

POTENCIALIDADES PARA LA PAZ DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES Y COMUNITARIAS EN TRES MUNICIPIOS AFECTADOS POR EL CONFLICTO ARMADO

Fernán González, Dorly Castañeda
& Víctor Barrera (coordinadores)



POTENCIALIDADES PARA LA PAZ DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES Y COMUNITARIAS EN TRES MUNICIPIOS AFECTADOS POR EL CONFLICTO ARMADO

Fernán González, Dorly Castañeda
& Víctor Barrera (coordinadores)



POTENCIALIDADES PARA LA PAZ DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES Y COMUNITARIAS EN TRES MUNICIPIOS AFECTADOS POR EL CONFLICTO ARMADO

Fernán González, Dorly Castañeda & Víctor Barrera (coordinadores)





Potencialidades para la paz de las organizaciones sociales en tres municipios afectados por el conflicto armado

**Centro de Investigación y Educación Popular/
Programa por la Paz (CINEP/PPP)**

Director general

Luis Guillermo Guerrero Guevara

Subdirector

Sergio Coronado Delgado

*Coordinador del equipo Conflicto,
Estado y Desarrollo*

Víctor Barrera Ramírez

Autores

Víctor Barrera Ramírez

Fernán E. González G.

Teófilo Vásquez

Camila Carvajal

John Jairo Rincón

Andrés Aponte

Javier Benavides

Equipo de producción editorial

Coordinación editorial

Margareth Figueroa Garzón

Corrección de estilo

Luis Julián León Castellanos

Diseño y diagramación

Alexander Mora

Impresión

?

CINEP / Programa por la Paz

Carrera 5 n.º 33B - 02

PBX: (57-1) 2456181

Bogotá, D.C., Colombia

www.cinep.org.co

Primera edición

Octubre de 2016

ISBN: 9

Bogotá, D.C., Colombia

Impreso en Colombia / Printed in Colombia

La publicación de este documento es posible gracias al apoyo del Banco Mundial.

El contenido de dicha publicación es responsabilidad exclusiva del Cinep/ Programa por la Paz y no refleja necesariamente la opinión del Banco Mundial.

Asimismo, el contenido de esta edición puede ser utilizado total o parcialmente siempre y cuando se notifique y se cite como fuente al Cinep/PPP.

CONTENIDO

Nota introductoria	11
I Principales hallazgos de un estudio comparado	15
Introducción	15
Consideraciones analíticas y metodológicas	16
- Dimensiones y variables para la comparación subnacional	19
Hallazgos y resultados de investigación	19
- Inserción de las FARC y dinámicas del conflicto armado	19
- Dinámicas del conflicto armado en los tres municipios	21
- Economía cocalera	24
- Las organizaciones sociales de base	26
Implicaciones de política pública	30
Bibliografía	32
Anexos	35
II Potencialidades para la paz de las organizaciones sociales de base en San Vicente del Caguán, Caquetá	37
Introducción	37
Condiciones iniciales y emergencia del conflicto	38
Una zona en disputa: dinámicas e impactos del conflicto	41
El papel de las organizaciones comunitarias, sociales y gremiales	46
- Las Juntas de Acción Comunal	48
- Organizaciones sociales de segundo nivel	50
- Organizaciones gremiales	52
Implicaciones de política pública	53
Bibliografía	56
III Potencialidades para la paz de las organizaciones sociales de base en La Macarena, Meta	59
Introducción	59
Condiciones iniciales y emergencia del conflicto	60
Una zona de retaguardia: dinámicas e impactos del conflicto	63
- Organizaciones gremiales	63
El papel de las organizaciones comunitarias y sociales	67

- Las Juntas de Acción Comunal.....	68
- Organizaciones sociales de segundo nivel.	69
Implicaciones de política pública.....	72
Bibliografía.....	74
IV Potencialidades para la paz de las organizaciones sociales de base en Tumaco, Nariño.....	77
Introducción	77
Condiciones iniciales y emergencia del conflicto	78
Una zona de disputa: dinámicas e impactos del conflicto.....	80
El papel de las organizaciones comunitarias y sociales.....	84
- Movilización social.....	85
- Los consejos comunitarios.	87
- Nuevas formas organizativas.....	89
Implicaciones de política pública.....	89
Bibliografía.....	92
V ¿Cómo potenciar órdenes locales para construir la paz en Colombia?	95
Recomendaciones y rutas de acción.....	95
Potenciar las capacidades existentes	96
Articular las capacidades sociales y comunitarias al estado local y nacional.....	99
Recuperar los vacíos de poder de manera diferencial	104
Bibliografía.....	110

Nota introductoria



Dorly Castañeda, PhD

NOTA INTRODUCTORIA

Emprender el largo camino hacia la construcción de la paz con un enfoque territorial en Colombia requerirá enfrentar un número importante de desafíos. Uno de ellos será, sin duda, el fortalecimiento de las instituciones del Estado y la promoción de mecanismos de gobernabilidad local bajo una estructura nacional coherente y sobre la base de un involucramiento activo de las comunidades y organizaciones sociales, especialmente en aquellas regiones y municipios más fuertemente afectados por el conflicto armado.

Construir una paz positiva desde las regiones requerirá no solo de la voluntad y el esfuerzo de todos los colombianos, sino también de la existencia de políticas públicas informadas que permitan el acompañamiento oportuno del gobierno central a los procesos locales.

Con este objetivo, el grupo Banco Mundial en Colombia, con el apoyo del Fondo Coreano para la Transiciones Económicas y la Construcción de Paz, se ha asociado con el Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep) para el desarrollo de un estudio sobre el potencial y las limitaciones de las organizaciones comunitarias y sociales en tres municipios colombianos claves para el período posacuerdos (Tumaco, San Vicente del Caguán y La Macarena). De esta forma, el Banco Mundial busca apoyar los esfuerzos del país por mantener y consolidar el desarrollo local en el marco de un escenario de paz y de un complejo entorno económico global.

La información y el análisis del Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep), cuyos resultados presentamos en esta publicación, permitirán alimentar la toma de decisiones a nivel nacional y territorial, y darán a conocer las dinámicas del nivel local lo cual facilita la discusión para la puesta en marcha de espacios participativos.

Esta publicación es el resumen ejecutivo de los informes que los miembros del equipo investigador del Cinep desarrollaron. Cada capítulo puede ser leído de manera independiente; el capítulo 1 brinda una aproximación conceptual a la categoría de gobernabilidades híbridas y una lectura cruzada de los tres casos; los capítulos 2, 3 y 4 analizan las realidades locales y las dinámicas del conflicto armado y la organización social en Tumaco, San Vicente del Caguán y La Macarena. Por último, el capítulo 5 presenta recomendaciones y estrategias de acción.

Esperamos que estos insumos contribuyan a la discusión pública y orienten una toma de decisiones informada, que facilite la materialización de la paz territorial acordada en La Habana.



Principales hallazgos de un estudio comparado

Fernán González
Víctor Barrera

PRINCIPALES HALLAZGOS DE UN ESTUDIO COMPARADO

INTRODUCCIÓN

En este capítulo se presentan los principales hallazgos de un estudio comparado de tres municipios colombianos (San Vicente del Caguán, Tumaco y La Macarena) realizado por un equipo de investigadores del Cinep/ Programa por la Paz en 2015 gracias a la financiación del KTF del Banco Mundial. El propósito general de la investigación fue analizar las potencialidades de las organizaciones sociales de base en contextos locales fuertemente afectados por la violencia. Las principales conclusiones de cada municipio se presentan con mayor detalle en los siguientes capítulos y las recomendaciones para la formulación de política pública se resumen en el último capítulo de este documento: *¿Cómo potenciar órdenes locales para la paz?*

En términos generales, los resultados de la investigación demuestran:

- Contrario a cierta corriente de discusión que considera que el déficit estatal y el conflicto armado destruyen el capital social, en los municipios estudiados existe un enorme potencial democratizador representado en organizaciones comunitarias y sociales de diverso tipo que cuentan con una autonomía importante respecto a los grupos armados. El déficit de Estado no es equivalente a ausencia de autoridad. Existen otras fuentes de regulación social distintas a las estatales.
- A pesar de compartir algunas características, las capacidades de estas organizaciones no son las mismas en los tres municipios y enfrentan desafíos diferenciados de acuerdo a (i) las historias particulares de configuración territorial y la tradición organizativa previa a la inserción de los grupos armados; (ii) las condiciones socioeconómicas y las

dinámicas y vías de integración territorial; y, (iii) las modalidades de inserción, expansión y accionar diferenciados de los grupos armados en contra de sus miembros.

- La idea de municipios absolutamente controlados por las FARC, cocaleros y caracterizados por una secular ausencia del Estado resulta inadecuada y se requiere de una visión desagregada entre casco urbano y periferias rurales que permita capturar las espacialidades de las distintas jurisdicciones institucionales que han tenido lugar en estos territorios.

El estudio de estos tres municipios representativos de dinámicas y lógicas diferenciadas de inserción y acción de los grupos armados, especialmente de las FARC, informa sobre las condiciones concretas en las que tendría lugar la reconstrucción de la institucionalidad local. Se identifican las fuerzas de cambio (reales y potenciales) que ya están operando en estos contextos y que constituyen la materia prima básica a partir de la cual se debería iniciar un proceso de construcción de paz territorial que escale de *abajo hacia arriba*.

CONSIDERACIONES ANALÍTICAS Y METODOLÓGICAS

La comparación de los casos se definió de acuerdo a un conjunto de dimensiones de análisis orientadas por el *modelo conceptual de presencia diferenciada del Estado* que el equipo del Cinep ha construido resultado de un acumulado investigativo de más de cuarenta años. Este modelo propone que el conflicto armado en Colombia más que una prueba del fracaso del Estado es la expresión particular de su proceso histórico de formación¹. En este sentido, sugiere trascender las miradas que suelen simplificar este proceso bajo la ecuación de “orden en el centro y caos en la periferia”, pues reconoce que en el ámbito local, a pesar del déficit estatal que lo caracteriza, existen otras modalidades de regulación social que son, precisamente, las que han dado lugar a la configuración de aquello que denominamos *governabilidades híbridas*².

¹ Consultar: González, Bolívar y Vásquez (2003); González (2014).

² Categoría inspirada en las aproximaciones críticas a los modelos normativos de “buen gobierno” que, como han demostrado algunas experiencias internacionales, resultan inadecuados en escenarios de posconflicto. Al respecto se pueden consultar: Mukhopadhyay (2009); IDS (2010); Péclard y Mechoulan (2015).

Tal como la empleamos aquí, la categoría de gobernabilidades híbridas hace referencia a las diversas formas en que la autoridad pública surge en contextos de conflicto como resultado de la interacción entre diferentes jurisdicciones institucionales (formales e informales) diseñadas, sostenidas y transformadas por agentes individuales y colectivos de diverso tipo (estatales, comunitarios y armados) según los recursos de poder a su disposición.

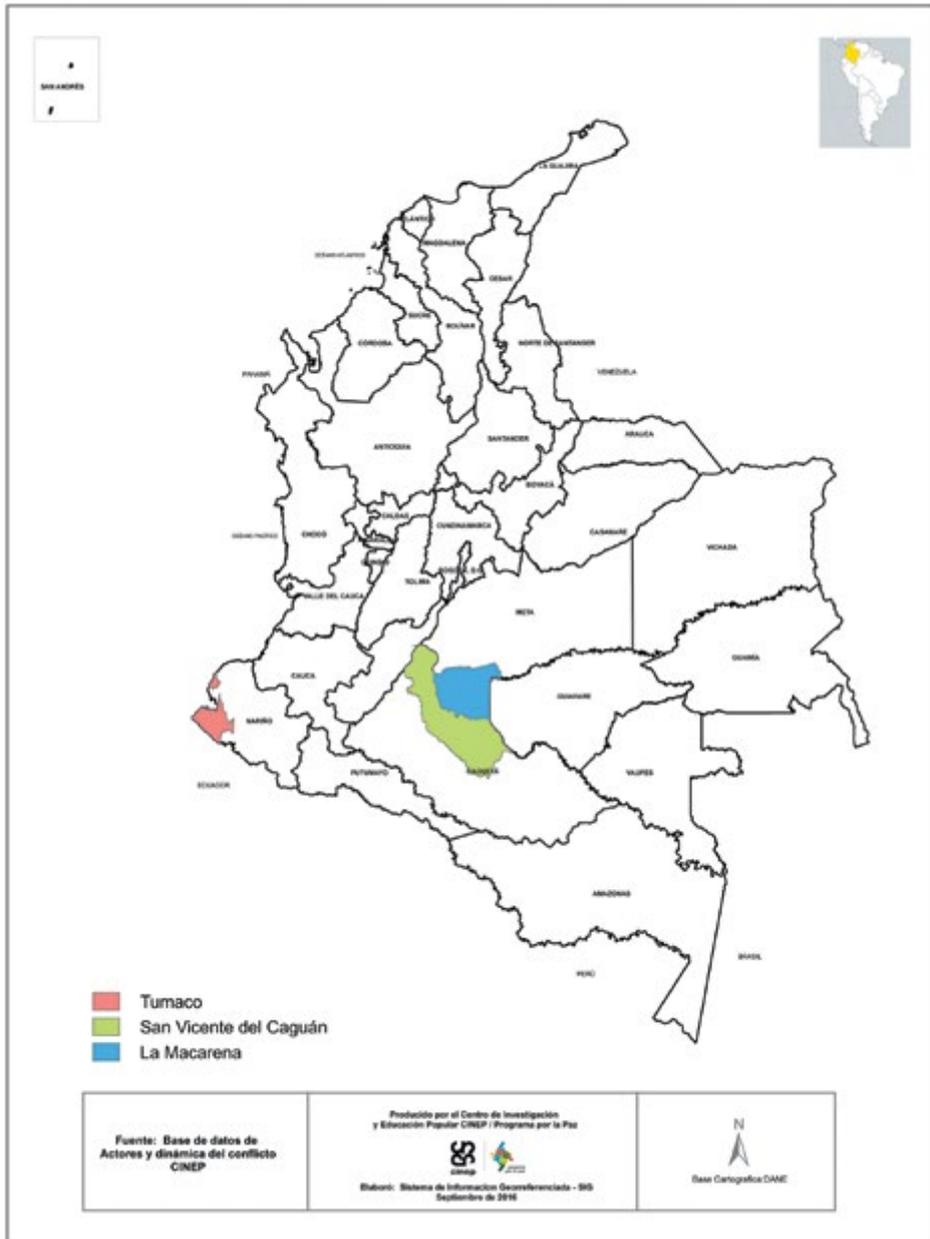
Este modelo resalta la importancia de la historia para comprender el origen y la evolución de: a) las capacidades de los civiles para organizarse y demandar ciertos niveles de autonomía en medio del conflicto armado³; y b) las posibilidades que han tenido los grupos armados para construir órdenes sociales de acuerdo a los intereses que tienen sobre un territorio determinado y las características generales de las poblaciones que pretenden controlar⁴.

Por esta razón, la investigación asumió una aproximación metodológica basada en el análisis de procesos y la construcción de narrativas que informa sobre la heterogeneidad de las realidades locales (llegando al nivel vereda), al interior de cada municipio categorizado como “crítico”. Tal heterogeneidad debe ser tomada en cuenta a la hora de formular políticas públicas que pretendan apoyar la construcción de la paz. De este modo, la investigación busca ilustrar por qué, a pesar de que los municipios de Tumaco, San Vicente del Caguán y La Macarena comparten muchas de las variables que expresan su naturaleza crítica, se diferencian en aspectos importantes en relación con sus historias particulares de configuración, los patrones de organización y movilización de las comunidades y el desenlace del conflicto armado (ver *anexo 1. Matriz comparativa de casos*). En este sentido, si bien críticos, los tres municipios lo son de manera distinta.

³ Consultar: Arjona (2014); Kaplan (2013a; 2013b).

⁴ Consultar: Arjona (2008; 2009); Kalyvas (2006); Staniland (2012).

Mapa 1. Municipios seleccionados para el estudio



Dimensiones y variables para la comparación subnacional

Tabla 1. Dimensiones para la comparación subnacional

Dimensiones	¿Qué observamos?
Configuración territorial	<ul style="list-style-type: none"> - Caracterización socioespacial y diversidad interna. - Ocupación territorial: tipo de poblamiento y formas de apropiación de la tierra (social). - Ritmos y vías de integración a la nación (influencia políticos locales + economía dominante). - Características de la estructura agraria.
Desenlace de la guerra	<ul style="list-style-type: none"> - Origen y expansión de los grupos armados. - Dinámicas e impactos del conflicto armado. - La relación de los grupos armados con la población civil y la política local.
El papel de las organizaciones sociales y comunitarias	<ul style="list-style-type: none"> - Formas organizativas más relevantes y su viabilidad. - Capacidad de movilización/autogestión. - Obstáculos y potencialidades.

HALLAZGOS Y RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN

Una lectura cruzada de los tres casos muestra cómo y por qué las diferencias entre los municipios “críticos” se explican por las dinámicas de configuración territorial y las condiciones iniciales en las que, por un lado, se establecieron las bases organizacionales de sus comunidades y, por el otro, se insertaron al conflicto armado. Los resultados de los estudios de caso se presentan con mayor nivel de detalle en los tres capítulos que siguen.

Inserción de las FARC y dinámicas del conflicto armado

Los municipios contiguos de San Vicente del Caguán y La Macarena suelen caracterizarse como zonas de colonización campesina y “santuarios” de las FARC. Presentan diferencias notables.

En el caso de San Vicente del Caguán, las FARC emergen en el territorio de manera *endógena* con una orientación principalmente política y militar⁵. Sin embargo, más que un municipio controlado por la guerrilla, San Vicente se ha configurado como un espacio en constante disputa tanto en términos militares (competencia por territorio) como políticos (competencia por las lealtades de la población) (Vásquez, 2015).

Entre 1990 y 2014, se han registrado 310 hechos de conflicto, distribuidos casi que equitativamente entre infracciones al DIH (51 %) y acciones bélicas (49 %) y que han involucrado, exclusivamente, a la Fuerza Pública y las FARC, entre quienes se distribuyen, de manera muy pareja, sus presuntas responsabilidades en dichos hechos.

En el caso del municipio contiguo de La Macarena, las FARC se insertan de manera tardía, con ciertas particularidades. Si bien durante las décadas de 1970 y 1980, la presencia de este grupo armado fue esporádica, más propia de una zona de tránsito que de retaguardia (Vásquez, 2015), el interés estratégico se transformó décadas después —de manera independiente de la situación excepcional que se vivió durante la zona de despeje entre 1998 y 2002—, cuando las periferias rurales del municipio se convirtieron en retaguardias estratégicas de la guerrilla, estabilizándose en el territorio, comunicando su presencia pero evitando contactos constantes y directos entre la población y los miembros de la organización armada.

Como correlato, las dinámicas del conflicto armado evidencian que se ha tratado de una disputa menos intensa, muy propia de lugares con las características recién señaladas: desde 1990 a 2014 se registraron 78 hechos de conflicto, 58% correspondientes a acciones bélicas y 42 % a infracciones contra el DIH, que evidencian una distribución de los presuntos responsables, muy pareja entre Fuerza Pública y FARC.

En cuanto a la inserción de Tumaco al mapa nacional del conflicto armado, esta ha tenido marcadas particularidades en comparación con San Vicente del Caguán y La Macarena. Además de exógena y tardía (segunda mitad de la década de 1990), la presencia de las FARC ha estado orientada por intereses predominantemente

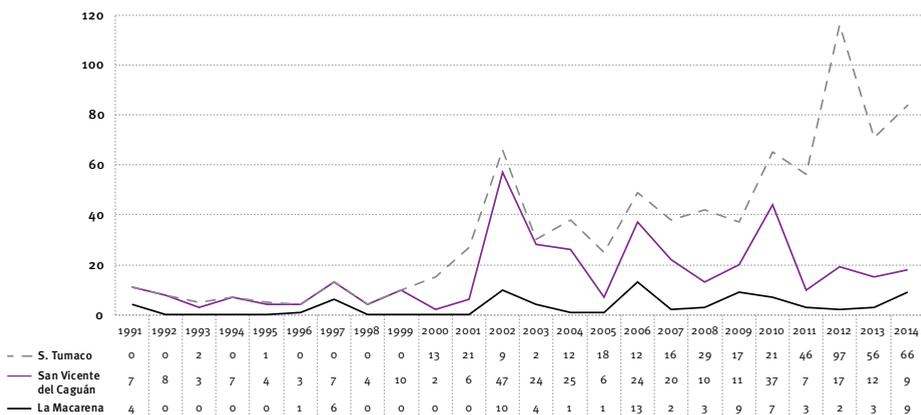
5 Sus antecedentes se encuentran en las denominadas “columnas en marcha” que arribaron a la zona de El Pato y Balsillas que, posteriormente, en el marco de los bombardeos en contra de las denominadas y estigmatizadas Repúblicas Independientes motivaron la creación de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-FARC (Molano & Reyes, 1980; González, 2000a; 2000b).

económicos (capitalizar las rentas de todos los eslabones de la cadena productiva de la coca⁶) y no ha logrado traducir su poder bélico en poder político. A pesar de que militarmente derrotó a los reductos del paramilitarismo que quedaron luego de su desmovilización, las condiciones socioterritoriales ajenas a lo que había sido su histórica capacidad de conectarse con las problemáticas agrarias de las zonas de colonización mestiza no le han permitido insertarse social y políticamente⁷. En consecuencia, las FARC han desplegado una ofensiva militar que, básicamente, ha tenido a la población civil como su principal objetivo⁸.

Así, se evidencia al observar la dinámica del conflicto armado en el municipio: entre 1990 y 2014 se presentaron en total 438 hechos de conflicto, la mayoría de los cuales fueron infracciones al DIH (68 %) cometidas por las FARC (40 %), principalmente, después del año 2001. En general, al considerar la categoría de hechos de conflicto, esta guerrilla ha sido la presunta responsable del 57 % de ellos, mientras que la Fuerza Pública y los grupos paramilitares lo han sido del 34% y 19 %, respectivamente.

DINÁMICAS DEL CONFLICTO ARMADO EN LOS TRES MUNICIPIOS

Figura 1. Hechos de conflicto en los tres municipios de estudio (1991-2014)



6 La inserción de Tumaco en el mapa nacional del conflicto armado se explica por dos razones complementarias. Primero, por el desplazamiento del eje territorial del conflicto que produjo la ofensiva militar (contrainsurgente y antinarcóticos) desplegada por el Estado en el sur del país contra los que consideraba eran los santuarios de las FARC, que hizo que muchas de sus tropas se movilizaran de la cordillera oriental hacia la cordillera occidental del país. Segundo, por las ventajas comparativas que ofrecía para el desarrollo de las diferentes etapas de la economía de la coca que permitió, en principio a las FARC, amortiguar los embates militares y las malas condiciones para desarrollar estos cultivos en el sur del país.

7 Sobre el proceso de configuración territorial del pacífico nariñense se puede consultar: Oslander (2008); Restrepo (1999); Rodríguez (2015).

