



Facultad de Derecho y Ciencia Política
Licenciatura en Relaciones Internacionales

Tesina de Grado

*El Programa de las Naciones Unidas para el
Desarrollo (PNUD) y la construcción de la paz en
Nariño, Colombia: un enfoque sobre la
participación de la sociedad civil en el período
2010-2014*

Alumno: Matías Gastón Truchet – L.U: 36268

Dirección: Profesor y Lic. Martín Soto Payva

Co-Dirección: Mg. Nicolás Rodríguez

Santa Fe, Febrero de 2018, Argentina

ÍNDICE

Agradecimientos	5
Introducción	7
a. Panorama general	7
b. Planteamiento del problema	9
c. Planteamiento de la Pregunta, Objetivo e Hipótesis de investigación	10
a. Pregunta General	10
b. Objetivo General	10
c. Hipótesis General	10
d. Justificación del tema	11
a. El recorte espacial: el departamento de Nariño	11
b. El recorte temporal: primera presidencia de Juan Manuel Santos (2010-2014)	12
e. Antecedentes a la investigación	13
f. Mapa conceptual	14
g. Metodología de la investigación	15
a. Justificación del diseño metodológico	15
b. Cuadro de operacionalización	16
c. Elección de los casos de estudio	17
d. Sesgos de la investigación	18
Capítulo I. Marco Teórico	19
a. Definición de Construcción de la Paz	19
a. Antecedentes y evolución	20
b. La <i>construcción de la paz</i> y sus relaciones con la <i>diplomacia preventiva</i> , el <i>establecimiento de la paz</i> y el <i>mantenimiento de la paz</i>	24
c. Dos conceptos similares pero distintos: <i>construcción de la paz</i> y <i>construcción del Estado</i>	25
d. La <i>construcción de la paz</i> en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	26
b. Definición de Sociedad Civil	27
a. La <i>sociedad civil</i> y las Relaciones Internacionales	29
b. La <i>sociedad civil</i> y la <i>construcción de la paz</i>	31
c. Definición de Conflicto	32
Capítulo II. El conflicto armado en Colombia	34
a. El conflicto armado interno en Colombia	34

a.	Resumen y panorama general	34
b.	Antecedentes y origen	35
c.	Actores intervinientes en el conflicto	40
b.	El departamento de Nariño	44
a.	Información general	44
b.	Rasgos políticos y administrativos	44
c.	Rasgos económicos	45
d.	Rasgos sociales	46
c.	El conflicto armado en Nariño	47
a.	Actores del conflicto armado en Nariño	49
b.	Impacto del conflicto armado en Nariño	52
d.	Análisis del conflicto armado en Nariño	54
a.	Año 2010	56
b.	Año 2011	57
c.	Año 2012	59
d.	Año 2013	60
e.	Año 2014	61
Capítulo III. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la construcción de la paz		64
a.	El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: ¿qué es el PNUD?	64
b.	El PNUD en Colombia	65
a.	Contexto del trabajo del PNUD con Colombia	66
c.	El PNUD y la estrategia de construcción de la paz	68
a.	El PNUD y la estrategia de construcción de la paz en Colombia	69
d.	El PNUD y la sociedad civil	70
a.	¿Por qué el PNUD trabaja con la sociedad civil?	70
e.	Análisis de la estrategia de construcción de la paz del PNUD	71
a.	Documentación oficial referida a la sociedad civil	71
b.	Conceptualización de sociedad civil	76
Capítulo IV. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y los programas de construcción de la paz		81
a.	El PNUD y los programas de construcción de la paz en Nariño, 2010-2014	81
a.	Programa ART-REDES (2008-2013)	81
b.	Programa Fortalecimiento de Capacidades Locales para la Construcción de la Paz	

en el departamento de Nariño (2009-2013)	97
c. Programa Alianzas Territoriales para la Paz y el Desarrollo (2014-2016)	112
Conclusiones	119
Bibliografía	126

AGRADECIMIENTOS

Los agradecimientos que siguen son una forma minúscula de devolver todo el cariño, la ayuda y el soporte recibido que permitieron poner fin a una etapa.

Están dirigidos a aquellos que han tenido una influencia directa en todo este proceso. Por esa razón, seré injusto, ya que son incontables las personas (conocidas y anónimas) que han brindado sus palabras justas para mantenerme en el camino propio. A todas ellas, más que gracias. Sinceramente no me alcanzan las palabras para expresar mi eterna gratitud hacia todos, pues, en verdad, *las palabras nunca son lo mejor para estar desnudos*. Ustedes y yo, sabemos lo que cada uno aportó.

En primer lugar, quiero agradecer a mi director de tesis, el profesor y licenciado Martín Soto Payva, por toda su paciencia y tiempo, por animarse a ordenar mi confusión y enseñarme lo que implica realizar una tesis.

También agradecer a mi codirector y amigo, el magíster Nicolás Rodríguez, por su entrega incondicional para guiarme en la elaboración de mi tesis, por sus correcciones a toda hora del día (y la noche), por tomarse el trabajo de enseñarme a ser un profesional distinto, y por enseñarme que las opciones de vida son infinitamente múltiples. Gracias por ser mi mentor.

Agradezco a Carlos Rivera, del área de Comunicaciones del PNUD Colombia, por su total predisposición a brindarme información. Sin su ayuda, todo habría sido más difícil.

A María Josefina Paviotti, colega de la Ciencia Política y amiga mía, que con una sonrisa se dispuso absolutamente a ayudarme y encuadrarme metodológicamente, aun cuando ella transitaba su tesis doctoral.

Agradecer a todos mis amigos y amigas incondicionales, cuya amistad me dio fuerzas cuando no la tuve:

- A Sofía, Danilo, Marcos, Nicolás, Teodoro, Sebastián, Lucas y Leandro, que fueron pacientes y me enseñaron la importancia de la amistad. Gracias por trascender juntos el tiempo.
- A Andrés, Imanol, Leandro, Germán, Andrés Muriel, Martín, Gina, Agustina y Natalia, cuya insistencia para terminar la tesis me recordó lo que debía hacer y me hizo buscar la fuerza necesaria para enfocarme en mi deber. Gracias por la comprensión y el empuje.
- A Cristian, Bruno, Augusto y Juan Cruz, quienes siempre estuvieron presentes y me dieron su mano cuando la necesité. Las conversaciones y horas enfocadas en la tesis me ayudaron a transitar su elaboración. Gracias por viajar juntos por el camino universitario. Vamos por más caminos.

- A Javier Pedretti, que supo leer por qué me costaba hacer la tesis. Gracias por compartir conmigo todas las charlas y las bicicleteadas gastronómicas por calle Ituzaingó luego del trabajo. Todo eso me permitió avanzar.
- A Nicolás Alesso, por su apoyo, predisposición y palabras de aliento en la recta final. Tu alegría me contagió.

A mi compañera, Sofía Baulia, por zambullirse en mí y desvelar todos los misterios, darme su mano y caminar junto a mí hacia la luz. Gracias por la paciencia, el apoyo, el sostén, los retos, las palabras de aliento, la comprensión. Gracias por todo, es quedarme corto. Tu fuerza es inspiradora.

A mi familia, la base de todo. Gracias por ser pacientes ante mis fracasos, por el apoyo, por no dejar de insistir, por pedirme más y por saber que podía dar más. Gracias por recordarme el camino con su ejemplo silencioso. A mi papá, por la compañía y la comprensión. A mi mamá, por la exigencia y por confiar en que todo iba a salir bien. A Mauri, por transmitirme fuerza y convicción con su ejemplo. A Santi, por recordarme lo que significa la voluntad y la constancia. A Ángela, por creer siempre en mí. A todos, gracias por la espera.

Por último, a la vida. Todos los días, gracias.

INTRODUCCIÓN

a. Panorama general

El fin de la Guerra Fría a inicios de la década de 1990 planteó nuevas amenazas a la seguridad global, impactando en la institucionalidad del sistema internacional e inaugurando una nueva etapa en el campo de la resolución de los conflictos armados.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) debió afrontar un nuevo escenario, caracterizado por tensiones y enfrentamientos entre actores no estatales dentro de las fronteras de un mismo Estado.

Al respecto, Wallensteen y Sollenberg (2001, en Paris 2004) apuntaron que las guerras civiles representaron el 94% de todos los conflictos armados disputados en la década de 1990. Por su parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2002, en París, óp. cit.) señaló que al comienzo del Siglo XX, aproximadamente el 90% de las víctimas de guerra eran soldados, mientras que, en contraste, durante la última década del Siglo XX, alrededor del 90% de las personas muertas en conflictos armados fueron civiles.

Para abordar este panorama de conflictividad intra-estatal, la ONU propuso en 1992 una agenda para la construcción de la paz a través de su entonces Secretario General Boutros Boutros-Ghali.

A pesar de no ser un concepto nuevo, la irrupción de la *construcción de la paz* en el seno de Naciones Unidas resignificó las intervenciones de esta organización en materia de paz y seguridad y marcó la orientación de la agenda de la comunidad internacional por las siguientes décadas, al definirla como “medidas destinadas a individualizar y fortalecer estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz a fin de evitar una reanudación del conflicto” (Boutros Boutros-Ghali, 1992, pp. 12-13).

Las primeras intervenciones de construcción de la paz de la ONU fueron enmarcadas en la teoría de la paz liberal, bajo cuyos principios se promovió la instauración de un sistema de instituciones políticas y democráticas, el respeto a los derechos humanos, una buena gobernabilidad y la liberalización de la economía como los anclajes suficientes para estabilizar las zonas de conflictos y alcanzar la paz (Zaum, 2012. En Rodríguez, 2015).

No obstante, como señala Rodríguez (ibíd., p. 2), “estos enfoques fracasaron en identificar los factores de conflicto de base tales como las divisiones étnicas, el acceso a los recursos y las grandes disparidades en la distribución de las riquezas”, lo que permitió la persistencia de los conflictos, como los de Ruanda o Sierra Leona, y el surgimiento de voces críticas de las teorías de la paz liberal.

Las críticas apuntaron al dominio de los enfoques prefabricados¹ de corte occidental en las estrategias de paz (McCandless, 2013); la universalidad de las teorías liberales y su indiferencia hacia los procesos culturales endógenos de formación del Estado en las realidades de los países en posconflicto (Doe, 2009); y la imposición de instituciones no nativas por sobre la estructuración de instituciones híbridas que complementen elementos locales que gocen de un mínimo de legitimidad (Sisk, 2013).

A partir de las posturas críticas se emprendió la revisión del concepto *construcción de la paz*, que a través de una serie de documentos de Naciones Unidas entre los años 1994 y 1995 abrió la puerta para la consideración de variables como el desarrollo, los derechos humanos o el medio ambiente para abordar los análisis de la paz. Esta nueva perspectiva holística estableció comprender a la paz como una construcción social, identificar las causas de los conflictos internos y trabajar en la reestructuración de los Estados, por medio del apoyo puntual de Naciones Unidas en el terreno del conflicto.

Uno de los organismos de la ONU encargado de emprender acciones de construcción de la paz desde este enfoque multidimensional, fue el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que por medio de la articulación con los gobiernos y la cooperación internacional, buscó fortalecer las capacidades locales de las comunidades, lograr la cohesión social y el empoderamiento de las naciones, haciéndolas más inclusivas y resilientes a los conflictos internos y externos.

En paralelo a la evolución del concepto *construcción de la paz*, hacia fines del Siglo XX y principios del Siglo XXI, nuevos actores políticos -estatales y no estatales- que tradicionalmente no tenían incidencia en las relaciones interestatales comenzaron a adquirir mayor gravitación internacional, lo que originó otro tipo de vinculaciones externas e impulsó nuevos escenarios para los cuales las acciones de política internacional tuvieron que cambiar (Miranda, 2005). Uno de esos actores fue la *sociedad civil*, que a través de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y movimientos sociales impulsó la denuncia y el debate de temas sensibles para incidir en la toma de decisiones y en la planificación de las agendas de gobierno.

La ONU no fue ajena a este proceso y en el año 2000, durante la Cumbre del Milenio, el Secretario General Kofi Annan reconoció el papel central de la sociedad civil al afirmar que

¹ La autora utiliza el término inglés *template-driven approaches*, cuya traducción literal es *enfoques basados en plantillas o modelos*. Hace alusión a enfoques que parten de prácticas de construcción de la paz que han funcionado en determinado contexto y por ese motivo son tomadas de modelo, promoviendo su implementación y réplica en otros lugares del mundo. McCandless hace una crítica de dichas perspectivas por considerarlas carentes de contenido contextualizado según la realidad de aplicación de las políticas de construcción de la paz. Aquí utilizamos el término *prefabricados* ya que lo consideramos más adecuado para comprender la idea planteada.

No sólo dais vida al concepto de ‘Nosotros los Pueblos’, en cuyo nombre se redactó la Carta; sino también nos traéis la promesa de que el ‘poder del pueblo’ puede hacer que la Carta funcione para todos los pueblos del mundo en el Siglo XXI. (PNUD, 2001, p. 1)

Esta nueva escena multilateral y su reconocimiento en el ámbito de Naciones Unidas, permitió a la sociedad civil ir abriendo canales y espacios de acción dentro del mismo sistema de Naciones Unidas. Concretamente, en el campo de la construcción de la paz del PNUD, la sociedad civil intervino con la “puesta en marcha de diversos enfoques y programas de la institución, facilitando información, elaborando propuestas y movilizándolo a la sociedad” (Mesa, 2011, p. 76, en Serbin, 2011).

Por consiguiente, a partir de una comprensión global de cómo construir la paz en contextos de conflicto armado, el PNUD promovió estrategias de construcción de la paz apoyándose en una diversidad de actores políticos, entre ellos, la sociedad civil, convirtiéndola en un actor de relevancia al momento de implementar acciones de construcción de la paz.

b. Planteamiento del problema

Históricamente, Colombia se ha caracterizado por el alto grado de violencia de su cultura política, que desde la época de las independencias de América a principios del Siglo XIX hasta mediados del Siglo XX, su sistema político bipartidista reforzó a través de los sucesivos enfrentamientos entre los partidos Liberal y Conservador.

En las décadas de 1940 y 1950, determinados acontecimientos y procesos políticos y sociales llevaron a que hacia finales de 1950, estallara en Colombia un conflicto armado entre el Estado y diferentes grupos guerrilleros.

El desarrollo del enfrentamiento armado por determinadas vías causó que para la década de 1980, comenzaran a participar otros actores -como el narcotráfico y las facciones paramilitares-, generando una situación de violencia interna entre Estado y actores no estatales que afectó -y afecta- a la sociedad colombiana y a la región.

A pesar de los numerosos intentos por poner fin al conflicto tanto de parte del Estado como de la guerrilla, éste ha perdurado, provocando la muerte de unos 180.000 civiles y 40.000 combatientes de los grupos armados, 25.000 desapariciones forzadas, 27.000 secuestros, 2.000 masacres, 5.000 niños reclutados y 4 millones de desplazados².

² Ver el sitio <http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/countryinfo/#Desafíos>.

Si bien este ha sido el panorama global, el conflicto armado ha asumido diferentes matices e intensidades según la región. Entre las zonas más afectadas se encuentra el suroeste colombiano, área que limita con la frontera con Ecuador. Particularmente, el departamento de Nariño ha sido uno de los más impactados por la confrontación tanto a nivel nacional como regional, debido a las características de su entramado social, la primarización de su economía, el estado de sus instituciones y las condiciones geográficas.

El organismo de las Naciones Unidas en Colombia encargado de coordinar las estrategias para la construcción de la paz ha sido el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En Nariño, el PNUD ha estado trabajando desde el año 2007, quien a través de una serie de temáticas que apunten a disminuir el conflicto, ha diversificado sus acciones articulando el trabajo con diferentes actores estatales y no estatales, desde un enfoque territorial.

Partiendo desde el panorama presentado, nos surge la pregunta sobre cómo fue la estrategia que implementó el PNUD respecto de la participación de actores de la sociedad civil en la construcción de la paz en Nariño, Colombia, durante el período 2010-2014. De esta manera, se plantea como objetivo de investigación la descripción de la estrategia del PNUD implementada en Nariño, Colombia, durante el período 2010-2014, respecto de la participación de actores de la sociedad civil en la construcción de la paz.

c. Planteamiento de la Pregunta, Objetivo e Hipótesis de investigación

a. Pregunta general

¿Cómo fue la estrategia que implementó el PNUD respecto de la participación de actores de la sociedad civil en la construcción de la paz en Nariño, Colombia, durante el período 2010-2014?

b. Objetivo general

Describir la estrategia del PNUD implementada en Nariño, Colombia, durante el período 2010-2014, respecto de la participación de actores de la sociedad civil en la construcción de la paz.

c. Hipótesis general

Durante el período 2010-2014 en Nariño, Colombia, el PNUD implementó una estrategia de promoción de la participación de actores de la sociedad civil para lograr fortalecer la construcción de la paz.

d. Justificación del tema

En el campo de las Relaciones Internacionales, las dinámicas actuales se orientan cada vez más hacia procesos de articulación y de cooperación entre organismos internacionales, Estados y sociedad civil.

La irrupción de la sociedad civil en el sistema internacional como un actor político de impacto y movilización para el desarrollo y la paz, y la voluntad de los organismos internacionales de desarrollo de acercarse a los procesos desencadenados a nivel territorial, ha hecho que la complementariedad entre actores estatales y no estatales se vuelva un elemento fundamental en el área de la cooperación para la construcción de la paz.

Por este motivo, creemos importante estudiar procesos de construcción de la paz ejecutados a nivel territorial en articulación entre actores internacionales y actores no estatales, en tanto consiste un tema de actualidad para las Relaciones Internacionales y se presenta como una tendencia que demanda un análisis objetivo para extraer buenas prácticas y avanzar en el entendimiento de la resolución de los conflictos y la construcción y consolidación de la paz.

