-rural.html>

- Sierra Medel, I. R. (2015). *International Development Cooperation. A Practitioner's Roadmap*. Guadalajara: Groppe Libros.
- Sociedad Geográfica de Colombia. (s.f.). *Ordenamiento Territorial. Capítulo 3- Orden Político Administrativo*. Recuperado el 2016, de Sociedad Geográfica de Colombia: <http://www.sogeocol.edu.co/documentos/cuencap3.pdf>
- Solis Gadea, H. R. (01 de 10 de 2011). *Elementos para una crítica a la teoría de la gobernanza: el caso de Guadalajara, México*. (I. U. Gasset, Ed.) Recuperado el 2016, de GIGAPP Estudios/Working Papers: <http://www.ortegaygasset.edu/admin/descargas/contenidos/WP-2010-06.pdf>
- Stoker, G. (1998). "Governance as Theory: Five Propositions". *International Social Science Journal*, 17-28.
- UARIV. (01 de 04 de 2016). *Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas*. Recuperado el 2016, de <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=node/107>
- UN Peacekeeping. (s.f.). *Peace and security*. Recuperado el 2016, de United Nations Peacekeeping: <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/peace.shtml>
- Unión Europea-Redprodepaz-GIZ. (2014). Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades Locales para la Construcción de la Paz Territorial. Bogotá, Colombia: Unión Europea-Redprodepaz-GIZ.
- UNODC Colombia. (2013). *Caracterización Regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas en el departamento del Caquetá*. Bogotá: UNODC Colombia. Recuperado el 2016, de <http://www.odc.gov.co/portals/1/regionalizacion/caracterizacion/RE022015-caracterizacion-regional-problematica-asociada-drogas-ilicitas-caqueta.pdf>
- USAID. (s.f.). Mapa Interactivo de Cooperación. Recuperado el 2016, de <http://map.usaid.gov/?l=local&w=CO>



- Valenzuela, P. E. (1996). La Estructura del Conflicto y su Resolución. En Vargas Bustamante et al, *Convivir: una experiencia con comunidad educativa* (págs. 55-64). Bogotá: Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán - Ministerio de Educación Nacional.
- Vásquez, T. (2014). *Caquetá. Análisis de Conflictividades y construcción de paz*. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo .
- Verdad Abierta. (12 de 11 de 2012a). *Acuerdos del cese al fuego entre 1984 y 1986 con las FARC, el M-19, el EPL y la ADO*. Recuperado el 2016, de <http://www.verdadabierta.com/procesos-de-paz/farc/4292-acuerdos-del-cese-al-fuego-entre-1984-y-1986-con-las-farc-el-m-19-el-epl-y-la-ado>
- Verdad Abierta. (12 de 11 de 2012b). FARC. El origen (1953-1964). Recuperado el 2016, de <http://www.verdadabierta.com/la-historia/la-historia-de-las-farc/4295-el-origen-1953-1964>
- Verdad Abierta. (12 de 11 de 2012c). Las conferencias de la expansión (1982-1993). FARC. Recuperado el 2016, de <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/243-farc/4298-las-conferencias-de-la-expansion-1982-1993>
- Verdad Abierta. (05 de 07 de 2015). ¿Por qué no quieren exploración petrolera en Caquetá? *Verdad Abierta*. Bogotá. Recuperado el 2016, de <http://www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/5869-por-que-no-quieren-exploracion-petrolera-en-caqueta>
- Verdad Abierta. (s.f.). *Estadísticas Homicidios*. Recuperado el 2016, de Verdad Abierta: <http://www.verdadabierta.com/cifras/5295-estadisticas-homicidios>
- Wallace, M. (05 de 2004). *The Do No Harm Framework: A Brief Description of Seven Steps*. Recuperado el 2016, de Do No Harm: [http://www.donoharm.info/downloads/level000/Seven\\_Steps\\_English.pdf](http://www.donoharm.info/downloads/level000/Seven_Steps_English.pdf)

---

# ANEXOS

---

## A.1 Mapa hidrográfico del departamento del Caquetá



Base: Mapa digital Integrado. IGAC. 2002. Fuente: Sociedad Geográfica de Colombia. Atlas de Colombia, IGAC. 2002.  
Fuente Barimetría: Prof. José Agustín Blanco Barros

Fuente: (Escuela Nacional de Geografía de Colombia, 2011)

## A.2 Mapas de zonas de ejecución de programas de CID de la UE en Colombia



Fuente: (DPS, 2015)



Fuente: (DPS, 2015)