8 Agudelo (2001; 2005).

Figura 2. Acciones bélicas en los tres municipios de estudio (1991-2014)

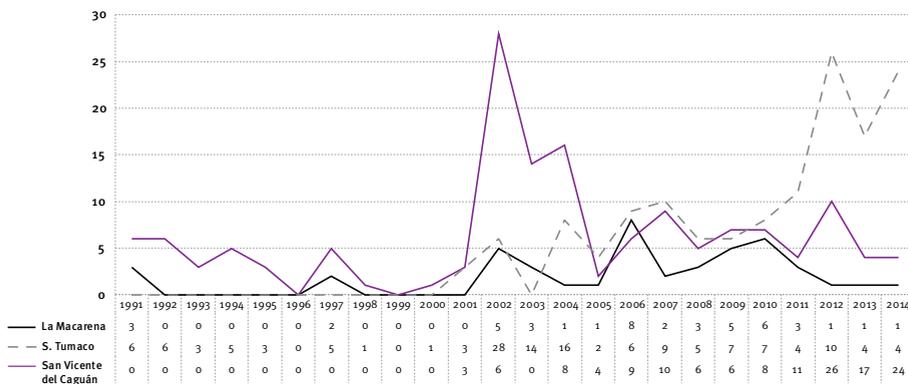
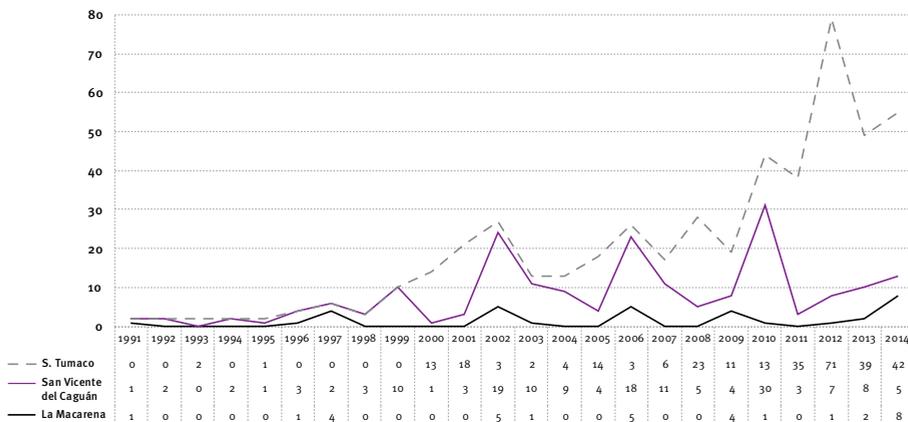


Figura 3. Infracciones al DIH en los tres municipios de estudio (1991-2014)



Fuente: CINEP. Base de Datos de Dinámicas del Conflicto Armado

Figura 4. Responsables hechos de conflicto – San Vicente del Caguán (1991-2014)

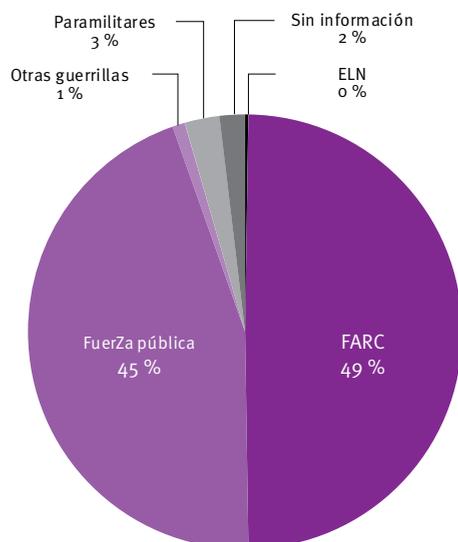
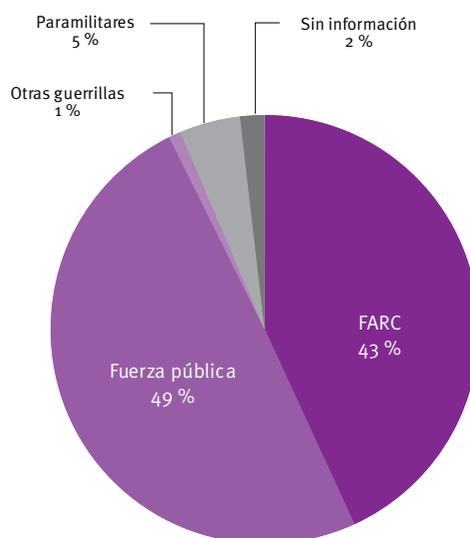
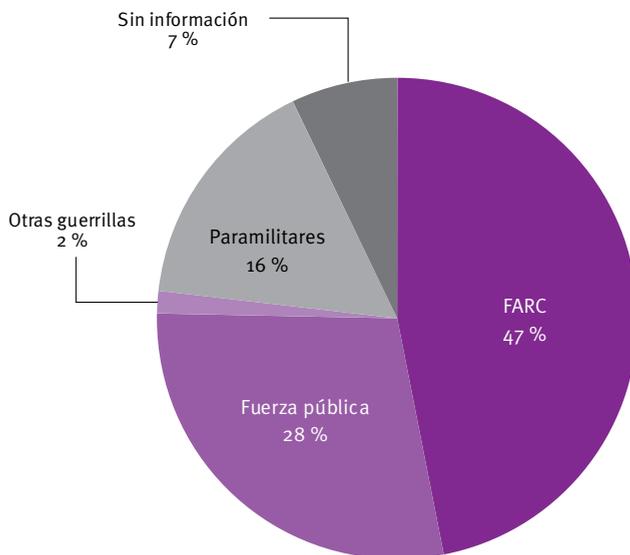


Figura 5. Responsables hechos de conflicto – La Macarena (1991-2014)



Fuente: CINEP. Base de Datos de Dinámicas del Conflicto Armado

Figura 6. Responsables hechos de conflicto – Tumaco (1991-2014)

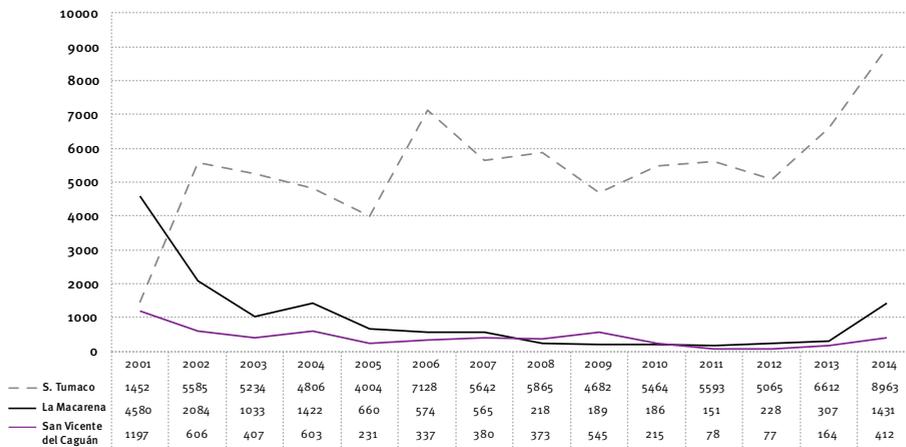


Fuente: Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos, SIMCI.

ECONOMÍA COCALERA

En los tres municipios se han desarrollado cultivos de coca y, por lo tanto, se asume que la actividad de la guerrilla se ha criminalizado de igual forma en estos territorios. Insistimos en que ello depende de las condiciones locales. La comparación de esta dimensión evidencia la importancia de tener en cuenta los momentos diferenciados en que se ha desarrollado el cultivo de coca en cada uno de los casos, el papel que ha cumplido el grupo armado ilegal en él y los impactos —algunos negativos y otros positivos— en la estructuración de las comunidades.

Figura 7. Cultivos de coca en hectáreas



Tanto en San Vicente del Caguán como en La Macarena, el cultivo de coca irrumpe con fuerza en la década de 1980 impulsado principalmente por narcotraficantes externos. En este primer período, la guerrilla desempeñó roles de garantía, regulación y tributación. Garantía, en el sentido que evitaba atropellos de los narcotraficantes en contra de los colonos cocaleros. Regulación, ya que establecían normas y resolvían los conflictos propios de una comunidad en configuración donde abundaba el dinero y la tierra carecía de dueños. Y tributación, en tanto cobraba un impuesto al producto (gramaje) que contribuía a las finanzas de la organización (Ferro, 2004; Cubides, Jaramillo & Mora, 1989).

Sin embargo, este escenario compartido siguió trayectorias divergentes al momento en que el cultivo de coca entró en crisis como resultado de la política anti-drogas que implementó el Estado en estos territorios desde 2002. Mientras en San Vicente del Caguán los campesinos lograron invertir una buena parte de los excedentes en una actividad relativamente rentable como la ganadería, en el caso de La Macarena, dadas las precarias condiciones productivas, los colonos no tuvieron esa posibilidad de modo que se vieron obligados a desplazarse al casco urbano y a otros lugares del país en busca de nuevas opciones, con un agravante: se encontraban descapitalizados en tanto que las FARC, luego de configurarse como el único comprador del producto en la zona, no les había pagado lo justo ni cumplido con los acuerdos previos⁹.

⁹ Información recogida en campo por el equipo investigador. Sobre el desarrollo del cultivo de coca en La Macarena puede revisarse: Obando (1998); Rincón (2015).

Al contrario, en el caso de Tumaco, la coca ha tenido efectos profundamente negativos y llega tardíamente con la inserción de las FARC y la migración de colonos cocaleros que desplazaron esta actividad productiva a nuevos espacios huyendo de la ofensiva que había desplegado el Estado en el sur del país. Al tratarse de un espacio que ha sido ocupado ancestralmente por una población mayoritariamente afrodescendiente sin ninguna relación previa con este tipo de actividad productiva, el desarrollo de los cultivos de coca y el asentamiento de nuevos colonos ha generado una serie de conflictos entre comunidades negras y guerrilla alrededor del uso y apropiación de la tierra que han implicado, primero, una mayor victimización de la población civil y, segundo, rupturas y divisiones al interior de las mismas comunidades que han visto alteradas sus prácticas culturales y organizativas.

LAS ORGANIZACIONES SOCIALES DE BASE

En los tres casos se identificaron organizaciones sociales relevantes, con distintos niveles de incidencia y de capacidades cuyo potencial enfrenta riesgos por diversas razones.

Tanto en San Vicente del Caguán como en La Macarena, las Juntas de Acción Comunal son las instancias básicas de coordinación: (i) regulan aspectos básicos de convivencia; (ii) recaudan impuestos; (iii) proporcionan bienes públicos; (iv) salvaguardan la fe pública y, por esa vía, generan certidumbre que permiten las transacciones comerciales y fomentan el mercado de tierras. Sin embargo, la investigación constató que la organización comunitaria, en particular, y social, en general, es relativamente más fuerte y diversa en el primer caso que en el segundo.

Actualmente, San Vicente del Caguán cuenta con un total de 352 Juntas de Acción Comunal legalmente constituidas, 282 en zona rural y 70 en el casco urbano¹⁰. Al observar su “densidad”, existe una proporción general de una junta por cada 187 habitantes. La proporción cambia según se observe el ámbito urbano o rural. En el primer caso, la proporción es de una junta por cada 587 habitantes. En el segundo, una junta por cada 92 habitantes.

¹⁰ Según datos de la Unidad de Desarrollo Comunitario del municipio de San Vicente del Caguán sistematizados por el equipo investigador.

En cuanto a su desarrollo histórico, desde el año 1962 se han registrado legalmente este tipo de organizaciones comunitarias, pero el fenómeno se generalizó durante las décadas de 1980 y 1990, con el proceso de expansión de las FARC y el acompañamiento que previamente había brindado a algunas comunidades en sus procesos organizativos. Acompañamiento que de ninguna forma implicó instrumentalización de la organización comunitaria como erróneamente se suele suponer. Al contrario, esa proximidad e interacción histórica entre algunas comunidades y guerrilla les ha permitido tener mayor capacidad de negociación al introducir algunas rutinas y canales de comunicación que les han facilitado ejercicios de autonomía en medio de la confrontación armada.

Esta relativa fortaleza de la organización comunitaria se evidencia en la existencia de organizaciones de segundo¹¹ y tercer nivel, que si bien presentan diferencias entre ellas, les permiten a las juntas movilizar agendas más amplias que la resolución microlocal de necesidades. Además, una mayor capacidad de incidencia política a tal punto que su apoyo resultó fundamental en la elección de Domingo Emilio Pérez (el carismático candidato del Polo Democrático) y de varios representantes al concejo en los comicios locales de 2010. Un hecho de gran trascendencia toda vez que rompió con el dominio histórico que había tenido el partido liberal en este municipio.

Entre los factores que explican esta relativa fortaleza se pueden identificar elementos de distinto tipo:

- *Históricos*: los lazos horizontales basados en la reciprocidad y solidaridad heredados de la experiencia colonizadora y los legados positivos de la zona de despeje en relación con una mayor conexión interveredal, gracias a las vías terciarias construidas por las FARC con mano de obra de las comunidades.
- *Económicos*: el desarrollo de una economía ganadera próspera ha generado las condiciones materiales para sostener este tipo de organizaciones, en tanto los miembros cumplen con obligaciones específicas como el pago de las cuotas de afiliación y las contribuciones que hacen de acuerdo a los “tributos” sobre sus activos.

¹¹ Existen nueve organizaciones de este tipo que, en promedio, agrupan 32 veredas. Sobre este tema se recomienda: Moreno (2015).

- *Cognitivos*: procesos de aprendizajes que han desarrollado muchos de sus miembros como, por ejemplo, haber sabido capitalizar las experiencias y apuestas locales de desarrollo que se gestionaron junto a la guerrilla, el Estado y otros cooperantes externos durante la zona de despeje.

En el municipio de La Macarena, si bien significativa, la fortaleza de la organización comunitaria es menor que en San Vicente del Caguán. De acuerdo al esquema de ordenamiento territorial vigente, existen 227 juntas de acción comunal legalmente constituidas, ocho en el casco urbano y 219 en zona rural (Alcaldía Municipal, 2002). Al observar su “densidad”, existe una proporción general de una junta por cada 137 habitantes. La proporción cambia según se observe el ámbito urbano o rural. En el primer caso, la proporción es de una junta por cada 539 habitantes. En el segundo, una junta por cada 127 habitantes.

En cuanto a su desarrollo histórico, si bien muchas de estas juntas de acción comunal han operado en la práctica desde la década de 1960, la búsqueda de su reconocimiento legal ha sido más reciente, asociado en gran parte a los flujos de población que arribaron hacia la década de 1990. A su vez, la asociación municipal del municipio que agrega a estas juntas ha estado supeditada a períodos de auge y declive desde su constitución, con lo que ha disminuido el número de juntas afiliadas en años recientes. Si bien en el año 2000 se contaban 166 juntas afiliadas, para el año 2005 la cifra había bajado a 63 (Rincón, 2015).

En este sentido, salvo en algunos casos concretos, las juntas de acción comunal no han logrado consolidar organizaciones de segundo nivel. Un hecho que contrasta con el surgimiento de una nueva dinámica organizativa más gremial que política desde mediados de la década de 1990, asociada a la oferta del Estado nacional, primero, en relación con la temática de la protección ambiental y, posteriormente, con el componente social del Plan de Consolidación. Estas nuevas organizaciones se caracterizan, principalmente, porque no ejercen una gestión territorial en el mismo sentido en que lo hacen las juntas de acción comunal. Más bien, se ajustan a los requerimientos que establece el Estado nacional para acceder a recursos que, precisamente, les demandan otro perfil.

Esta relativa menor capacidad de las juntas de acción comunal y de las organizaciones sociales de segundo en La Macarena se explican por varios factores:

- *Históricos*: la preeminencia de una modalidad de colonización espontánea, la existencia de una población flotante y los patrones dispersos de asentamiento han impedido que se estrechen más los lazos entre los colonos.
- *Económicos*: la precariedad de las condiciones productivas, especialmente luego de la crisis de la coca, no le permiten a los miembros de las juntas cumplir con las obligaciones que adquieren con las juntas magnificando los problemas de acción colectiva.
- *Políticos*: la creación de nuevas formas de organización deliberadamente “apolíticas”, resultado de la necesidad de ajustarse a las exigencias del Estado nacional para recibir ayudas y apoyos de los programas y planes que ha puesto en marcha para ganarse las mentes y los corazones de la población civil.

En el caso de Tumaco, las históricas prácticas culturales, su arraigo colectivo al territorio y la estructura productiva del municipio ha dado lugar a una comunidad con bases organizativas fuertes que ha contado tanto con las capacidades como las oportunidades para emprender procesos de movilización social de gran impacto durante mucho tiempo y, previamente, a la inserción al conflicto armado. Contrario a los casos de San Vicente del Caguán y La Macarena, las juntas de acción comunal no han sido tan importantes. Los Consejos Comunitarios se constituyen en la principal forma organizativa (Hoffman, 2007). Contemplados en la Ley 70 de 1993, esta instancia emula la lógica organizativa de los resguardos indígenas y es el resultado de la presión que ejercieron desde abajo muchas comunidades negras del país, entre ellas, las de Tumaco.

Actualmente, existen 15 consejos comunitarios en Tumaco que cubren una superficie territorial de 265.048 hectáreas distribuidas en 225 veredas en las que viven 53.674 habitantes. Estos consejos son los encargados regular el usufructo y mercado de las tierras asignadas familiar o individualmente, velar por la conservación de los recursos naturales y fortalecer la identidad etnocultural de las comunidades. Para este propósito, cuentan con una Junta Directiva elegida por los miembros de cada Consejo, que es la encargada de desarrollar las normas encaminadas a cumplir con sus objetivos. De esta forma, ha surgido, entre los miembros de estos consejos, una mayor toma de consciencia de nociones como el derecho propio, inspirada por prácticas culturales y étnicas particulares que son más eficaces y legítimas que los mecanismos contemplados en la justicia ordinaria.

Sin embargo, el potencial que representan estos Consejos se ha visto disminuido por varias razones:

- *Institucionales*: la institucionalización de estas formas organizativas alrededor de los Consejos Comunitarios ha representado una creciente burocratización de sus miembros y la monopolización de algunos de los liderazgos generando tensiones internas al interior del proceso de comunidades negras.
- *Políticos*: ninguna de estas apuestas organizativas ha logrado traducir su fortaleza social y capital organizativo en ganancias políticas que le faciliten acceder al poder, lo cual ha contribuido a no lograr cumplir con muchas de las expectativas que el diseño institucional prometía en sus comienzos.
- *Violentos*: la enorme victimización en contra de los líderes comunitarios, las pretensiones de las FARC de incidir en la política interna de los consejos y la promoción por parte de esta guerrilla de nuevas formas de organización propias de las zonas de colonización han generado nuevas divisiones y afectado sus procesos de democracia interna.

IMPLICACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Los hallazgos que se describieron en la sección anterior dan cuenta de la necesidad de superar algunos hábitos de pensamiento que tanto tomadores de decisiones como analistas suelen reproducir. En este sentido, de la comparación de los casos se pueden plantear tres líneas gruesas de reflexión de cara a la posibilidad de iniciar un proceso de construcción de paz territorial.

Las formas organizativas y sus dinámicas históricas demuestran la capacidad que las comunidades han tenido para solucionar problemas prácticos que involucran distintos niveles de complejidad en contextos altamente críticos y vulnerables. Capacidad que ha quedado instalada en un acumulado de conocimiento local resultado de un proceso de aprendizaje basado en el ensayo y error pero que, muchas veces, queda truncado por las intervenciones de otros agentes bien o mal intencionados. Esto implica que se pase de la pregunta habitual sobre cómo

generar capital social a una más sensible y realista: ¿de qué forma no acabar con el capital social que ya existe en esos territorios a través de las intervenciones que se tienen previstas para esos lugares?

El déficit de las instituciones locales del Estado, sin duda, es un problema que requiere de toda la atención en un eventual escenario de posacuerdo. Sin embargo, se debe superar el hábito de pensamiento que asocia directamente dicho déficit con la idea de falta de autoridad o con la imposición automática de un dominio arbitrario de los grupos armados ilegales. Como esperamos haber demostrado, existen regulaciones promovidas, sostenidas y adaptadas por las mismas comunidades de acuerdo a la forma en que se han visto obligadas a actuar con su entorno. Valorar la calidad de las normas que sostienen dichas regulaciones, reconocerlas y darles juego político en el proceso más amplio de reconstrucción de las instituciones públicas son algunos pasos en el fortalecimiento del Estado democrático desde abajo.

En cuanto a las relaciones entre comunidades y FARC hay mucho más pragmatismo, cálculo y negociación de lo que habitualmente se suele pensar, especialmente en aquellas regiones donde esta guerrilla ha tenido una presencia histórica como San Vicente del Caguán. Informadas por una orientación contrainsurgente, muchas decisiones del Estado han desconocido este hecho y, de esta forma, han contribuido a una mayor estigmatización de muchas de estas organizaciones sociales, limitando la posibilidad de que se vean beneficiadas por sus programas y proyectos, tal y como ha sucedido en el caso de La Macarena alrededor del Plan de Consolidación.

A pesar de su fortaleza, las organizaciones sociales y comunitarias que han tenido lugar en escenarios de conflicto armado no deben ser vistas como la solución a todos los problemas. Enfrentan problemas internos, algunas tienen dificultades para establecer vínculos con miembros de otras organizaciones. En casos como el de Tumaco, la irrupción del conflicto armado, frente a una dinámica social que se había organizado durante décadas sin contemplar la variable violencia, ha tenido efectos dramáticos. Adquirir una mayor consciencia sobre el tipo de dificultades diferenciadas que territorialmente podrían comprometer el potencial que estas organizaciones sociales de base representan es el primer paso para pensar en nuevos esquemas de diálogo entre Estado y comunidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Agudelo, Carlos (2001). El Pacífico colombiano: de “remanzo de paz” a escenario estratégico del conflicto armado. En Cuadernos de Desarrollo rural. N. 46, pp. 7-37.
- Agudelo, Carlos (2005). Retos del multiculturalismo en Colombia. Política, inclusión y exclusión de poblaciones negras. Medellín: IRD, ICANH y IEPRI. La carreta Editores.
- Alcaldía de La Macarena. (2011). Esquema de Ordenamiento Territorial. La Macarena, Colombia: Alcaldía Municipal.
- Arjona, Ana. (2008). Grupos armados, comunidades y órdenes locales: interacciones complejas. En Fernán González (Ed), *Hacia la reconstrucción del país: desarrollo, política y territorio en regiones afectadas por el conflicto armado* (pp. 105-167). Bogotá, D. C., Colombia: Ediciones Ántropos.
- Arjona, Ana. (2009). One national war, multiple local orders: An inquiry into Unit of Analysis of War and Post-war Interventions. En Bergsmo, Morten & Kalmanovitz, Pablo (Ed.), *Law in peace negotiations*. Oslo: Torkel Opsahl Academic Publisher.
- Arjona, Ana. (2014). *Civilian Resistance to Rebel Governance*. Recuperado de <http://www.hicn.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/06/HiCN-WP-170.pdf>
- Cubides, Fernando., Jaramillo, Jaime. E. y Mora, Leónidas. (1989). *Colonización, coca y guerrilla*. Bogotá, D. C., Colombia: Alianza.
- Ferro, Juan. Guillermo. (2004). Las Farc y su relación con la economía de la coca en el sur de Colombia: testimonios de colonos y guerrilleros. En G. Sánchez y E. Lair, *Violencias y estrategias colectivas en la región andina: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela*. Bogotá: Norma.
- González, Fernán. (2014). *Poder y Violencia en Colombia*. Bogotá: ODECOFI-Cinep/PPP.

González, Fernán; Bolívar, Ingrid; & Vásquez, Teófilo. (2003). *Violencia Política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá: Cinep.

González, José Jairo. (2000a). *¿Hacia la guerrilla de bienestar?: El protoestado o los límites de la acción colectiva insurgente*. Bogotá: Copia mimeografiada.

González, José. Jairo (2000b). *El camino del Caguán: en búsqueda de una hegemonía. Mimeo, informe de avance para la investigación, evolución reciente de los actores de la guerra en Colombia, cambios en la naturaleza del conflicto armado y sus implicaciones para el Estado*. Bogotá: Cinep-Colciencias.

González, José. Jairo. (2011). El Pato: una resistencia en la historia y en el espacio. *Revista Esfera*, 1(1), 115 – 135.

Hoffmann, Odile (2007). *Comunidades negras en el pacífico colombiano. Innovaciones y dinámicas étnicas*. Quito: IFEA-IRD. Ediciones Abya-Yala

IDS [Institute of Development Studies]. (2010) *An Upside Down View of Governance*. Recuperado de <http://www2.ids.ac.uk/futurestate/pdfs/AnUpsidedownViewofGovernance.pdf>

Kalyvas, Stathis. (2006). *The Logic of violence in Civil War*. New York: Cambridge University.

Kaplan, Oliver. (2013a). Protecting Civilians in Civil War: The Institution of the ATCC in Colombia. *Journal of Peace Research*, 50(3), 351–367.

Kaplan, Oliver. (2013b). Nudging Armed Groups: How Civilians Transmit Norms of Protection. *Stability: International Journal of Security and Development*, 2(3), 62.

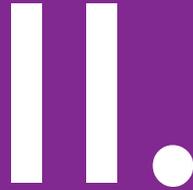
Molano, Alfredo.; & Reyes, Alejandro. (1980). *Los bombardeos en El Pato*. Bogotá: Cinep.

Moreno, Diana (2015). *“El Estado Somos Nosotros”: prácticas organizativas comunitarias de la zona rural de San Vicente Del Caguán-Caquetá, como materialización de la construcción del Estado local en Colombia* (Tesis de maestría en Antropología). Universidad de los Andes, Bogotá, D. C., Colombia.

- Mukhopadhyay, Dipali. (2009). *Warlords As Bureaucrats: The Afghan Experience*. Recuperado de <https://www.ciaonet.org/attachments/15191/uploads>
- Obando, Liliani. (1998). *Las reservas campesinas: una opción de vida y de construcción de Paz en La Macarena* (Tesis de grado Sociología). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, D. C., Colombia.
- Oslender, Ulrich (2008). Comunidades negras y espacio en el Pacífico Colombiano. Hacia un giro geográfico en el estudio de los movimientos sociales. Bogotá: Universidad del Cauca, Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca; Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Péclard, Didier; & Mechoulan, Delphine. (2015). *Rebel Governance and the Politics of Civil War*. Recuperado de http://www.swisspeace.ch/fileadmin/user_upload/Media/Publications/WP_1_2015.pdf
- Restrepo, Eduardo (1999). Hacia la periodización de la historia de Tumaco. En M. Agier, M. Álvarez, O. Hoffmann y Restrepo (eds.), *Tumaco haciendo ciudad*. (pp. 64-67). Cali: ICANIRD-Universidad del Valle.
- Rincón, John Jairo (2015). Colonos, Campesinos e institucionalidad local. Poblamiento y estructuración socio espacial del municipio de La Macarena, Meta. 1950 – 2012. Manuscrito inédito, Bogotá: Cinep.
- Rodríguez, José Darío (2015). Génesis, actores y dinámicas de la violencia política en el Pacífico nariñense. Bogotá: Cinep-ODECOFI.
- Staniland, Paul. (2012). States, Insurgents, and Wartime Political Orders. *Perspectives on Politics*, 10(2), 243-264.