Por otra parte, la elección de Colombia para contextualizar el trabajo se debe a la intención de analizar estrategias de construcción de la paz en escenarios de conflictividad y violencia, por lo que consideramos relevante para la investigación su experiencia del conflicto armado. Dentro de Colombia, nos enfocamos en Nariño por el impacto que allí tuvo el conflicto y por la presencia tradicional del PNUD en éste departamento.

a. El recorte espacial: el departamento de Nariño

El análisis de ésta tesina estará circunscripto al departamento colombiano de Nariño. Nos hemos basado principalmente en un criterio histórico y en la profunda huella que el conflicto ha dejado en el pueblo nariñense, pero también en un criterio que propone la diversidad de los actores involucrados.

Dadas sus características sociales, económicas e institucionales, el departamento de Nariño ha sido el escenario ideal para que prosperara el surgimiento de diferentes guerrillas y fuerzas paramilitares, volviéndolo uno de los departamentos más afectados por el conflicto colombiano.

A su vez, la diversidad étnico-cultural de la población nariñense presenta grandes desafíos para la construcción de la paz, en tanto el conflicto repercute en comunidades culturales totalmente distintas.

Por otra parte, la geografía de Nariño ha facilitado el desarrollo de cultivos ilícitos, sumando al narcotráfico como otro de los actores del conflicto armado, en la medida que la lucha por la posesión

de las tierras y las vías de comunicación para el comercio de cocaína se han transformado en otros de los elementos que han alimentado el conflicto.

Por último, analizamos Nariño porque precisamente el PNUD trabaja allí en acciones de construcción de la paz.

Todos los aspectos mencionados serán desarrollados en los capítulos 2 y 3.

b. El recorte temporal: primera presidencia de Juan Manuel Santos (2010-2014)

Hemos decidido enmarcar la investigación en el período que abarca la primera presidencia de Juan Manuel Santos, es decir, entre los años 2010 y 2014.

Entre las razones del recorte temporal, destacamos que el cuerpo teórico de la ONU referido a la construcción de la paz logra consolidar una base conceptual en el año 2007 como consecuencia de un proceso de aprendizaje institucional de buenas y malas prácticas en términos de intervenciones para la construcción de la paz. Por ende, partir de un análisis desde entonces permitiría observar cuánto de aplicación tiene, o no, el concepto de *construcción de la paz*.

Además, si bien el PNUD ha estado trabajando en el departamento de Nariño desde el año 2007, es en el período 2009-2010 que se observa un crecimiento en la cantidad de sus programas de paz, entonces tomar como punto de partida el año 2010 nos permitiría tener un panorama más completo para estudiar. El motivo de poner como límite el año 2014 es pragmático: buscamos contar con datos nuevos y actualizados pero ya sistematizados.

e. Antecedentes a la investigación

A modo de antecedente a nuestra investigación, hemos encontrado diferentes centros de estudio y monitoreo que se dedican al análisis de conflictos, relevan la información desde el territorio y elaboran índices y estadísticas que permiten abordar el conflicto armado en Colombia y diseñar estrategias de construcción de paz.

En primer lugar, el Monitor Humanitario³ de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA) es una herramienta que permite recopilar y georreferenciar eventos de violencia armada y de desastres naturales sobre el territorio colombiano tanto a través de los años como mediante diferentes categorías de análisis.

Esta herramienta se alimenta de múltiples fuentes como medios de comunicación locales y nacionales, instituciones del Estado, organizaciones de la sociedad civil e información recopilada en terreno por socios humanitarios nacionales e internacionales, entre otros.

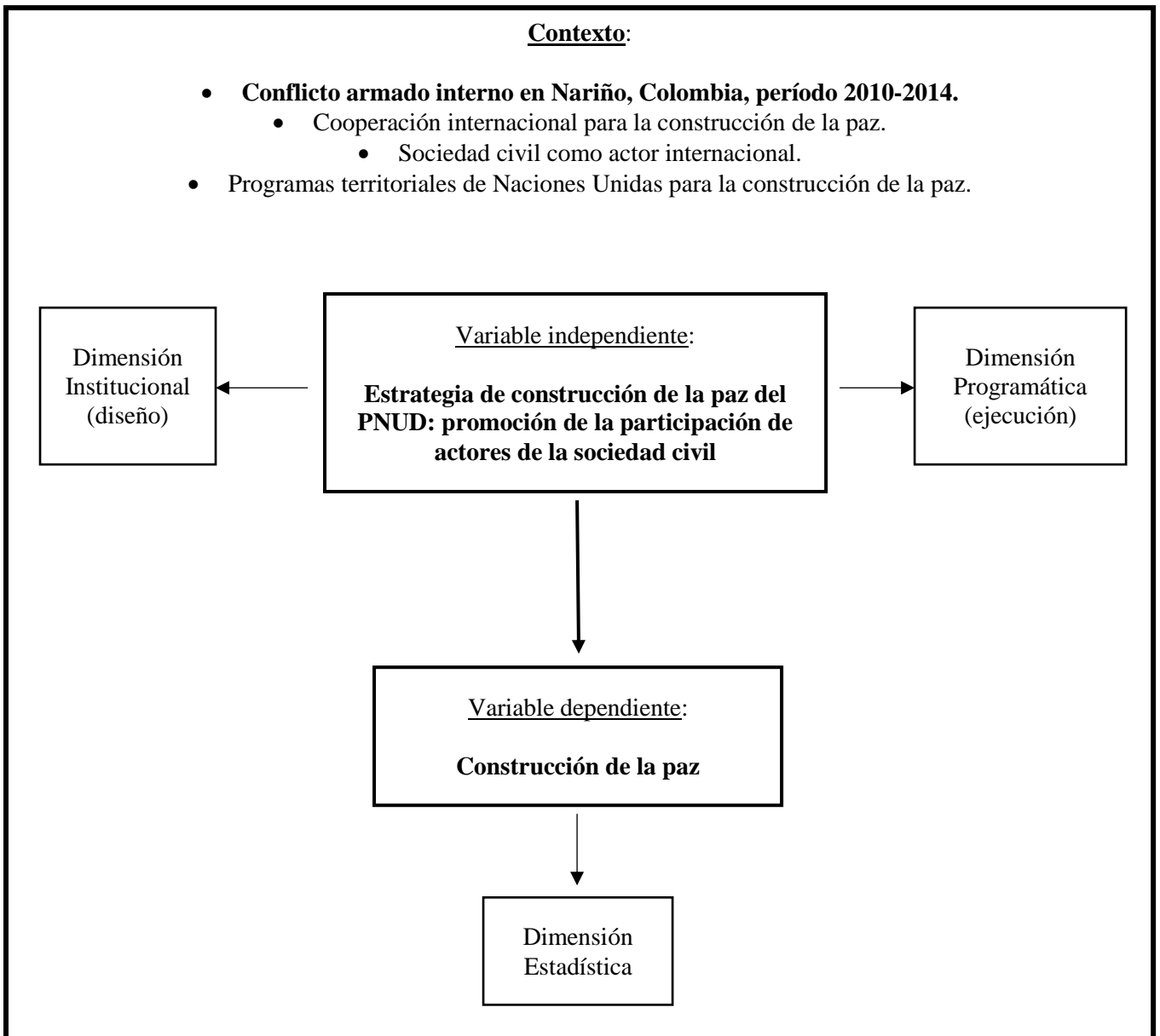
En segundo lugar, la Red Nacional de Información - Unidad para las Víctimas⁴ posibilita ver la información del conflicto armado y su violencia a partir del número de víctimas declaradas sobre el total del territorio colombiano o clasificada por departamentos, al tiempo que permite desagregar la información por año, tipo de hecho victimizante y enfoques diferenciales -género, ciclo vital, etnia o discapacidad-.

En este sentido, el trabajo del Monitor Humanitario de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas y de la Red Nacional de Información – Unidad para las Víctimas se considera como un antecedente a ésta tesina en la medida que aquí también se abordarán algunas variables inherentes a todo conflicto. Por este motivo, a su vez asumimos ambas herramientas como una fuente de información certera y oficial.

³ Página oficial disponible en <http://monitor.umaic.org/>.

⁴ Página oficial disponible en <https://rni.unidadvictimas.gov.co/>.

f. Mapa conceptual



g. Metodología de la investigación

a. Justificación del diseño metodológico

De acuerdo a la clasificación propuesta por Hernández Sampieri (2003), el trabajo se enmarcará dentro del modelo no experimental de investigación, debido a la ausencia de manipulación de las variables por parte del investigador.

Dentro de esta tipología, el estudio se caracterizará por su corte transeccional, en la medida que no se abordará el transcurso del tiempo como variable -característica de los estudios longitudinales-, sino que *se tomará una foto* de la estrategia de construcción de la paz del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) implementada en el departamento de Nariño en el período 2010-2014, con el objetivo de conocer y describir la vinculación y participación de la sociedad civil en la construcción de la paz. Por este motivo, consideramos que el trabajo será descriptivo.

Además, debido a la novedad de la temática estudiada y por la escasez de estudios sobre la participación de la sociedad civil en la construcción de la paz, asumimos que esta tesina posee matices exploratorios.

La propuesta consiste, en primera instancia, en realizar un análisis estadístico del conflicto armado en Nariño en el período 2010-2014 para observar los índices de violencia existentes en dicho momento. Esto será llevado a cabo en el capítulo 2.

Paso siguiente, describiremos la estrategia de construcción de la paz del PNUD desde su dimensión institucional, focalizando en la vinculación y participación de la sociedad civil en las tareas de construcción de la paz. Para esto, analizaremos los documentos constitutivos y oficiales del organismo en el capítulo 3.

A continuación, en el capítulo 4, abordaremos la estrategia de construcción de la paz del PNUD desde su dimensión programática, analizando los programas de construcción de la paz en el período delimitado en Nariño, para describir la participación de los actores de la sociedad civil en la construcción de la paz.

Por último, en las conclusiones, recopilaremos los hallazgos de cada capítulo e intentaremos describir el grado en que el PNUD vincula a los actores de la sociedad civil y promueve su participación en las tareas de construcción de la paz.

b. Cuadro de operacionalización

Conceptos	Dimensiones	Variables	Indicadores	Fuentes de Información
Estrategia de construcción de la paz del PNUD: promoción de la participación de actores de la sociedad civil.	1. Institucional (diseño)	1.1 Documentación oficial referida a la sociedad civil.	1.1.1 Cantidad de documentos referidos a la participación de la sociedad civil en la construcción de la paz. 1.1.2 Fundamentos de la documentación. 1.1.3 Objetivos de la documentación. 1.1.4 Ejes de la estrategia de la documentación. 1.1.5 Objetivos de la participación de la sociedad civil. 1.1.6 Área temática de participación de la sociedad civil. 1.1.7 Rol asignado a la sociedad civil. 1.1.8 Modos de articulación con la sociedad civil. 1.1.9 Actividades diseñadas para la sociedad civil. 1.1.10 Capacidad de decisión de la sociedad civil. 1.1.11 Instancias de trabajo que posibilitan la participación de la sociedad civil.	- Documentos oficiales del PNUD.
		1.2 Conceptualización de sociedad civil.	1.2.1 Definición de sociedad civil. 1.2.2 Perspectiva del concepto. 1.2.3 Naturaleza de los actores abarcados.	

			<p>1.2.4 Justificación de los actores considerados.</p> <p>1.2.5 Tipo de vinculación de la sociedad civil con el Estado y el mercado.</p>	
	<p>2. Programática (ejecución)</p>	<p>2.1 Programas de construcción de la paz.</p>	<p>2.1.1 Cantidad de programas con participación de la sociedad civil.</p> <p>2.1.2 Número de actores por programa.</p> <p>2.1.3 Naturaleza de los actores por programa.</p> <p>2.1.4 Número de actores de la sociedad civil por programa.</p> <p>2.1.5 Modos de articulación con la sociedad civil.</p> <p>2.1.6 Área temática de participación de la sociedad civil.</p> <p>2.1.7 Objetivos trazados para la sociedad civil.</p> <p>2.1.8 Rol asignado a la sociedad civil.</p> <p>2.1.9 Tipo de actividad realizada por la sociedad civil.</p> <p>2.1.10 Iniciativas implementadas por decisión de la sociedad civil.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Documentos de los programas del PNUD. - ONG. - Organizaciones internacionales. - Medios de comunicación.

c. Elección de los casos de estudio

Los programas de construcción de la paz del PNUD analizados en este trabajo, fueron elegidos mediante un relevamiento de todos los programas de construcción de la paz del organismo implementados en Nariño en el período 2010-2014.

En el período 2010-2014 en Nariño, encontramos que el PNUD ejecutó 3 programas de construcción de la paz. Los programas en cuestión, que estudiamos en orden cronológico según fecha de inicio de implementación, son:

1. Programa *ART-REDES (2008-2013)*;
2. Programa *Fortalecimiento de Capacidades Locales para la Construcción de la Paz en el departamento de Nariño (2009-2013)*;
3. Programa *Alianzas Territoriales para la Paz y el Desarrollo (2014-2016)*.

d. Sesgos de la investigación

El siguiente trabajo de investigación no está exento de sesgos que influyen en el desarrollo del análisis ni en los hallazgos de las conclusiones finales.

El primer sesgo a tener en cuenta, tiene que ver con el universo total de organizaciones que componen la sociedad civil de Nariño. No contamos con la información precisa de cuántos actores de la sociedad civil hay, en total, en el departamento de Nariño, debido a la imposibilidad física de trasladarnos allí para efectuar la investigación y por no poder hacer uso de fuentes de información primaria. Por este motivo, las organizaciones y los actores de la sociedad civil que se mencionan en el trabajo son los que aparecen en nuestras fuentes de información -utilizamos fuentes de información secundaria, es decir, información que no es recopilada por el investigador, sino que ya ha sido recabada y ordenada previamente por otras fuentes-.

El segundo sesgo se relaciona con el contexto social y político que vivió Colombia durante los años de nuestro período de estudio, especialmente a partir de 2012, cuando el Gobierno Nacional emprendió conversaciones con la guerrilla FARC-EP para cesar el conflicto armado. El proceso de negociación y las conversaciones generaron un clima social de participación política que, posiblemente, haya influido en los niveles de movilización y participación de la sociedad civil en la construcción de la paz en Nariño. Si bien en el trabajo hacemos mención de la coyuntura del proceso entablado entre las FARC-EP y el Gobierno Nacional, no analizamos -y por ende, desconocemos- si éste tuvo alguna influencia sobre la participación de la sociedad civil nariñense en la construcción de la paz emprendida por el PNUD.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO

En este capítulo desarrollamos los conceptos que forman parte del marco que guiará la investigación, a saber: *construcción de la paz, sociedad civil y conflicto*.

En una primera instancia, realizamos un acercamiento al concepto de *construcción de la paz* de las Naciones Unidas, cuya definición tomaremos de base para encaminar nuestro estudio. Luego, nos remontamos a sus antecedentes en el pensamiento de Johan Galtung y John Paul Lederach, para repasar el impacto de estos autores sobre la evolución del concepto y su desarrollo institucional en las Naciones Unidas, hasta llegar a la definición actual. A continuación, relacionamos la *construcción de la paz* con otras terminologías utilizadas en el seno de la ONU que fueron desarrolladas en forma paralela y con las que mantiene vinculación, como la *diplomacia preventiva*, el *establecimiento de la paz*, el *mantenimiento de la paz* y la *construcción del Estado*, a fin de conocer sus significados y, por medio de las diferencias y similitudes, dejar asentada la definición de *construcción de la paz*. Por último, hacemos mención a la manera en que se presenta la *construcción de la paz* en el enfoque del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, particularmente sobre el rol que asume la participación de la sociedad civil en las tareas de construcción de la paz.

En segundo lugar, definimos *sociedad civil* desde la óptica de Torres Rivas y abordamos el rol que ésta posee en la actualidad de las Relaciones Internacionales como ciencia y práctica social. También haremos mención de la vinculación de la *sociedad civil* con la *construcción de la paz* y de la impronta que le asignan autores como Sisk, Serbin y Mesa a la participación de la sociedad civil en la construcción de la paz.

Para finalizar, definimos el concepto de *conflicto* desde una perspectiva multidisciplinar y clasificamos los conflictos con el objetivo de entender el contexto en el que se enmarca nuestra investigación.

a. Definición de *Construcción de la Paz*

Para comenzar, debemos indicar que, en términos teóricos, la *construcción de la paz* es un concepto novedoso.

Originado en la década de 1970, su aparición y utilización en el marco de las Naciones Unidas se concretó, por primera vez, a partir de la década de 1990, en el contexto de post Guerra Fría.

A partir de ese momento, comenzó a desarrollarse tanto desde la academia como desde los actores encargados de implementar acciones de construcción de la paz, un corpus teórico alrededor de este concepto, con el fin de unificar los diversos intentos por abordarlo. Sin embargo, la multiplicidad de acepciones dificultó la tarea de delimitar su significado: ya fuera partiendo desde la definición de paz, poniendo el foco en el actor involucrado o resaltando el rol de los destinatarios de la construcción de la paz -entre otras perspectivas-, se generaron tensiones teóricas que imposibilitaron establecer consensos.

No obstante, desde su utilización por primera vez, en Naciones Unidas se ha gestado una línea de trabajo a partir de la cual acercarse a una definición y ubicarla como referencia. Es así que el Comité de Política del Secretario General de la ONU definió en Mayo de 2007 por *construcción de la paz* a un

Rango de medidas destinadas a reducir el riesgo de caer o recaer en conflicto mediante el fortalecimiento de las capacidades nacionales en todos los niveles para la gestión del conflicto, y sentar las bases para la paz y el desarrollo sostenible. Las estrategias de construcción de la paz deben ser coherentes y adaptadas a las necesidades específicas del país en cuestión, basadas en la propiedad nacional, y deberían comprender un conjunto relativamente estrecho de actividades cuidadosamente priorizadas y secuenciadas dirigidas a la consecución de los objetivos anteriores. (Oficina de Apoyo a la Construcción de la Paz, 2010, p. 6.)