ANEXO 1. MATRIZ DE SIMILITUDES Y DIFERENCIAS ENTRE LOS CASOS COMPARADOS

Variables	Municipio		
	San Vicente del Caguán (Cauquetá)	La Macarena (Meta)	San Andrés de Tumaco (Nariño)
Población total	66.786	31.015	191.218
Población rural	25.998 (38.9 % del total)	26.696 (86.07 % del total)	85.386 (44.6 % del total)
NBI	53.98 %	100 %*	48.70 %
NBI rural	56.07 %	100 %*	48.66 %
Índice de ruralidad	69.01 (Alto)	71.61 (Alto)	29,75 (Bajo)
Índice de desempeño fiscal	69.8 (Vulnerable)	64.75 (Vulnerable)	66.41 (Vulnerable)
Categoría municipal	6	6	6
Características de la ocupación territorial	Fijación de la población temprana (finales siglo XIX) asociada a diferentes tipos de colonización (empresarial, armada, espontánea y dirigida).	Ocupación territorial tardía (1960 en adelante), precaria y dispersa asociada a ciclos de colonización espontánea.	Fijación de la población temprana (finales siglo XIX), asociada a una ocupación ancestral.
Inserción FARC	Endógena	Exógena	Exógena
Interés predominante de las FARC	Político y militar (movilidad)	Militar (retaguardia)	Económico
Nivel de afectación por conflicto armado	Alta	Baja	Alta
Trayectoria de movilización social (1975-2014)	Baja intensidad y recurrente en el tiempo	Baja intensidad y esporádica en el tiempo	Alta intensidad y recurrente en el tiempo
Principal forma organizativa	JAC	JAC	Consejos Comunitarios
Tendencia participación electoral (alcaldías 1988-2015)	36.9 % (Por debajo del promedio nacional)	48.85 % (Similar al promedio nacional)	53 % (Similar al promedio nacional)



Potencialidades para la
paz de las organizaciones
sociales de base en San
Vicente del Caguán,
Caquetá

Teófilo Vásquez
Víctor Barrera

POTENCIALIDADES PARA LA PAZ DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES DE BASE EN SAN VICENTE DEL CAGUÁN, CAQUETÁ

INTRODUCCIÓN

En este capítulo se presentan los principales hallazgos del estudio de caso de San Vicente del Caguán, desarrollado en el marco de un proyecto más amplio cuyo propósito general fue analizar las potencialidades de las organizaciones sociales de base en contextos locales fuertemente afectados por la violencia, señalados como “críticos” para la construcción de la paz: Tumaco, La Macarena y San Vicente del Caguán.

En términos generales, los resultados de este estudio de caso demuestran:

- La heterogeneidad interna que caracteriza al municipio de San Vicente del Caguán en lo que se refiere a su geografía física y humana como resultado de los patrones de asentamiento históricos y su relación con la superposición de diferentes ciclos y tipos de colonización: (i) ganaderos liberales en el piedemonte insertados en el mercado regional y nacional; (ii) campesinos en las partes altas, medias y bajas de la cordillera (El Pato y Balsillas) con identidades políticas orientadas por el trabajo del partido comunista; y campesinos con identidades predominantemente liberales en los llanos del Yarí.
- Dicha diversidad interna da cuenta de que si bien se ha tratado de un territorio donde las FARC han tenido una presencia histórica, esto no quiere decir que sea un municipio controlado exclusivamente por este grupo guerrillero. Su influencia en las partes altas, medias

y bajas de la cordillera oriental y su expansión exitosa hacia los llanos del Yarí contrasta con la resistencia que históricamente han ejercido las élites ganaderas liberales del casco urbano y sus veredas más cercanas y las distintas operaciones militares que el Estado ha desplegado con el fin de expandirse y recuperar este territorio.

- Aunque existen diferencias en términos de capacidad y alcance territorial, el municipio cuenta con un conjunto de organizaciones comunitarias y sociales que encuentran en las Juntas de Acción Comunal las instancias básicas de coordinación. Factores históricos, económicos, políticos y cognitivos explican esta fortaleza que, sin embargo, no está exenta de riesgos y dificultades: la profunda estigmatización de algunas de estas apuestas organizativas, las dificultades para conectarse entre ellas, la falta de canales comunicantes con el Estado local.

CONDICIONES INICIALES Y EMERGENCIA DEL CONFLICTO

El municipio de San Vicente del Caguán cuenta con una historia de ocupación territorial previa a la emergencia de las FARC, resultado de una secuencia de distintos ciclos de poblamiento que, en condiciones productivas favorables, permitieron una fijación de la población exitosa que se inició desde finales del siglo XIX¹².

De esta forma, para la década de 1950 —de manera previa a la emergencia de las FARC— este tipo de asentamientos daban visos de consolidación: el municipio había experimentado una integración relativa gracias a la influencia política de élites liberales conectadas a las dinámicas nacionales cuya base material ha sido la economía ganadera, y se prefiguraba una diferenciación espacial caracterizada de la siguiente forma:

- (i) ganaderos liberales en el piedemonte insertados en el mercado regional y nacional, que acapararon progresivamente tierras y el monopolio de la intermediación política con el Estado departamental y nacional (colonización empresarial y dirigida);
- (ii) campesinos en las partes altas, medias y bajas de la cordillera (El Pato y Balsillas) con identidades políticas orientadas por el trabajo del partido

¹² Para una descripción detallada del proceso de configuración territorial de esta región se recomienda revisar: Ciro (2008); Ciro (2013); Vásquez (2015); Sinchi (2000).

comunista quienes terminarían por compartir una historia de represión estatal en el marco de lo que fueron los bombardeos a las denominadas repúblicas independientes, mito fundacional de las FARC (colonización armada);

- (iii) el asentamiento de colonos con identidades liberales en los llanos del Yarí que hacia la década de 1980 y 1990 se estabilizan y emulan el modelo ganadero gracias a las rentas que derivaron los cultivos de coca (colonización espontánea).

En este escenario, las FARC emergen en el territorio de manera endógena con una orientación principalmente política y militar. Su origen es, de alguna forma, la historia del origen del conflicto armado en el país. En las zonas de El Pato y Balsillas se asentaron contingentes de población campesina como parte de las “columnas en marcha” desatadas por la ofensiva que el Gobierno de Gustavo Rojas Pinilla ordenó en contra de Villarrica y el oriente del Sumapaz. Las identidades políticas de los colonos recién asentados, afiliados al partido comunista, les valieron una profunda estigmatización que, posteriormente, se reflejaría en una oleada de represión estatal en el marco de las denominadas Repúblicas Independientes que finalmente dieron lugar a la creación de las FARC en 1964.

El estigma sobre esta población —que persiste en la actualidad— se expresó en posteriores políticas de represión estatal emprendidas durante el gobierno de Julio César Turbay en 1980 que, finalmente, fueron capitalizadas por las FARC en su ánimo de expansión. Esta posibilidad de conectarse con los agravios locales de la población campesina encontró en la bonanza de la coca una oportunidad adicional para apuntalar los nuevos planes de expansión de esta guerrilla en la región (Molano & Reyes, 1980; González, 1992; Sinchi, 2000; Briñez, 1988).

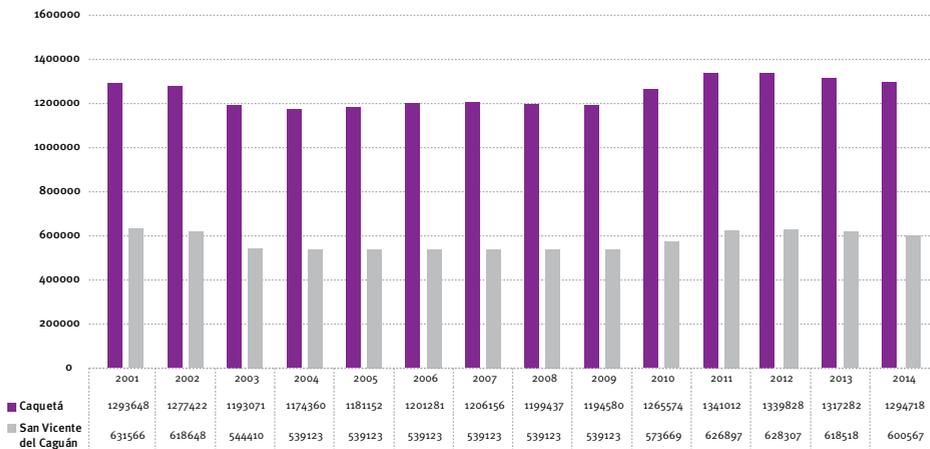
Sin embargo, dicha expansión encontró dificultades que limitaron la posibilidad de las FARC de insertarse en las zonas más integradas del municipio: el casco urbano y las veredas más cercanas a él ubicadas en el piedemonte. La densificación de la población resultado de su estabilización en estos lugares, la consolidación de una economía ganadera (Serrano, 1994), la concentración relativa de la tierra y la consolidación de la estructura agraria (González, 1998) y una mayor presencia de las instituciones estatales mediadas por una élite liberal bien conectada a la política departamental y nacional (Ciro, 2013) fueron los principales obstáculos que limitaron las pretensiones de control social, político y territorial de esta guerrilla (Vásquez, 2015).

Tabla 1. Distribución de la tierra por predios y hectáreas en San Vicente del Caguán (1987).

Tipo propiedad	Rango	# predios	% predios	Superficie has.	% has.
Minifundio	1-50 has.	305	18,7	1162,64	0,26 %
Mediana Propiedad	50 – 500 has.	1198	73,5	158452,69	36,6 %
Latifundio	500 o más has.	125	7,6	272204,19	63,03 %
TOTAL		1628	100	431819	100

Nota: Adaptado de González, 1998.

Figura 1. Inventario de bovinos comparado San Vicente del Caguán – Caquetá (2001-2014).



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Federación Nacional de Ganaderos.

Uno de los indicadores más evidentes de la incapacidad de las FARC de regular la vida pública del casco urbano y sus veredas más cercanas se expresa en el predominio histórico que han tenido las élites políticas liberales en la política local. Incluso, a pesar de la violencia que han ejercido en contra de candidatos concejales, alcaldes y funcionarios públicos con el ánimo de desincentivar el derecho al voto y el ejercicio de los derechos políticos básicos¹³. Esto no implica desconocer los espacios que recientemente han ganado fuerzas políticas alternativas en el municipio (ASI, Partido Verde y Polo Democrático) cuya máxima expresión fue el triunfo de Domingo Pérez en el año 2011¹⁴. Sin embargo, el triunfo en 2015 del candidato uribista y fuerte crítico de los diálogos de La Habana Humberto Sánchez (Centro Democrático), evidenció las dificultades que tienen estas fuerzas alternativas para darle una mayor continuidad a sus proyectos políticos vistos no como oposición sino como opción de poder.

UNA ZONA EN DISPUTA: DINÁMICAS E IMPACTOS DEL CONFLICTO

Estas condiciones iniciales en las que la guerrilla se insertó y expandió en el municipio terminaron por configurar a San Vicente del Caguán como un territorio en permanente disputa militar (competencia por territorio) y política (competencia por las lealtades de la población), predominantemente entre las FARC y la Fuerza Pública

Una mirada panorámica a la dinámica del conflicto armado da cuenta de esta situación. Entre 1990 y 2014, se han registrado 310 hechos de conflicto distribuidos casi que equitativamente entre infracciones al DIH (51 %) y acciones bélicas (49 %), que involucran, principalmente, a la Fuerza Pública y a las FARC con una participación residual de los grupos paramilitares. Si bien en el campo militar los combates son la modalidad predominante de los dos grupos en confrontación (82 % del total de AB atribuidas a las Fuerza Pública y 67 % a las FARC), su relacionamiento con la población civil ha sido distinto, a juzgar por las modalidades de infracciones al DIH diferenciadas que uno y otro han desplegado. En el caso de las FARC, el 75 % de las infracciones al DIH se distribuyen entre atentados en contra de bienes civiles, amenazas colectivas y civiles heridos en acciones bélicas. En el caso de la Fuerza Pública, el repertorio ha sido más amplio:

¹³ Según datos de la Registraduría Nacional, los indicadores más bajos de participación electoral coinciden con los años de mayor intensidad del conflicto armado en el municipio. En 1997 se registró una participación de apenas 4.9 % para las elecciones de alcaldía mientras en 2003 y 2007 fueron de 23 % y 33 % respectivamente. En las últimas elecciones de 2015 se registra una mayor participación con el 49 %.

¹⁴ Pérez fue un candidato que surgió de las entrañas de las organizaciones sociales, luego de una consulta interna que supo capitalizar los aprendizajes de la derrota que había sufrido en las elecciones de 2007 y las nuevas condiciones en las que tuvo lugar la jornada electoral en 2010.

amenazas individuales (20 %), amenazas colectivas (11%), uso de espacios civiles como escudos (8 %) y bombardeos indiscriminados (7 %).

DINÁMICAS DEL CONFLICTO ARMADO EN SAN VICENTE DEL CAGUÁN (1991-2014)

Figura 2. Acciones bélicas e infracciones al DIH – San Vicente del Caguán

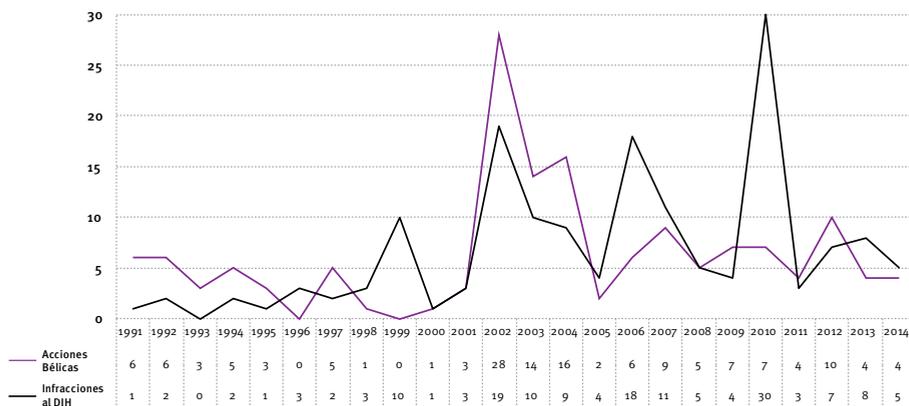


Figura 3. Víctimas combatientes y civiles en hechos de conflicto - San Vicente del Caguán

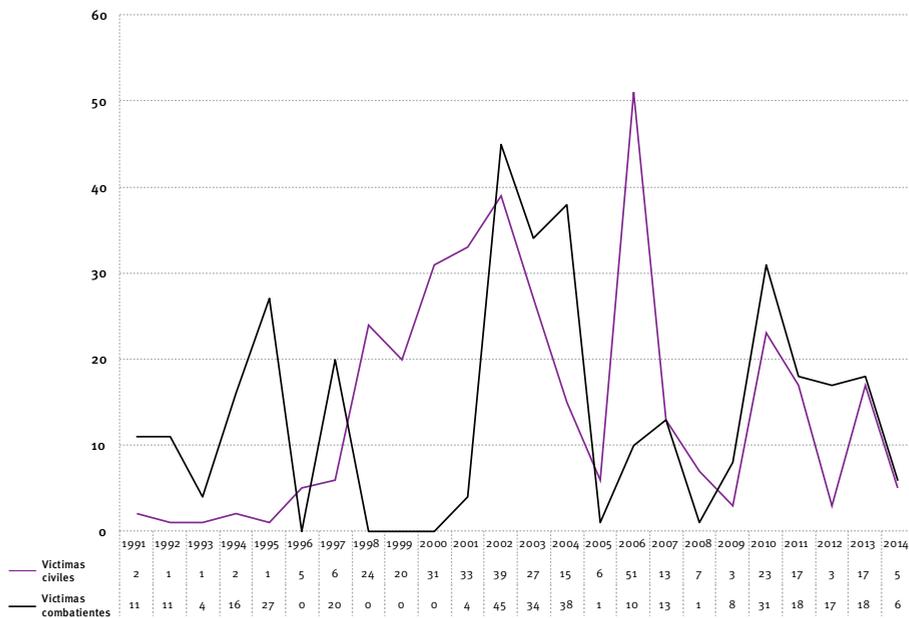


Figura 4. Modalidades infracciones al DIH – FARC. San Vicente del Caguán

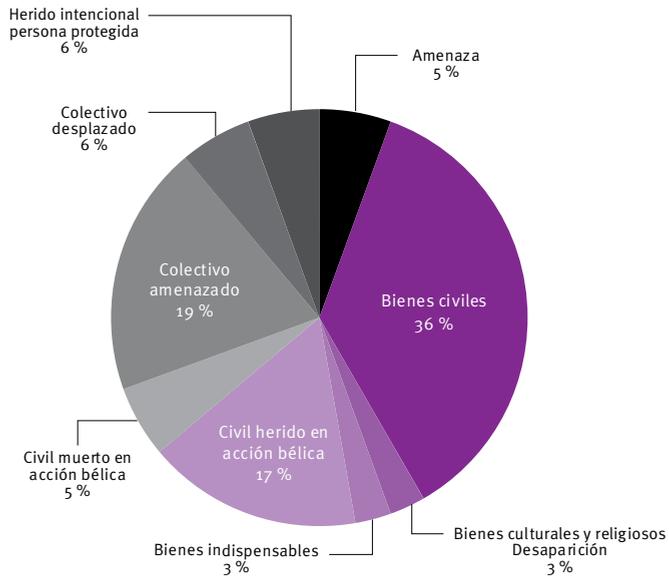
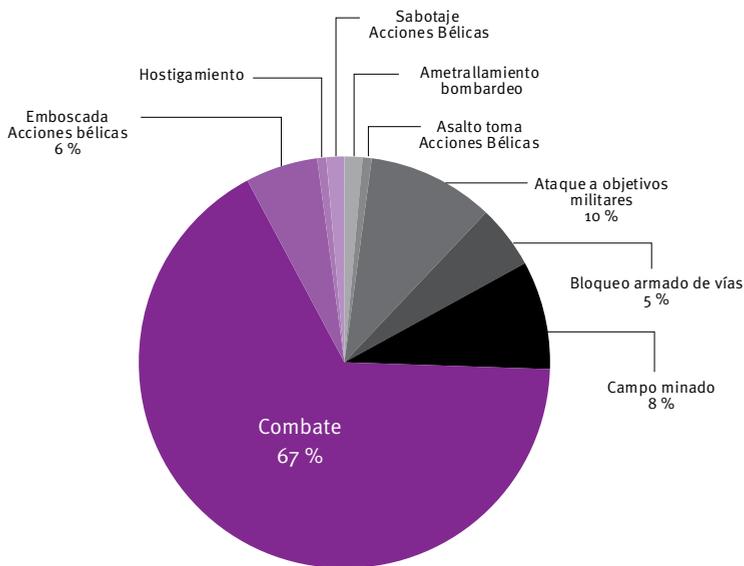


Figura 5. Modalidades acciones bélicas – FARC. San Vicente del Caguán



Fuente: CINEP. Base de Datos de Dinámicas del Conflicto Armado

Figura 6. Modalidades infracciones al DIH – Fuerza Pública. San Vicente del Caguán

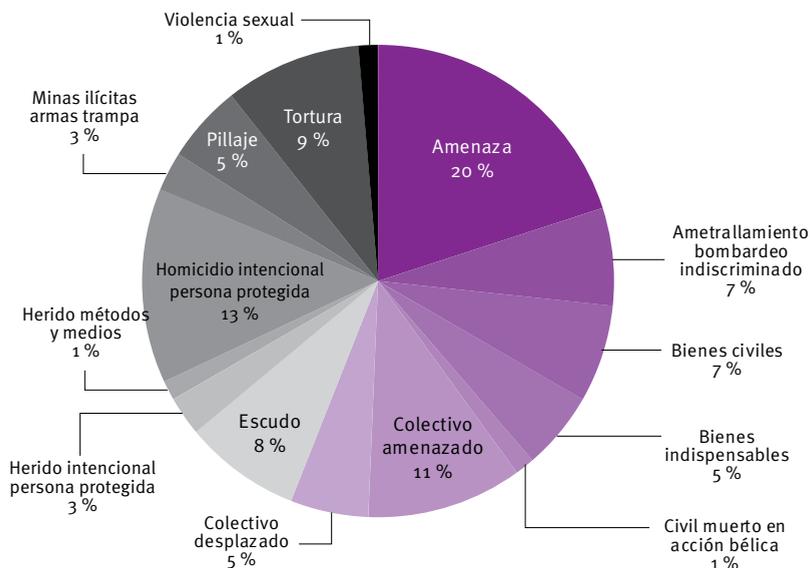
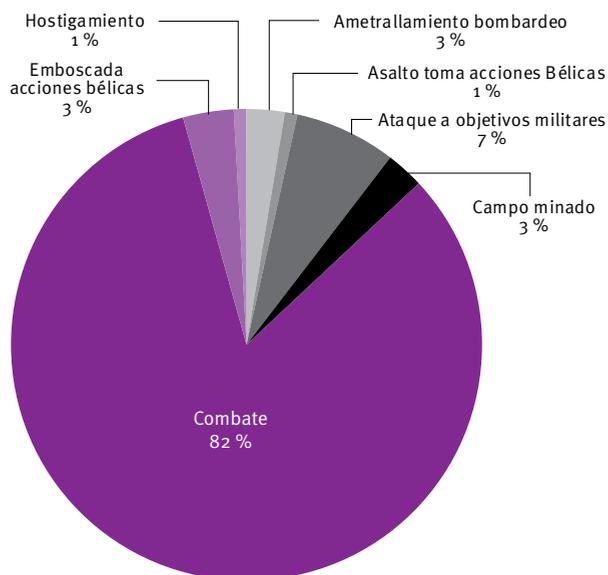


Figura 7. Modalidades acciones bélicas – Fuerza Pública. San Vicente del Caguán



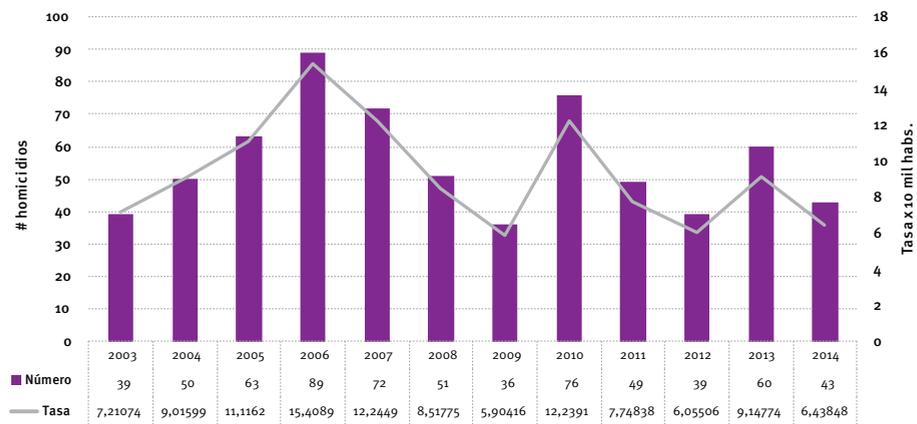
Fuente: CINEP. Base de Datos de Dinámicas del Conflicto Armado

Al observar la evolución del conflicto armado, se constata que gran parte de la confrontación se intensificó luego del levantamiento de la zona del despeje como resultado de la ofensiva estatal sostenida en el marco del Plan Colombia y posteriormente con la implementación de la política de seguridad democrática durante los dos períodos de gobierno de Álvaro Uribe Vélez con el objetivo de recuperar militarmente este territorio. De toda la serie temporal analizada (1991-2014), entre 2002 y 2014 de concentran el 80 % de los hechos de conflicto, el 72 % del total de víctimas combatientes y el 64 % de víctimas civiles.

Sin embargo, el avance de la Fuerza Pública más que en una recuperación efectiva derivó en un incremento de los índices de violencia, aumentó la incertidumbre de los pobladores y deterioró las condiciones de seguridad en el municipio. Esto, en la medida que la inserción sostenida de un actor armado si bien legal pero ajeno a muchas de las dinámicas del municipio dislocó varios de los arreglos locales que habían permitido a los civiles convivir tensamente con las FARC. Lo anterior, se tradujo en un incremento dramático del número de víctimas civiles en el año 2006

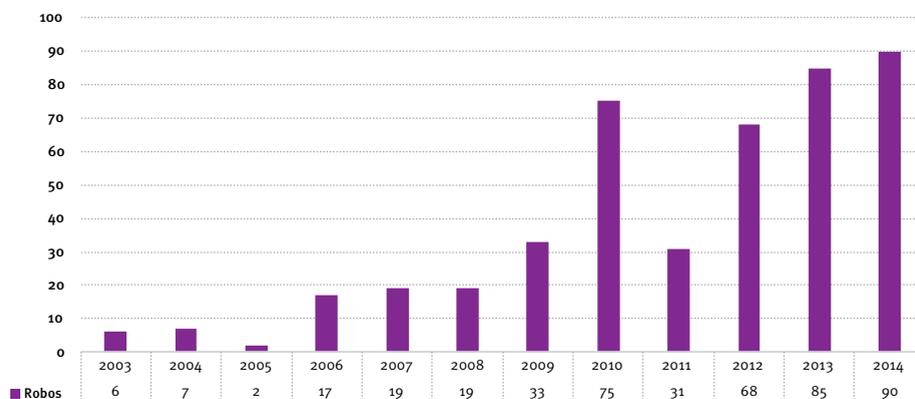
Tendencia que posteriormente disminuyó en razón del inicio de las negociaciones entre las FARC y el Gobierno nacional en La Habana pero que ha dado lugar a nuevos desafíos en materia de seguridad ciudadana como, por ejemplo, se evidencia en un aumento de otras modalidades de inseguridad como es el robo (que va en aumento) y el homicidio común (que ha disminuido pero mantiene niveles preocupantes).

Figura 8. Número y tasa de homicidios comunes - San Vicente del Caguán (2003-2014)



Fuente: Policía Nacional

Figura 9. Robos* - San Vicente del Caguán (2003-2014)



Fuente: Policía Nacional. * Incluye robos a residencias, comerciales, automóviles y motos

EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS, SOCIALES Y GREMIALES

Sin desconocer las diferencias en cuanto a sus capacidades organizativas según la división urbano/rural, sus identidades políticas y la historia previa de ocupación territorial que se señaló con mayor nivel de detalle en la segunda sección de este documento, en términos generales las comunidades de San Vicente del Caguán cuentan con una capacidad importante de emprender acciones colectivas sostenidas en distintos niveles teniendo a las Juntas de Acción Comunal como las instancias básicas de coordinación entre los pobladores y de negociación colectiva con los grupos armados y los poderes políticos locales. Razones históricas, económicas, políticas y cognitivas explican su fortaleza.

Tabla 2. Factores que impulsan la organización comunitaria y social en San Vicente del Caguán

Catalizadores	Descripción
Históricos	<p>- Ciclos virtuosos de cooperación. La tradición colonizadora estableció una serie de lazos horizontales basados en la reciprocidad y solidaridad que aún siguen vigentes en razón de los resultados positivos y palpables de trabajar en comunidad que, a su vez, ponen en marcha nuevos ciclos de cooperación.</p> <p>- El poder del estigma. La represión estatal y el estigma en contra de varias de estas comunidades han redundado en vínculos internos muy fuertes entre sus miembros.</p>
Económicos	<p>- Condiciones materiales. El desarrollo de una economía ganadera próspera ha generado las condiciones materiales para sostener organizaciones comunitarias y sociales en cuanto a aportes y cuotas de sus afiliados.</p>
Legados positivos de la zona del despeje	<p>- Condiciones físicas. Las vías interveredales construidas durante este período por las comunidades y las guerrillas han contribuido a disminuir los costos de desplazamiento —aunque siguen siendo altos— facilitando la interacción entre distintas comunidades.</p> <p>- Aprendizajes. Las comunidades capitalizaron a su favor un conjunto de aprendizajes como resultado de varias de las experiencias y apuestas locales de desarrollo que se gestionaron junto a la guerrilla, el Estado y otros cooperantes externos. Estos aprendizajes se evidencian, por ejemplo, en el tipo de relaciones que algunos sectores de la población desarrollaron con organizaciones de cooperación internacional que hicieron presencia durante la zona del despeje o el desarrollo de conocimiento en temas como Derechos Humanos, con los cuales buscaron garantizar su defensa en el municipio.</p> <p>- Nuevas oportunidades. La ZD constituyó una ventana de oportunidad para que muchas de las organizaciones sociales adquirieran un estatus legal y con él pudieran tener acceso a otras fuentes de recursos.</p>
Apoyo del gobierno local	<p>- Convenios solidarios. Contemplados recientemente en la reforma al régimen municipal (Ley 1551 de 2012), la administración de Domingo Pérez (2012-2015) implementó la figura de convenios solidarios que le permite cofinanciar, con recursos del presupuesto público, obras en las que las comunidades contribuyen con su trabajo y, por lo general, con un grueso de la financiación de los proyectos.</p>

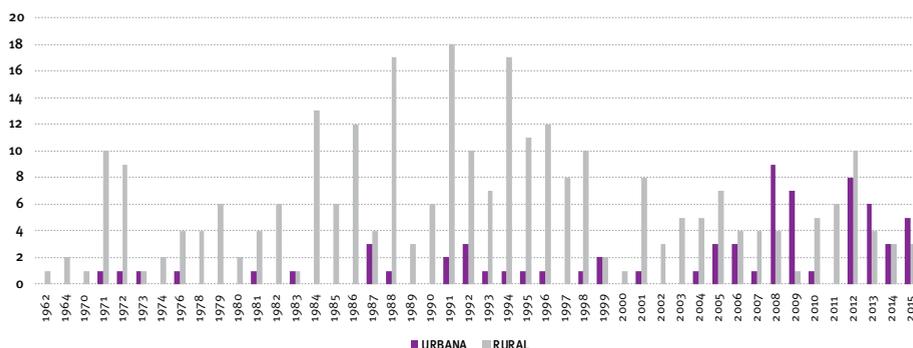
LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL

Al igual que en muchos municipios rurales y regiones con experiencias previas de colonización campesina, las Juntas de Acción Comunal constituyen la instancia básica de coordinación de la población rural y, en menor medida, urbana de San Vicente del Caguán.

Actualmente, el municipio cuenta con un total de 352 Juntas de Acción Comunal legalmente constituidas, 282 en zona rural y 70 en el casco urbano. Al observar su “densidad”, existe una proporción general de una junta por cada 187 habitantes. La proporción cambia según se observa el ámbito urbano o rural. En el primer caso, la proporción es de una junta por cada 587 habitantes. En el segundo, una junta por cada 92 habitantes.

En cuanto a su desarrollo histórico, desde el año 1962 se han registrado legalmente este tipo de organizaciones comunitarias pero el fenómeno se generalizó durante las décadas de 1980 y 1990, con el proceso de expansión de las FARC y el acompañamiento que previamente había brindado a algunas comunidades en sus procesos organizativos. Acompañamiento que, de ninguna forma, implicó instrumentalización de la organización comunitaria como erróneamente se suele suponer. Al contrario, esa proximidad e interacción histórica entre algunas comunidades y guerrilla les ha permitido a las primeras tener mayor capacidad de negociación al introducir algunas rutinas y canales de comunicación que les han facilitado ejercicios de autonomía en medio de la confrontación armada.

Figura 10. Evolución creación de Juntas de Acción Comunal.



Elaboración propia con información de la Unidad de Desarrollo Comunitario – Alcaldía de San Vicente del Caguán.

Actualmente, estas Juntas de Acción Comunal son las encargadas de regular los aspectos básicos de la convivencia en el ámbito rural. De acuerdo a varios de los entrevistados, el dinero que logran recoger a través del cobro de cuotas de afiliación y multas por infracciones, el manejo transparente de los recursos y la inversión eficiente que hacen de los mismos, les ha permitido legitimarse frente a la población que ve, en estas instancias, no solo la posibilidad de resolver problemas de convivencia sino también de promover dinámicas de desarrollo comunitario y proporcionarse bienes públicos básicos.

Precisamente ha sido esta legitimidad la que le ha permitido a las Juntas de Acción Comunal de San Vicente del Caguán convertirse en una fuente de confianza que facilita las relaciones personales entre las comunidades y, algunas veces, de estas con el estado local. En el primer caso, las cartas de recomendación que expiden sus presidentes se constituyen en un requisito fundamental para aquellos pobladores rurales que desean trabajar en otras veredas del municipio. Se trata de una carta escrita en la que identifican al poblador, brindan alguna información básica (actividades, posesión de bienes, tiempo de residencia en la vereda, etc.) y aseguran se trata de un “buen vecino”. Este documento le permite al poblador moverse con relativa seguridad en el territorio y al presidente de la Junta de Acción Comunal de la vereda que lo recibe le ofrece una garantía acerca de quién es el nuevo habitante.

En cuanto a la relación con el Estado local, las certificaciones que emiten las Juntas de Acción Comunal les permiten a los pobladores rurales gestionar ante la administración local cartas de colonos: documentos en los que se reconoce la posesión de tierras, sus linderos, actividades y tiempo de residencia en la vereda y que les sirven a los campesinos que no cuentan con títulos de propiedad formal para acceder a créditos con el Banco Agrario o beneficiarse de las campañas de vacunación de ganado que implementa el Instituto Colombiano Agropecuario.

De acuerdo a los registros que maneja la Unidad de Desarrollo Comunitario, entre 2012 y 2015 la secretaría de planificación emitió 4.106 cartas de colonos, debidamente firmadas por el alcalde partiendo del principio de la buena fe y del reconocimiento de la autoridad que emana de los presidentes de juntas (Funcionario, 2015).

ORGANIZACIONES SOCIALES DE SEGUNDO NIVEL

Esta relativa fortaleza de la organización comunitaria se evidencia en la existencia de organizaciones de segundo y tercer nivel que si bien presentan diferencias entre ellas, les permiten a las juntas movilizar agendas más amplias que la resolución microlocal de necesidades. Además, una mayor capacidad de incidencia política a tal punto que su apoyo resultó fundamental en la elección de Domingo Emilio Pérez (el carismático candidato del Polo Democrático) y de varios representantes al concejo en los comicios locales de 2010. Un hecho de gran trascendencia toda vez que rompió con el dominio histórico que había tenido el partido liberal en este municipio.

Estas organizaciones presentan una diversidad importante en cuanto a sus capacidades, alcance territorial y los perfiles sociopolíticos como se ilustra en la tabla 3.

Tabla 3. Principales organizaciones de segundo nivel - San Vicente del Caguán

Organización	Año creación (personería jurídica)	Cobertura (# veredas)	Perfil
Asociación Campesina Ambiental del Lozada Guayabero (ASCAL-G)	1996	70	Ambiental – controlar deforestación.
La Asociación Municipal de Colonos del Pato-AMCOP	1997	28	Ambiental.
Asociación Ambiental del Bajo Pato (ASABP)	1998	30	Ambiental.
Asociación Agropecuaria de Troncales-Guacamayas (ASOATROG)	2007	26	Provisión de infraestructura básica. Vínculos históricos con el liberalismo turbayista.
Asociación de Juntas de Campo Hermoso (ASOCAMPO)		27	
Corporación para el Desarrollo Veredal Minas Blancas-Picachos (CORPOMIP)		9	Promoción del desarrollo.
Corporación para el desarrollo de la región del Yarí (CORPOADYARI)	1999	53	Promoción economías locales, asignar créditos a familias.
Asociación de juntas en pro del desarrollo de la región (ASOREGIONAL)		23	Defensa del agua. Insertadas a las lógicas partidistas liberales.
Asociación de Pequeños Productores de La Cristalina del Lozada (ASOPEPROC)	1999	26	Promoción economías locales, asignar créditos a familias

Fuente: Alcaldía San Vicente del Caguán (2012); Moreno (2015)

Entre esta diversidad de organizaciones, la experiencia de la Asociación Municipal de Colonos del Pato y la Asociación Ambiental del Bajo Pato se destaca por su historia y la capacidad que sus miembros han tenido para gestionar asuntos de su interés a pesar de la fuerte estigmatización de la que han sido objeto por parte de las autoridades y el Ejército al considerarlos como la base social de la guerrilla.

Aunque se conformaron legalmente en 1997 y 1998, ambas organizaciones son el resultado de una historia de más largo aliento cuyos elementos básicos describimos en algunos apartados de las secciones 2 y 3 de este documento: colonos provenientes de regiones de influencia del partido comunista que escapaban a la persecución del Estado y que, desde ese momento, han sido objeto de señalamientos y nuevas ofensivas militares.

Si bien la constante estigmatización ha sido un factor de riesgo para sus miembros, los ha impulsado a diversificar su repertorio de acción colectiva combinando marchas, bloqueos y estrategias de autogestión y exigibilidad de derechos y acceso a bienes públicos necesarios para garantizar la viabilidad de las economías campesinas. La Asociación de Colonos del Alto Pato surge, entonces, con la intención de darle un nuevo impulso a las zonas de reserva campesina que habían estado gestionando en la región de El Pato-Balsillas¹⁶, gracias a la presión de las marchas cocaleras de mediados de la década de 1990. Posteriormente, un año después, se crea la Asociación de Colonos del Bajo Pato como parte del interés de los pobladores de esta zona de anexar sus veredas a la ZRC.

Lo que llama la atención de ambas experiencias organizativas es que a pesar de haber tenido lugar en un contexto profundamente asociado a hechos de conflicto armado y al amparo de la presencia de las FARC, han logrado construir vínculos con las comunidades que habitan la región sobre la base de una historia compartida de represión estatal; sus plataformas políticas manifiestan un deseo de integrarse al Estado y al mercado bajo una lógica de reconocimiento de sus prácticas históricas. Así se evidencia, por ejemplo, en las demandas que han alzado al Estado para obtener títulos de propiedad rural, infraestructura como la interconexión eléctrica y profesores para muchas de las escuelas que, por sus propios medios, han logrado construir.

¹⁶ La subregión correspondiente a la zona de reserva campesina de El Pato – Balsillas, está compuesta por treinta y seis (36) veredas, distribuidas en las cuatro zonas así: cuatro en la zona de Balsillas, con una extensión total de 15.664,46 has; seis, en el Alto Pato, con una extensión de 19.340,49 has; catorce veredas en el Medio Pato con una extensión total de 31.535,29 has y doce, en el Bajo Pato, para una extensión total de las cuatro zonas que comprenden la ZRC, de 111.559,05 has, frente a las 1'759.700 has del área total correspondiente al municipio del Caguán, reconocido por el IGAC (González, 2011, p. 117).

En otros casos, es más evidente el distanciamiento de las organizaciones sociales respecto al grupo armado. Creada más recientemente, la Asociación Agropecuaria de Troncales y Guacamayas surge con el interés de brindarle garantías a los campesinos de esta región, contribuir a la adecuación y mantenimiento de las carreteras y promover normas comunitarias encaminadas a cuidar el medio ambiente.

Sin embargo, la experiencia social e histórica de sus miembros ha estado vinculada al legado del turbayismo liberal y a las redes clientelistas que la soportaban, lo cual ha hecho que sus repertorios de acción colectiva sean menos desafiantes, más orientados a la negociación y gestión de recursos que al reclamo público y abierto en contra de las autoridades estatales (Moreno, 2015).

Sumadas a estas organizaciones, existen otras formas organizativas en las que convergen algunas de ellas y que dan cuenta de un tercer nivel organizativo. Aunque no recoge todas las iniciativas sociales del municipio, la red UNIOS recoge a muchas de ellas.

Organizaciones gremiales

Además de estas organizaciones sociales, en el municipio se han constituido otras formas organizativas de carácter gremial que se resumen en el siguiente cuadro.

Tabla 4. Principales organizaciones gremiales - San Vicente del Caguán.

Nombre	Descripción
Comité Municipal de Caucheros	Fundada hace 16 años, esta organización gremial sin ánimo de lucro de carácter privado, agrupa a 30 socios, con la proyección de llegar a tener alrededor de 100 socios a finales de 2012.
Comité Municipal de Cacaoteros	Está conformado por alrededor de 131 afiliados, organizados para apoyarse en la asistencia técnica y mantener el precio del cacao más o menos estable.
Asociaciones de mototaxistas	En la cabecera municipal, el transporte informal se calcula en alrededor de 600 mototaxistas, de los cuales unos 150 se encuentran organizados en tres asociaciones (Asocaguán, Servixpress y Asomotos). Las asociaciones proveen a sus afiliados de chalecos y camisas para su identificación, como también de un sistema de comunicación, para el caso de Servixpress.
Comité Municipal de Ganaderos	El Comité tiene alrededor de 60 miembros activos, en su mayoría grandes propietarios de ganado. Entre otras actividades, adelanta campañas de vacunación. Los ganaderos y campesinos de la región, a pesar de no estar afiliados, le compran sus insumos y se benefician de sus servicios.

Nota: Adaptado de "Plan de Desarrollo participativo 2012-2015", por Alcaldía San Vicente del Caguán, 2012

El gremio de los ganaderos ha tenido un papel fundamental para mantener una de las principales actividades económicas del municipio en un contexto de inestabilidad e incertidumbre resultado del desenlace del conflicto armado. Precisamente, en uno de los momentos más críticos y de mayor intensidad de la guerra, el sector demostró una impresionante capacidad de innovación y adaptación¹⁷.

Como registra Gerson Arias (2009) en su trabajo, en el marco del paro armado que declaró las FARC en 2006 y la decisión de Nestlé de dejar de comprar la leche que se producía en San Vicente del Caguán por los atentados que la guerrilla había emprendido en contra de esta multinacional, los ganaderos respondieron de manera creativa y sortearon con éxito los obstáculos del entorno a través de la implementación de distintas estrategias: innovaciones en el mercado, diálogos con las FARC, disputas legales y movilización social.

IMPPLICACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Los hallazgos del estudio de caso de San Vicente del Caguán evidencian la fortaleza de las organizaciones sociales de base que actualmente existen en el municipio, los factores que la explican y el escenario militar y político en el que han tenido lugar. A su vez, el estudio permite vislumbrar algunos desafíos y riesgos que existen tanto al interior de estas organizaciones como en el entorno en que actúan. A continuación, se señalan los más relevantes y se sugieren líneas de acción concretas de acuerdo a las particularidades del territorio.

Por haber sido la sede de dos diálogos de paz fallidos con las FARC y uno de los territorios centrales del conflicto armado colombiano existen razones para que un sector de la población del municipio tenga reservas sobre el actual proceso de negociación que se desarrolla en La Habana. Si bien no se trata de una oposición generalizada, el triunfo del candidato uribista, además de evidenciar una fractura política de las organizaciones sociales que habían llevado al poder al alcalde saliente, Domingo Pérez, es un síntoma claro de esta situación. Aquellos que han sido más fuertemente afectados por la guerrilla ven con preocupación que el tránsito de las armas a la política de las FARC carezca de garantías para los civiles.

Esto requiere combinar (i) la promoción de espacios que potencien diálogos multiactor (eventuales desmovilizados de la guerrilla, comunidades y élites

¹⁷ El trabajo de Gerson Arias describe magistralmente este proceso. Consultar: Arias (2009).

políticas locales), que contribuya a la transformación de los patrones históricos de interacción que se han construido durante más de cinco décadas de presencia compartida en el territorio en medio del conflicto armado; (ii) una intervención temprana del Gobierno nacional encaminada a promover ante el gobierno local las ventajas que tiene el actual proceso de paz con las FARC. Dos pasos fundamentales para muchas de las recomendaciones y rutas de acción sugeridas en el *capítulo*.

Varias organizaciones sociales y comunitarias del ámbito rural siguen siendo estigmatizadas por algunos sectores tanto de la población local como de las autoridades estatales. Si bien este estigma ha sido uno de los catalizadores de gran parte de las iniciativas de autogestión que han emprendido, también ha limitado las posibilidades de facilitar el diálogo hacia afuera —con otras organizaciones— y ha contribuido a aumentar la brecha entre estas comunidades y las distintas manifestaciones de la autoridad estatal. En este sentido, resultaría adecuado un reconocimiento público y abierto por parte de las autoridades estatales sobre las labores que han desempeñado estas organizaciones en municipios altamente conflictivos como San Vicente de Caguán.

En las zonas en las que las FARC han cumplido un papel en la regulación de la convivencia comunitaria a nivel rural, el riesgo es que luego de su desmovilización se generen vacíos de poder que afecten la seguridad de los pobladores, desestimulen algunos procesos comunitarios que surgieron como respuesta a la amenaza de la coerción armada, y permitan que varias de las normas sociales no sean acatadas como, por ejemplo, en el caso de la tala de bosques o la caza indiscriminada.

En este sentido, resulta fundamental diseñar mecanismos que permitan una transición progresiva a la legalidad de las normas y capacidades de regulación que las FARC han desarrollado, particularmente, en ámbitos, dimensiones y conflictos que ni las comunidades ni el Estado logran gestionar por limitaciones de recursos y poder. Esta transición supondría enmarcar estas normas como patrones de civilidad y limitar un ejercicio arbitrario de la autoridad conferida. Esto implicaría hacer efectivas y fortalecer las autoridades submunicipales que, si bien se contemplan en varias disposiciones del régimen municipal, no se han puesto en marcha adecuadamente por distintas situaciones: el riesgo de operar como autoridad civil en contextos de presencia de las FARC, falta de personal, de recursos, etc.

Sumadas a estas medidas de orden político e institucional, deberían adelantarse, en el corto plazo, planes y proyectos de inversión pública encaminados a vigorizar tanto la economía campesina como la economía ganadera intensiva de doble propósito, especialmente la de los pequeños y medianos propietarios. Por ejemplo, campañas de titulación de tierras en las periferias rurales basadas en la información que disponen las Juntas de Acción Comunal y la construcción de una infraestructura básica para hacer viables este tipo de economías: un frigorífico les permitiría a muchos ganaderos incrementar su margen de ganancia toda vez impediría incurrir en las pérdidas que implica sacar el ganado en pie hacia Neiva o Florencia.

BIBLIOGRAFÍA

- Abogado y candidatos a la Alcaldía de San Vicente del Caguán. (2015). Entrevista de Cinep/PPP (audio). Archivo Cinep/PPP, Bogotá, D. C., Colombia.
- Alcaldía de San Vicente del Caguán. (2012). *Plan de Desarrollo participativo 2012-2015: ¡El cambio está en marcha y usted hace parte de él!* Recuperado de <http://sanvicentedelcaguan-caqueta.gov.co/apc-aa-files /33623564656532376537663461333862/pmd-participativo-san-vicente-del-caguan-2012-2015-1-.pdf>
- Arias, Gerson. (2009). *Cambio institucional y conflicto armado: el caso del mercado de la leche en San Vicente del Caguán* (Tesis de maestría). Universidad de los Andes, Bogotá, D. C., Colombia.
- Briñez, Gustavo (1988). *Historia de la región de El Pato: Caquetá*. Neiva: copia mimeografiada.
- Ciro, Estefanía (2008). *El estado de las fronteras: proceso de expansión estatal en el piedemonte caqueteño, 1887-1930* (Tesis de maestría en Historia). Universidad de los Andes, Bogotá, D. C., Colombia.
- Ciro, Alejandra (2013). “Unos grises muy berracos”. *Poder Político Local y Configuración del Estado en el Caquetá. 1980-2006* (Tesis de maestría en Estudios Políticos). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, D. C., Colombia.
- Comerciante zona urbana. (2015). Entrevista de Cinep/PPP (audio). Archivo Cinep/PPP, Bogotá, D. C., Colombia.
- Concejal liberal, casco urbano. (2015). Entrevista de Cinep/PPP (audio). Archivo Cinep/PPP, Bogotá, D. C., Colombia.
- Exsecretario de gobierno [Alcaldía de San Vicente del Caguán]. (2015). Entrevista de Cinep/PPP (audio). Archivo Cinep/PPP, Bogotá, D. C., Colombia.
- Funcionario. (2015). Entrevista de Cinep/PPP (audio). Archivo Cinep/PPP, Bogotá, D. C., Colombia.

González, José Jairo (1992). *Espacios de exclusión: el estigma de las repúblicas independientes, 1955-1965*. Bogotá, D. C., Colombia: Cinep.

González, José Jairo (2011). El Pato: una resistencia en la historia y en el espacio. *Revista Esfera*, 1(1), 115 – 135.

Molano, Alfredo & Reyes, Alejandro. (1980). *Los bombardeos en El Pato*. Bogotá, D. C., Colombia: Cinep.

Moreno, Diana. (2015). *“El Estado Somos Nosotros”: Prácticas organizativas comunitarias de la zona rural de San Vicente del Caguán-Caquetá, como materialización de la construcción del Estado local en Colombia* (Tesis de maestría en Antropología). Universidad de los Andes, Bogotá, D. C., Colombia.

Serrano, Edgard (1994). *El modelo ganadero de la Gran Hacienda: Un paso atrás en el desarrollo del Caquetá*. Colombia: Tercer Mundo.

Sinchi [Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas Sinchi]. (2000). *Caquetá: construcción de un territorio amazónico en el siglo XX*. Colombia: Tercer Mundo.

Vásquez, Teófilo. (2015). *Territorios, conflicto armado y política en el Caquetá: 1900 – 2010*. Bogotá: Universidad de Los Andes.



Potencialidades para la paz de las organizaciones sociales de base en La Macarena, Meta

Camila Carvajal
John Jairo Rincón



POTENCIALIDADES PARA LA PAZ DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES DE BASE EN LA MACARENA, META

INTRODUCCIÓN

En este capítulo se presentan los principales hallazgos del estudio caso de La Macarena (Meta), desarrollado en el marco de un proyecto más amplio cuyo propósito general fue analizar las potencialidades de las organizaciones sociales de base en contextos locales fuertemente afectados por la violencia, señalados como “críticos” para la construcción de la paz: Tumaco, La Macarena y San Vicente del Caguán.

En términos generales, los resultados de este estudio de caso sobre el municipio de La Macarena demuestran:

- A pesar de ser contiguo a San Vicente del Caguán y contar con una experiencia de colonización campesina, el municipio de La Macarena presenta diferencias importantes en cuanto a la dinámica temporal de su ocupación territorial, las dificultades que han enfrentado los colonos para fijarse en el territorio y la marginalidad del municipio respecto a las dinámicas políticas y económicas del país e, incluso, en relación con el conflicto armado.
- Por sus características, el municipio de La Macarena se ha configurado como un territorio de retaguardia que se refleja con una menor intensidad del desenlace del conflicto armado, muy propia de zonas caracterizadas por “soberanías fragmentadas”: la militarización del casco urbano por parte de la Fuerza Pública contrasta con una presencia de las FARC en algunas zonas de la

periferia rural cuyo relacionamiento con las comunidades no se ha dado sobre lazos fuertes de identidad (historias compartidas, etc.) sino orientado por lógicas de supervivencia y protección.

- Si bien el municipio cuenta con un conjunto de organizaciones comunitarias y sociales soportadas fundamentalmente en las Juntas de Acción Comunal, no tiene la misma fortaleza y capacidad en comparación con Tumaco y San Vicente del Caguán. Entre los principales factores que explican esta relativa debilidad se encuentran: las dificultades de una parte de la población para fijarse en el territorio, patrones dispersos de asentamiento, las precarias condiciones productivas y una oferta estatal que profundiza la estigmatización de algunas organizaciones y promueve otras formas organizativas más técnica que políticamente orientadas.

CONDICIONES INICIALES Y EMERGENCIA DEL CONFLICTO

En el municipio de La Macarena, los ciclos de colonización, predominantemente espontánea, adquirieron relevancia de manera tardía y bajo muchas dificultades (ver tabla 1). La ocupación territorial se dinamizó en algunos lugares del municipio desde la década de 1980 y, posteriormente, desde finales de la década de 1990, resultado del impulso que le imprimió la extracción de madera, el segundo ciclo de la coca¹⁸ y una precaria economía ganadera que todavía no ha logrado consolidarse de manera homogénea en todo el municipio¹⁹.

¹⁸ En el primer momento de auge tuvo como epicentro fundamental las zonas del Yará y algunas partes de las riberas de los ríos Lozada y Guayabero. La segunda se desarrolló principalmente en las riberas de los ríos Lozada y Guayabero, en sentido occidente – oriente, siguiendo la ruta hacia el Guaviare, siendo favorecido el desarrollo de esta economía en el municipio y la región, por el control territorial ejercido por la guerrilla en el marco de la zona de distensión. En las zonas altas de las cuencas de estos ríos, la coca no prosperó, pero sí la ganadería. Ver: Rincón, 2015; Gutiérrez, 2005.