En esta investigación, tomaremos como base la definición esbozada por el Comité de Política del Secretario General de la ONU. De todas maneras, advertimos que no existe un consenso definitivo acerca de qué significa la *construcción de la paz*, en tanto se trata de un concepto que se encuentra en constante debate y actualización.

a. Antecedentes y evolución

El concepto de *construcción de la paz* se originó en el campo de los Estudios para la Paz cuando el sociólogo y matemático noruego, Johan Galtung, lo propuso en su obra *Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking and Peacebuilding* -Tres Enfoques para la Paz: Mantenimiento de la Paz, Establecimiento de la Paz y Construcción de la Paz- (1975).

En ella, el autor instaba a la creación de estructuras de construcción de la paz que promovieran una paz sustentable a través de un abordaje de las causas profundas de los conflictos violentos y del apoyo a las capacidades para la gestión de la paz y la resolución de conflictos (Oficina de Apoyo a la

Construcción de la Paz, 2012)⁵.

No obstante, no es hasta 1992 que el concepto se inserta en el marco de las Naciones Unidas a través de su entonces Secretario General, Boutros Boutros-Ghali, quien presenta el reporte *Un programa de paz*, documento que introduce la idea de construcción de la paz en escenarios de postconflicto y la define como “medidas destinadas a individualizar y fortalecer estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz a fin de evitar una reanudación del conflicto” (Boutros Boutros-Ghali, óp. cit., pp. 12-13).

A pesar de su entrada oficial al lenguaje de las Naciones Unidas, diversos hechos sucedidos durante la década de 1990, como la renovación de los conflictos en Ruanda o Haití, acuerdos de paz fallidos y guerras prolongadas, plantearon la necesidad de desarrollar nuevos enfoques para los desafíos de la construcción de una paz sostenible en situaciones de emergencia y conflictos intra-estatales.

En este sentido, otro autor destacado dentro del campo de los Estudios para la Paz, John Paul Lederach (1997), sostuvo que la construcción de la paz comprendía mucho más que los procesos de reconstrucción posteriores a la firma de un acuerdo. Según él,

(...) El término implica, pues, una amplia gama de actividades que tanto preceden y siguen a los acuerdos de paz formales. Metafóricamente, la paz se ve no sólo como una etapa en el tiempo o una condición. Es una construcción social dinámica. (John Paul Lederach, *ibíd.*, p. 20)⁶

La perspectiva de Lederach propuso la noción de *transformación del conflicto* (1995) para sugerir que el conflicto es un proceso continuo de cambios que varían desde relaciones, comportamientos y estructuras negativas a positivas⁷, por ende se debe contar con un enfoque de construcción de la paz multifacético y holístico que tenga en cuenta la complejidad de la naturaleza humana y se base en una amplia participación social para manejar las distintas etapas del conflicto.

En 1995, el concepto fue expandido para hacerle frente a todas las fases del conflicto por medio del documento *Suplemento de Una Agenda para la Paz*, poniendo mayor énfasis en la creación de

⁵ Para ampliar información, dirigirse al sitio electrónico <http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pbun.shtml>.

⁶ Definición recuperada de internet en el sitio <http://www.peacebuildinginitiative.org/index34ac.html?pageId=1764#one>. La cita original puede ser consultada en Lederach, J. P. (1997), *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, Washington, D.C., U.S. Institute of Peace Press, p. 20.

⁷ Las ideas de John Paul Lederach acerca de la *transformación del conflicto* fueron extraídas del sitio <http://www.peacebuildinginitiative.org/index8c3a.html?fuseaction=page.viewpage&pageid=1764>. La idea original puede ser consultada en Lederach, J. P. (1995), "Conflict Transformation in Protracted Internal Conflicts: The Case for a Comprehensive Framework", in *Conflict Transformation*, ed. Kumar Rupesinghe, New York: St. Martin's Press/ Basingstoke: Macmillan, pp. 201-222.

estructuras para la institucionalización de la paz.

A su vez, entre los años 1994 y 1995, tres documentos -*Una Agenda para el Desarrollo* (1994); *Reporte de Desarrollo Humano* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1994) y *Una Agenda para la Democratización* (1995)- impulsaron una mayor interacción entre las agendas de seguridad, desarrollo, derechos humanos y democratización, posibilitando que temas anteriormente pensados como incompatibles comenzaran a ser revisados y analizados desde sus relaciones.

Esta apertura de puerta para vincular temas de diferentes esferas generó un entendimiento nuevo de la paz, al comprender que la misma no sólo abarcaba la reducción de la violencia relacionada a los conflictos armados, sino también que requería de esfuerzos anclados en cambios sociales, políticos, económicos y culturales.

Ya en el año 2000, el *Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas* -más conocido como *Informe Brahimi*- profundizó la definición del término al conceptualizarlo como “actividades realizadas al final de los conflictos para reestablecer las bases de la paz y proveer las herramientas para construir sobre ellas algo más que la mera ausencia de la guerra” (Oficina de Apoyo a la Construcción de la Paz, 2010, p. 6), siguiendo con que “la construcción de la paz eficaz es, en efecto, un híbrido de actividades políticas y de desarrollo dirigidas a las fuentes del conflicto” (Organización de las Naciones Unidas, 2000, p. 8).

En el 2004, se recomendó por medio del informe del Grupo de Alto Nivel del Secretario General sobre Amenazas, Desafíos y Cambios, *Un Mundo Más Seguro*, el establecimiento de la Comisión para la Construcción de la Paz y de la Oficina de Apoyo a la Construcción de la Paz. La idea fue ampliamente desarrollada en mayo de 2005 en el informe del Secretario General *En Mayor Libertad* y fue aprobada por los jefes de Estado en septiembre del mismo año en el marco de la Cumbre Mundial, incorporándose en el documento final de dicha Cumbre.

Estos acontecimientos concluyeron con las resoluciones del Consejo de Seguridad⁸ y de la Asamblea General⁹ en 2005, que dieron origen a la Comisión para la Construcción de la Paz, el Fondo para la Construcción de la Paz y la Oficina de Apoyo para la Construcción de la Paz, logrando así la conformación de una estructura institucional encargada de llevar adelante las tareas de construcción de la paz.

Finalmente, en mayo de 2007 el Comité de Política del Secretario General de las Naciones

⁸ Resolución 1645 (2005) y Resolución 1646 (2005).

⁹ Resolución A/RES/60/1.

Unidas resolvió plantear, a modo de base conceptual, una definición¹⁰ de construcción de la paz para informar acerca de la práctica de las Naciones Unidas.

Cabe mencionar, que a lo largo de la evolución del término, ha habido dos facetas acerca de la construcción de la paz que han generado constantes malentendidos y confusiones.

En primer lugar, la tendencia a confundir las actividades de construcción de la paz con las operaciones de paz de las Naciones Unidas.

Al respecto, el *Suplemento de Una Agenda para la Paz* fue claro al sentenciar que las operaciones de paz se refieren a instancias en las que “un acuerdo amplio ha sido negociado, con disposiciones políticas, económicas y sociales a largo plazo para abordar las causas principales del conflicto, y la verificación de su implementación se confía a una operación de mantenimiento de la paz multifuncional” (Organización de las Naciones Unidas, 1995, p. 13).

En este sentido, las operaciones de paz de las Naciones Unidas, se han visto comprometidas con diferentes aspectos de la construcción de la paz, especialmente en lo que refiere a sus dimensiones militar y política. No obstante, la construcción de la paz internacional no está limitada a estas operaciones o a la acción de Naciones Unidas en su conjunto, sino que abarca una gama mucho más amplia de actividades y actores.

En segundo lugar, otra de las tendencias que ha generado confusiones es la creencia de que la construcción de la paz es sólo aplicable a situaciones de posconflicto.

Ésta es la visión que ha adoptado la Comisión para la Construcción de la Paz, pero como había previsto Boutros Boutros-Ghali, la construcción de la paz no debería estar limitada a situaciones de posconflicto: “la construcción de la paz, ya sea preventiva o en el pos-conflicto, podrá ser llevada a cabo (...) sin ninguna operación de mantenimiento de la paz estando desplegada” (ibíd.).

La reflexión acerca de las implicancias de las tareas de construcción de la paz está evolucionando en el seno de la ONU. El documento *Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas: Principios y Guías* (Departamento de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, 2008, p. 18) brinda su propia definición de construcción de la paz:

La construcción de la paz implica una serie de medidas encaminadas a reducir el riesgo de caer o recaer en conflicto, mediante el fortalecimiento de las capacidades nacionales para la gestión de conflictos, y sentar las bases para una paz sostenible. Es un proceso complejo y a largo plazo destinado a crear las condiciones necesarias para la paz positiva y sostenible, abordando las causas

¹⁰ Ver definición en página 2.

estructurales profundas de los conflictos violentos de una manera integral. Las medidas de construcción de la paz abordan las cuestiones fundamentales que afectan el funcionamiento de la sociedad y el Estado. En este sentido, se busca mejorar la capacidad del Estado para llevar a cabo sus funciones básicas de manera efectiva y legítima. La construcción de la paz se lleva a cabo por un conjunto de actores pertenecientes a la ONU y ajenos a ella, incluyendo las agencias, fondos y programas, las instituciones financieras internacionales y las Organizaciones No Gubernamentales.

Debemos afirmar que, actualmente, las tareas de construcción de la paz son llevadas a cabo tanto en contextos de paz, como de conflicto y de post conflicto.

b. La construcción de la paz y sus relaciones con la diplomacia preventiva, el establecimiento de la paz y el mantenimiento de la paz

La exposición del término *construcción de la paz* en 1992, vino acompañada de conceptos como *diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz* para complementar y reforzar el trabajo de los distintos actores encargados de la implementación de acciones de construcción de la paz.

Al no haber una definición clara, tajante y definitiva de construcción de la paz que la distinga de estos conceptos, es factible que se preste lugar a la confusión, debido, por un lado, a la superposición de objetivos y tareas en el espectro que va del conflicto a la paz, y por otro lado, al hecho de que varias de las actividades de construcción de la paz pueden ser implementadas en cada etapa del conflicto (Oficina de Apoyo a la Construcción de la Paz, 2010).

Sin embargo, la similitud de conceptos no debe hacer pensar en la supremacía o exclusión de uno sobre otro, sino más bien en comprender que se refieren a distintas acciones y facetas de un mismo proceso.

En *Un programa de paz*, Boutros Boutros-Ghali (óp. cit., p. 12) señala que

Las expresiones diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz están vinculadas de manera integral. A los fines de su utilización en el presente informe se definen de la siguiente manera:

- Por *diplomacia preventiva* se entienden las medidas destinadas a evitar que surjan controversias entre dos o más partes, a evitar que las controversias existentes se transformen en conflictos y evitar que éstos, si ocurren, se extiendan.
- Por *establecimiento de la paz* se entienden las medidas destinadas a lograr que las partes hostiles lleguen a un acuerdo, fundamentalmente por medios pacíficos

como los previstos en el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas.

- Por *mantenimiento de la paz* se entiende el despliegue de una presencia de las Naciones Unidas en el terreno, hasta ahora con el consentimiento de todas las partes interesadas y, como norma, con la participación de personal militar o policial de las Naciones Unidas y, frecuentemente, también de personal civil. Las actividades de mantenimiento de la paz constituyen una técnica que aumenta las posibilidades de prevenir los conflictos y establecer la paz.

Otra explicación al respecto de la diferenciación entre los conceptos mencionados la ofrece Castaño Barrera (2013), quien describe que la diplomacia preventiva se activa cuando un conflicto evoluciona de un diálogo de cooperación a una situación de crisis o tensión. Durante este momento, se establecen acciones de mediación, generalmente a través de la presencia de un delegado de las Naciones Unidas que busca dirimir o gestionar las diferencias entre las partes.

Cuando los mecanismos de mediación no tienen éxito, se procede a implementar las operaciones de establecimiento de la paz, las cuales tienen por objetivo “construir espacios formales de negociación y mediación como mesas de diálogo o procesos de paz” (Castaño Barrera, óp. cit., p.19). Aquí el Consejo de Seguridad o la Asamblea General deciden el envío de observadores que “estudian la evolución del enfrentamiento armado y el respeto de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario”(ibíd.).

Finalmente, cuando el conflicto entra en la etapa de firma de acuerdos para el cese de las hostilidades, se despliegan las operaciones de mantenimiento de la paz, compuestas, por un lado, por fuerzas militares -los llamados *cascos azules*- que brindan seguridad a la población, apoyan planes de desarme, desmovilización y reintegración, como así también sirven de apoyo en procesos electorales; y por el otro, por civiles, que actúan de mediadores y exigen resultados concretos según los acuerdos de paz firmados (ibíd.).

c. Dos conceptos similares pero distintos: *construcción de la paz* y *construcción del Estado*

El concepto de *construcción de la paz* -en inglés: *peacebuilding*- surge a partir de la necesidad de rever los enfoques y las prácticas utilizados para la prevención y la solución de los conflictos, dentro de un contexto de conflictividad interna caracterizado por la fragilidad de los Estados para dar una respuesta y brindar protección a la población.

Como explicamos, en aspectos generales la *construcción de la paz* tiene que ver con prever y poner fin a los conflictos violentos además de lograr el desarrollo de una paz sustentable. El término de *construcción del Estado* -en inglés: *statebuilding*- se desarrolló de modo simultáneo en alusión a la meta

de establecer Estados competentes, responsables, eficientes y legítimos (OCDE, 2010).

Una definición de *construcción del Estado* -statebuilding- la podemos encontrar en *Peacebuilding and Statebuilding: priorities and challenges* -Construcción de la Paz y Construcción del Estado: prioridades y desafíos- (OCDE, 2010), cuando se explica que se trata de un

Proceso endógeno para mejorar las capacidades, instituciones y legitimidad de los Estados impulsado por las relaciones Estado-sociedad. Los procesos positivos de construcción del Estado implican relaciones recíprocas entre un Estado que ofrece servicios para sus ciudadanos y grupos sociales y políticos que se comprometen constructivamente con su Estado. (OCDE, 2008, extraído de OCDE, óp. cit., p. 21)

Así, las nociones de *construcción de la paz* -peacebuilding- y *construcción del Estado* -statebuilding- hacen alusión, en su esencia, a procesos internos, no lineales y a largo plazo, ya que ambos tienen por objetivo construir capacidades para la gestión de procesos políticos y económicos nacionales y fomentar la propiedad local, además de depender de la asistencia externa para cumplir con estos objetivos (ibíd.).

No obstante, la diferencia yace en que mientras la *construcción de la paz* -peacebuilding- pone el énfasis en ayudar a los Estados y sus sociedades a moverse de una situación de gran peligro a una de mayor seguridad, la *construcción del Estado* -statebuilding- enfatiza la transición desde la anarquía o el gobierno autoritario hacia el Estado de Derecho (ibíd.).

Otro punto de encuentro entre ambos conceptos pasa por la centralidad que se le asigna al involucramiento activo de la sociedad civil, tanto en el formateo de las relaciones Estado-sociedad como así también en los procesos de construcción de paz y de construcción del Estado, para lo cual se buscan generar las oportunidades para la participación y así permitir una influencia real en la delineación e implementación de las prioridades de los procesos mencionados (ibíd.).

d. La construcción de la paz en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es el organismo mundial de la ONU en materia de desarrollo, y cumple la función de asistir a los gobiernos y las sociedades para ayudarles a encontrar sus propias soluciones a los retos mundiales y nacionales del desarrollo, por medio del diseño y la promoción de políticas, el desarrollo de capacidades locales de liderazgo y de asociación, y la creación de resiliencia.

El PNUD fue creado en 1965 por mandato de la Asamblea General de las Naciones Unidas al fusionar el Programa Ampliado de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, de 1949, y el Fondo

Especial de las Naciones Unidas, de 1958. Su trabajo aborda, entre otras temáticas, los desafíos que supone la construcción de la paz.

A partir de un enfoque de desarrollo multidimensional -económico, social y medioambiental-, el PNUD articula con los gobiernos, la cooperación internacional y los actores no gubernamentales, acciones que buscan fortalecer las capacidades locales de las comunidades, lograr la cohesión social y el empoderamiento de las naciones, haciéndolas más inclusivas y resilientes a los conflictos internos y externos.

En este sentido, el PNUD respalda la implementación de marcos institucionales y mecanismos que permitan a los actores prevenir futuros conflictos; desarrolla capacidades de liderazgo que involucren a la sociedad civil; promueve procesos sociales e institucionales que favorezcan la transformación no violenta de conflictos y la construcción de la paz; y empodera a las poblaciones vulnerables afectadas por los conflictos, entre otras acciones.

Específicamente, el PNUD se centra en “apoyar la función de la sociedad civil y de las organizaciones de voluntarios en los programas de pacificación, consolidación de la paz y prevención de conflictos de las Naciones Unidas y las autoridades nacionales” (PNUD, 2012a, p. 22).

De esta manera, la *construcción de la paz* en la perspectiva del PNUD aparece con un carácter transversal, que se trabaja en todos los estratos sociales, en todas sus dimensiones -económica, social, política, étnica, ambiental, etc.-, y en contextos tanto de paz como de conflicto y violencia armada.

Nosotros tomaremos el enfoque del PNUD para efectuar la investigación. Profundizaremos más en esta cuestión en el capítulo 3.

b. Definición de *Sociedad Civil*

“Probablemente pocos conceptos induzcan a tantos equívocos como el referido a la aparentemente elusiva sociedad civil” (Torres Rivas, 2001, p. 1).

Al igual que con el concepto de *construcción de la paz*, el concepto de *sociedad civil* ha sido parte de numerosos debates; no obstante, procederemos a brindar una definición que se circunscriba para los fines de esta investigación.

A modo de introducirnos en la definición de la *sociedad civil*, creemos conveniente partir, antes que nada, de la distinción propuesta por Torres Rivas (óp. cit.) entre lo que es público y lo que es privado.

En primer lugar, *público* es

La esfera de la actividad humana donde se forman los intereses comunes y el contenido de la interacción social no depende de las voluntades personales sino de la formación de un poder que las supera, un poder colectivo que pretende expresarlas, justificado por una voluntad que habla en nombre de mayorías, de todos. (ibíd., pp. 3-4)

En segundo lugar, *privado* es “el reino de los intereses particulares” (ibíd., p. 4), es decir, el espacio donde se mueven y expresan los deseos del sujeto individual.