¹⁹ Para revisar algunos aspectos históricos de la configuración territorial del municipio de La Macarena y de la subregión que cubre la serranía que lleva su mismo nombre se pueden consultar: Domínguez, 2007; Molano, 1989; Arcila & Cardona, 2007; Osorio, Sacristán y Villa, 2009; Leal, 1995; Franco, 2010; Rincón, 2015.

Tabla 1. Principales que retrasaron la fijación de la población en el territorio - La Macarena

Obstáculos	Descripción
Condiciones geográficas	El aislamiento histórico de este municipio, las dificultades para acceder a él y su carácter continental, en el sentido geográfico del término, hizo que se convirtiera en un lugar de destino únicamente como resultado de procesos de colonización escalonados: esto es, como una segunda opción respecto a aquellos primeros destinos que, si bien algunos colonos contemplaron, no encontraron posibilidades de establecerse en él.
Condiciones físicas	Suelos muy ácidos en los que el desarrollo de cultivos campesinos requería de enormes esfuerzos en cuanto a adecuación de tierras, inversión y tiempo que, por lo general, los colonos no disponían.
Condiciones económicas	En tanto los ciclos de colonización estuvieron animados por bonanzas ocasionales asociadas a economías precarias de diverso tipo (caza de animales, pesca, caucho, madera, marihuana, coca), muchos de estos pobladores no vincularon sus expectativas económicas a la tierra y, por lo tanto, no desarrollaron un interés de establecerse en un territorio que no ofrecía mayores oportunidades en el mediano y largo plazo.
Condiciones jurídicas	Al ubicarse al interior de la zona ambiental de manejo especial que lleva su mismo nombre, gran parte de las tierras del municipio de La Macarena han estado bajo protección jurídica dando lugar a una histórica tensión entre conservación y colonización que, generalmente, se ha resuelto en contra de los intereses del colono aumentando los niveles de incertidumbre respecto al acceso a la tierra y generándole reiterados problemas con las autoridades estatales.

De esta forma, se configuró un poblamiento tardío —con dinámicas de asentamiento todavía muy recientes— y disperso, que presenta elementos diferenciados al interior del municipio (Rincón, 2015):

- caqueteños con identidades políticas afines al partido liberal que exportaron con relativo éxito el modelo ganadero de doble propósito y que se ubicaron al occidente del casco urbano, más conectados con las dinámicas económicas y políticas de San Vicente del Caguán, Florencia y Neiva;
- santandereanos en el casco urbano y las veredas más cercanas con identidades políticas afines al partido conservador; y,

- un poblamiento de origen diverso que se ubica al oriente del municipio, en las zonas altas y medias del río Guayabero, en las que si bien existe un predominio de la ganadería, al tener un menor desarrollo tecnológico (básicamente, ganadería de engorde) no les reporta beneficios materiales significativos a las comunidades.

Precisamente, por estas características, la inserción de las FARC en el municipio presenta un rezago temporal orientado por dinámicas *exógenas* propias de sus apuestas estratégicas de expansión nacional. Por lo tanto, la guerrilla que se estabiliza en el territorio no fue la misma guerrilla fundacional estructurada a partir de las “columnas en marcha” y de los grupos de resistencia asentados en los núcleos históricos de su fundación, como la región de El Pato en San Vicente del Caguán.

Si bien durante las décadas de 1970 y 1980 la presencia de este grupo armado fue esporádica, más propia de una zona de tránsito que de retaguardia, el interés estratégico por el territorio se transformó décadas después cuando las periferias rurales del municipio se convirtieron en retaguardias estratégicas de esta guerrilla, estabilizándose en el territorio, comunicando su presencia pero evitando contactos constantes y directos entre la población y los miembros de la organización armada.

En este sentido, la situación del municipio se puede caracterizar como un típico caso de “soberanías segmentadas”²⁰: la excesiva militarización de la vida civil por parte de la Fuerza Pública en el casco urbano y las veredas más cercanas —lugares donde las FARC tuvieron presencia únicamente en el período excepcional de la zona de despeje (1998-2002)—, se contrasta con una presencia de la guerrilla en las periferias rurales donde actúan de acuerdo a una lógica de retaguardia de modo que, si bien regulan algunos aspectos básicos de la vida comunitaria, encuentran dificultades para consolidar un control social de mayor cobertura territorial. Estas limitaciones se expresan en los constantes movimientos de una población que no encuentra oportunidades para asentarse y se ve obligada a trasladarse a otros lugares del municipio, la ausencia de vínculos históricos con las comunidades campesinas y los constreñimientos propios de la dinámica estrictamente militar que ha obligado a un relevo de comandantes de algunos de los frentes y bloques de las FARC que operan en el municipio²¹.

²⁰ Por soberanía segmentada, Sthatis Kalyvas entiende aquella situación en la que “dos (o más) ejercen soberanía sobre partes distintas del territorio del Estado” (Kalyvas, 2001, p. 8)

²¹ Los trabajos de Nicolás Espinosa (2003a; 2003b; 2011a; 2011b) muestran, desde una perspectiva etnográfica, la territorialización de las FARC en el municipio y las restricciones que encontró el grupo armado para imponer sus normas según la capacidad de agencia de las comunidades.

UNA ZONA DE RETAGUARDIA: DINÁMICAS E IMPACTOS DEL CONFLICTO

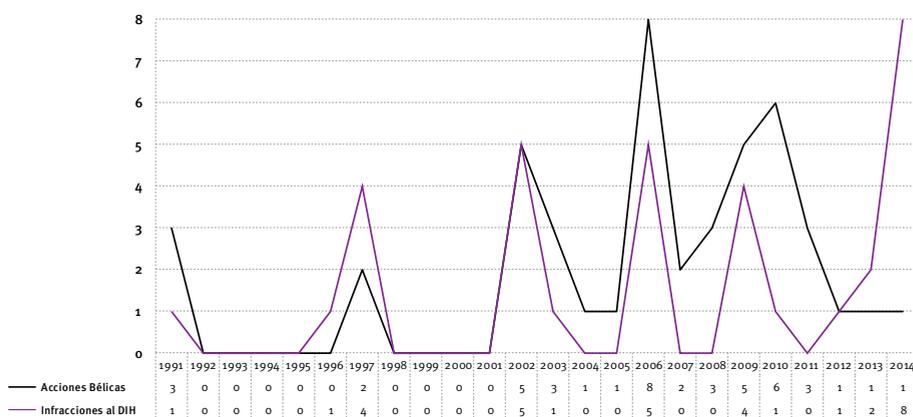
Estas condiciones iniciales en las que la guerrilla se insertó y expandió en el municipio terminaron por configurar a La Macarena como un territorio de retaguardia que se evidencia en una disputa menos intensa pero con profundas implicaciones sobre la población civil.

Una mirada panorámica a la dinámica del conflicto armado da cuenta de esta situación. Entre 1990 y 2014, se han registrado 78 hechos de conflicto, 58 % correspondientes a acciones bélicas y 42 % a infracciones contra el DIH, con una distribución de los presuntos responsables de estos hechos así: FARC (48 %) Fuerza Pública (27 %) y paramilitares (16 %).

Al discriminar por tipo de hecho, si bien la distribución de las acciones bélicas es muy equitativa entre Fuerza Pública y FARC, en el caso de las infracciones al DIH se evidencia la importante victimización de civiles por parte de la Fuerza Pública (52 %) seguido de las FARC (32 %) y los grupos paramilitares (16 %). La mayoría de estas infracciones al DIH atribuidas a la Fuerza Pública corresponden a ametrallamientos, bombardeos indiscriminados (19 %), atentados contra bienes civiles (13 %) utilización de escudos civiles (13 %) y civiles heridos en acciones bélicas (13 %).

Dinámicas del conflicto armado en La Macarena (1991-2014)

Figura 1. Acciones bélicas e infracciones al DIH – La Macarena



Fuente: CINEP. Base de Datos de Dinámicas del Conflicto Armado

Figura 2. Víctimas combatientes y civiles en hechos de conflicto – La Macarena

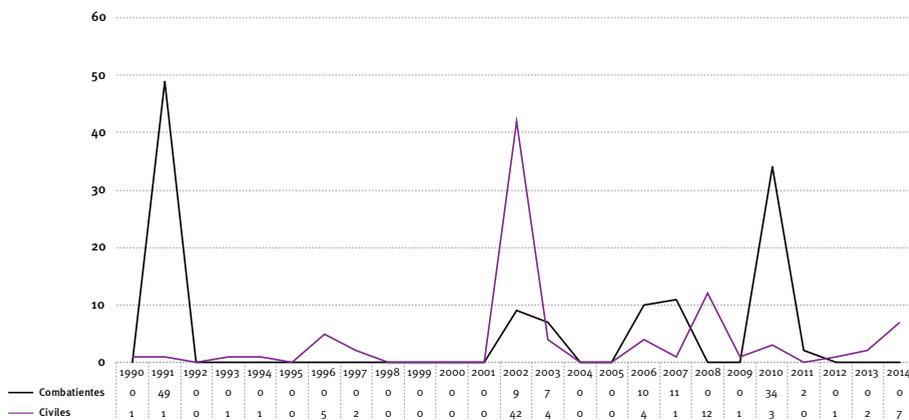
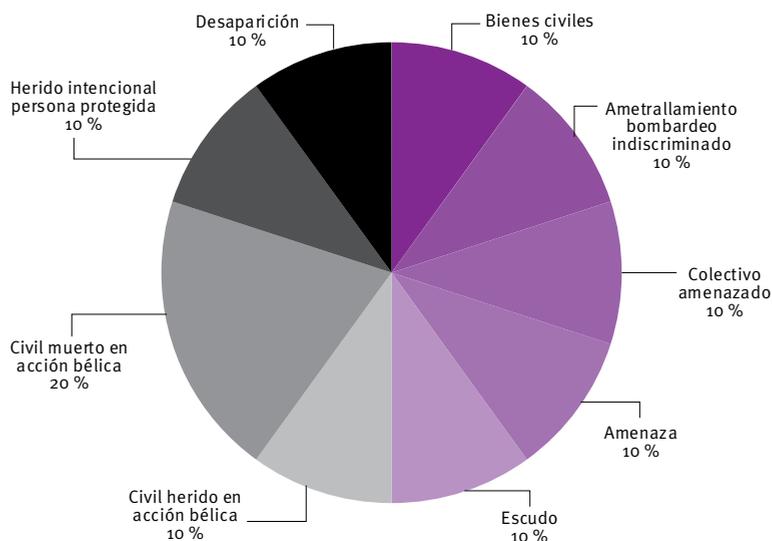


Figura 3. Modalidades infracciones al DIH – FARC. La Macarena



Fuente: CINEP. Base de Datos de Dinámicas del Conflicto Armado

Figura 4. Modalidades acciones bélicas – FARC. La Macarena

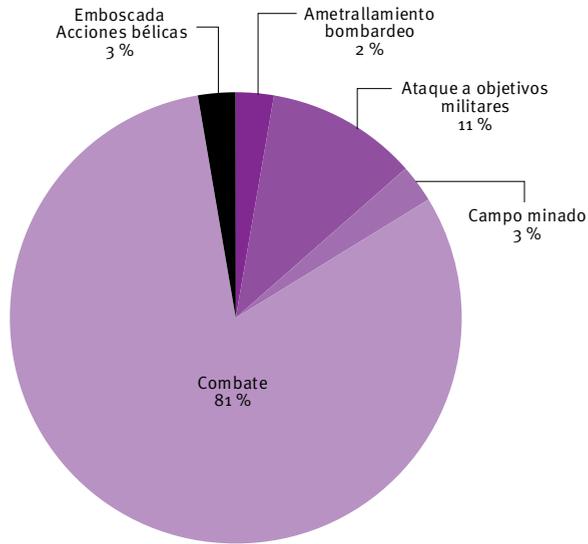
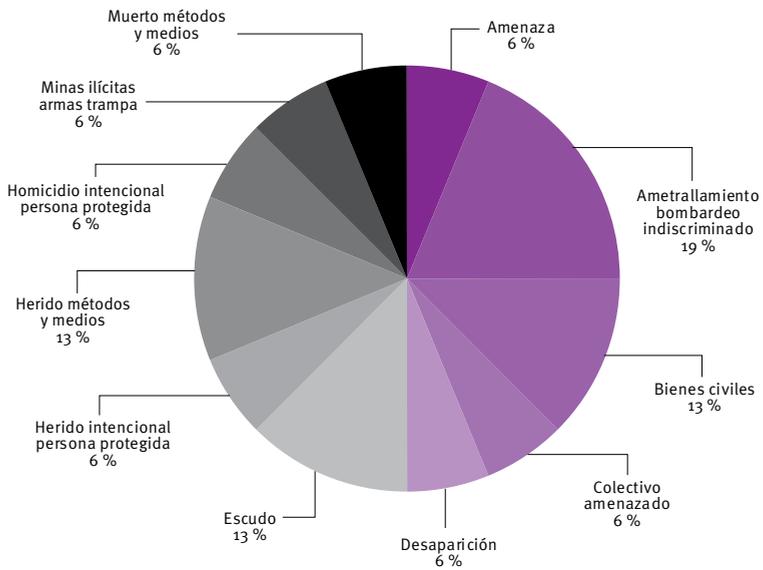
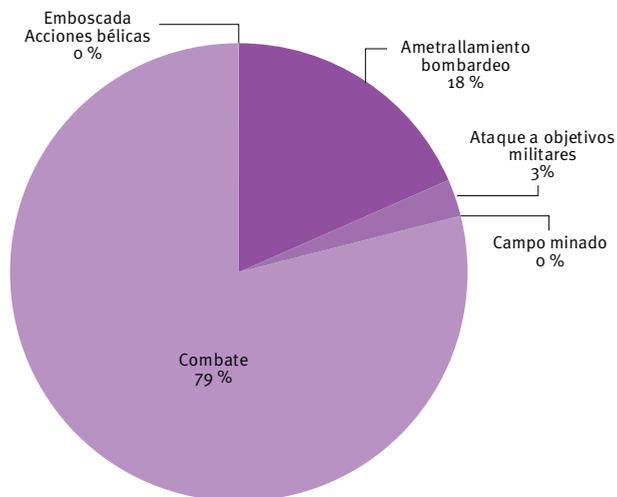


Figura 5. Modalidades infracciones al DIH – Fuerza Pública. La Macarena



Fuente: CINEP. Base de Datos de Dinámicas del Conflicto Armado

Figura 6. Modalidades acciones bélicas – Fuerza Pública. La Macarena



Fuente: CINEP. Base de Datos de Dinámicas del Conflicto Armado

Al observar la evolución del conflicto armado, se constata que a pesar de haber sido de baja intensidad hay picos importantes en relación con acciones bélicas e infracciones al DIH. Particularmente significativos, por su naturaleza más sostenida, son aquellos que se presentaron después de 2002, primero, como resultado de la ofensiva de recuperar los territorios que habían sido parte de la zona de despeje y, luego —con mucha más fuerza— como resultado de la puesta en marcha del Plan Patriota (operaciones Emperador en 2005 y Colombia Verde en 2006) y del Plan de Consolidación Integral de La Macarena (operaciones Jaque en 2008 y Sodoma en 2010).

Estos picos resultan importantes en la medida en que, especialmente, el accionar de la Fuerza Pública ha tenido profundos impactos negativos en las dinámicas organizacionales de las comunidades del municipio. Aunque estos impactos se valoran con mayor nivel de detalle en el siguiente apartado, resulta relevante señalar la profunda fragmentación territorial entre el casco urbano y las veredas más cercanas respecto a las veredas ubicadas en las periferias rurales del municipio. Como señaló uno de los líderes comunitarios entrevistados: “Después del despeje nos metieron en la película de la división entre los buenos que viven en el casco urbano y los malos, sapos y guerrilleros metidos en el campo” (entrevista líder comunitario, 2015). Una división que se profundizó con la puesta

en marcha del Plan de Consolidación en la región que definió al municipio como una experiencia piloto que posteriormente se aplicaría a otras regiones del país²².

Esta situación coincidió, precisamente, con el momento en que las FARC dejaron de tener presencia permanente en muchos lugares municipio, dado que la ofensiva militar los obligó a replegarse a zonas apartadas²³. Situación que, finalmente motivó un mayor grado de autonomía de algunas juntas de acción comunal.

EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS Y SOCIALES

Las comunidades de la Macarena presentan capacidades organizacionales importantes, principalmente, como resultado de los lazos de reciprocidad y solidaridad heredados de las experiencias previas de colonización. Sin embargo aunque han logrado autogestionar respuestas a varias de sus necesidades más apremiantes y coordinarse en organizaciones de segundo nivel, no han logrado desarrollar su potencial por distintos factores que se resumen en el siguiente cuadro

Tabla 2. Factores que limitan la organización comunitaria y social en La Macarena

Obstáculos	Descripción
Inestabilidad de la economía local	Al carecer de una economía local estable y vigorosa, una parte importante de la comunidad rural no cuenta con los recursos materiales básicos para mantener la organización comunitaria lo cual, a su vez, desestimula la participación de aquellos que sí podrían hacerlo. De este modo, muchas de las cuotas de afiliación y las multas no son pagadas por sus miembros.
Estigmatización y acción de la Fuerza Pública	La estigmatización de muchas de estas juntas de acción comunal como colaboradoras de la guerrilla constituye un desincentivo para que los pobladores se afilien o actúen colectivamente a través de estas instancias.

22 Sobre el diseño y aplicación del Plan de Consolidación en La Macarena se pueden consultar: Mejía, Uribe, & Ibáñez, 2011; Reyes & Duncan, 2009; Wola, 2013; Gutiérrez, 2012; Isacson, 2012.

23 Cuando La Macarena fue escenario de las fallidas negociaciones entre la guerrilla de las FARC y el Gobierno del Presidente Andrés Pastrana Arango, las comunidades campesinas de los ríos Lozada y Guayabero fueron citadas por el comandante insurgente Jorge Briceño Suárez, conocido como el “Mono Jojoy”, a una reunión en donde se aclararían algunas disposiciones de las FARC para su relación con las comunidades. El comandante guerrillero comunicó que desde ese momento las FARC no intervendrían más en la resolución de conflictos comunitarios, indicando que para ello estaban los comités de conciliación de las Juntas de Acción Comunal. (Espinosa, 2011).

Obstáculos	Descripción
Costos de transporte	La dispersión demográfica que se percibe en el ámbito rural, si bien ha promovido respuestas microlocales a problemas comunitarios, no logra conectarse de manera sostenida con iniciativas de otras veredas ni con el casco urbano en razón de la precariedad de muchas vías terciarias, lo cual eleva los costos de transporte y, por lo tanto, limita las interacciones.
Oferta estatal	Los programas y las políticas de asistencia y atención promovidas por el Estado han fragmentado las lógicas colectivas de la comunidad al promover un comportamiento orientado por una integración parcial que individualiza el apoyo y, a su vez, genera incentivos que se constituyen otro tipo de organizaciones de carácter productivo. Esto implica que muchos de los pobladores vean mayores beneficios en insertarse en este tipo de lógicas, que asumir los costos que implica pertenecer a una Junta de Acción Comunal.

Las Juntas de Acción Comunal

Al igual que en San Vicente del Caguán, las Juntas de Acción Comunal se constituyen en la unidad básica de coordinación de los pobladores rurales de La Macarena: (i) regulan aspectos básicos de convivencia; (ii) recaudan impuestos; (iii) proporcionan bienes públicos; (iv) salvaguardan la fe pública y, por esa vía, generan la certidumbre que permiten las transacciones comerciales y fomentan el mercado de tierras.

Sin embargo, la fortaleza de la organización comunitaria es menor que en San Vicente del Caguán, pero no por ello irrelevante para la vida pública del municipio. De hecho, según un documento oficial de la Alcaldía: “La principal forma de organización existente... [al ser] las interlocutoras entre la administración municipal y las comunidades” (Alcaldía de la Macarena, 2011). De acuerdo al esquema de ordenamiento territorial vigente, existen 227 Juntas de Acción Comunal legalmente constituidas, 8 en el casco urbano y 219 en zona rural. Al observar su “densidad”, existe una proporción general de una junta por cada 137 habitantes. La proporción cambia según se observe el ámbito urbano o rural. En el primer caso, la proporción es de una junta por cada 539 habitantes. En el segundo, una junta por cada 127 habitantes.

La asociación municipal que agrega a estas juntas ha estado supeditada a períodos de auge y declive desde su constitución, viendo disminuida el número de juntas

afiliadas en años recientes. Si bien en el año 2000 se contaban 166 juntas afiliadas para el año 2005 la cifra había bajado a 63. Esta disminución de afiliados y la pérdida de cierta dinámica organizativa por parte de ASOJUNTAS - La Macarena está relacionada, principalmente, con dos factores:

- Gran parte de las juntas de los Llanos del Yarí, donde son más fuertes se encuentran inscritas en San Vicente del Caguán en virtud de los fuertes lazos socioculturales y políticos que unen a los pobladores de estas zonas con el Caquetá, en el contexto de la falta de claridad de los límites con el municipio de La Macarena.
- La poca acogida que tiene en las veredas más cercanas al casco urbano, precisamente aquellas que son denominada veredas “consolidadas” por la semaforización del Plan de Consolidación.

Aun así, ASOJUNTAS – La Macarena cumple un papel importante en términos políticos Primero, porque brinda un apoyo fundamental a las iniciativas de los pobladores rurales y constituye un canal de intermediación eficaz de las comunidades con las instituciones del Estado y la insurgencia. Segundo, porque permite canalizar demandas al margen de las redes clientelistas y genera puentes de estas demandas con la administración municipal.

Al observar la distribución territorial de estas capacidades al interior del municipio se evidencian algunos contrastes. La trayectoria y fortaleza de las juntas y los procesos sociales de los Llanos del Yarí y del interfluvio Lozada – Guayabero, se contrasta con la menor capacidad organizativa de las juntas del casco urbano y de la zona oriental del municipio, más orientadas a recibir beneficios particulares por parte de la oferta estatal del plan de consolidación y, algunas veces, de los políticos locales. Esto, como resultado de las dinámicas y las trayectorias del poblamiento del municipio.

Organizaciones sociales de segundo nivel

Muchas de estas Juntas de Acción Comunal han sido la base para coordinarse en instancias organizativas de segundo nivel que cumplen funciones en términos de gestión de los recursos colectivos y de representatividad que, no obstante, no han logrado aún traducir su poder social en un capital electoral importante a pesar de haberlo intentado en dos ocasiones.

Por otro lado, han tenido lugar otras dinámicas organizativas desde mediados de la década de 1990, asociadas a la oferta del Estado nacional, primero, en relación con la temática de la protección ambiental y, posteriormente, con el componente social del Plan de Consolidación. Estas nuevas organizaciones se caracterizan, principalmente, porque no ejercen una gestión territorial en el mismo sentido en que lo hacen las Juntas de Acción Comunal e, incluso, muchas veces prescinden de las juntas en la medida que las consideran cercanas a la guerrilla.

De esta forma, las organizaciones presentan diferencias en cuanto a su historia previa, cubrimiento territorial y la legitimidad con la que cuentan, siendo las más fuertes aquellas que se ubican en los Llanos del Yarí y que comparten muchas de las características del municipio contiguo de San Vicente del Caguán.

Tabla 3. Principales organizaciones de segundo nivel – La Macarena.

Nombre	Origen y perfil
Asociación Campesina Ambiental del Lozada Guayabero (ASCAL-G)	Se creó en 1996 con el fin de resolver la problemática ambiental y racionalizar el uso de bienes comunes en el territorio: controlar la deforestación, la pesca indiscriminada. Para el año 2012, la organización se divide en 7 núcleos veredales en el que convergen 72 veredas y tiene presencia tanto en el ámbito rural como urbano. En total cuenta con cerca de 2000 familias afiliadas.
Agremiación de productores agropecuarios de La Macarena, Meta, AGAPAM	Creada aproximadamente en el año 2007, reúne 26 asociaciones de 70 veredas del municipio, con un total aproximado de 532 socios. Se constituyó con el objetivo de percibir y gestionar los pocos recursos provenientes de programas sociales del Estado en materia de capacitación y financiamiento productivo. Como financiador de programas aparecen Acción Social, la secretaria de agricultura del departamento y la alcaldía municipal. A diferencia de las juntas comunales en las que los socios deben pagar tasas (que en la práctica parecen impuestos), los socios de Agapam solo cancelan un valor casi simbólico para el mantenimiento y la gestión de la asociación
Asociación de productores de lámina de caucho, ASOPROLACA	Constituida aproximadamente en el año 2002. Para el año 2012 contaba con 30 socios proyectándose la vinculación de veinte más. Pensada como una organización articulada al encadenamiento productivo del caucho, entró a aprovechar plantaciones que había sido plantadas en los años noventa, con recursos del PLANTE y que luego quedaron abandonadas

Nombre	Origen y perfil
	<p>hasta que la iniciativa fue retomada en la década del 2000, recuperando los cultivos y capacitando a los productores en el manejo, procesamiento y comercialización de la materia prima producida. Al año 2012, se producía aproximadamente una tonelada de caucho mensual, vendida en el mercado de Bogotá. El fortalecimiento organizacional ha sido posible gracias al apoyo de Agroparques, el Sena, el Plan de Consolidación y la misión País Rural.</p>
<p>ASOAGROPAZ</p>	<p>Se constituyó en el año 2003, con el objetivo de canalizar recursos financieros otorgados por el gobierno nacional para dinamizar la transición hacia actividades productivas lícitas en el marco de la erradicación forzada de cultivos de uso ilícito. En materia productiva se orienta a la promoción de la ganadería en la zona de sabana, además de gestionar recursos de cooperación para el abastecimiento alimentario enfocándose en los adultos mayores y los jóvenes de escasos recursos. Entre sus objetivos se cuenta también la importación de maquinaria y equipos necesarios para sus actividades. Según la UAESPNN, para el año 2005 contaba con 40 socios.</p>
<p>ACATM Asociación campesina ambiental de los parques Tinigua y La Macarena</p>	<p>Surgida de ASCAL-G en 1998, la zona de influencia de esta asociación se localiza principalmente hacia la parte norte del municipio de La Macarena. Agrupa habitantes de las veredas Villanueva baja, Brisas del Guayabero, El Tapir, Alto y Bajo Raudal, localizadas sobre las márgenes del río Guayabero. Luego de la finalización de la zona de despeje, como se mencionó anteriormente, la asociación enfrentó serios problemas, que la llevaron a reestructurarse y agremiar a individuos de la zona en vez de los pobladores de las veredas en general. Su capacidad organizativa dista mucho del nivel organizacional desarrollado por ejemplo por ASCAL-G (UAESPNN, 2005 b, pág. 102).</p>

Nota: Adaptado de “Plan de Manejo Básico Parque Nacional Natural Sierra de la Macarena”, por UAESPNN, 2005; entrevistas en campo.

Además su heterogeneidad, el poder de la comunidad no se ha logrado traducir en un poder electoral efectivo que le permita acceder a cargos públicos importantes como la alcaldía. En este sentido, contrario a la experiencia excepcional pero valiosa de San Vicente del Caguán, las dinámicas políticas en La Macarena reproducen la fractura territorial del municipio entre el casco urbano y las veredas más cercanas con las periferias rurales, de modo que se reconoce socialmente la asimetría con la que se entra a participar en política. Los líderes comunitarios de las zonas señaladas como rurales no tienen conocimientos especializados en el arte de hacer política ni del campo electoral; sin embargo, se enfrentan con opositores que han tenido histórico manejo de técnicas electorales y que, en palabras coloquiales, saben hacer política y conocen las reglas de juego imperantes en estas dinámicas.

IMPLICACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Los hallazgos del estudio de caso de La Macarena evidencian la fortaleza de las organizaciones sociales de base que actualmente existen en el municipio, pero, al mismo tiempo, los desafíos y riesgos que existen tanto al interior de estas organizaciones como en el entorno en que actúan. A continuación, se señalan los más relevantes y se sugieren líneas de acción concretas de acuerdo a las particularidades del territorio.

Existen factores más allá del conflicto armado que afectan profundamente las capacidades de las comunidades para organizarse y actuar colectivamente de manera sostenida. Una de ellas, y quizá la más crítica, tiene que ver con las precarias condiciones de la población rural que no encuentra oportunidades productivas distintas a la coca. En este sentido, se requiere con urgencia una intervención del Estado que contribuya a viabilizar las economías campesinas hasta donde se haya corrido la frontera agrícola y ganadera, detener la avanzada colonizadora e involucrar a la población que habita en las zonas protegidas en las estrategias de conservación ambiental.

Esto implica solucionar algunos de los problemas básicos tales como: la informalidad de la tenencia de la tierra, resolver el diferendo limítrofe que impide saber a ciencia cierta la jurisdicción político-administrativa a la que pertenece una parte del territorio del municipio; la carencia de interconexión eléctrica y el precario servicio que se presta; y la precaria interconexión vial terrestre y el alto costo del transporte aéreo.

Esta intervención debería orientarse bajo principios distintos a la lógica contrainsurgente que la ha informado. El estudio evidencia que si bien la presencia del Estado en el municipio ha contribuido a brindar una mayor seguridad en términos de replegar a la guerrilla hacia las zonas más apartadas, se ha traducido en una mayor inseguridad para los pobladores, especialmente aquellos que se ubican en la zona rural quienes son objeto de señalamientos y persecuciones. En este sentido, la intervención del Estado ha contribuido a la fragmentación territorial y social del municipio profundizando la estigmatización de ciertas comunidades al reproducir las divisiones del tipo buenos-casco urbano/malos-zona rural.

Esta situación plantea un profundo desafío en términos de recuperar la confianza en las instituciones del Estado, que termina por agravarse por la falta de coordinación entre las instituciones que hacen presencia y que, finalmente, dan lugar a serios dilemas institucionales. Al conflicto histórico entre conservación ambiental y colonización ha terminado por sumarse el señalamiento por parte de las autoridades a algunos pobladores al considerarlos como testaferros de tierras de las FARC desconociendo algunos de los procesos de titulación que había puesto en marcha el Incoder previamente. Un primer paso para construir confianza podría ser la puesta en marcha de un plan de ordenamiento territorial consistente con las realidades del territorio, que involucre de manera activa a las comunidades tanto en las etapas consultivas como decisorias y que parta de la buena fe de los pobladores rurales.

La enorme desconexión entre casco urbano y zona rural ha limitado la posibilidad de que muchas organizaciones sociales puedan acceder al poder local y, desde ahí gestionar asuntos de su interés²⁴. Por lo tanto, las administraciones locales han estado al servicio de dinámicas clientelistas y controladas por candidatos de los partidos tradicionales (de los 8 alcaldes que ha tenido el municipio, 5 han sido del partido conservador y 3 del partido liberal). Por sus características, el municipio de La Macarena sería un municipio en el que la introducción de un principio territorial de representación que se propone en el documento de recomendaciones *¿Cómo potenciar órdenes locales para la paz en Colombia?* podría contribuir a ampliar la oferta partidista y mejorar la articulación entre organizaciones sociales rurales del ámbito y el Estado local.

²⁴ La investigación permitió evidenciar que esta situación ha venido cambiando en los últimos años, y tiene que ver, por un lado, con que la gente del campo cada vez tiene más incentivos para participar en la política local y, por el otro, con que la guerrilla ya no impide ni desestimula la participación en la política formal, y por último, tiene que ver con que lo comunitario cada vez menos es la vía idónea para tramitar la cotidianidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía de La Macarena. (2011). *Esquema de Ordenamiento Territorial*. La Macarena, Colombia: Alcaldía Municipal.
- Arcila, Oscar; & Salazar, Carlos Ariel. (2007). *Sur del Meta: Territorio Amazónico*. Bogotá, D. C., Colombia: Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI; Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- Domínguez, Camilo (2007). *Macarena, encrucijada de todos los caminos*. En O. Arcila, & C. Salazar, *Sur del Meta: territorio Amazónico*. Bogotá, D. C., Colombia: Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo; SINCHI.
- Espinosa, Nicolás. (2003a). *A la otra orilla del río: la relación de los campesinos y la guerrilla en La Macarena – Meta* (Tesis de grado). Departamento de Sociología, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, D. C., Colombia.
- Espinosa, Nicolás. (2003b). Entre la justicia guerrillera y la justicia campesina. ¿Un nuevo modelo de justicia comunitaria? La Macarena Meta, estudio de caso. *Revista Colombiana de Sociología*, (20), 117 - 145.
- Espinosa, Nicolás. (2011a). *Apropiación política del territorio. Formas de participación y resistencia a la guerra en los llanos del Yarí*. Memorias X Congreso Colombiano de Sociología. 2-4 noviembre de 2011, Cali (Valle del Cauca).
- Espinosa, Nicolás. (2011b). *Dinámicas de apropiación territorial en los llanos del Yarí. La cultura política de la frontera interna* (Informe de investigación). Cali – Valle, Colombia: Departamento de Ciencias Sociales - Facultad de Ciencias Sociales y Económicas. Universidad del Valle.
- Franco, Santiago (2010). *Lineamientos de un programa de propiedad rural en la zona de La Macarena*. Bogotá, D. C., Colombia: USAID.
- Gutiérrez, Omar (2005). *Desarrollo Rural Alternativo y Economía Política de la Coca en el Meta 1982 - 2004*. Bogotá, D. C., Colombia: ASDI - PNUD.
- Gutiérrez, Omar (2012). *Balance del Plan de Consolidación Integral de La Macarena - PCIM* (Inventario de entrevistas). Manuscrito inédito, Bogotá, D. C., Colombia.

- Isacson, Adam (2012). *Consolidating “Consolidation”. Colombia’s security and development zones await a civilian handoff, while Washington backs away the concept*. Washington D.C.: WOLA - Washington Office on Latin America.
- Kalyvas, Stathis. (2001). La violencia en medio de la guerra civil, esbozo de una teoría. *Análisis Político*, (42), 1-25.
- Leal, Claudia (1995). *A la buena de Dios*. Bogotá, D. C., Colombia: FESCOL - CEREC.
- Leal, N. (2011). Bloque Sur. En Medina, Carlos (2011) *FARC-EP fujos y reflujos* (pp. 231 - 267). Bogotá: UNIJUS - Universidad Nacional de Colombia.
- Mejía, Daniel; Uribe, María José; & Ibáñez, Ana María. (2011). *Una evaluación del Programa de Consolidación Integral de la Macarena PCIM* (Vol. documentos CEDE Número 13). Bogotá, D. C., Colombia: UNIANDES.
- Molano, Alfredo. (1989). Aproximación al proceso de colonización de la región del Ariari - Guejar - Guayabero. En Autores Centro de Estudios Sociales — CES— Facultad de Ciencias Humanas Universidad Nacional de Colombia, *La Macarena: reserva biológica de la humanidad* (pp. 281 - 304). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Osorio, A., Sacristán, F., & Villa, P. (2009). *Agenda Ambiental Municipal*. La Macarena: Alcaldía Municipal.
- Reyes, A., & Duncan, G. (2009). Plan de Consolidación de La Macarena. Bogotá, D. C., Colombia.
- Rincón, John Jairo (2015). *Colonos, Campesinos e institucionalidad local. Poblamiento y estructuración socio espacial del municipio de La Macarena, Meta. 1950 – 2012*. Manuscrito inédito, Bogotá: Cinep.
- UAESPNN [UAESPNN - Dirección Territorial Amazonía Orinoquía]. (2005). *Plan de Manejo Básico Parque Nacional Natural Sierra de La Macarena*. San Juan de Arama – Meta, Colombia: UAESPNN.
- WOLA. (10 de enero de 2013). Consolidar “Consolidación”: *Se tambalea el plan de Colombia para gobernar los territorios abandonados*. Recuperado de <https://www.wola.org/es/analisis/consolidar-consolidacion-se-tambalea-el-plan-de-colombia-para-gobernar-los-territorios-abandonados/>

IV.

Potencialidades para la paz de las organizaciones sociales de base en Tumaco, Nariño

Andrés Aponte
Javier Benavides

POTENCIALIDADES PARA LA PAZ DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES DE BASE EN TUMACO, NARIÑO

INTRODUCCIÓN

En este documento se presentan los principales hallazgos del estudio de caso del municipio de Tumaco (Nariño), desarrollado en el marco de un proyecto más amplio cuyo propósito general fue analizar las potencialidades de las organizaciones sociales de base en contextos locales fuertemente afectados por la violencia señalados como “críticos” para la construcción de la paz: Tumaco, La Macarena y San Vicente del Caguán.

En términos generales, los resultados de este estudio de caso demuestran:

- Además de exógena y tardía (segunda mitad de la década de 1990) la presencia de las FARC en el municipio ha estado orientada por intereses predominantemente económicos (capitalizar las rentas de todos los eslabones de la cadena productiva de la coca) y no ha logrado traducir su poder bélico en poder político. A pesar de que militarmente derrotó a los reductos del paramilitarismo que quedaron luego de su desmovilización, las condiciones socioterritoriales ajenas a lo que había sido su histórica capacidad de conectarse con las problemáticas agrarias de las zonas de colonización mestiza no le han permitido insertarse social y políticamente. En consecuencia, las FARC han desplegado una ofensiva militar que, básicamente, ha tenido a la población civil como su principal objetivo.

- Al tratarse de un espacio que ha sido ocupado ancestralmente por una población mayoritariamente afrodescendiente sin ninguna relación previa con la economía cocalera, el desarrollo de esta actividad en gran medida fomentada por las FARC a través del asentamiento de colonos provenientes del sur del país ha generado una serie de conflictos entre comunidades negras y guerrilla alrededor del uso y apropiación de la tierra que han implicado, primero, una mayor victimización de la población civil y, segundo, rupturas y divisiones al interior de las mismas comunidades que han visto alteradas sus prácticas culturales y organizativas.
- Las históricas prácticas culturales, su arraigo colectivo al territorio y la estructura productiva del municipio ha dado lugar a una comunidad con bases organizativas fuertes que ha contado tanto con las capacidades como con las oportunidades para emprender procesos de movilización social de gran impacto, incluso, en momentos en que el conflicto armado se ha recrudecido. Sin embargo, enfrenta serios desafíos para desarrollar a cabalidad su potencial: la victimización de líderes sociales y miembros de estas organizaciones, la imposibilidad de acceder al poder por las prácticas clientelistas predominantes y las divisiones internas que existen en algunas de estas organizaciones.

CONDICIONES INICIALES Y EMERGENCIA DEL CONFLICTO

La configuración territorial del municipio de Tumaco se inició de manera temprana (mediados del siglo XIX) y se consolidó previamente a la inserción de los grupos armados ilegales al calor de distintos ciclos económicos (madera, tagua y palma, especialmente) que dieron lugar a nuevas dinámicas de apropiación territorial y exacerbaron los conflictos por el uso y propiedad de la tierra en una zona donde históricamente ha predominado una lógica de trabajo y propiedad colectiva²⁵.

Esta exacerbación de conflictos coincidió con cambios institucionales y decisiones nacionales con efectos locales en términos de una acelerada integración simbólica, política y territorial del municipio al país.

²⁵ Para una descripción más detalladas de algunos períodos del proceso de configuración territorial de la subregión del Pacífico se pueden consultar: Agudelo, Hoffman y Rivas (1999); Restrepo (1999); Oslender (1999; 2008); Rodríguez (2015); Agudelo (2005); Castillo (2007).

Integración simbólica. La promulgación de una legislación favorable a las minorías del país expresadas en la Constitución de 1991, la Ley 70 de 1993 y el Decreto 1475 de 1995, ampliaron los mecanismos de voz de las comunidades negras y se abrió una ventana de oportunidad para reclamar sus territorios colectivos a través de la figura de la Consejos Comunitarios.

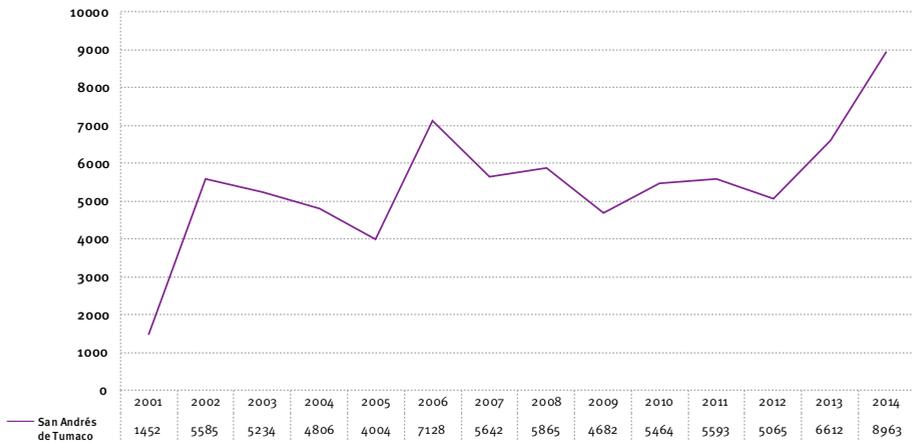
Integración territorial. Luego de 45 años de esfuerzos, en 1995 se terminó de construir la carretera que comunica a Tumaco con Pasto y, por esa vía, al resto del país.

Integración política. Las reformas descentralizadoras dotaron de mayores recursos a la administración local al mismo tiempo que distintos planes buscaron hacer del pacífico una zona estratégica para el desarrollo del país.

En el marco de esta acelerada integración al país, el municipio se insertó al mapa nacional del conflicto armado de manera tardía resultado de la valoración estratégica que adquirió la región, principalmente, para las FARC, en el marco de los golpes militares que la Fuerza Pública le propinó en el sur del país y los espacios que perdieron en el Urabá por la ofensiva paramilitar. Estos dos factores transformaron el accionar de las FARC en Tumaco e incentivaron su estabilización a través de la creación de las columnas Daniel Aldana y Mariscal Sucre. Además, hicieron que el territorio se convirtiera en un escenario atractivo para otros grupos armados ilegales en razón de las ventajas comparativas que ofrece para el desarrollo de las diferentes etapas de la economía de la coca, pues no solo cuenta con los suelos para el cultivo, sino que también su geografía tiene las condiciones idóneas para instalar laboratorios —por la espesura de la selva— y establecer rutas de embarque para su comercialización internacional gracias a la gran cantidad de esteros y brazos de los ríos que hacen difícil el control estatal²⁶.

²⁶ Vicepresidencia de la República, 2009; Vásquez, Vargas y Restrepo, 2011; Rodríguez, 2015.

Figura 1. Hectáreas de coca en Tumaco, 2001-2014



Elaborada con datos del Sistema de Monitoreo de Cultivos Ilícitos.

UNA ZONA DE DISPUTA: DINÁMICAS E IMPACTOS DEL CONFLICTO

Estas condiciones iniciales en las que la guerrilla se insertó y expandió en el municipio terminaron por configurar a Tumaco como un territorio en disputa. Una mirada panorámica a la dinámica del conflicto armado da cuenta de esta situación. Entre 1991 y 2014 se presentaron en total 438 hechos de conflicto, de los cuales la mayoría de ellos se le atribuyen a la Fuerza Pública (49 %), a las FARC (43 %) y a los paramilitares (5 %). Sin embargo, en este municipio la mayoría de estos hechos corresponden a infracciones al DIH (68 %) y, en menor medida, acciones bélicas (32 %), lo cual demuestra que la población civil ha sido el eje de la disputa.

Al discriminar por tipo de hecho, la distribución de las acciones bélicas evidencia un predominio de las FARC (55 %) sobre las Fuerzas Armadas (38 %). Una tendencia que es aún más marcada si se observan las infracciones al DIH, lo cual demuestra la dramática victimización de civiles por parte de las FARC (40 %), seguido de los grupos paramilitares (26 %) y, en menor medida, la Fuerza Pública (21 %). La mayoría de estas infracciones al DIH atribuidas a las FARC corresponden a ataques contra bienes civiles (18 %), siembra de minas (16 %) y homicidio intencional a persona protegida (12 %).

Dinámicas del conflicto armado en Tumaco (1991-2014)

Figura 2. Acciones bélicas e infracciones al DIH – Tumaco

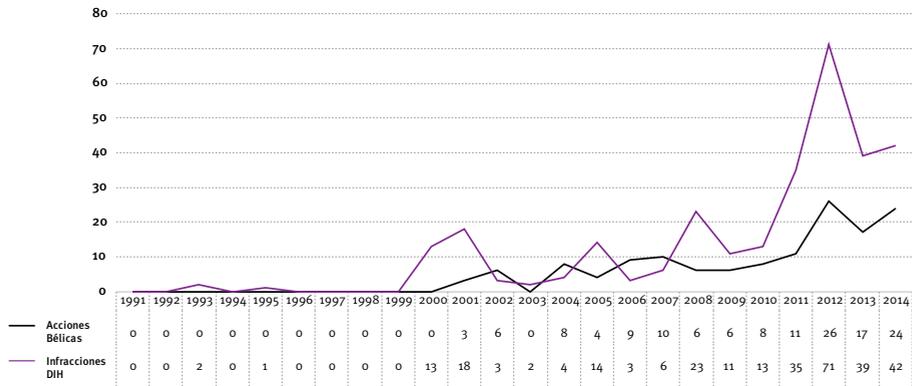
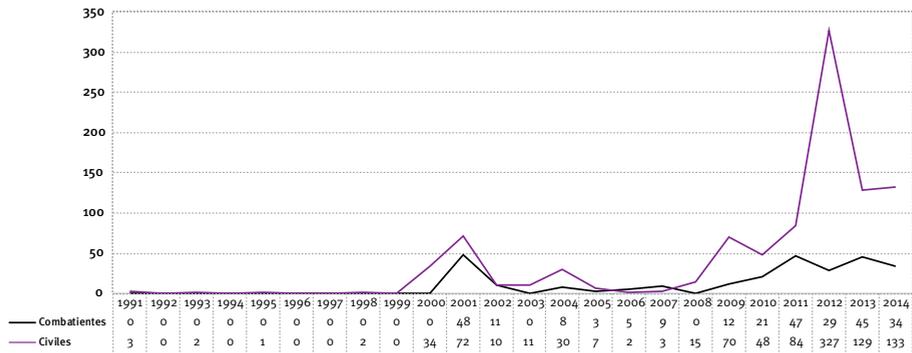


Figura 3. Víctimas combatientes y civiles en hechos de conflicto – Tumaco



Fuente: CINEP. Base de Datos de Dinámicas del Conflicto Armado

Figura 4. Modalidades infracciones al DIH – FARC. Tumaco

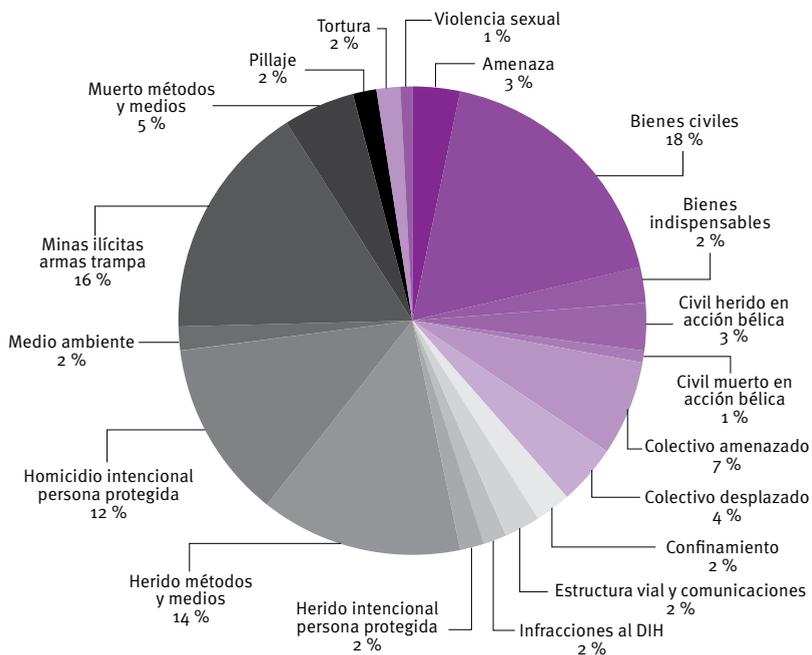
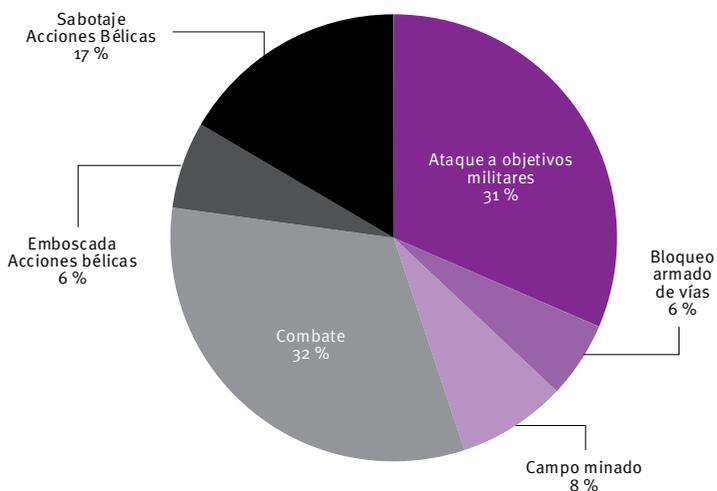


Figura 5. Modalidades acciones bélicas – FARC. Tumaco



Fuente: CINEP. Base de Datos de Dinámicas del Conflicto Armado

Figura 6. Modalidades infracciones al DIH – Fuerza Pública. Tumaco

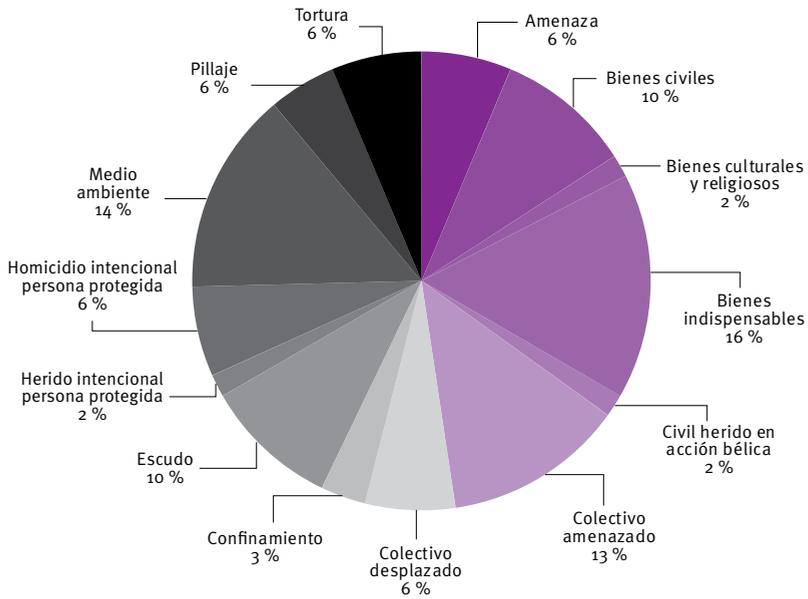
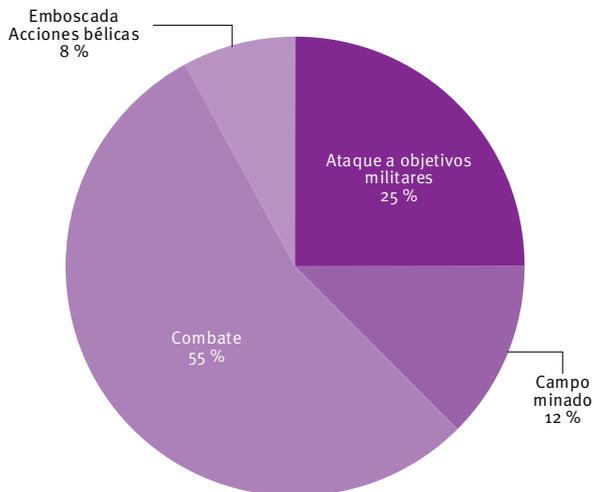


Figura 7. Modalidades acciones bélicas – Fuerza Pública. Tumaco



Fuente: CINEP. Base de Datos de Dinámicas del Conflicto Armado

Al observar la evolución del conflicto armado en el municipio, se evidencia que el aumento de la intensidad de la violencia tuvo lugar, particularmente, desde 2008 en adelante. Entre este año y el 2014 ocurrieron el 75 % de todos los hechos registrados en la serie temporal estudiada. Este aumento se atribuye a las acciones cometidas principalmente por las FARC tanto en términos militares como en los impresionantes niveles de victimización de los civiles en el marco del *Plan Renacer* (2008), con el cual buscó dos objetivos, uno local y otro nacional. En cuanto al objetivo local, el Plan Renacer buscó desplazar del territorio a las bandas criminales y recuperar parte del territorio que la guerrilla había perdido con la arremetida paramilitar. En cuanto a su objetivo nacional, el despliegue de estas acciones apuntó a enviar un mensaje nacional sobre su capacidad de fuego en un momento en el que los duros golpes que había recibido en el sur del país por parte de la Fuerza Pública indicaban lo contrario.