Dada la distinción entre lo público y lo privado, luego aparecen como estructurantes de la idea de sociedad civil las nociones de *espacio* y *temporalidad*, es decir, la sociedad civil se constituye en un espacio dado y como la resultante de un proceso temporal que implica un movimiento: desde los intereses privados que se expresan, para adquirir identidad al organizarse y cobrar vida orgánica al asociarse (Torres Rivas, óp. cit.).

Siguiendo con este autor (ibíd.) se aclara que el individuo y sus apetencias personales son importantes en tanto miembros de la comunidad, pero para la existencia de la sociedad civil sólo cobran relevancia si sus intereses son susceptibles de presentarse en forma asociativa.

Tras la asociación, el conjunto de los intereses personales pueden -o no necesariamente- adquirir un sentido de búsqueda de justicia y de solidaridad a través del cual se exige, reclama, propone y enfrenta al poder del Estado. Aquí, la sociedad civil aparece como el espacio a través del cual el ciudadano puede ejercer su poder de manera activa, por lo que se afirma que la noción de sociedad civil no puede dissociarse de la figura del ciudadano (ibíd.).

En resumen, proponemos como definición de *sociedad civil* la postulada por Torres Rivas:

La sociedad civil existe cuando la sociedad como totalidad puede estructurarse a sí misma y coordinar sus acciones a través de un conjunto de asociaciones voluntarias. En un sentido más operacional su existencia depende de que se formen y funcione una red de organizaciones autónomas, independientes del Estado, asociaciones voluntarias que reúnen un conjunto de ciudadanos que tienen intereses comunes, y que pueden trascender el universo privado en el que surgen por la fuerza de su existencia orgánica, asociativa. De esa suerte ocupan espacios en la vida pública y desde donde influyen de manera decisiva y de las más diversas maneras en el juego político y en las estructuras estatales. (ibíd., pp. 4-5)

A la definición propuesta, debemos agregar que el término *sociedad civil* aparece siempre, en su definición, relacionado a la noción de *Estado*, de forma tal que, como mencionan Medici y Rial (2010, p. 2), debemos entender ambos conceptos de manera “relacional y formando una totalidad

compleja”.

a. La sociedad civil y las Relaciones Internacionales

El establecimiento de la Paz de Westfalia en 1648, que puso fin a la Guerra de los 30 años, determinó el nacimiento del Sistema Internacional moderno, considerado el escenario de relacionamiento de los Estados nacionales, únicos actores políticos legitimados para ejercer el poder y la diplomacia, la paz y la guerra.

Esta perspectiva tradicional del Sistema Internacional como el espacio de interacción de los Estados se mantuvo a lo largo de tres siglos hasta entrada la segunda mitad del Siglo XX, momento en el que se produce en el seno del Sistema Internacional, consecuencia de los avances tecnológicos y de los procesos comerciales, la apertura a actores no estatales que intervienen e influyen en las agendas internacionales.

Éste fenómeno se manifestó inicialmente en la década de 1970, cuando las empresas transnacionales y multinacionales empezaron a influir con fuerza en las finanzas mundiales, afectando el Sistema Internacional de Estados.

La citada apertura del Sistema Internacional se expandió, permitiéndoles a otros actores antes ajenos a los procesos internacionales insertarse en el escenario internacional.

Tal es así, que durante la década de 1980 comienza a ser utilizado el concepto de *sociedad civil* en las Relaciones Internacionales para referirse a grupos de ciudadanos auto organizados trabajando a través de las fronteras nacionales en función de una causa en común (Medici y Rial, óp. cit.).

Ya en la década de 1990, la sociedad civil cobra mayor protagonismo y visibilidad a través de las conferencias de las Naciones Unidas, que llamarían al involucramiento y participación de todos los actores de la sociedad internacional -Estados, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, etc.-, marcando de esta manera la irrupción y el reconocimiento de la sociedad civil en el Sistema Internacional (ibíd.).

Para estos autores (ibíd.)

La sociedad civil transnacional es el escenario donde se produce la emergencia de fuerzas sociales y actores no estatales, pero al mismo tiempo no puede desmarcarse de un análisis relacional de la proyección de la estatalidad y sus configuraciones en el orden mundial. (pp. 8-9)

Establecido el marco de participación de la sociedad civil en las agendas internacionales, se ha

generado un “activismo transnacional desde sectores relativamente autónomos y críticos de la sociedad civil que involucran las llamadas redes de defensa integradas por organizaciones no gubernamentales (ONG) y movimientos sociales transnacionales” (ibíd., p. 5) que promueven el “debate, incidencia y protesta en torno a causas sensibles de la agenda de la sociedad mundial contemporánea” (ibíd., p. 5), tales como el medio ambiente o los derechos humanos.

La conexión entre movimientos locales y organizaciones de base territorial, y organizaciones no gubernamentales internacionales u organismos multilaterales, ha planteado un nuevo escenario de posibilidades con impacto real en lo político, ya sea a través de la incidencia, de la participación, de la consulta, el reclamo, entre otros mecanismos.

Ésta dinámica de entrelazamiento entre actores no estatales y el sistema internacional representó un desafío para los Estados, a la vez que una oportunidad para articular el trabajo y expandir las áreas de llegada en terrenos otrora difíciles de alcanzar. Los nuevos vínculos modificaron, por ende, las maneras de encarar las relaciones internacionales y la diplomacia, teniendo una repercusión directa en el sistema internacional.

No obstante la novedad, en el contexto de la ONU, a pesar del reconocimiento expreso del rol que la sociedad civil debe ocupar, se observa una definición del concepto muy abarcadora, lo que se ha constituido en la mayor crítica hacia la noción de sociedad civil.

La ambigüedad presente en su propia definición ha causado la inclusión en la misma de actores tan diversos que la vuelven contradictoria. Es así que, a modo de ejemplo, por actores no estatales se han tomado en cuenta tanto a empresas del sector privado como a asociaciones sin fines de lucro, lo cual ha planteado la disyuntiva de qué actores incluir en la definición de sociedad civil.

Frente a éste dilema, los autores han contado con diversos criterios para caracterizarla.

Por un lado, algunos le han atribuido un *carácter idealista o normativo* al establecer que “la sociedad civil se distingue de las organizaciones privadas que actúan en los mercados transnacionales, por constituir un espacio de incorporación de valores y aspiraciones, articulados en el debate público y corporizadas en asociaciones voluntarias de ciudadanos.” (ibíd. p. 9).

Por su parte, otros autores como Vieira (2001, citado en Medici y Rial, óp. cit., p. 9) sostienen que “constituyen un tercer sector, extra mercado y extra gubernamental, que actúa e interactúa como contrapunto a los intereses políticos de los gobiernos y a los intereses lucrativos de los mercados”.

La distinción tripartita entre Estado, mercado y sociedad civil le ha brindado una identidad propia al cuerpo de actores que conforman la sociedad civil (Medici y Rial, óp. cit.), logrando de esta manera un consenso generalizado dentro del sistema de las Naciones Unidas de no incluir en la

conceptualización de sociedad civil a actores con fines comerciales.

La sociedad civil, circunscrita a estos términos, engloba entonces a organizaciones no gubernamentales (ONG), instituciones académicas y científicas, fundaciones y asociaciones civiles, pueblos indígenas, movimientos sociales de diferente índole, comunidades religiosas, sindicatos, etc., todos actores no estatales con los cuales las organizaciones internacionales interactúan.

b. La sociedad civil y la construcción de la paz

A partir del reconocimiento de la sociedad civil como actor del Sistema Internacional, su involucramiento en las agendas de las Naciones Unidas se ha materializado en todas las áreas temáticas de esta organización, en especial aquellas referidas al desarrollo, los derechos humanos y la participación en la prevención de conflictos y tareas de construcción de la paz.

En lo referido a la construcción de la paz, la participación de la sociedad civil ha sido posible, por un lado, gracias a su propia capacidad y experticia adquirida en temas de gestión de conflictos y promoción de una cultura de paz, y por el otro, gracias a la reflexión teórica de los autores y la revisión constante de las prácticas implementadas en escenarios de conflicto y posconflicto por parte de los organismos internacionales.

Timothy Sisk (2013, p. 149) asegura que “los Estados no pueden ser eficaces sin sociedades fuertes. Sin apropiación local y sin procesos locales de seguridad, reconciliación y desarrollo, la construcción de la paz no es sostenible”, motivo por el cual insta a que la construcción de la paz contenga objetivos de transformación social a largo plazo y estén orientados hacia el desarrollo, en la creación de organizaciones de la sociedad civil autónomas e independientes, que puedan comprometer al gobierno y participar en el proceso de formulación de políticas y supervisar su implementación por parte del Estado (Sisk, óp. cit.).

Por su parte, Andrés Serbin (2005, p. 179) ha detallado aquellas tareas que, entre otras, la sociedad civil puede desempeñar en la construcción de la paz:

La sociedad civil puede desempeñar roles cruciales tanto en la prevención de conflictos, como en el desarrollo de y la participación en mecanismos de alerta y respuesta temprana a partir de su mayor proximidad y su capacidad de interlocución y cooperación con organismos internacionales y, eventualmente, con gobiernos y partes involucradas; en evitar la escalada de un conflicto y, en caso de que este se produzca, desplegar iniciativas de diplomacia ciudadana que contribuyan a una resolución del mismo; así como también en la reconstrucción en etapas de posconflicto.

De esta manera, en palabras de Mesa (óp. cit., p. 76, en Serbin, óp. cit.) “las ONG y las

organizaciones de la sociedad civil tienen una larga tradición de respaldo a las acciones llevadas a cabo por Naciones Unidas en el ámbito de la construcción de la paz”, destacándose la “puesta en marcha de diversos enfoques y programas de la institución, facilitando información, elaborando propuestas y movilizándolo a la sociedad” (ibíd.).

c. Definición de *Conflicto*

En la medida que el conflicto es entendido como un tipo de relación social, y por ende un elemento inherente a las sociedades, es lógico pensar que diferentes áreas de estudio encaren la difícil tarea de delimitar el contenido de éste término. En consecuencia, a partir de este momento vale que proponamos un abordaje multidisciplinar de otro de los conceptos a definir: la idea de *conflicto*.

Para comenzar, Juan Carlos Pereira Castañares (2008, p. 205) remite al Diccionario de la Lengua Española cuando dice que la palabra “*conflicto* procede del latín *conflictus*, que significa *combate, lucha, pelea* e incluso, *enfrentamiento armado*”.

Desde una mirada sociológica, Julien Freund (1995, citado en Pereira Castañares, ibíd.) propuso una definición detallada del conflicto al afirmar que

El conflicto consiste en un enfrentamiento por choque intencionado entre dos seres o grupos de la misma especie que manifiestan, los unos respecto a los otros, una intención hostil, en general a propósito de un derecho, y que para mantener, afirmar o restablecer ese derecho, tratan de romper la resistencia del otro, eventualmente por el uso de la violencia, la que puede, llegado el caso, tender al aniquilamiento físico del otro.

Desde el lado de las Relaciones Internacionales, el conflicto, y en especial la guerra, han sido objetos no sólo de definición sino también de estudio, generando con ello la oferta de un sinfín de miradas, terminologías y puntos de vista sobre el concepto de *conflicto*.

Al respecto, Esther Barbé (2007, p. 247) retoma el pensamiento que Raymond Aron refleja en su obra *Paz y guerra entre las naciones* (1962) al recordar que el *conflicto* consiste en una “oposición entre grupos e individuos por la posesión de bienes escasos o la realización de valores mutuamente incompatibles”.

Se distinguen dos elementos centrales en esta definición: la *escasez* -entiéndase la presencia de un bien escaso, como el territorio- y la *incompatibilidad* -incompatibilidad entre sistemas de valores, como enfrentamientos por la religión o la identidad-. Si bien ambos criterios se pueden desarrollar por separados, también en muchos casos son indisociables (ibíd.).

A modo de ejemplo podemos tomar un conflicto medioambiental, en el cual, debido a la escasez de un recurso natural, se pueden generar manifestaciones sociales que terminan en una represión militar, causando una migración masiva de personas que activan choques entre identidades de quienes migran y quienes ya estaban en el lugar de acogida, llegando incluso hasta inaugurar un conflicto entre Estados.

Continuando con el esquema, no pasa desapercibida la definición de *conflicto* que propone Miguel Ángel Barrios (2009), ya que introduce un actor que hasta ahora no habíamos abordado: el Estado.

Este autor (ibíd., p. 119) entiende que un conflicto es toda

Situación que se plantea por el enfrentamiento de intereses entre sectores internos de un Estado o entre éste y otros Estados, a partir de un objetivo o un derecho que se busca lograr o preservar. Se plantea el conflicto cuando los actores intentan quebrar la resistencia del oponente y, eventualmente, se llega al uso de la violencia.

Según el criterio que se asuma, un conflicto puede aceptar varias clasificaciones. Si partimos desde la *escala* del conflicto, éste puede ser *local* o *nacional* cuando se desarrolla dentro del territorio de un Estado; *regional*, cuando el escenario comprende una región geopolítica; o *global*, cuando adquiere un carácter mundial. (Pereira Castañares, óp. cit.)

Otra clasificación puede ser la que distingue entre *conflictos nacionales* y *conflictos no nacionales*. Los primeros son los que incluyen al menos un gobierno nacional y los hay de cuatro formas: *interestatal* -entre dos o más Estados-; *extra estatal* -entre un Estado y un grupo armado fuera de su territorio, por ejemplo los conflictos coloniales-; *intraestatal* -entre el Estado y alguna facción interna- e *interestatales internacionalizados* -entre un Estado y otro Estado o grupo armado que recibe apoyo de un tercer Estado extranjero-. Los segundos, en cambio, son conflictos entre facciones, grupos étnicos, milicias, que se desarrollan dentro del territorio de un Estado sin la participación del gobierno nacional (Miguel Ángel Barrios, óp. cit.).

CAPÍTULO II

EL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA

En este capítulo, abordamos el conflicto armado en Colombia a partir de una visión que va desde *lo general a lo particular*.

De esta manera, partimos desde una perspectiva general e histórica para conocer los orígenes del conflicto armado colombiano a nivel nacional y sus actores participantes.

Luego, pasamos a describir el departamento de Nariño, ahondando en sus características políticas, económicas y sociales.

A continuación, abordamos en términos generales la forma del conflicto armado en Nariño y sus actores intervinientes, para terminar con una descripción del impacto del conflicto armado en ese departamento.

Por último, describimos el estado del conflicto armado en Nariño durante nuestro período de estudio (2010-2014), por medio de un relevamiento de los datos que reflejan la violencia y los tipos de hechos violentos que allí ocurren.

a. El conflicto armado interno en Colombia

a. Resumen y panorama general

El conflicto armado interno en Colombia, en el que enmarcamos esta tesina, se remonta a principios de la década de 1960.

En términos generales, los antecedentes se ubican en el período que comprende el fin de la década de 1940 y el principio de la década de 1950, época conocida como *La Violencia* y caracterizada por la confrontación bipartidista entre el partido liberal y el partido conservador.

Desde el principio, los principales actores involucrados serán el Estado colombiano y las fuerzas guerrilleras de izquierda, pero, en el transcurso del conflicto, se implicarán los cárteles de droga y las fuerzas paramilitares de derecha.

Entre sus causas más importantes se destacan, en un primer momento, la lucha por la posesión de la tierra, las desigualdades económicas regionales y la persecución política.

Ya en un segundo lugar, como mencionamos, la participación del narcotráfico y el accionar de las fuerzas paramilitares agravarán aún más el conflicto abriendo diferentes frentes de choque y tensión, complejizando las aristas de un conflicto sumamente enraizado en la sociedad colombiana y, aún hoy en día, latente.

La diversidad de los actores participantes y los diferentes momentos de involucramiento de los mismos generará, durante todo el conflicto, etapas de mayor o menor recrudecimiento.

Estos vaivenes de un conflicto multicausal y multiactorial han llevado a algunos autores a plantear la duda acerca de la existencia de un conflicto armado en sus comienzos; tal es el caso de Juan Fernando Giraldo (2005), para quien las pruebas que sugieren la existencia de un conflicto armado entre 1955 y 1964 serían insuficientes y recién entre 1964 y 1985 habría un conflicto de baja intensidad entre el Estado nacional colombiano y las fuerzas opositoras.

Lo cierto es que, entre 1958 y 2012, el conflicto colombiano ha causado cerca de 220.000 muertes, siendo más del 81% civiles, según un informe elaborado por el Grupo de Memoria Histórica del Centro Nacional de Memoria Histórica¹¹ de Colombia.

Al mismo tiempo, entre las víctimas del conflicto se cuentan a desplazados de sus territorios, menores reclutados forzosamente, víctimas de violencia sexual y de violencia de minas antipersona, desaparecidos, víctimas de torturas, secuestrados y amenazados, entre otros.

b. Antecedentes y origen

Para entender el estallido del conflicto armado interno colombiano, debemos poner en contexto y buscar entre aquellos factores que han influenciado para dar origen al mismo. A continuación, pasaremos a describir cada una de las variables que se asumen como condicionantes del conflicto.

i. *Factor de influencia 1: violencia bipartidista*

Se señala como causa profunda la violencia bipartidista entre liberales y conservadores, fuertemente presente en el país desde la época de la independencia en 1819 y que ha tenido una continuidad en la historia de Colombia hasta comienzos del Siglo XX.

¹¹ Ver más información en http://internacional.elpais.com/internacional/2013/07/24/actualidad/1374677621_928074.html

Finalizada la Guerra de los Mil Días¹² (1899-1902), Colombia evidenció un tiempo de paz que se extendió desde 1902 a 1946, período en el que gobernaron conservadores primero (1886-1930) y liberales después (1930-1946).

En los años '40, la violencia política volvería a incrementarse debido, en parte, a la fuerte adhesión de la población a los dos partidos tradicionales de Colombia y, por otro lado, a que en 1946 el Partido Liberal perdería las elecciones frente al candidato del Partido Conservador, Mariano Ospina Pérez, lo que produciría enfrentamientos en distintas zonas del país entre los seguidores de ambos partidos.