Si bien estos despliegues de poder militar demuestran la capacidad de fuego y de coerción que mantiene esta guerrilla en el municipio, a su vez expresan su incapacidad de insertarse social y políticamente en una región con unas características demográficas y culturales ajenas a su histórica capacidad de conectarse con las problemáticas agrarias de las zonas de colonización mestiza. Situación que da cuenta de una presencia más depredadora que social con profundas implicaciones tanto en la forma violenta en que esta guerrilla se ha relacionado con la población civil como en las estrategias que ha implementado para acumular poder político en un contexto en el que cada vez es más evidente una eventual firma de un acuerdo de paz con el Gobierno nacional. No en vano, varias de sus acciones se han dirigido en dos direcciones: una, aplicar una violencia sistemática en contra de los procesos organizativos y los líderes comunitarios (como lo retratan las muertes de Francisco Hurtado Cabezas, Pablo Gutiérrez, Armenio Cortés y recientemente Genaro García); y una segunda, dirigida a impulsar procesos organizativos paralelos, constituidos por colonos-cocaleros, a los Concejos Comunitarios por medio de las JAC, con el objeto de minarles su gestión y autoridad sobre el territorio²⁷.

EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS Y SOCIALES

Las comunidades de Tumaco cuentan con bases organizacionales fuertes resultado de la tradición cultural de la población afrodescendiente y su histórica capacidad de trabajo y acción colectiva cuya máxima expresión son los Consejos Comunitarios.

²⁷ Visitas de campo, 2015.

Movilización social

Uno de los indicadores de la capacidad de coordinación de las comunidades en este municipio se evidencia en la intensidad y los patrones históricos de la movilización social (Rodríguez, 2004). Según la información disponible en la base de movilización social del Cinep, en Tumaco se han presentado 111 eventos desde 1975, evidenciando un patrón que ha oscilado en el tiempo pero que ha mantenido una intensidad significativa, con un aumento impresionante hacia el año 2014.

La mayoría de estas movilizaciones ha sido protagonizada, en su orden, por pobladores urbanos (36 %), asalariados (24 %) y campesinos (15 %) cuyos reclamos han girado en torno a motivos como el incumplimiento de pactos o de leyes vigentes la exigencia de derechos (recientemente al de la vida y la integridad física con más fuerza) y políticas estatales que afectan a las comunidades.

Figura 8. Evolución y distribución por actores de la movilización social en Tumaco

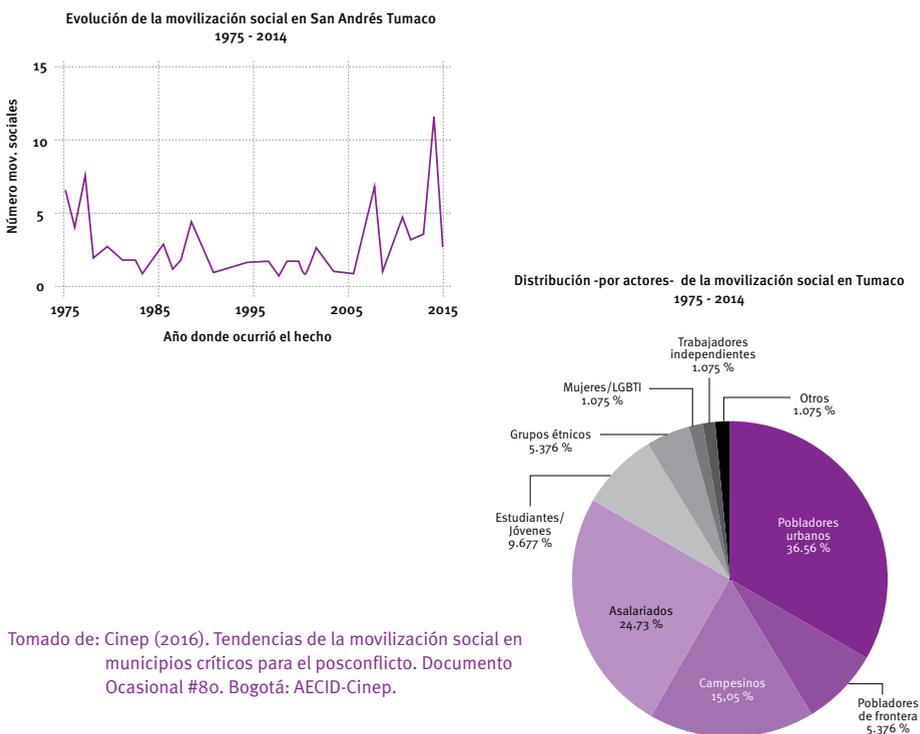


Tabla 1. Principales eventos de movilización social en Tumaco (1975-2014)

Fecha	Evento
1977	Trabajadores de Madenar ocuparon talleres, bodegas, depósitos de materia prima y todos los edificios de la empresa, tras la noticia de que los dueños se habían ido de Tumaco sin cancelar sus deudas. Esa empresa tenía 800 trabajadores de planta, más unos 3.000 empleados indirectos, así que su presencia era significativa en el puerto de Tumaco: era la principal fuente de empleo (fuera del sector administrativo) y dejó de operar porque, como era exclusivamente extractiva, cuando la madera empezó a escasear, disminuyó su rentabilidad.
1988	Después de un mes sin luz ni agua, la población [“blancos y negros, sector popular y comerciantes”] organizó un paro cívico —que fue liderado por el Comité Cívico Tumaco Alerta SOS—, durante el cual se leyó la “Proclama de Tumaco”, un manifiesto separatista que pasa una cuenta de cobro a la Nación que tiene en total abandono a los tumaqueños con un “profundo dolor de sentirnos huérfanos de la Patria”. Este paro, por su magnitud, por el eco que alcanzó en el país y por algunos de sus logros hace parte de la memoria organizativa del municipio y se llamó “el Tumacazo”. Las demandas por servicios públicos descendieron vertiginosamente desde los años 90.
1995	Campesinos, indígenas y afrocolombianos de 12 municipios de la costa y del piedemonte permanecieron 11 días en paro, bloqueando la vía Tumaco-Pasto para reclamar que se terminara de construir la carretera a Pasto, servicios de salud y educación (y colegios interculturales), interconexión eléctrica Tumaco-Pasto y medio ambiente.
2003	Las movilizaciones por derechos se visibilizan a partir de este año y se mantienen de manera sostenida. Distintos sectores sociales denuncian violaciones al DIH por parte de la guerrilla de las FARC (atentados contra infraestructura eléctrica que deja sin luz a más de 10 municipios costeros, asaltos a buses intermunicipales) y, a partir de 2010, los indígenas awá reclamarán en repetidas ocasiones el derecho a la vida.
2011	Marchas por la paz y contra la oleada de violencia en Tumaco que parece estar muy asociada con el despojo territorial a causa de macroproyectos de palma aceitera y camaronerías y también se relacionadas con un modelo discriminatorio racista de relaciones económicas, sociales y políticas.

Tomado de: Cinep/PPP (2016, p. 46)

Los consejos comunitarios

Precisamente, esta capacidad de movilización como un mecanismo para visibilizar demanda y presionar “desde abajo” cambios institucionales dio lugar a la institucionalización de los Consejos Comunitarios, la instancia organizativa más importante del municipio y de otros ubicado en regiones con una población mayoritariamente afrodescendiente.

Los Consejos Comunitarios se constituyen en la principal forma organizativa lo cual demuestra niveles de coordinación de segundo nivel más estables y significativos en comparación con La Macarena y San Vicente del Caguán. Contemplados en la Ley 70 de 1993, esta instancia organizativa emula la lógica organizativa de los resguardos indígenas (Hoffman, 2007).

Actualmente, existen 15 consejos comunitarios que cubren una superficie territorial de 265.048 hectáreas distribuidas en 225 veredas en las que viven 53.674 habitantes. Estos consejos son los encargados de regular el usufructo y mercado de las tierras asignadas familiar o individualmente, velar por la conservación de los recursos naturales y fortalecer la identidad etnocultural de las comunidades. Para este propósito, cuenta con una Junta Directiva elegida por los miembros de cada Consejo, que es la encargada de desarrollar las normas encaminadas a cumplir con sus objetivos. De esta forma, ha surgido entre los miembros de estos consejos una mayor toma de consciencia de nociones como el derecho propio, inspirado por prácticas culturales y étnicas particulares que algunas veces son más eficaces y legítimas que los mecanismos contemplados en la justicia ordinaria.

Tabla 2. Consejos comunitarios constituidos en Tumaco

Consejo comunitario	Área (has)	Población	Veredas
Acapa ²⁸	94.400	9.000	32
Bajo Mira Frontera	46.681	8.029	53
Alto Mira Frontera	28.000	7.677	42
Unión río Chagui	27.215	7.231	27
Unión río Rosario	10.648	6.840	15
Cortina Verde Mandela	1.204		5
Rescate las Varas	15.000	5.948	15

28 Comparte área con el Municipio de Francisco Pizarro y Mosquera.

Consejo comunitario	Área (has)	Población	Veredas
Veredas Unidas un bien común	13.170	1.309	3
Río Mejicano	13.274	2.918	4
Río Tablón Salado	3.115	1.028	5
Unión vereda del río Caunapi	5.000	1.500	14
Río Gualajo	2.775	712	4
Tablón Dulce	1.600	750	1
Imbilipi del Carmen	2.783	381	1
La Nupa	183	351	1

Fuente: “Acuerdo No. 019”, por Concejo Municipal de Tumaco, 2013.

A pesar de su fortaleza y de la legitimidad con la que cuentan en el municipio, recientemente estos Consejos Comunitarios han enfrentado algunos obstáculos y limitaciones para desarrollar todo su potencial organizativo. Con base en las entrevistas realizadas en campo, estos obstáculos se pueden clasificar en tres tipos.

Institucionales. La institucionalización y formalización de estas posibilidades organizativas alrededor de los Consejos Comunitarios ha representado una creciente burocratización de sus miembros y la monopolización de algunos de los liderazgos, lo que ha generado tensiones internas en el proceso de las comunidades negras. En este sentido, una de estas divisiones dio lugar a la creación de Recompas (la Red de Consejos Comunitarios del Pacífico Sur), que aglomera a los que no se sentían representados en el capítulo regional, Palenque Nariño.

Violentos. La enorme victimización en contra de los líderes comunitarios —sobre todo desde el año de 1999 hasta el presente, en el que se ha dado la muerte de más de cinco líderes— y las pretensiones de las FARC de incidir en su política interna ha generado nuevas divisiones y afectado sus procesos de democracia interna. En este contexto, se han presentado casos en los que miembros de las comunidades negras, en contra de lo que establece la ley que regula la propiedad colectiva de sus territorios, han vendido o puesto en arriendo tierras a los colonos cocaleros que, desde finales de la década de 1990, han llegado a la región con otras formas y prácticas organizativas.

Políticos. La participación y apuestas de estos movimientos ha sido limitada dada la desarticulación de los diversos procesos de las comunidades negras, las dificultades

al interior de los Consejos Comunitarios, una serie de expectativas generadas que no fueron colmadas y la incesante reproducción de prácticas clientelistas para poder acceder al poder. Además, a estas dificultades habría que añadir las aventuras electorales de sus dirigentes, que muchas veces estuvieron por fuera de la dinámica de la organización (Rosero, 2012; Helfrich-Bernal, 2000)

Nuevas formas organizativas

Sumado a los obstáculos anteriores, en el municipio ha tenido lugar una nueva dinámica organizativa agenciadas por los colonos cocaleros provenientes del sur del país en gran medida alentada por las FARC. Estos procesos se han institucionalizado a través de varias juntas de acción comunal ubicadas al interior de los Consejos Comunitarios y los resguardos indígenas en puntos ubicados al margen de la carretera que va de Pasto a Tumaco como Tangareal, Espriella, Candelilla, Llorente La Guayacana y San Juan de la Costa.

Además de generar tensiones y conflictos entre los modelos de desarrollo y el uso y propiedad de la tierra entre colonos y comunidades negras, algunas de estas nuevas expresiones organizativas han servido de base para promover candidatos y buscar incidir en los resultados electorales como se hizo evidente en los comicios de octubre de 2015, trasladando las fracturas sociales al campo político al promover las FARC sus propios candidatos en la localidad en contra de la voluntad de los pobladores. Sin embargo, como un indicador adicional de la incapacidad de las FARC de traducir su capacidad bélica en poder político, a pesar de las presiones y las amenazas, los resultados no fueron favorables para los candidatos que apoyaron.

IMPLICACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Los hallazgos del estudio de caso de Tumaco evidencian la fortaleza de las organizaciones sociales de base y una mayor capacidad de coordinación de sus pobladores en organizaciones de segundo nivel como lo son los Consejos Comunitarios. Sin embargo, también se señalaron cuáles son las principales problemáticas que enfrentan. A continuación, se sugieren algunas líneas de acción para potenciar la organización social en este municipio.

Los factores asociados al conflicto armado son los que en mayor medida afectan las capacidades de las comunidades. La impresionante victimización de líderes sociales por parte de las FARC y las precarias condiciones de seguridad han

obligado a las comunidades, en primer lugar, a transformar las exigencias que visibilizan a través de las movilizaciones sociales y, en segundo lugar, a invertir gran parte de su capital social en resistir al conflicto armado. Ambas dinámicas han retrasado la agenda social y política de las comunidades y afectado sus dinámicas organizativas.

Esto implica pensar en esquemas de reparación a muchos de estos líderes y miembros de organizaciones sociales, y generar un esquema de protección especial para la labor de estas personas teniendo en cuenta que se trata de un territorio donde existen condiciones para que se perpetúen grupos armados al margen de la ley, y en los que muy posiblemente queden algunas disidencias de las FARC que no están interesadas en desmovilizarse en razón de la rentabilidad del negocio del narcotráfico. En este sentido, resulta fundamental un esquema de recuperación de la seguridad orientada por principios distintos a aquellos que informen las mismas estrategias dirigidas a las zonas históricas de las FARC.

Las organizaciones sociales no han logrado traducir su capital social en capital electoral aunque lo han intentado en varias ocasiones. Las dinámicas clientelistas y los altos costos (materiales y simbólicos) de hacer política se lo han impedido. En este sentido, ante una eventual firma de un acuerdo de paz con las FARC, resulta fundamental implementar rápidamente algunos de los mecanismos que se contemplan en el pre-acuerdo de participación política; especialmente, aquellos encaminados a promover la creación de partidos políticos locales con apoyo financiero del Estado, sin desconocer las rivalidades y la competencia que se ha estructurado entre diversas lógicas organizativas en el territorio y los posibles revanchismos que pueden tener lugar con la firma de la paz entre comunidades negras y colonos.

A nivel de los Consejos Comunitarios, es fundamental impulsar y destacar su importancia no solamente en su dimensión de gestión, sino como entidades concretas en el territorio con intereses políticos, una importante capacidad para resolver distintos tipos de conflicto a través de lógicas de derecho propio que son más eficientes y legítimas que las regulaciones estatales.

Un primer paso para avanzar en la dirección correcta sería impulsar procesos de fortalecimiento de la democracia interna de estos Consejos, la cual se ha visto seriamente afectada por dinámicas como una excesiva burocratización la perpetuación de ciertos líderes que monopolizan cargos y, claramente, la incidencia de las FARC. Además, es importante reconocer legalmente los mecanismos de resolución de conflictos inscritos en la lógica de derecho propio, con la intención de generar vasos comunicantes con las otras formas de regulación estatal presentes en el municipio.

BIBLIOGRAFÍA

- Agudelo, Carlos (2005). *Retos del multiculturalismo en Colombia. Política, inclusión y exclusión de poblaciones negras*. Medellín: IRD, ICANH y IEPRI. La carreta Editores.
- Agudelo, Carlos; Hoffman, Odile; & Rivas, Nelly. (1999). *Hacer política en el pacífico Sur: Algunas Aproximaciones* [Documento de trabajo no. 39. CIDSE]. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/cidse/Documento39.pdf>
- Castillo, Luis Carlos. (2007). *Etnicidad y nación. El desafío de la diversidad en Colombia*. Cali, Colombia: Universidad del Valle.
- Concejo Municipal de Tumaco. Acuerdo N° 019. Por medio del cual se hacen unos ajustes al Plan de Desarrollo de la Administración Municipal de Tumaco 2012-2015 (2013). Recuperado de <http://tumaco-narino.gov.co/apc-aa-files/61616166346535623838616166343139/acuerdo-n-019.pdf>
- Cinep/PPP. (2016) *Tendencias de la Movilización Social en Municipios Críticos para el Posconflicto*. Principales hallazgos. Bogotá: AECID- Cinep/PPP.
- Helfrich-Bernal, Linda. (2000). Elecciones: entre gamonalismo y civismo. El caso de Tumaco en la costa Pacífica. *Territorios*, (4), 39-51.
- Hoffmann, Odile. (2007). *Comunidades negras en el pacífico colombiano. Innovaciones y dinámicas étnicas*. Quito: IFEA-IRD. Ediciones Abya-Yala.
- Oslender, Ulrich. (1999). Espacio e identidad en el Pacífico colombiano. En Juana Camacho y Eduardo Restrepo (Eds.), *De montes, ríos y ciudades: territorios e identidades de la gente negra en Colombia* (pp. 25-48). Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Oslender, Ulrich. (2008). *Comunidades negras y espacio en el Pacífico Colombiano. Hacia un giro geográfico en el estudio de los movimientos sociales*. Bogotá: Universidad del Cauca, Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca; Instituto Colombiano de Antropología e Historia.

- Restrepo, Eduardo. (1999). *Hacia la periodización de la historia de Tumaco*. En Michel Agier, Manuela Álvarez, Odile Hoffmann y Eduardo Restrepo (eds.), *Tumaco haciendo ciudad* (pp. 64-67). Cali: ICANIRD-Universidad del Valle.
- Rodríguez, José Darío (2015). *Génesis, actores y dinámicas de la violencia política en el Pacífico nariñense*. Bogotá: Cinep-ODECOFI.
- Rodríguez, Stella. (2004). Movimiento étnico afrocolombiano en el quehacer político de Tumaco. *Análisis Político*, (52), 90-102.
- Rosero, Edgar. (2012). Continuidades y discontinuidades del clientelismo y del familismo en la forma de hacer política en Tumaco. *Sociedad y Economía*, (22), 231- 260.
- Vásquez, Teófilo; Vargas, Andrés; y Restrepo, Jorge (Eds). (2011). *Una vieja guerra en un nuevo contexto. Conflicto y territorio en el sur de Colombia*. Bogotá: Cinep-ODECOFI.
- Vicepresidencia de la República. (2009). *Dinámica reciente de la violencia en la Costa Pacífica nariñense y caucana y su incidencia sobre las comunidades afrocolombianas*. Bogotá, D. C., Colombia: Vicepresidencia de la República.

V.

¿Cómo potenciar órdenes
locales para construir la
paz en Colombia?

Víctor Barrera

¿CÓMO POTENCIAR ÓRDENES LOCALES PARA CONSTRUIR LA PAZ EN COLOMBIA?

RECOMENDACIONES Y RUTAS DE ACCIÓN

En este último capítulo se proponen un conjunto de recomendaciones y rutas de acción para el fortalecimiento de las instituciones estatales a nivel local y la promoción de mecanismos democráticos de gobernabilidad territorial en contextos subnacionales fuertemente afectados por la violencia en Colombia. Se espera con ello contribuir a volver operativo el concepto de *paz territorial* explicado por el Alto Comisionado para la Paz, Sergio Jaramillo (2013), en los siguientes términos:

- Lo que necesitamos es imponer una lógica de inclusión e integración territorial, basada en una nueva alianza entre el Estado y las comunidades para construir conjuntamente institucionalidad en el territorio. “Institucionalidad” entendida nuevamente no solo como la presencia de unas entidades estatales, sino como el establecimiento conjunto de unas prácticas y normas que regulen la vida pública y produzcan bienestar. (Jaramillo, 2013, p. 5).

Estas recomendaciones se fundamentan en las premisas analíticas y principales hallazgos del estudio comparado entre San Vicente del Caguán, Tumaco y La Macarena, realizado por el Cinep y financiado por el KTF del Banco Mundial. Tienen un horizonte temporal de corto plazo (2 años) en el que se espera puedan reportar resultados visibles con bajos costos políticos y económicos. Sin embargo, están encaminadas a generar las condiciones mínimas necesarias para emprender acciones de mayor impacto y magnitud en el mediano y largo plazos. Su objetivo es promover condiciones de gobernabilidad democrática en contextos subnacionales afectados por la violencia en Colombia donde persistirán legados, positivos y negativos, de la guerra.

Estas recomendaciones parten por reconocer que cualquier esfuerzo por asegurar mejores condiciones de gobernabilidad y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia debe responder a una estrategia nacional escalonada y secuencial fundamentada en el involucramiento activo de las comunidades y organizaciones sociales que cumpla con un triple propósito:

- *Potenciar* aquellas capacidades que ya existen en muchas de las regiones y localidades relacionadas con los mecanismos de regulación y gestión que a nivel comunitario han desarrollado sus pobladores.
- *Articular* estos esfuerzos tanto a nivel horizontal (generar mayor diálogo entre organizaciones sociales y comunitarias) como vertical (de estas organizaciones con el Estado en sus distintos niveles).
- *Recuperar*, a través de una respuesta institucional adecuada, los vacíos de poder que puedan quedar luego de la desmovilización de las FARC en tanto ha sido una organización que ha cumplido un rol arbitrario pero funcional en términos militares y policiales, particularmente en las periferias rurales de algunos de estos municipios.

POTENCIAR LAS CAPACIDADES EXISTENTES

Objetivo 1: *en muchas de las regiones y localidades afectadas por la violencia, potenciar aquellas capacidades que ya existen relacionadas con los mecanismos de regulación y gestión que a nivel comunitario han desarrollado sus pobladores.*

Aunque existen variaciones entre los municipios e, incluso, al interior de ellos a nivel de veredas, el país cuenta con organizaciones comunitarias y sociales que han desarrollado normas de convivencia con el fin de regular distintos ámbitos de la vida colectiva en el marco de jurisdicciones territoriales definidas donde, por lo general, las instituciones del Estado han sido débiles o no han tenido presencia y los grupos armados ilegales han buscado imponer su control sobre la población civil.

Sin embargo, a pesar de contar con una larga tradición en el país, la organización comunitaria ha venido perdiendo relevancia por múltiples circunstancias que van

mucho más allá de la variable violencia. De acuerdo a la evidencia recogida durante esta investigación, la escasez de recursos derivados de las precarias condiciones materiales, la excesiva personalización de los liderazgos, la falta de interés de los jóvenes de participar en estas organizaciones y la fuerte estigmatización que ha recaído sobre muchas de estas Juntas de Acción Comunal han llevado a esta situación. Por lo tanto, estamos ante un enorme potencial a punto de ser desaprovechado. Sin duda, *el país requiere con urgencia reinventar el modelo de desarrollo comunitario que cuenta con más de cinco décadas de vigencia.*

Propuesta 1. *Capacitar a los líderes comunitarios en técnicas de resolución alternativa de conflictos con el ánimo de cualificar aquellas habilidades que han adquirido sobre la base de un aprendizaje basado en la lógica de ensayo y error con sus comunidades.*

Ante un eventual escenario de instituciones formales desacreditadas o que enfrentan serios límites en el ámbito local, las instituciones comunitarias y el poder reputacional que sus líderes han construido durante décadas de trabajo resultan aliados fundamentales. Para este propósito, se requiere invertir en este tipo de enlaces con el ánimo de potenciar posibles roles de intermediación aprovechando el conocimiento directo del terreno.

Esto resulta especialmente útil en un contexto en el que la desactivación de una fuerza coercitiva como las FARC podría dar lugar a la emergencia de nuevos conflictos comunitarios que se han mantenido a la sombra en contextos en los que difícilmente se va a poder garantizar una presencia inmediata de jueces y juzgados en estos territorios. Se trata, entonces, de aprovechar el poder reputacional de estos líderes y adecuarlos a las nuevas exigencias que, en materia de impartición de justicia alternativa, suponen un escenario posacuerdo.

Propuesta 2. *Mejorar la capacidad de gestión administrativa de las organizaciones de segundo y tercer nivel, que se sustentan en las Juntas de Acción Comunal con la perspectiva de apoyarse en ellas para la ejecución de proyectos y prestación de servicios a nivel local.*

Muchas de estas Juntas de Acción Comunal y las organizaciones de segundo y tercer nivel en las que se agrupan cuentan con una larga historia de un manejo adecuado de recursos financieros recaudados entre las mismas comunidades a través del cobro de cuotas de afiliación, peajes para el mantenimiento de las vías que han construido o impuestos a los activos que son propiedad de sus afiliados (ganado,

por ejemplo). Sin embargo, persisten dificultades de orden técnico en cuanto a la sistematización y formalización de estos registros que permitan respaldar su experiencia. Esto implica, por ejemplo, que muchas veces no sean tenidas en cuenta en las asignaciones presupuestales tanto de agencias de cooperación internacional como de programas del gobierno.

Propuesta 3. *Establecer una estrategia adecuada para la formalización, gestión, sostenibilidad y manejo de los bienes públicos que han proporcionado las mismas comunidades en muchos de sus territorios.*

Los pocos bienes públicos que existen en muchas de las regiones afectadas por el conflicto armado han sido el resultado de las gestiones que las comunidades han emprendido para solucionar necesidades básicas: puentes, carreteras interveredales, escuelas e incluso puestos de salud. Lo anterior implica que el Estado debe integrar en sus estrategias de provisión de bienes públicos y servicios sociales que se han contemplado —por ejemplo, en el plan de respuesta rápida— un componente en el que reconozca y formalice muchos de estos bienes sin perder de vista que, además de la provisión, las comunidades han sido las encargadas de evitar su deterioro y, por lo tanto, han garantizado su sostenibilidad.

Propuesta 4. *Promover un mayor involucramiento de los jóvenes rurales en actividades de desarrollo y liderazgo comunitario.*

Uno de los aspectos más críticos en relación con la sostenibilidad de los modelos de gestión y organización comunitarias tiene que ver con las dificultades para generar un relevo de los liderazgos. Muchos presidentes de Juntas de Acción Comunal se perpetúan en sus cargos no necesariamente por un interés de “captura”, sino simplemente porque no hay quién los reemplace. Los jóvenes, sus agendas e intereses, pocas veces consideran la actividad comunitaria como una apuesta atractiva.

Se trata, entonces, de reducir estas brechas intergeneracionales a través de campañas que involucren de manera activa a los jóvenes rurales en este tipo de asuntos comunitarios. Una buena estrategia de involucramiento podría estar orientada hacia el uso de nuevas tecnologías y la promoción de medios de comunicación comunitarios que contribuya a la ampliación de las fuentes de información en muchos municipios en los que, por lo general, los medios oficiales suelen estar al servicio de intereses políticos definidos.

Propuesta 5. *Promover una campaña que contribuya a superar la estigmatización de organizaciones comunitarias y sociales en territorios afectados por el conflicto armado.*

A pesar de la dramática vulnerabilidad de muchos de los líderes comunitarios y sociales en regiones fuertemente afectadas por el conflicto armado, se ha generado una fuerte estigmatización en su contra. Se trata de una situación que deja a los pobladores en el peor de los mundos. Por una parte, la inversión que destina el Estado nacional y el gasto social de las administraciones locales, por lo general irrisorios, no tienen en cuenta este tipo de organizaciones en la medida que se asume que estos recursos tendrán como último beneficiario al actor armado. Por el otro, el actor armado ejerce una fuerte presión sobre aquellas comunidades que pretenden gestionar recursos bien sea de programas sociales del Estado nacional o ante la administración local, toda vez que supone un riesgo pues se consideran apoyos sociales que se otorgan bajo una lógica contrainsurgente que pone en riesgo sus intereses.

De manera consistente con varios de los contenidos que se perfilan en el pre-acuerdo sobre participación política, una de las tareas inmediatas tiene que ver con la necesidad de reconocer los niveles de vulnerabilidad y los costos humanos que ha tenido el conflicto armado para los líderes comunitarios y sociales del país.

ARTICULAR LAS CAPACIDADES SOCIALES Y COMUNITARIAS AL ESTADO LOCAL Y NACIONAL

Objetivo 2. *Articular las capacidades sociales y comunitarias instaladas en las regiones tanto a nivel horizontal (generar mayor diálogo entre organizaciones sociales y comunitarias) como vertical (de estas organizaciones con el Estado en sus distintos niveles).*

Las capacidades que las comunidades y organizaciones sociales han desarrollado de manera autónoma en las regiones afectadas por el conflicto suelen tener un alcance territorial limitado y se enfrentan a factores exógenos que fragmentan el capital social (v.g. tensiones entre distintas formas organizativas promovidas tanto por los grupos armados como por la oferta estatal). Además, estas iniciativas no pueden “escalar hacia arriba”, toda vez que no encuentran canales adecuados, primero, para conectarse con otras iniciativas sociales que pueden compartir sus

mismos objetivos y, segundo, para articularse con los espacios institucionales que el Estado ha establecido a nivel local para la toma de decisiones a través de mecanismos de democracia representativa o participativa.

Actuar en estos dos sentidos permitiría generar eslabonamientos entre capacidades y normas sociales con las instituciones estatales y de representación y participación política.

En el primer caso, la articulación horizontal resulta necesaria en la medida en que si bien existe una densidad organizativa aceptable y, a veces, sorprendente en municipios afectados por la violencia, existe a su vez una gran diversidad en cuanto a las capacidades, trayectorias, agendas políticas y simpatía por los mecanismos y valores democráticos que tienen estas organizaciones.

En el segundo caso, articulación vertical. Los desmanes de la Fuerza Pública en contra de la población civil, particularmente en las regiones de presencia histórica de las FARC, y la incapacidad del sistema político local de representar adecuadamente los intereses sociales y a las veredas más alejadas del casco urbano han afectado la legitimidad de las instituciones estatales y han aumentado la brecha entre estas y las comunidades.

En lo que sigue, se proponen algunas acciones para generar mayores sinergias entre las organizaciones sociales y de estas con las instituciones del Estado:

Propuesta 6. *Racionalizar la oferta estatal en materia de participación ciudadana de acuerdo a las demandas y las formas organizativas que se han gestado en los territorios.*

El actual diseño institucional en materia de participación difícilmente responde a las expectativas que tienen algunos tomadores de decisión, particularmente aquellos que están sentados en la mesa de negociaciones de La Habana. Colombia cuenta con una sofisticada normatividad y una oferta institucional amplia pero dispersa. De ahí la necesidad de racionalizar la oferta de los mecanismos de participación en clave de las expresiones organizativas propias de los territorios. Esto implica un giro sustancial en términos de la necesidad de buscar una mayor articulación de la oferta estatal a las demandas ciudadanas y no al revés, como tradicionalmente se ha pretendido en el país.

Además, se requiere que la instauración de aquellas instancias, si bien obligatorias, esté sujeta a un marco de incentivos positivos que hagan de estas mecanismos atractivos, lo cual ayudaría a romper con la dinámica según la cual los alcaldes las implementan más orientados por el riesgo que les representa no hacerlo (v.g. un proceso disciplinar), que por los beneficios que estas puedan reportar.

Propuesta 7. *Reformas al régimen municipal para garantizar una adecuada gestión territorial del gobierno local, una mayor representación política de las periferias rurales en los concejos municipales y facilitar la inversión pública en estos territorios.*

Una de las fallas del proceso de descentralización en Colombia ha sido las restricciones de orden técnico que este supone en distintos aspectos básicos para un adecuado funcionamiento de las unidades subnacionales (personal, infraestructura, generación de recursos propios, etc.).

Consciente de esta situación, por iniciativa del Ministerio del Interior durante el primer período presidencial de Juan Manuel Santos, se aprobó la Ley 1551 de 2012 con la cual se buscó ajustar la legislación que regulaba algunos aspectos básicos del régimen municipal (Ley 136 de 1992). Este nuevo marco normativo sin duda tuvo aciertos, pero dejó varios temas por tratar en reformas posteriores que son fundamentales en este momento para pensar en la generación de eslabonamientos entre las organizaciones sociales y las entidades del estado del ámbito local.

Propuesta 7.1. Impulsar los convenios solidarios.

Uno de sus aciertos, sin duda, fue el establecimiento de convenios solidarios que permite la cofinanciación de obras públicas entre la administración local y las Juntas de Acción Comunal. En términos prácticos, como se observó en uno de nuestros estudios de caso (San Vicente del Caguán), se trata de una medida que ha contribuido a disputarle el monopolio de la contratación a aquellos agentes que, gracias a sus conexiones políticas y experiencia, acaparaban gran parte del desarrollo de las obras públicas.

Sin embargo, al ser un mecanismo cuya implementación depende de la voluntad del Gobierno de turno y de la disponibilidad de recursos del presupuesto municipal, ello no permite desarrollar todo su potencial. A su vez, al estar sujetos a un tope máximo de asignación de recursos, muchas veces se generan desacuerdos relacionados sobre quién se gana el crédito de las obras que se realizan con ese dinero. Aun

así, el mecanismo constituye una instancia de articulación que se traduce en una inversión pública que, finalmente, se encuentra vigilada y ejecutada por las mismas comunidades.

Resultaría conveniente, entonces, ampliar los recursos disponibles para establecer este tipo de convenios basados en una lógica de asignación progresiva de recursos consistente en que asignaciones iniciales atadas a buenos resultados puedan dar lugar a asignaciones posteriores de mayor cuantía que puedan desencadenar círculos virtuosos de inversión social. Este elemento de progresividad, además de inducir un horizonte temporal de mediano y largo plazo a quienes gestionan y ejecutan estos recursos, minimiza la posibilidad de casos de corrupción toda vez que existe la posibilidad de restringir asignaciones futuras si las asignaciones pasadas no se vieron reflejadas en buenos resultados.

Propuesta 7.2. Pensar en categorizaciones de los municipios más ajustadas a sus realidades locales.

Uno de los vacíos normativos que se percibe en esta ley tiene que ver con el hecho de que se avanza muy poco en la definición de criterios más adecuados para la categorización municipal. De esta manera, sigue faltando un instrumento clave al momento de diseñar una estrategia de delegación de atribuciones y competencias ajustada a las capacidades reales de los Gobiernos locales.

En este sentido, la ley ofrece una clasificación municipal tentativa basada en las posibilidades fiscales y reagrupa las seis categorías existentes en tres grupos más generales (grandes municipios, municipios intermedios y municipios básicos). Sin embargo, estableció que el régimen de competencias y atribuciones para cada uno de estos municipios se debería desarrollar a través de una nueva reforma, cuya propuesta debería presentarse en el transcurso de los dos años posteriores a la emisión de esta ley.

No obstante, casi cinco años después, no se conoce todavía el contenido de esta iniciativa. Ante esta oportunidad, en primer lugar, debería contemplarse una clasificación más desagregada, particularmente, de aquellos municipios que según esta legislación cabrían en la categoría de básicos que, en total, cubren cerca del 90% de todos los municipios del país.

En segundo lugar, debería agregarse el criterio de la extensión territorial en relación con el ejercicio de la autoridad a nivel municipal. Se trata de un reclamo constante de muchos alcaldes que han insistido en las dificultades que encuentran para integrar a las lógicas de la cabecera municipal a aquellas poblaciones ubicadas en las veredas más alejadas.

Propuesta 7.3. Introducir un principio de representación territorial en los concejos municipales

La enorme desconexión que se percibe en términos institucionales y políticos entre casco urbano y periferias rurales en municipios con grandes extensiones territoriales es causa, y a la vez consecuencia, de las dificultades que encuentran muchas organizaciones comunitarias para incidir en los asuntos públicos a través de los mecanismos de participación ciudadana y de las instancias de decisión contempladas por la democracia representativa. Dado que en muchos municipios las elecciones se definen con los votos del casco urbano, quienes resultan elegidos no tienen incentivos para responder a las necesidades de la población ubicada en los corregimientos y veredas.

Por esta razón, resultaría conveniente concebir reformas especiales para los municipios encaminados a fortalecer la representación política de las periferias rurales en las instancias de decisión como el concejo. La propuesta iría entonces dirigida a generar una reforma del sistema político local que introdujera un principio de representación territorial en los concejos, de modo que las veredas y corregimientos pudieran incidir en discusiones relacionadas con la destinación de las inversiones públicas o la actualización del cobro de impuestos que pudieran redundar en mayores beneficios para sus territorios. Este mecanismo resultaría particularmente útil en municipios en los que, por su extensión territorial y la dispersión de la población rural, existen barreras enormes para interactuar con el casco urbano.

Propuesta 8. *Impulsar laboratorios de democracia en los territorios priorizados.*

En una etapa avanzada de la desmovilización en la que exista mayor certeza sobre la ubicación, número y necesidades de los excombatientes, se podrían implementar lo que denominamos laboratorios de democracia: espacios de deliberación pública donde confluyan ex miembros de las FARC, sectores de la clase política local, Gobierno nacional y miembros de la sociedad civil organizada

del ámbito submunicipal. El objetivo del espacio sería discutir y definir asuntos concretos como la destinación de recursos de inversión especial otorgados por el Gobierno nacional para las regiones más fuertemente afectadas por el conflicto o proponer nuevos modelos de gestión territorial que respondan de manera más eficiente a las necesidades de paz y desarrollo.

En primer lugar, se conciben como espacios donde los acuerdos que se construyan se harían sobre la base de recursos económicos y políticos ampliados, de modo que no alterarían drásticamente los equilibrios de poder vigentes en estos municipios. En segundo lugar, se podrían ajustar a la racionalización de los espacios de participación sugerida en la propuesta 6. En tercer lugar, serían mecanismos de inclusión que contribuirían a superar las desconfianzas mutuas y facilitarían una discusión más pragmática de los asuntos de interés público. Y, en cuarto lugar, permitirían que se generaran pautas democráticas de relacionamiento entre viejos y nuevos jugadores, especialmente en el ámbito local donde su proximidad ha terminado por convertirlos en una suerte de “enemigos íntimos”. Serían el espacio adecuado para que, por una parte, los jugadores ya establecidos en la arena política local reconocieran la legitimidad de los nuevos jugadores y, por la otra, que éstos últimos desarrollaran las habilidades políticas necesarias (negociación, formación de coaliciones, capacidades, etc.) que les facilite su posterior ingreso y desempeño en la arena electoral.

RECUPERAR LOS VACÍOS DE PODER DE MANERA DIFERENCIAL

Objetivo 3. *Recuperar, a través de una respuesta institucional adecuada, los vacíos de poder que puedan quedar luego de la desmovilización de las FARC, en tanto ha sido una organización que ha cumplido un rol arbitrario, pero funcional, en términos militares y policiales particularmente en las periferias rurales de algunos de estos municipios.*

No se puede desconocer que las FARC han logrado configurarse como un elemento de autoridad, particularmente, en aquellas regiones en las que han tenido una presencia por décadas. En este sentido, además de un grupo armado que ha cometido crímenes de lesa humanidad a gran escala, se trata de una guerrilla cuyo trasfondo cultural y organizacional le ha permitido integrar una fuerte tradición rural, insertarse con éxito en las zonas de colonización campesina y capitalizar gran parte de los agravios locales que han surgido como resultado del fracaso de los procesos

de colonización dirigida por el Estado y los diferentes ciclos de represión estatal basados en la estigmatización de diversas comunidades campesinas.

El Estado debe superar, entonces, un desafío doble: (i) diseñar un proceso de DDR ajustado a la historia organizacional de las FARC que minimice los riesgos de criminalización y reincidencia; y, (ii) implementar un esquema de recuperación territorial diferenciado de acuerdo al grado de control territorial, social y político que ha logrado esta guerrilla.

Propuesta 9. *Una estrategia de desmovilización, desarme y reintegración (DDR) ajustada a la naturaleza organizacional de las FARC.*

La lógica colectiva, el arraigo identitario y el origen abrumadoramente rural de los miembros de las FARC, sumado a la enorme desconfianza que se ha construido frente al Estado en razón de los trágicos fracasos de negociaciones previas y de la socialización de sus miembros con una ideología “anti-sistema”, haría necesaria una estrategia de DDR basada en al menos cuatro características.

- Prestar mayor atención a la generación de oportunidades económicas, sociales y políticas orientadas hacia el ámbito rural y con un especial énfasis en los mandos medios de la guerrilla, y a la oferta de seguridad física y jurídica dirigida a excombatientes; (ii) basarse en desmovilizaciones colectivas que mantengan la cohesión de los frentes del grupo armado por un período de tiempo, pero encaminada a potenciar su disposición colectiva en actividades comunitarias y civilistas concretas; (iii) asegurar espacios de inclusión política diferenciados para los mandos medios y combatientes rasos; (iv) volcar la institucionalidad pertinente hacia el ámbito rural.

Propuesta 10. *Esquemas diferenciales de recuperación social y de la seguridad en los vacíos de poder que puedan quedar luego de la desmovilización de las FARC.*

La implementación de una estrategia de recuperación debe tener en cuenta los distintos grados de control territorial, social y político que han construido las FARC en las regiones donde han tenido presencia. De manera provisional, se podrían advertir dos tipos de escenarios.

El primero corresponde a aquellas zonas en las que las FARC han tenido una presencia histórica y, por lo tanto, se han configurado como un actor que ha dirimido con éxito múltiples problemáticas comunitarias ganando cierto margen de legitimidad ante algunos sectores sociales. Ante este tipo de situaciones, resultaría conveniente pensar en un esquema más bien progresivo en el que la capacidad de regulación que ha logrado el grupo armado se traslade paulatinamente a instancias civiles. Esto implicaría hacer efectivas y fortalecer las autoridades submunicipales, que si bien se contemplan en varias disposiciones del régimen municipal muchas veces no se han puesto en marcha por distintas situaciones: el riesgo de operar como autoridad civil en contexto de presencia de las FARC, falta de personal, de recursos, etc.

La segunda situación corresponde a regiones en las que las FARC si bien han tenido una presencia importante, no han logrado conectarse con los agravios locales ni tampoco insertarse en las dinámicas de las comunidades, de modo que sus normas carecen de cualquier tipo de legitimidad y son vistas como imposiciones arbitrarias que vulneran a gran escala la seguridad de la población civil. Ante este tipo de situaciones, la estrategia de recuperación del territorio debe tener una orientación encaminada a atender eventuales procesos de criminalización de algunos miembros de las FARC y el copamiento de los espacios controlados militarmente por esta guerrilla por las denominadas bandas criminales, interesadas en disputarse el monopolio de todos los eslabones de la cadena productiva de la coca y de otras economías ilegales.

Tabla 1. Síntesis de las recomendaciones

Objetivo 1

Potenciar aquellas capacidades que ya existen en las regiones afectadas por el conflicto relacionadas con mecanismos de regulación y gestión que a nivel comunitario han desarrollado sus pobladores.

Diagnóstico	Rutas de acción
<p>Aunque existen variaciones entre los municipios e, incluso, al interior de ellos a nivel de veredas, existe un enorme potencial democratizador representado en organizaciones comunitarias y sociales que han desarrollado normas de convivencia con el fin de regular distintos ámbitos de la vida colectiva en el marco de jurisdicciones territoriales definidas donde, por lo general, las instituciones del Estado han sido débiles o no han tenido presencia y los grupos armados ilegales han buscado imponer su control sobre la población civil.</p> <p>Sin embargo, la excesiva personalización de los liderazgos, la falta de interés de los jóvenes y la fuerte estigmatización que ha recaído sobre muchas de estas organizaciones limitan el desarrollo de su potencial.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Capacitar a los líderes comunitarios en técnicas de resolución alternativa de conflictos con el ánimo de cualificar aquellas habilidades que han adquirido sobre la base de un aprendizaje basado en la lógica de ensayo y error con sus comunidades. 2. Mejorar la capacidad de gestión administrativa de las organizaciones de segundo y tercer nivel que se sustentan en las Juntas de Acción Comunal con la perspectiva de apoyarse en ellas para la ejecución de proyectos y prestación de servicios a nivel local 3. Establecer una estrategia adecuada para la formalización, gestión, sostenibilidad y manejo de los bienes públicos que han proporcionado las mismas comunidades en muchos de sus territorios. 4. Promover un mayor involucramiento de los jóvenes rurales en actividades de desarrollo y liderazgo comunitario. 5. Promover una campaña que contribuya a superar la estigmatización de organizaciones comunitarias y sociales en territorios afectados por el conflicto armado.

**Objetivo 2**

Articular las capacidades sociales y comunitarias instaladas en las regiones tanto a nivel horizontal (entre las organizaciones) como vertical (relaciones organizaciones-Estado).

Diagnóstico

Las capacidades que las comunidades y organizaciones sociales han desarrollado de manera autónoma en las regiones afectadas por el conflicto suelen tener un alcance territorial limitado y se enfrentan a factores exógenos que fragmentan el capital social (v.g. tensiones entre distintas formas organizativas promovidas tanto por los grupos armados como por la oferta estatal). Además, estas iniciativas no pueden “escalar hacia arriba” toda vez que no encuentran canales adecuados, primero, para conectarse con otras iniciativas sociales que pueden compartir sus mismos objetivos y, segundo, articularse con los espacios institucionales que el Estado ha establecido a nivel local para la toma de decisiones a través de mecanismos de democracia representativa o participativa.

Rutas de acción

1. Racionalizar la oferta estatal en materia de participación ciudadana de acuerdo a las demandas y las formas organizativas que se han gestado en los territorios.
2. Reformar el régimen municipal para garantizar una adecuada gestión territorial del Gobierno local, una mayor representación política de las periferias rurales en los concejos municipales y facilitar la inversión pública en estos territorios. Se prevén los siguientes mecanismos:
 - 2.1. Vigorizar la oferta de los convenios solidarios: incrementar los recursos disponibles y adecuar su asignación a criterios de progresividad según logros exitosos de asignaciones previas.
 - 2.2. Pensar en categorizaciones de los municipios más ajustadas a sus realidades locales.
 - 2.3. Introducir un principio de representación territorial en los concejos municipales.
3. Impulsar laboratorios de democracia en los territorios priorizados.

Objetivo 3

Recuperar el territorio bajo esquemas diferenciales de intervención para evitar vacíos de poder teniendo en cuenta el papel que han tenido las FARC en la regulación de distintas dimensiones de la vida social de algunas comunidades rurales.

Diagnóstico

Además de ser un grupo armado que ha cometido crímenes de lesa humanidad a gran escala, las FARC han sido un actor cuyo trasfondo cultural y organizacional le ha permitido integrar una fuerte tradición rural, insertarse con éxito en las zonas de colonización campesina y capitalizar gran parte de los agravios locales que han surgido como resultado del fracaso de los procesos de colonización dirigida por el Estado y los diferentes ciclos de represión estatal basados en la estigmatización de diversas comunidades campesinas.

Sin embargo, el control territorial, social y político que ha logrado este grupo armado ha sido diferencial. Mientras que en algunas regiones de más reciente inserción su presencia ha sido de orden estrictamente militar y policial, en otras —sus regiones históricas— se ha configurado como un actor que ha dirimido con éxito múltiples problemáticas comunitarias ganando cierto margen de legitimidad ante algunos sectores sociales.

Rutas de acción

1. Una estrategia de desmovilización, desarme y reintegración (DDR) ajustada a la naturaleza organizacional de las FARC.

1.1. Prestar mayor atención a la generación de oportunidades económicas, sociales y políticas orientadas hacia el ámbito rural y con un especial énfasis en los mandos medios de la guerrilla.

1.2. Basarse en desmovilizaciones colectivas que mantengan la cohesión de los frentes del grupo armado por un período de tiempo.

1.3. Asegurar espacios de inclusión política diferenciadas para los mandos medios y combatientes rasos.

1.4. Volcar la institucionalidad pertinente hacia el ámbito rural.

2. Desarrollar esquemas diferenciales de recuperación social y de seguridad, de acuerdo al grado de control territorial, social y político que han logrado las FARC.

2.1. Regiones históricas. La estrategia debería enfatizar en un tránsito más bien progresivo de regulaciones que paulatinamente sea garantizada por instancias civiles.

2.2. Regiones de inserción reciente. Una acción inmediata encaminada a la minimización de problemáticas como una creciente criminalización de algunos miembros de las FARC y desarticulación de los grupos armados ilegales que pudieran copar vacíos de poder.

BIBLIOGRAFÍA

Jaramillo, Sergio (2013). La Paz Territorial. Conferencia dictada en la Universidad de Harvard el 23 de marzo de 2013.

**POTENCIALIDADES PARA LA
PAZ DE LAS ORGANIZACIONES
SOCIALES Y COMUNITARIAS EN
TRES MUNICIPIOS AFECTADOS
POR EL CONFLICTO ARMADO**

•
Fernán González, Dorly Castañeda
& Víctor Barrera (coordinadores)



Esta publicación presenta los principales hallazgos de un estudio de tres municipios colombianos (San Vicente del Caguán, Tumaco y La Macarena) representativos de dinámicas y lógicas diferenciadas de inserción y acción de los grupos armados. El propósito fundamental del estudio fue analizar las potencialidades de las organizaciones sociales de base en contextos locales fuertemente afectados por la violencia.

Los resultados y las recomendaciones que se derivan informan sobre las condiciones concretas en las que tendría lugar la reconstrucción de la institucionalidad local. Se identifican las fuerzas de cambio (reales y potenciales) que ya están operando en estos contextos y que constituyen la materia prima básica a partir de la cual se debería iniciar un proceso de construcción de paz territorial que escale de *abajo hacia arriba*.

ISBN: 978-958-644-212-1



Centro de Investigación y Educación Popular/
Programa por la Paz (CINEP/PPP)
Carrera 5 No. 33 B - 02. Bogotá. Colombia.
Teléfono: (571) 245 61 81 - Fax: (571) 287 90 89
Sitio web: www.cinep.org.co
Email: cinep@cinep.org.co