Sumado a este contexto de tensión y lucha, en 1948 sería asesinado en Bogotá, en el marco de la celebración de la IX Conferencia Panamericana que dio origen a la Organización de los Estados Americanos, el jefe liberal y candidato presidencial por ese partido, Jorge Gaitán, hecho que abriría las puertas a un episodio de movilizaciones y protestas populares en Bogotá conocido como *el Bogotazo*, el primer capítulo violento de la etapa denominada *La Violencia*¹³.

Finalizando la década de 1940, los intentos del Partido Liberal por juzgar al presidente motivaron en éste último la decisión de declarar el Estado de Sitio y asumir poderes dictatoriales, ante lo cual el Partido Liberal se abstuvo de presentar un candidato a presidente y los conservadores ganaron nuevamente las elecciones. Así fue que a comienzos de la década de 1950, el gobierno de Laureano Gómez continuó y profundizó las políticas de seguridad frente a la violencia partidista.

Como consecuencia de las políticas de seguridad y represión del Estado nacional, se conformaron fuerzas guerrilleras liberales que pregonaron una marcada oposición al autoritarismo del gobierno conservador. Enmarcados en dicho contexto, las guerrillas liberales no fueron las únicas en movilizarse; también se formaron fuerzas irregulares afines al gobierno -contraguerrillas- y grupos armados del Partido Comunista.

La agudización del conflicto partidista y su repercusión en la sociedad, más el fracaso en el control de la situación por parte del Estado, le costaron al presidente Gómez la confianza y el apoyo de

¹² La Guerra de los Mil Días fue una guerra civil de Colombia desarrollada entre el 17 de octubre de 1899 y el 21 de noviembre de 1902. En un principio se disputó entre el Partido Liberal y el gobierno del Partido Nacional en cabeza del presidente Manuel Antonio Sanclemente, quien fue derrocado el 31 de julio de 1900 por José Manuel Marroquín Ricaurte, representante del Partido Conservador, en alianza con el liberal Aquileo Parra. A partir de entonces, y a pesar de dicha alianza, la guerra continuaría entre liberales y conservadores históricos. Esta guerra se caracterizó por un enfrentamiento irregular entre el ejército gubernamental (en un principio nacionalista, después conservador) bien organizado y un ejército de guerrillas liberales mal entrenado y anárquico.

¹³ Período histórico de Colombia en el siglo XX de enfrentamientos entre el Partido Liberal y el Partido Conservador, que sin haberse declarado una guerra civil, se caracterizó por ser extremadamente violento, incluyendo asesinatos, agresiones, persecuciones, destrucción de la propiedad privada y terrorismo por el alineamiento político. El consenso entre los historiadores ubica este momento entre 1948 y 1958, aunque algunos lo fechan entre 1946 y 1966.

diversos sectores y así fue como a mediados de 1953 el Ejército le propinó un Golpe de Estado, contando con el beneplácito de la clase política tradicional, dando acceso al poder a Gustavo Rojas Pinilla.

ii. *Factor de influencia 2: régimen dictatorial*

Al asumir el mando, Rojas Pinilla buscó un acercamiento a las guerrillas liberales garantizándoles una amnistía parcial, lo cual favoreció la desmovilización de la mayoría de los grupos guerrilleros liberales.

No fue el caso de las guerrillas comunistas, que se mantuvieron en la lucha y ante lo cual el gobierno de Pinilla declaró la prohibición del Partido Comunista, acusado de desestabilizar el régimen, e inició una persecución a sus cuadros.

Al poco tiempo, el incumplimiento de las promesas a las guerrillas liberales desmovilizadas, sumado al hecho de que pronto algunos de los jefes liberales amnistiados fueron asesinados, generó nuevamente el rearme de las guerrillas liberales, que orientaron el foco de su insurgencia completamente hacia el Estado.

Ante las pretensiones de Pinilla de perpetuarse en el poder, las dirigencias partidarias tradicionales se movilizaron para promover un paro nacional en mayo de 1957 apoyándose en las clases sociales opositoras al gobierno, momento en el que el Ejército le retiraba su apoyo al dictador Rojas Pinilla.

Bajo esta coyuntura, el gobernante debió renunciar a la presidencia, dando paso a una Junta Militar de transición que asumiría el poder mientras durara la reanudación del sistema político democrático tradicional.

Finalmente, los partidos Liberal y Conservador acordaron que durante un período de 16 años - 4 gobiernos presidenciales- iniciado en 1958, ambas agrupaciones se alternarían en el poder, dando paso al sistema que se denominó *Frente Nacional*¹⁴.

iii. *Factor de influencia 3: el conflicto por el acceso a la tierra*

¹⁴ El Frente Nacional fue una coalición de gobierno estructurada por los partidos Liberal y Conservador como forma de acabar con la violencia partidaria, bajo la cual ambos partidos se alternarían en el gobierno durante 16 años apoyando un único candidato y dividiendo todos los cargos por igual. De esta manera buscarían la estabilidad política.

El pacto bipartidista que derivó en la conformación del Frente Nacional, si bien logró una cierta estabilidad política, no consiguió solucionar el conflicto por la tierra.

El Frente Nacional había tomado la iniciativa de plantear una reforma agraria como eje para solventar diferentes factores.

El primero de ellos lo encarnaba el avance que los sectores opuestos al régimen -particularmente grupos comunistas- efectuaban cada vez más en las comunidades campesinas. De esta manera la reforma agraria era vista como una respuesta político-ideológica ante el control político de las agrupaciones comunistas.

En segundo lugar, la necesidad de redimir socialmente al campesino mediante la redistribución de las tierras, formaba parte del cambio anclado en la justicia social que el Frente Nacional deseaba perseguir como modo de legitimación.

De esta manera, en 1960 se aprobó una reforma agraria que acomodaba los múltiples intereses pero desvirtuaba el sentido y los instrumentos reformistas, dejándolos sin efecto.

En consecuencia, al carecer de las reformas necesarias para transformar la estructura del sector agrícola y de la propiedad rural, pronto el descontento de los campesinos se hizo escuchar y fue asumido en parte por los proyectos políticos revolucionarios emergentes, que empezaban a proliferar basándose en la experiencia de la Revolución Cubana.

iv. Factor de influencia 4: el conflicto ideológico

En el contexto de las falsas promesas de parte del Estado hacia el campesinado, diversos movimientos campesinos, motivados por el entusiasmo de la experiencia de la revolución cubana, dieron forma a las primeras manifestaciones de la lucha armada a comienzos de la década de 1960.

Entre esos grupos se encontraban las Autodefensas Campesinas, adheridas al Partido Comunista y alzadas en armas contra el gobierno y los terratenientes locales que perseguían a los líderes comunistas de la región.

No sólo contaban con la legitimidad de los hechos cotidianos, sino también con el beneplácito del Partido Comunista, que en 1961 celebró su IX Congreso, aprobando combinar todas las formas de lucha.

Hacia 1962, las Autodefensas Campesinas se enfrentaron en combate con efectivos del Ejército Nacional al sur del departamento de Tolima, donde las autodefensas obligarían a las tropas del gobierno a retirarse luego de varias jornadas de lucha.

Otro de los grupos levantados en armas era el Movimiento Obrero Estudiantil Campesino (MOEC), una confluencia de estudiantes e intelectuales y ex miembros del Partido Comunista.

También el Frente Unido de Acción Revolucionaria (FUAR) se contaba entre las resistencias armadas, que fundado en 1962, trató sin éxito de impulsar una insurrección armada del calibre de la revolución cubana.

Hacia agosto de 1962 asumiría la presidencia el conservador Guillermo León Valencia y llevaría adelante un esfuerzo por pacificar el territorio nacional y finalizar con la violencia política. Apoyado por las clases políticas tradicionales y el gobierno de Estados Unidos, se emprendió una campaña para acabar con los levantamientos comunistas.

Circunscriptos en la Doctrina de Seguridad Nacional y en el plan Operación de Seguridad Latinoamericana (LASO, por sus siglas en inglés) -un plan diseñado por asesores estadounidenses con medidas contrainsurgentes para evitar la diseminación del comunismo- el gobierno colombiano se enfrentó nuevamente a las Autodefensas Campesinas entre septiembre de 1963 y mayo de 1964.

En mayo de 1964, 1000 soldados se lanzaron sobre las tropas comunistas al sur de Tolima en el marco de la Operación Soberanía pero no lograron darlas de baja, habilitando la huida de los comunistas liderados por Pedro Antonio Marín Rodríguez, alias “Manuel Marulanda Vélez” o “Tirofijo”, a Riochiquito, enclave del norte de la región del Cauca.

Desde allí, en julio del mismo año se formula el Programa Agrario de los Guerrilleros y más tarde, en su primera conferencia, se constituye el Bloque Sur, nombrándose a Manuel Marulanda o “Tirofijo” como primer comandante.

Hacia septiembre de 1965, la caída del enclave de Riochiquito obligaría al Bloque Sur a abandonar las bases fijas y a constituirse en una guerrilla móvil. Habiéndose replegado a la región amazónica y sobre la cordillera oriental, tras una segunda conferencia del Programa Agrario de los Guerrilleros que culminaría el 5 de mayo de 1966, el Bloque Sur adopta el nombre de Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

De esta manera, las FARC quedan constituidas y establecen sus primeros estatutos y reglamentos, un régimen de normas disciplinarias, fijan un plan militar nacional e inician una lucha prolongada por la toma del poder.

El crecimiento de este grupo, sin embargo, sería limitado hasta mediados de la década de 1970. Para ese momento se habrían de demarcar las principales áreas de acción de las FARC: las selvas del sur, Meta, Huila y Sumapaz; el norte del Cauca, sur de Tolima y Valle; la región del Magdalena Medio; Uraba y Arauca.

c. Actores intervinientes en el conflicto

Luego de establecer los orígenes del conflicto colombiano, procederemos a describir a cada uno de los actores participantes del mismo.

Los dos actores principales serán, desde un principio, el Estado colombiano y las fuerzas guerrilleras de izquierda.

Posteriormente, el narcotráfico quedará vinculado al conflicto como así también diversos grupos paramilitares de derecha.

i. *El Estado colombiano*

La participación del Estado colombiano en el conflicto ha tenido sus contradicciones, matizadas según la coyuntura, que han oscilado entre la confrontación directa a las guerrillas, el apoyo a grupos armados de derecha para sofocar a los grupos guerrilleros de izquierda, hasta la búsqueda de opciones para alcanzar una paz definitiva.

En la década del sesenta, en el contexto del surgimiento de las guerrillas y su creciente influencia entre la población campesina, el Estado desarrolló una estrategia de contrainsurgencia basada en la Doctrina de Seguridad Nacional. Bajo los lineamientos de tal esquema, las fuerzas del Estado fueron formadas para aplicar mecanismos tendientes a la eliminación del enemigo interno, representado en los movimientos comunistas, subversivos o insurgentes (Montalvo, 2012).

Orientados a tal fin, el Estado recibió el asesoramiento de militares norteamericanos que recomendaron

La conformación de organizaciones de tipo antiterrorista y para la lucha anticomunista. En desarrollo de tal propósito es dictado el decreto 3398 de 1968, el cual fue convertido posteriormente en legislación permanente a través de la Ley 48 de 1968, por medio de los cuales se dio el fundamento legal para la organización de la defensa nacional, la defensa civil y la promoción en la organización de las autodefensas. (Cardona, Diego; Duarte, Ivonne y Jiménez, Nathaly, en Alonso, 2007. Extraído de Montalvo, óp. cit., p. 4)

De esta manera, la Fuerza Pública no sólo enfrentó directamente a las guerrillas, sino que en paralelo actuó amparada por la ley entrenando y dotando de armamentos a los habitantes de las zonas conflictivas con el objetivo de involucrar directamente a la población en la confrontación y en la lucha contrainsurgente (Cardona, Diego, óp. cit., extraído de Montalvo, óp. cit.).

El Estado colombiano se convirtió así en uno de los factores que explicó el surgimiento de diversos grupos armados paramilitares, visible a través del apoyo de la clase política y el respaldo de las fuerzas militares, que utilizaron a los grupos paramilitares denominados Autodefensas para continuar enfrentando a guerrillas y movimientos de izquierda (Montalvo, óp. cit.).

Por otra parte, los intentos desde el Estado por negociar y acordar alternativas de paz también han tenido lugar en la confrontación.

Desde la administración presidencial de Belisario Betancur (1982-1986), pasando por Virgilio Barco (1986-1990), César Gaviria (1990-1994) y Ernesto Samper (1994-1998), para llegar a Andrés Pastrana (1998-2002) y terminar en Álvaro Uribe (2002-2006 y 2006-2010), se han implementado una serie de iniciativas y concretado diversos acercamientos con las guerrillas con el objetivo de lograr establecer un marco propicio para la paz.

En la actualidad, el gobierno presidencial de Juan Manuel Santos (2010-2014 y 2014-2018) inició en el año 2012 los Diálogos de Paz entre su gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP), habiéndose llevado a cabo negociaciones en Oslo, Noruega y luego en La Habana, Cuba.

ii. *Fuerzas guerrilleras de izquierda*

Por el lado de las guerrillas de izquierda, su participación siempre se ha visto, a lo largo del conflicto armado, marcada por una fuerte oposición al Estado colombiano en demanda de reformas sociales y políticas.

Entre las principales fuerzas guerrilleras de izquierda conformadas a principios de la década de 1960 que lograron constituirse en organizaciones que plantearon una resistencia armada y sostenida en el tiempo, se encuentran las siguientes:

- **Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP)**

Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) tuvieron su origen en 1964, como forma de autodefensa frente a la persecución desatada contra las formas de organización campesina lideradas entonces por el Partido Comunista. Luego, en la década de los años setenta construyeron una estrategia política global frente al Estado colombiano. (Montalvo, óp. cit., p. 3)

Desde sus orígenes, las FARC mantuvieron diversas conferencias con el objetivo de constituir sus estructuras, normativas, jerarquías, modos de acción, tácticas y estrategias. La séptima de estas conferencias culminó hacia mayo de 1982 con la integración de un ejército revolucionario a sus

estructuras, lo que quedó establecido agregando la sigla EP (Ejército del Pueblo) a su nombre, siendo desde entonces FARC-EP.

- **Ejército de Liberación Nacional (ELN)**

La Unión Camilista - Ejército de Liberación Nacional (UC-ELN) surgió en 1965 en el departamento de Santander, como un proceso de radicalización de algunos sectores del Movimiento Revolucionario Liberal - MRL - que lideró Alfonso López Michelsen a finales de la década de los cincuenta, planteándose la toma del poder por las armas. (...) Una fracción de la UC-ELN, denominada Corriente de Renovación Socialista firmó en 1994 un acuerdo de desmovilización con el gobierno de César Gaviria. (ibíd.)

- **Ejército Popular de Liberación (EPL)**

El Ejército Popular de Liberación (EPL) tuvo origen en 1968, localizado en la región occidental de la Costa Atlántica, expandiendo luego su acción hacia otras regiones. (...) El EPL firmó un acuerdo de paz con el gobierno de César Gaviria en marzo de 1991, y se convirtió en el movimiento Esperanza, Paz y Libertad. (ibíd., pp. 3-4)

Por su parte, otros grupos guerrilleros surgidos en las décadas de los 70 y 80, firmaron acuerdos de paz con los gobiernos Barco y Gaviria, para convertirse en movimientos o partidos políticos, como fue el Movimiento 19 de Abril -M19-, el Partido Revolucionario de los Trabajadores -PRT- y el Movimiento Quintín Lame.

iii. *Actores del narcotráfico*

El narcotráfico operaba en Colombia desde finales de la década de 1960 a través del cultivo de marihuana, de la cual los Estados Unidos eran el principal receptor.

Sin embargo, diversos cambios en la orientación del mercado estadounidense -que empezaría a derivar en la cocaína- repercutieron en el rol de Colombia: la hoja de coca cultivada en los países andinos Bolivia y Perú comenzó a ser procesada al sur de Colombia para ser convertida en cocaína y luego comercializada a los Estados Unidos.

Como consecuencia, los narcotraficantes comenzaron a controlar el negocio y obtener grandes beneficios económicos. Muy pronto, la acumulación de recursos de poder los convertiría en agentes de desestabilización.

El punto de inflexión llegaría cuando miembros del grupo guerrillero M-19 secuestraron en Antioquía a Martha Nieves Ochoa, hermana de los reconocidos narcotraficantes de Medellín. Producto

del secuestro, los narcotraficantes impulsaron la creación de la organización MAS (Muerte a Secuestradores), germen del Paramilitarismo en Colombia.

Todos los recursos disponibles -armas, dinero y hombres- fueron puestos bajo las órdenes del narcotraficante Pablo Escobar, quien ya contaba para entonces con una potente organización militar bajo su mando. Luego de una búsqueda que significó la matanza de 200 personas, Martha Ochoa fue liberada a principios de 1982.

A raíz de los sucesos se produjo la formación de carteles de la droga mediante la asociación de jefes narcotraficantes: el cartel de Medellín alineó a los capos antioqueños y al llamado cartel de Bogotá, una alianza que incluyó a las dos mayores cabezas del negocio, Pablo Escobar y Gonzalo Rodríguez Gacha; el cartel de Cali; el de la Costa y el del Amazonas.

Además, pronto el modelo del MAS se aplicaría a la región del Magdalena Medio, donde nació la Asociación Campesina de Ganaderos y Agricultores del Magdalena Medio (ACDEGAM), una fuerza de autodefensa legal encargada de combatir la presencia de la guerrilla en la zona con apoyo del Ejército.

Hacia 1983, Gonzalo Rodríguez Gacha se enemistó con las FARC a causa de la destrucción de algunos de sus laboratorios en el sur del país y del robo de dinero y de pasta base de coca, por lo que tomaría las banderas de la contrainsurgencia apoyando con recursos, entrenamiento y armas a los paramilitares de Puerto Boyacá.

iv. *Fuerzas paramilitares*

Como ya hemos mencionado, el surgimiento del paramilitarismo en Colombia estuvo ligado al apoyo de actores provenientes del narcotráfico, del Estado y del Ejército Nacional.

El término *paramilitarismo* se refiere a grupos armados ilegales de extrema derecha que surgieron a partir de la década de 1970 con el objetivo de combatir a las fuerzas guerrilleras de izquierda.

Conocidos como *Autodefensas*, estos grupos paramilitares se extendieron por el territorio colombiano con el beneplácito de la clase política, de empresarios, campesinos, de narcotraficantes y de la sociedad en general, causando el agravamiento del conflicto por medio de su accionar.

En los años 90, diversos grupos paramilitares crearon una organización mayor y de alcance nacional denominada Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), entidad que pasó a ser un actor armado independiente de gran influencia.

Debido a los crímenes cometidos contra la población civil -entre los cuales figuran masacres y desplazamientos forzados, entre otros-, el gobierno nacional impulsó entre los años 2002 y 2006 un

proceso de desmovilización de los paramilitares. Si bien el proceso logró la desmovilización de estos grupos, no impidió que surgieran nuevos actores armados bajo el formato de mafias denominados Bandas Criminales (BACRIM), entre los que se destacan Los Rastrojos y el Clan Úsuga.

b. El departamento de Nariño

a. Información general

El departamento de Nariño se encuentra localizado en el suroccidente de la República de Colombia. Al norte, limita con el departamento del Cauca; al sur, con la República del Ecuador; al oriente, con el departamento del Putumayo y, al occidente, con el Océano Pacífico. La superficie total del departamento es de 33.265 km², correspondientes al 2,9% de la extensión territorial del país.

De acuerdo a su geografía, Nariño se divide en tres zonas naturales: la Llanura del Pacífico, que ocupa el 52% del departamento; la Región Andina, 46%; y la Vertiente Amazónica, 2%. (Villora de la Hoz, 2007, extraído de Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración - ODDR-, 2011). La Región Andina concentra la mayor parte de la población nariñense, de los municipios, las instituciones administrativas del Estado y las actividades económicas del departamento.

La cordillera de los Andes tiene gran importancia en la geografía del departamento, en particular, el Nudo de los Pastos, entrada de la cordillera al país, y el Macizo Colombiano, la estrella hídrica más importante de Colombia.

En el Macizo, considerado por la Unesco como reserva de la biosfera, nacen algunos de los principales ríos de Colombia: el Magdalena, el Cauca, el Caquetá y el Patía (Tocancipa, 2003. Citado en Restrepo, 2009. Extraído de ODDR, óp. cit.). Esta zona se constituye en un punto importante de comunicación que facilita el tránsito hacia otros departamentos del sur del país. Históricamente, el Macizo Colombiano ha sido lugar de colonización y confrontación por la tierra.

Las vías de comunicación terrestre en el departamento son precarias, especialmente en el centro oeste, siendo necesario el uso de vías de acceso fluvial.

b. Rasgos políticos y administrativos

Administrativamente, Nariño está dividido en 64 municipios y cinco subregiones: Norte, Occidente, Sur, Pacífica y Centro-Pasto. La ciudad de San Juan de Pasto es la capital del departamento.

La subregión Norte abarca el 15,35% del territorio del departamento y posee 285.399 habitantes -el 18,5% del total del departamento-, de los cuales el 76% vive en zonas rurales (ODDR, óp. cit.).

La subregión Occidente representa el 4,04% del territorio departamental, con una población de 159.381 habitantes -el 10,3% del total del departamento-, de los cuales el 4% es indígena y el 70% vive en el sector rural (ibíd.).

La subregión Sur, señala el ODDR (ibíd.), ocupa el 15,5% del territorio de Nariño. Su población es de 317.667 habitantes -el 20,6% del total de Nariño-, siendo el 35% de ellos indígena y viviendo el 61% en zonas rurales.

Siguiendo con el ODDR (ibíd., p. 8),

La subregión Pacífica abarca 19.872 km², correspondientes al 60,04% del territorio del departamento. (...) Tiene 347.636 habitantes, el 22,6% de la población total del departamento. El 79% es afrodescendiente y el 16% indígena. Del total de la población de esta subregión, el 65% vive en el sector rural y el 35% en el sector urbano.

Por último, la subregión Centro-Pasto se extiende en un 5,05% en el territorio de Nariño, con una población de 431.873 habitantes -el 28% del total departamental- (ODDR, óp. cit.).

c. Rasgos económicos

Entre los años 2000 y 2010, la participación promedio del departamento de Nariño en el PBI (Producto Bruto Interno) de Colombia fue del 1,57% (Fundación Paz y Reconciliación, 2014).

Con un tipo de economía básica destinada principalmente al consumo interno, el PNUD definió a Nariño como “una economía agrícola, predominantemente minifundista, con baja competitividad y sin actividades que generen valor agregado y sin actividades mineras importantes, que puedan representar ingresos por regalías” (PNUD, 2011, p. 19. Extraído de Fundación Paz y Reconciliación, óp. cit., p. 6).

Entre sus diversas actividades agrícolas, se destacan el cultivo de papa, la caña panelera y el cacao.

En la década del 90, se inicia en Nariño la plantación de cultivos ilícitos, debido, en parte, al desplazamiento de los cultivos ubicados en los departamentos del Putumayo y el Caquetá. Hacia el año 2007, Nariño se convirtió en el departamento con la mayor área sembrada de cultivos ilícitos -20.259 hectáreas- y su ciudad Tumaco, el segundo municipio de Colombia con la mayor área de esos cultivos -5,2% del total nacional- (Salazar, 2009, extraído de ODDR, óp. cit.).

De acuerdo a Jorge Restrepo (2009, extraído de ODDR, óp. cit.), el establecimiento de cultivos ilícitos en el departamento de Nariño tuvo sus impactos en la estructura económica, transformando la

cultura y el modo de vida del campesinado, ya que significó la entrada de capital a zonas rurales y la concentración de la actividad agropecuaria en estos cultivos. Esto, a su vez, vino acompañado de actores armados e inseguridad en la región.

d. Rasgos sociales

Nariño es uno de los departamentos que posee uno de los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) más alto del país con un 43,8% de la población, valor que, en zonas rurales, puede alcanzar el 59,3% (Perfil DANE Nariño, 2005. Extraído de Fundación Paz y Reconciliación, óp. cit.).

Geográficamente, las deficiencias de Nariño en la cobertura de necesidades básicas también se hacen notar. Las subregiones del Pacífico y del Norte, por ejemplo, son las que muestran el mayor porcentaje de población con NBI, con un 63% y 57% respectivamente. En contraste, la subregión de Pasto es la que presenta los menores indicadores de NBI, asociado, en parte, al dinamismo que presenta la condición de capital departamental (ODDR, óp. cit.).

La situación demográfica de Nariño ha de confirmar su condición de departamento rural, ya que cuenta con 21 municipios con población igual o inferior a 10 mil habitantes y apenas con 3 municipios (Pasto, Tumaco e Ipiales) con más de 100 mil habitantes. Para el año 2005, el 54% de la población vivía en zonas rurales, sólo superado por el Departamento del Cauca -con un 59% de su población viviendo en zonas rurales- (ibíd.).

Un rasgo demográfico que caracteriza al departamento es la diversidad étnica. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en el año 2005 la población auto reconocida como indígena representaba el 10,8% y la población afro descendiente un 18,8%, lo cual quiere decir, que cerca de una tercera parte de la población nariñense tiene una pertenencia étnica (DANE, 2005. Extraído de Fundación Paz y Reconciliación, óp. cit.).

Los pueblos indígenas que habitan en Nariño son: Eperara Siapidara, Awá, Inga, Quillacingas, Pastos y Kofán; los cuales hacen presencia en veinticuatro municipios del departamento. Están organizados en 67 resguardos administrados por cabildos, que son la autoridad máxima dentro de esos territorios.

Debemos destacar que desde mediados del siglo XX, los pueblos indígenas de Nariño desarrollaron procesos organizativos que han consolidado su participación a nivel local y nacional. De allí han surgido organizaciones políticas y sociales como las Autoridades Indígenas de Colombia (Aico), la Asociación de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas del Nudo de los Pastos

(Shaquiñan), la Asociación de Cabildos Indígenas Eperara Siapidara de Nariño (Aciesna), la Unidad Indígena del Pueblo Awá (Unipa) y el Cabildo Mayor Awá de Ricaurte (Camawari).

La población afro descendiente, por su parte, se encuentra organizada en 361 comunidades con presencia en 10 municipios del departamento, concentrados principalmente en la zona pacífica y norte (PNUD, 2011, p. 17. Extraído de Fundación Paz y Reconciliación, óp. cit.).

La Ley 70 de 1993 reconoció la propiedad colectiva de los territorios, y en su capítulo III (Congreso de la República de Colombia, 1993. Extraído de ODDR, óp. cit., p. 19), establece que “una comunidad negra podrá constituirse en consejo comunitario, que como persona jurídica ejerce la máxima autoridad de administración interna de las tierras de las comunidades negras”.

En Nariño existen 56 consejos comunitarios. En ocasiones, a partir de estas organizaciones de base, se han constituido otras de carácter amplio, entre las que podemos nombrar: Red de Consejos Comunitarios del Pacífico Sur (Recompas), Asamblea de Consejos Comunitarios de Comunidades Negras del Pacífico Sur Colombiano (Asocoetnar), Federación Integral de Organizaciones Étnicas del Pacífico Nariñense (Fiocepnar), Consejo de Comunidades Negras de la Cordillera Occidental de Nariño (Copdiconoc), Asociación Porvenir Campesina (Asoporca) y Asociación de Afrodescendientes del Río Mira, Nulpe y Mataje (Asominuma).

Los municipios de Nariño con mayor presencia de Consejos Comunitarios son Tumaco y El Charco.

c. El conflicto armado en Nariño

A partir de la década de 1980, actores armados de otras partes de Colombia empiezan a llegar al departamento de Nariño.

Entre las razones que explican el arribo de los grupos armados, se encuentran la finalización de la construcción de la vía Panamericana, que facilitó las comunicaciones y el comercio (ODDR, óp. cit.); como así también las condiciones económicas -economía de subsistencia-, políticas -bajo nivel de participación social y político-, y sociales -bajos niveles educativos- de Nariño (Fundación Paz y Reconciliación, óp. cit.), que preparó el terreno para que determinados grupos armados tomaran el control de la región.

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2010),

La salida al océano Pacífico, las grandes extensiones de selva, la entrada a la bota caucana y al macizo colombiano, el acceso directo al Putumayo, el paso del oleoducto transandino, el clima

propicio para la siembra de cultivos ilícitos, así como la producción de oro, plata y otros recursos naturales hacen de Nariño un espacio de importancia geopolítica y lo han convertido en un valioso territorio de disputa, por lo cual los diferentes actores buscan su control. (Extraído de ODDR, óp. cit. p. 22)

Al mismo tiempo, factores de índole nacional como la marginación económica, el acceso desigual a la tierra, las luchas partidistas y el monopolio del poder por parte de diversas clases políticas, han incidido para explicar el surgimiento de fuerzas guerrilleras.

Hacia la década de 1990 se afianzan en Nariño los cultivos ilícitos y se produce una profundización del conflicto debido al repliegue de las guerrillas hacia el occidente del país, tendencia acentuada hacia fines del siglo XX y principio del siglo XXI como consecuencia de la implementación del Plan Colombia¹⁵ y el Plan Patriota¹⁶.

En la década del 2000, los cultivos de coca de los departamentos de Meta, Caquetá y Putumayo serán trasladados a Nariño permitiendo la consolidación de estas plantaciones en ese departamento, principalmente en la subregión Pacífica¹⁷, que se convertirá desde entonces en el área más afectada por el conflicto armado.

Otras áreas igualmente perjudicadas durante el conflicto serán el norte de la cordillera y el piedemonte costero, con el fin de conseguir el control de los territorios y las fuentes de financiación. Al respecto, los ingresos generados a partir de la explotación de recursos naturales harán de las zonas rurales un importante eje de disputa entre los actores armados (ODDR, óp. cit.).

La lucha por el control territorial configurará las confrontaciones en Nariño, razón por la cual la presencia de los actores armados no será estática, sino que irá adquiriendo una dinámica distinta acorde a las variaciones del contexto.

¹⁵ El Plan Colombia (también llamado Plan para la Paz y el Fortalecimiento del Estado o Plan Colombia para la Paz) es un acuerdo bilateral constituido entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos. Se concibió en 1999 durante las administraciones del presidente colombiano Andrés Pastrana Arango y el estadounidense Bill Clinton con los objetivos específicos de generar una revitalización social y económica, terminar el conflicto armado en Colombia y crear una estrategia antinarcótica.

¹⁶ El Plan Patriota (oficialmente llamado "campana militar J.M.") fue una campana militar de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional de Colombia, implementada desde 2003 en los departamentos del Meta, Caquetá y parte del Putumayo. La etapa inicial del Plan Patriota buscaba recuperar las zonas urbanas y las vías de comunicación contra la influencia ejercida por grupos ilegales; principalmente la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). La segunda etapa denominada 'Plan Consolidación' comenzó el 17 de septiembre de 2004 y buscó desarticular las estructuras de las FARC en zonas rurales.

¹⁷ La subregión Pacífica es, además del lugar de cultivos ilícitos -como la coca y la amapola-, el territorio donde viven la comunidad indígena Awá y parte de las comunidades negras de Nariño (ODDR, óp. cit.).

No obstante, las principales zonas de conflicto armado en el departamento serán las vías fluviales que unen el suroccidente del país con la costa pacífica, la frontera con la República del Ecuador, el piedemonte costero, la región oriente de Nariño y la frontera con el departamento del Putumayo.

a. Actores del conflicto armado en Nariño

Los actores intervinientes del conflicto en Nariño han sido, por un lado, las guerrillas de izquierda Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP), Ejército de Liberación Nacional (ELN), Ejército Popular de Liberación (EPL), y el Movimiento “19 de Abril” (M-19); por otro lado, el Estado colombiano; y por último, el paramilitarismo, representado en las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

Si bien la configuración del conflicto ha variado según las dinámicas impuestas por las diversas coyunturas, en términos generales, los actores armados se han establecido en el departamento de dos maneras: ejerciendo un dominio sobre el territorio, lo que ha facilitado el control de las relaciones entre la población, o usando a Nariño como zona de descanso y de tránsito (ODDR, óp. cit.).

i. *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP)*

La presencia de las FARC-EP en Nariño se remonta a la década de 1980, cuando los frentes 8 y 29 se establecieron en el norte y en el suroccidente, sur y costa pacífica, respectivamente (Gobernación de Nariño, 2004. Tomado de ODDR, óp. cit.).

Durante la segunda mitad de la década de 1990 se da el mayor período de actividad de las FARC-EP, momento en el que toman notoriedad “la emboscada a un convoy militar en Puerres en 1996, cuando 35 soldados murieron, y la toma de la base militar de Patascoy en 1997, durante la cual 22 militares murieron y otros 18 fueron tomados rehenes.” (ODDR, óp. cit., p. 25)

La Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) afirmó que

Entre los años 2001 y 2007, la presencia de las FARC-EP en Nariño se realizó a través de los Frentes 29, 48, 2 y las columnas móviles Daniel Aldana, y Jacinto Matallana. En ese período se registraron acciones bélicas en los municipios de Iscuandé, El Charco, Olaya Herrera, Magüi Payán, Tumaco, El Rosario, Policarpa, Los Andes, Barbacoas, Samaniego, Ricaurte, Cumbal, Mallama, Guachacal, Pasto, Tangua, La Florida, El Tambo y La Cruz. (OCHA, 2008. Recuperado en ODDR, óp. cit., p. 26)

Hacia el año 2011, en Nariño operaban los frentes 8, 29, 48, 60 y las columnas móviles Mariscal Antonio José de Sucre y Daniel Aldana (ODDR, óp. cit.).

ii. *Ejército de Liberación Nacional (ELN)*

Consecuencia de una década de organización en cuadros políticos con el fin de movilizar a la población, el ELN hizo su primera aparición en el municipio nariñense de Samaniego hacia 1989, con la conformación del Frente Comuneros del Sur (Fundación Paz y Reconciliación, óp. cit.; ODDR, óp. cit.).

En los '90, el ELN procede a la creación de estructuras móviles -Compañía Héroes y Mártires de Barbacoas; Compañía Héroes y Guerreros del Sindagua; Compañía Héroes de los Andes y Compañía Elder Santos (Ávila, 2013. Extraído de Fundación Paz y Reconciliación, óp. cit.)- y se expande hacia la costa del Pacífico, iniciando operaciones armadas contra el Ejército Nacional.

Durante la primera década del 2000, el ELN aumentaría su control sobre los territorios y comenzaría a participar fuertemente en la economía de los cultivos ilícitos, convirtiéndose en un actor determinante en el departamento de Nariño.

iii. *Ejército Popular de Liberación (EPL)*

Respecto del accionar del EPL en Nariño, los autores sostienen diversas interpretaciones.

Villarraga y Plazas (1995. Extraído de ODDR, óp. cit.), por ejemplo, aclaran que el establecimiento en el suroccidente colombiano por parte del EPL no se habría concretado en Nariño, sino en el departamento de Putumayo, a través del Frente Aldemar Londoño. Ambos autores afirman que la única actividad relacionada con el EPL en Nariño habría sido por parte de grupos milicianos de apoyo y del Regional Aldemar Londoño del Partido Comunista de Colombia, estructura política que dirigía al EPL.

Para Echandía (1999. Consultado en ODDR, óp. cit.), los orígenes del EPL en Nariño se encuentran a principios de la década de 1990, en el momento posterior a la desmovilización de gran parte de dicha organización en 1991, cuando un sector liderado por Francisco Caraballo abandonó el proceso de paz iniciado por el Gobierno Nacional y se estableció en los departamentos de Nariño y Cauca con el Frente Aldemar Londoño.

iv. *Movimiento “19 de Abril” (M-19)*

La presencia del M-19 en Nariño se constituyó como parte de una estrategia para lograr controlar la zona de la costa Pacífica, con el fin de utilizarla de punto de entrada de armas y contingentes de apoyo para el Frente Sur, bloque que operó en el departamento del Caquetá. No obstante, las fuerzas del M-19 en Nariño fueron replegadas por la fuerza pública hacia el Ecuador en 1981 (Villamizar, 1995. Tomado de ODDR, óp. cit.).

v. *El Estado colombiano*

El Estado colombiano, a través de la Tercera División del Ejército Nacional, tiene presencia en los departamentos de Nariño, Risaralda, Quindío, Valle del Cauca y Cauca. Específicamente en Nariño, la Tercera División opera

A través de la Vigésimo Tercera Brigada, la cual está compuesta por:

- Batallón de Infantería N° 9, ‘Batalla de Boyacá’
- Grupo de Caballería Mecanizado N° 3, ‘General José María Cabal’
- Fuerza de Tarea Conjunta ‘Palmares’
- Centro de Instrucción y Entrenamiento N° 23
- Batallón de Combate Terrestre N° 93, ‘Cte. Ramiro Rueda Mendoza’
- Destacamento de Tiradores de Alta Precisión
- Unidad de Servicios Administrativos. (ODDR, óp. cit., p. 31)

A su vez, en Nariño hace presencia la Armada Nacional por medio de la Fuerza Naval del Pacífico.

Consecuencia de la creciente intensidad del conflicto en Nariño, hacia el año 2007 se activó la Brigada Móvil N° 19, que opera en el sur del departamento del Cauca y en Nariño.

Para el año 2010, el Ministerio de Defensa activó en la ciudad de Cali -en el departamento del Valle del Cauca- el Comando Conjunto N°2 Pacífico, que coordina las acciones militares en el occidente del país -Nariño, entre otros departamentos-, y está integrado por la Tercera División del Ejército Nacional, la Fuerza Naval del Pacífico y el Comando Aéreo de Combate N° 3 (Ejército Nacional, 2010. Consultado en ODDR, óp. cit.).

vi. *Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)*

La aparición de las AUC en Nariño se remonta a la década de 1980, pero es durante la siguiente década que éste grupo logra su consolidación.

Las primeras estructuras allí presentes fueron el Bloque Águilas del Sur -parte de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU)- y el Bloque Libertadores del Sur -parte del Bloque Central Bolívar-. Bajo los lineamientos de una estrategia anti-subversiva contra las guerrillas FARC-EP, ELN y EPL, las Autodefensas comenzaron a expandirse por el norte de Nariño hacia territorios donde ya existían organizaciones sociales y políticas, buscando, además, el control de las zonas con cultivos ilícitos (ODDR, óp. cit.).

De esta manera, en un primer momento las acciones de las AUC se orientaron al asesinato selectivo de líderes sociales y políticos, junto a las denominadas limpiezas sociales¹⁸ (Fundación Paz y Reconciliación, óp. cit.). Posteriormente, buscarían establecer un control sobre las principales rutas terrestres y fluviales del transporte de cocaína hacia el mar Pacífico (ibíd.).

Debido a esto, se ha argumentado (Ávila, 2013. Extraído de Fundación Paz y Reconciliación, óp. cit.) que el accionar paramilitar estuvo enfocado no tanto en la lucha contra-insurgente sino más bien al despojo y concentración de tierras para actividades relacionadas al narcotráfico o la explotación minera.

Para el año 2005 se produce la desmovilización de 689 hombres de las AUC, pero surgen nuevos grupos paramilitares denominados Bandas Criminales (BACRIM). El primer grupo conformado se denominó Organización Campesina Nueva Generación (OCNG), seguido del grupo Organización Autodefensas Nueva Generación (OANG).

Hacia fines del 2005 aparece la organización “Los Rastrojos”, una de las BACRIM más fuerte de Nariño hasta finales de 2012 (Fundación Paz y Reconciliación, óp. cit.).

Por último, en el año 2006 se crea el grupo “Águilas Negras”, que operaría en la costa Pacífica.

b. Impacto del conflicto armado en Nariño

De acuerdo a la Vicepresidencia de la República de Colombia (2004. Extraído de ODDR, óp. cit.), el conflicto armado en Nariño ha impactado directamente en la población civil, al eliminar la distinción entre combatientes y no combatientes, generando la ruptura del tejido social, la pérdida de la identidad cultural y la desintegración de los procesos organizativos.

¹⁸ Se denomina de esta manera a los asesinatos a simpatizantes de las guerrillas.

La situación de los derechos humanos en Nariño se ha convertido en una de las más preocupantes del país, brindando indicadores para dimensionar la magnitud y los efectos del conflicto armado. Por ejemplo, el uso de minas antipersona, secuestros extorsivos o desplazamientos forzados son algunos de los métodos que han empleado los actores beligerantes.

La tasa de civiles víctimas de homicidios, secuestros y desplazamientos en Nariño se presenta como “una de las más altas del país” (ODDR, óp. cit., p. 39). Como respuesta a esta situación y a la afectación de la población civil en el conflicto, para el año 2007 la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) reportó que la crisis humanitaria en el departamento desbordó todos los niveles de respuesta institucional, por lo cual pidió la intervención de nuevos organismos nacionales e internacionales (ibíd.).

El informe de la Fundación Paz y Reconciliación (óp. cit.) que aquí utilizamos, cita datos de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), según la cual hasta el año 2013 se reportaron un total de 334.761 personas víctimas del conflicto armado en Nariño, de las cuales el 82% se ubica entre 2005 y 2013.

La mayor parte de las víctimas contabilizadas entre 2005 y 2013 se dio por motivo de desplazamiento forzoso, que en términos porcentuales representó un promedio del 87% en el período 2005-2012, en comparación con otros tipos de hechos victimizantes (ibíd.).

Al respecto, el desplazamiento forzoso de la población civil ha sido uno de los fenómenos de mayor preocupación en Nariño, que desde el 2003 al 2007 creció de 6.144 a 31.328 víctimas, según el Observatorio del Programa Presidencial de DDHH y DIH (2008. Tomado de ODDR, óp. cit.), convirtiéndola en la cifra más alta de Colombia.

Las poblaciones afrodescendiente e indígena han sido, a su vez, unas de las más afectadas por el conflicto armado. En el año 2009, por ejemplo, 60 indígenas fueron asesinados (Observatorio del Programa Presidencial de DDHH y DIH, 2010. Extraído de ODDR, óp. cit.). El caso más representativo es el de la comunidad indígena Awá, cuyos miembros y líderes han sido secuestrados y asesinados selectivamente o en masacres por parte de diferentes actores armados.

La emergencia del paramilitarismo también ha afectado a la región. De acuerdo a la Fundación Paz y Reconciliación (óp. cit., p. 10), “los años de expansión paramilitar coinciden con años en donde se incrementaron significativamente los cultivos de coca y de palma africana”.

A su vez, la presencia del paramilitarismo significó un aumento en el número de homicidios, civiles muertos en conflicto y desplazados entre los años 1997 y 2005 (ibíd.).

En el período 2005-2009, se percibió un incremento de los enfrentamientos debido a la reconfiguración del poder en el departamento, explicado, en parte, por el surgimiento de las BACRIM, pero también por las luchas que libraron las FARC y el ELN entre sí.

Según la base de datos de CERAC (extraído de Fundación Paz y Reconciliación, óp. cit. p. 13),

Se pasó de 121 eventos de conflicto armado en el año 2005 a 179 en el año 2006 y luego a 259 eventos en el año 2007. Ya para los años 2008 y 2009 estos descienden a 179 y 135 respectivamente. Tendencias similares ocurren con indicadores como los combates, los ataques y las acciones unilaterales.

Un último aspecto a resaltar ha sido la disminución de combates entre las guerrillas y las fuerzas estatales en los últimos años de los que se posee información -2008 y 2009-, pasando de 47 enfrentamientos en el año 2007 a 9 en el año 2009 (Fundación Paz y Reconciliación, óp. cit.). En el mismo intervalo de tiempo, los combates de fuerzas estatales con los paramilitares presentaron un leve incremento, con 4, 6 y 2 choques para los años 2007, 2008 y 2009 respectivamente.

d. Análisis del conflicto armado en Nariño

Nuestro análisis del conflicto armado en Nariño en el período 2010-2014 tendrá en cuenta dos variables: los *combates* desarrollados y las *víctimas* producidas por el conflicto armado.

Para disponer de datos concretos sobre los combates, utilizamos la información provista por el Monitor Humanitario¹⁹ de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA), que posibilita ubicar eventos de violencia sobre el territorio colombiano tanto a través de los años como mediante diferentes categorías de análisis.

En lo que concierne a las víctimas, nos hemos asistido de la información brindada por el Registro Único de Víctimas de la Red Nacional de Información - Unidad para las Víctimas²⁰. Este

¹⁹ En su sitio oficial, se lee: “MONITOR es una herramienta (...) que está a disposición de la comunidad humanitaria en Colombia y del público en general con el objetivo de recopilar, categorizar y georreferenciar eventos de violencia armada y de desastres naturales. MONITOR se alimenta de múltiples fuentes como medios de comunicación locales y nacionales, instituciones del Estado, organizaciones de la sociedad civil e información recopilada en terreno por socios humanitarios nacionales e internacionales, entre otros.”. Para más información, acceder a <http://monitor.umaic.org/>.

²⁰ En el sitio web de la Red Nacional de Información se puede leer: “de acuerdo al artículo 153 de la Ley de Víctimas, la Red Nacional de Información será el instrumento que garantizará al Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, una rápida y eficaz información nacional y regional sobre las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente Ley, permitirá la identificación y el diagnóstico de las circunstancias que ocasionaron y ocasionan el daño a las víctimas. En este sentido la Red Nacional de Información es la instancia donde converge la información de la población víctima proveniente de las entidades comprometidas con la asistencia, atención y

registro permite ver la información del conflicto armado y su violencia a partir del número de víctimas declaradas sobre el total del territorio colombiano o clasificada por departamentos, al tiempo que permite desagregar la información por año, tipo de hecho victimizante y enfoques diferenciales -género, ciclo vital, etnia, discapacidad-.

Para la información que aquí utilizamos sobre las víctimas, debemos hacer la misma aclaración que brinda el Registro Único de Víctimas al momento de procesar la información requerida: el reporte muestra el número de víctimas por año. La suma de los valores de la tabla no refleja el total de víctimas únicas debido a que una persona puede haber reportado hechos en varios años. Hecha esta aclaración, pasamos a analizar el conflicto armado en nuestro período de estudio.

Un primer acercamiento a Nariño en el período 2010-2014, nos indica que el año 2012 se posiciona como el año más violento, con 35.837 víctimas del conflicto armado. El año menos conflictivo en cuanto al total de víctimas es el año 2010, con 27.566 víctimas. En el medio, y en orden ascendente en cuanto al número de víctimas totales por año, se ubican los años 2011 -32.242 víctimas-, 2014 -34.669 víctimas- y 2013 -35.516- (Ver Cuadro 1).

Cuadro 1. Conflictividad y violencia en Nariño según víctimas totales, período 2010-2014.

Víctimas del conflicto armado en Nariño	Años				
	2010	2011	2012	2013	2014
Total	27.566	32.242	35.837	35.516	34.669

Fuente: Registro Único de Víctimas. Red Nacional de Información - Unidad para las Víctimas. Elaboración propia.

Al valernos de la información del Registro Único de Víctimas, también utilizaremos su clasificación de los hechos victimizantes, por lo cual aquí se tendrán en cuenta los siguientes hechos victimizantes:

- Acto terrorista;

reparación integral a las víctimas del conflicto armado.”. Para acceder a más información, consultar el enlace <https://rni.unidadvictimas.gov.co/>.

- Amenaza;
- Delitos contra la integridad sexual;
- Desaparición forzada;
- Desplazamiento;
- Homicidio;
- Minas antipersona;
- Pérdida de muebles o inmuebles;
- Secuestro;
- Tortura;
- Vinculación de niños y adolescentes al conflicto armado.

A continuación, pasamos a analizar el conflicto año por año de nuestro período de estudio.

a. Año 2010

En el año 2010, la mayor cantidad de víctimas se produjo por *desplazamiento*, al contabilizar 24.834 personas desplazadas de sus tierras. A este tipo de hecho victimizante, le siguieron *homicidio* con 1.290 víctimas y *pérdida de muebles e inmuebles* con 977 víctimas. En menor medida se produjeron *amenazas* y *actos terroristas*, con 554 y 288 víctimas respectivamente.

Éstos fueron los hechos victimizantes del conflicto armado que más afectaron al departamento de Nariño en el año 2010. No obstante, también se produjeron otros hechos y acciones que afectaron a la población, tal como se puede apreciar en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Víctimas totales por hecho victimizante en Nariño, año 2010.

Tipo de hecho victimizante	Víctimas totales en el año 2010
Acto terrorista	288
Amenaza	554
Delitos contra la integridad sexual	54
Desaparición forzada	164

Desplazamiento	24.834
Homicidio	1.290
Minas antipersona	78
Pérdida de muebles o inmuebles	977
Secuestro	79
Tortura	26
Vinculación de niños y adolescentes al conflicto armado	19

Fuente: Registro Único de Víctimas. Red Nacional de Información - Unidad para las Víctimas. Elaboración propia.

En lo que respecta al impacto del conflicto sobre las poblaciones étnicas, encontramos que 2.319 indígenas -el 8,41% del total de las 27.566 víctimas del año 2010- sufrieron algún tipo de hecho victimizante, mientras que 13.682 afro-colombianos -el 49,63% del total de víctimas- resultaron afectados. Estos datos muestran que del total de víctimas del año 2010, más de la mitad -un 58%- pertenece a alguna etnia.

Por último, teniendo en cuenta la variable combates, observamos que durante este año se registraron 25 eventos que clasifican como tal según el Monitor Humanitario de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) de las Naciones Unidas.

b. Año 2011

Para el año 2011, nuevamente gran parte de las víctimas se debió a motivos de *desplazamiento*, con un total de 28.660 personas desplazadas. 1.851 nariñenses afrontaron la *pérdida de muebles o inmuebles* y 1.204 fueron víctimas de *homicidio*. A su vez, durante este año hubo un considerable número de víctimas a raíz de *amenazas* -1170 víctimas- y *actos terroristas* -727 víctimas-.

En el Cuadro 3 se puede apreciar el resto de los hechos victimizantes y la cantidad de víctimas que ocasionaron en el 2011, donde resalta el hecho *minas antipersona* que se cobró la vida de 123 individuos.

Cuadro 3. Víctimas totales por hecho victimizante en Nariño, año 2011.

Tipo de hecho victimizante	Víctimas totales en el año 2011
Acto terrorista	727
Amenaza	1.170
Delitos contra la integridad sexual	43
Desaparición forzada	146
Desplazamiento	28.660
Homicidio	1.204
Minas antipersona	123
Pérdida de muebles o inmuebles	1.851
Secuestro	82
Tortura	29
Vinculación de niños y adolescentes al conflicto armado	16

Fuente: Registro Único de Víctimas. Red Nacional de Información - Unidad para las Víctimas.
Elaboración propia.

Este año, 2.030 indígenas y 15.412 afrocolombianos fueron víctimas del conflicto armado, representando un 6,30% y un 47,80% respectivamente del total de víctimas contabilizadas. El impacto del conflicto sobre las comunidades étnicas supera nuevamente la mitad de las víctimas totales, con un 54,1%.

Por otra parte, fueron 31 los combates o enfrentamientos armados entre los actores del conflicto que se efectuaron durante este año.

c. Año 2012

El año 2012 fue, como ya mencionamos, el año más violento de nuestro período de estudio. Esto puede corroborarse en la amplia cantidad de víctimas que generaron hechos como el *desplazamiento*, las *amenazas*, la *pérdida de muebles o inmuebles* y los *actos terroristas*.

En tal sentido, el *desplazamiento* alcanzó un total de 30.978 víctimas, mientras que 3.564 personas sufrieron *amenazas* y 2.919 más *perdieron muebles o inmuebles*. Por su parte, los *actos terroristas* que hubo en Nariño causaron 1.816 víctimas.

En el mismo año se registraron 1.422 víctimas de *homicidio* y 258 víctimas por *desaparición forzada*.

Cuadro 4. Víctimas totales por hecho victimizante en Nariño, año 2012.

Tipo de hecho victimizante	Víctimas totales en el año 2012
Acto terrorista	1.816
Amenaza	3.564
Delitos contra la integridad sexual	99
Desaparición forzada	258
Desplazamiento	30.978
Homicidio	1.422
Minas antipersona	138
Pérdida de muebles o inmuebles	2.919
Secuestro	169
Tortura	68
Vinculación de niños y adolescentes al conflicto armado	34

Fuente: Registro Único de Víctimas. Red Nacional de Información - Unidad para las Víctimas.
Elaboración propia.

Del total de víctimas registradas en el 2012, un 4,08% representó a las comunidades indígenas -1.462 aborígenes victimizados-, mientras que un 39,90% lo constituyeron los afrocolombianos, es decir, 14.299 personas afectadas. En este año, vemos que el impacto del conflicto armado sobre las comunidades étnicas se ubica por debajo del 50% de las víctimas totales, alcanzando un 43,98%.

Otro dato a destacar es que, aun cuando el 2012 es el año más violento de nuestro período de estudio en relación a la cantidad de víctimas detectadas, sólo se registran 18 combates, una cantidad inferior a las analizadas hasta aquí.

d. Año 2013

En el año 2013, una vez más los *desplazamientos* alcanzaron niveles muy elevados en comparación con el resto de los hechos victimizantes. Un total de 31.919 ciudadanos nariñenses fueron desplazados de su territorio.

Por detrás de los *desplazamientos*, encontramos que el tipo de hecho victimizante que produjo más víctimas fue la *amenaza*, con 3.062 personas amenazadas. En tercer lugar, se ubicaron las *pérdidas de muebles o inmuebles* con 2.540 víctimas.

A continuación, en el Cuadro 5, se aprecian las víctimas totales que causaron todos los hechos victimizantes aquí analizados en el año 2013:

Cuadro 5. Víctimas totales por hecho victimizante en Nariño, año 2013.

Tipo de hecho victimizante	Víctimas totales en el año 2013
Acto terrorista	799
Amenaza	3.062
Delitos contra la integridad sexual	87
Desaparición forzada	96

Desplazamiento	31.919
Homicidio	900
Minas antipersona	77
Pérdida de muebles o inmuebles	2.540
Secuestro	72
Tortura	23
Vinculación de niños y adolescentes al conflicto armado	9

Fuente: Registro Único de Víctimas. Red Nacional de Información - Unidad para las Víctimas.
Elaboración propia.

Este año mostró un impacto mayor sobre las comunidades étnicas. Por parte de las culturas originarias, 2.691 indígenas resultaron perjudicados, constituyendo un 7,58% de las 35.516 víctimas totales. Por su parte, la población afrocolombiana registró 16.851 víctimas, es decir, un 47,45% del total. La sumatoria total muestra un 55,03% de víctimas étnicas durante este año, nuevamente por encima de la mitad.

Los combates totales del año fueron 27, de acuerdo al Monitor Humanitario.

e. Año 2014

El último año de nuestro período de estudio, el año 2014, registró el mayor número de desplazados en comparación con los cuatro años previos, con 32.889 víctimas por *desplazamiento*. También fue el año con mayor cantidad de *delitos contra la integridad sexual*, al contabilizar 105 víctimas.

Las *amenazas* supusieron 2.748 colombianos víctimas por este tipo de hecho victimizante. A su vez, 1.254 personas padecieron la *pérdida de muebles o inmuebles*.

Por otra parte, otros tipos de hechos victimizantes mostraron los valores más bajos en comparación con el resto de los años de nuestro período de estudio. Tal es el caso de la *desaparición*

forzada, que impactó a 35 personas; el *homicidio*, que afectó a 450 nariñenses; las *minas antipersona*, que contabilizó 49 víctimas; el *secuestro*, cuyas víctimas fueron 32 personas; la *tortura*, registrando 15 víctimas; y la *vinculación de niños y adolescentes al conflicto armado*, que tuvo a 7 niños participando del conflicto.

A continuación, mostramos los valores totales del año 2014 de acuerdo a los hechos victimizantes.

Cuadro 6. Víctimas totales por hecho victimizante en Nariño, año 2014.

Tipo de hecho victimizante	Víctimas totales en el año 2013
Acto terrorista	426
Amenaza	2.748
Delitos contra la integridad sexual	105
Desaparición forzada	35
Desplazamiento	32.889
Homicidio	450
Minas antipersona	49
Pérdida de muebles o inmuebles	1.254
Secuestro	32
Tortura	15
Vinculación de niños y adolescentes al conflicto armado	7

Fuente: Registro Único de Víctimas. Red Nacional de Información - Unidad para las Víctimas.
Elaboración propia.

El año 2014 resultó en 646 indígenas afectados, la menor cantidad registrada en nuestro período de estudio para esta comunidad étnica. No es el caso de la población afrocolombiana, que sumó 18.543 víctimas, el valor más alto del período de estudio. Cada una de estas comunidades étnicas representó, respectivamente, un 1,86% y un 53,48% sobre el total de las 34.669 víctimas.

Respecto a los combates registrados, se contabilizaron 21 enfrentamientos armados en el año.

CAPÍTULO III

EL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

En el siguiente capítulo nos enfocamos en el actor de nuestro trabajo: el PNUD.

Empezamos por describir su origen en el seno de las Naciones Unidas, detallando su esencia, sus características y objetivos generales.

Luego, repasamos la historia de su participación en Colombia para entender las funciones que allí ejerce.

Paso siguiente, nos enfocamos en la estrategia general de construcción de la paz del PNUD y, a continuación, analizamos su estrategia de construcción de la paz en Colombia.

Seguidamente, abordamos los vínculos del PNUD con la sociedad civil, para terminar analizando su enfoque institucional respecto de la participación de la sociedad civil en la construcción de la paz.

a. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: ¿qué es el PNUD?

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es el organismo mundial de la ONU en materia de desarrollo²¹. Se encuentra presente en 177 países y territorios y asiste a los gobiernos y las sociedades para ayudarles a encontrar sus propias soluciones a los retos mundiales y nacionales del desarrollo, por medio del diseño y la promoción de políticas, el desarrollo de capacidades locales de liderazgo y de asociación, y la creación de resiliencia.

El PNUD fue creado en 1965 por mandato de la Asamblea General de las Naciones Unidas al fusionar el Programa Ampliado de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, de 1949, y el Fondo Especial de las Naciones Unidas, de 1958. Su función es conectar a los distintos actores - estatales y no estatales - en torno a los conocimientos, la experiencia y los recursos necesarios para lograr los objetivos de desarrollo de los países y acercarlos a los Objetivos de Desarrollo Sostenible²² (ODS).

²¹ Ver el sitio oficial del PNUD en http://www.undp.org/content/undp/es/home/operations/about_us.html

²² Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son un llamado universal a la adopción de medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad. Consisten en 17 Objetivos, plasmados en la Agenda 2030, que se basan en los logros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aunque incluyen nuevas esferas como el cambio climático, la desigualdad económica, la innovación, el consumo

El trabajo del PNUD se asienta sobre los desafíos que presentan temáticas como la gobernabilidad democrática y el mantenimiento de la paz, la reducción de la pobreza, la prevención y recuperación de las crisis, el medio ambiente y la energía, y el VIH/SIDA.

Para lograr sus objetivos, el PNUD trabaja por medio de sus oficinas regionales y nacionales, coordinando los programas de desarrollo de Naciones Unidas, fortaleciendo la capacidad local de los gobiernos y otros actores intervinientes y gestionando los recursos disponibles de la comunidad internacional para orientarlos hacia el logro eficiente y sustentable de las metas de desarrollo.

Todos los años, el PNUD publica su Informe de Desarrollo Humano, un documento que recopila las principales actividades del organismo y los debates en torno a los temas de desarrollo, proporciona nuevas herramientas de medición, análisis innovadores y a menudo propuestas controversiales de políticas. Los informes se apoyan en una red mundial de líderes del medio académico, del gobierno y de la sociedad civil que contribuyen con datos, ideas y mejores prácticas.

b. El PNUD en Colombia

Colombia es miembro fundador de las Naciones Unidas y desde su admisión, el 5 de noviembre de 1945, ha protagonizado importantes papeles dentro del sistema de la ONU.

Si bien el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) cuenta con una sede oficial en Colombia desde 1950, fue en julio de 1954 que se produce la llegada oficial de la ONU al país, con la creación del Centro de Información de las Naciones Unidas (CINU). A partir de esa fecha, otros organismos del Sistema de Naciones Unidas llegan al país.

El PNUD arribó a Colombia en 1974, junto al Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP). Desde entonces, ha apoyado técnica y financieramente al gobierno colombiano en múltiples áreas relacionadas con el desarrollo social, político y económico, además de contribuir al mejoramiento de las capacidades nacionales para afrontar los retos del país en materia de desarrollo.

Entre sus esfuerzos, ha promovido diversas actividades e implementado programas de acompañamiento al país, expandiendo su presencia en 25 territorios y trabajando en alianza con el gobierno - nacional y local -, el sector privado y organizaciones sociales.

sostenible y la paz y la justicia, entre otras prioridades. Los ODS se pusieron en marcha en enero de 2016 y cumplen la finalidad de orientar las políticas y la financiación del PNUD por los próximos 15 años (2016-2030). El PNUD ayuda a implementar los ODS a través del apoyo a los gobiernos para que los integren en sus planes y políticas nacionales de desarrollo. Para más información, visitar el sitio oficial: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

Orientado hacia un trabajo territorial, el PNUD adoptó una perspectiva basada en la generación de capacidades en las instituciones y la sociedad civil.

De este modo, aplicó un enfoque con criterios de intervención apoyados en los derechos humanos y en ópticas diferenciales. Lo primero, hace referencia a promover en todas sus acciones los derechos humanos, a fin de reforzar los marcos nacionales y locales para materializar sus principios y prácticas. Lo segundo, incluye la perspectiva de género, el empoderamiento a grupos étnicos, jóvenes, víctimas del conflicto armado y a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad.

Las principales áreas de trabajo del PNUD identificadas en Colombia²³ han sido y son:

- Reducción de la Pobreza;
- Gobernabilidad Democrática;
- Prevención y Recuperación de Crisis;
- Medio Ambiente y Energía;
- Empoderamiento de la Mujer;
- Desarrollo Humano y Enfoque Poblacional.

a. Contexto del trabajo del PNUD con Colombia

La presencia oficial del PNUD en Colombia quedó establecida el 29 de mayo de 1974, tras la firma del Acuerdo Básico de Cooperación entre el Gobierno Colombiano y el PNUD.

A partir de ese momento, el PNUD entabló diálogos con el gobierno y la sociedad colombiana elaborando ciclos de programación con base en las prioridades enmarcadas en los Planes de Desarrollo y las herramientas de gestión de las instituciones del Estado.

Como resultado de este proceso se elaboró el Primer Marco de Cooperación para Colombia (1997-2001) con el propósito de brindar apoyo a las estrategias de desarrollo del país, promoviendo un desarrollo humano sostenible y haciendo hincapié en el desarrollo social y la eliminación de la pobreza (Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y del Fondo de Naciones Unidas para las Poblaciones, 1997).

La evaluación del Primer Marco de Cooperación destacó la neutralidad y transparencia del PNUD, además de su credibilidad y pertinencia en cuanto a la facilitación de espacios de diálogo y

²³ Así es como lo muestra el sitio oficial del PNUD en Colombia, <http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/ourwork/overview.html>.

reflexión y la provisión de servicios para el desarrollo, lo que llevó a la firma del Segundo Acuerdo de Cooperación con Colombia (2002-2006).

El Acuerdo tuvo por objetivo central “apoyar la construcción de un ambiente propicio para la paz y la reconciliación” (Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y del Fondo de Naciones Unidas para las Poblaciones, 2002, p. 4), favoreciendo la gobernabilidad democrática sobre la base de una realidad multiétnica y regional con el fin de lograr la paz mediante el diálogo.

Para cumplir con su objetivo, el PNUD definió siete funciones básicas en su accionar²⁴, que quedaron detalladas de la siguiente manera:

1. Movilizar y promover el acceso a fuentes internacionales de cooperación técnica y financiera para el desarrollo.
2. Promover el enfoque de programa y las estrategias de inversión sectorial.
3. Facilitar la ejecución de acciones innovadoras que puedan desencadenar modelos sectoriales replicables.
4. Promover la cooperación horizontal técnica.
5. Reforzar los sistemas de control y seguimiento técnico, financiero y administrativo, incorporando criterios e indicadores específicos para medición del impacto de la cooperación y del grado de fortalecimiento de la capacidad institucional nacional.
6. Ampliar la participación de la comunidad en la definición de sus problemas y soluciones.
7. Propiciar la participación de la mujer en las actividades de desarrollo con un enfoque de equidad, de manera que la perspectiva de género se integre en cada uno de los programas y proyectos objeto de la cooperación del PNUD y de otras fuentes.

Con base en las funciones mencionadas y en el Segundo Acuerdo de Cooperación con Colombia, el PNUD avanzó en la ejecución de programas y proyectos diversos a lo largo del territorio colombiano, poniendo énfasis en los focos del conflicto y en la construcción de la paz.

Una revisión de los programas del PNUD en Colombia²⁵ nos muestra que éstos se han anclado en las siguientes temáticas:

²⁴ Para profundizar sobre el contexto del trabajo del PNUD con Colombia, visitar el sitio http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/operations/legal_framework.html.

²⁵ El sitio <http://open.undp.org> brinda información detallada acerca de los proyectos activos del PNUD alrededor del mundo. Según diferentes criterios de búsqueda, se puede acceder a los programas y sus lugares de implementación, los años de ejecución, el presupuesto aprobado y ejecutado, las fuentes de financiación, entre otros.

- Instituciones Efectivas;
- Gobernabilidad Democrática;
- Prevención y Recuperación de Crisis;
- Crecimiento Inclusivo y Sostenible;
- Cambio Climático y Capacidad de Recuperación de Desastres;
- Impacto y Eficacia del Desarrollo.

De todas ellas, en nuestro trabajo sólo abordaremos las temáticas referidas estrictamente a la construcción de la paz, es decir, *prevención y recuperación de crisis*, contextualizadas en el departamento colombiano de Nariño durante los años 2010-2014.

c. El PNUD y la estrategia de construcción de la paz

Como vimos, una de las áreas de trabajo del PNUD está asentada sobre la resolución de conflictos y la construcción de la paz.

Las actividades y todo el trabajo del organismo en materia de prevención de conflictos y construcción de la paz tienen por objetivo final lograr la cohesión social y el empoderamiento de las naciones y las comunidades, haciéndolas más inclusivas y resilientes a los conflictos internos y externos.

De acuerdo al PNUD²⁶, sus metas son posibles gracias al respaldo y la consolidación de las principales instituciones de gobernanza que ayudan a prevenir conflictos y garantizar cambios sostenibles.

La estrategia de construcción de la paz del PNUD se centra en los siguientes ejes temáticos:

1. Capacidad de prevención y gestión de conflictos: respalda la implementación de marcos regulatorios y mecanismos institucionales que permiten a los distintos actores prevenir futuros conflictos, administrar tensiones actuales y establecer acuerdos políticos. Desarrolla capacidades de liderazgo que comprometen a la sociedad civil y a las comunidades marginales, ayuda a reducir la violencia y elabora agendas compartidas a través de enfoques participativos.
2. Facilitación, diálogo y creación de consenso: alienta al gobierno y actores clave en la implementación de mecanismos y estructuras inclusivas y participativas, con el fin de

²⁶ Ver el área temática *prevención de conflictos y consolidación de la paz* del sitio oficial del PNUD, en <http://www.undp.org/content/undp/es/home/ourwork/democratic-governance-and-peacebuilding/conflict-prevention-and-peacebuilding/>.

elaborar agendas compartidas, fomentar el diálogo y crear consenso, acompañando y respaldando a los mediadores locales y nacionales, en torno a asuntos sustanciales de gobernanza y consolidación de la paz.

3. Análisis y evaluación de conflictos: apoya la incorporación de la prevención de conflictos en el desarrollo dentro del sistema de las Naciones Unidas a través del análisis y evaluación de conflictos. Asimismo, favorece el desarrollo de sistemas que permiten un control periódico de los desencadenantes de conflictos y de las tendencias que ayudan a encontrar rápidamente las soluciones apropiadas.

- a. El PNUD y la estrategia de construcción de la paz en Colombia

En Colombia, el PNUD implementó un enfoque de construcción de la paz²⁷ basado en los siguientes objetivos:

- *Promoción de procesos sociales e institucionales* para la transformación no violenta de conflictos y la construcción de paz, con énfasis en el *fortalecimiento de las capacidades locales* de paz y el desarrollo rural.
- *Empoderamiento social, político y económico de las poblaciones vulnerables*, excluidas y afectadas por la situación de violencia interna a raíz del conflicto con los grupos armados ilegales.
- *Preservación de la memoria y la dignidad de las víctimas* de la violencia generada por el conflicto con los grupos armados ilegales, mediante procesos de reconciliación acordes con los estándares internacionales.

Una mirada a Colombia respecto de los logros del PNUD en materia de construcción de la paz²⁸ nos muestra que, en términos generales, más de 100.000 víctimas del conflicto armado accedieron a procesos de verdad, justicia y reparación; 8.500 propuestas ciudadanas sirvieron como insumo para las conversaciones de paz entre el Gobierno y las FARC-EP; más de 10.000 jóvenes se involucraron en estrategias de pedagogía para la paz; y se alcanzó la transformación no violenta de conflictos apoyando la Cumbre Agraria, el Proceso Nacional de Garantías y la Estrategia Territorial de Hidrocarburos.

²⁷ El enfoque del PNUD en Colombia sobre construcción de la paz puede ser encontrado en http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/ourwork/crisispreventionandrecovery/in_depth.html. Las palabras escritas en cursiva que se visualizan en ésta página son de nuestra autoría y tienen el fin de resaltar los objetivos de la estrategia de construcción de la paz del PNUD en Colombia, para así allanar el camino a la interpretación de la misma de acuerdo a los objetivos de la investigación.

²⁸ Para más información, acceder a <http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/ourwork/overview.html>

d. El PNUD y la sociedad civil

Siguiendo con nuestro planteo, en este segmento nos enfocaremos en la visión institucional del PNUD respecto de la sociedad civil.

De acuerdo al sitio oficial en internet del PNUD²⁹, en el cumplimiento de sus objetivos el organismo trabaja y colabora con organizaciones de la sociedad civil tanto en la ejecución de programas como en la promoción de políticas. La sociedad civil es tanto un recurso vital como un componente fundamental de la estructura del PNUD.

El PNUD cuenta con tres objetivos para el fortalecimiento de la sociedad civil:

1. Invertir en la sociedad civil y la participación ciudadana, facilitando un entorno propicio, apoyo y colaboración y revitalizando la capacidad del PNUD para trabajar con una gama más amplia de actores de la sociedad civil.
2. Promover la acción ciudadana hacia el desarrollo y una democracia participativa mediante el apoyo a la acción colectiva ciudadana.
3. Involucrar activamente a una amplia gama de actores no estatales para un multilateralismo exterior que refuerce la participación ciudadana y el desarrollo humano.

a. ¿Por qué el PNUD trabaja con la sociedad civil?

Muchos actores de la sociedad civil a nivel nacional y mundial han desarrollado una gran capacidad e influencia en una amplia gama de cuestiones de desarrollo, por lo que una colaboración con ellos ayuda a mejorar la eficacia de las intervenciones de desarrollo, especialmente en los programas con grupos vulnerables.

A su vez, el apoyo a la sociedad civil puede facilitar la movilización y participación de las poblaciones vulnerables en el diseño e implementación de políticas y programas, al tiempo que favorece la adopción de una vigilancia crítica de la vida pública y el ejercicio del poder, mejorando los mecanismos de rendición de cuentas y promoviendo un gobierno responsable.

²⁹ Ver la sección *Organizaciones de la Sociedad Civil* en http://www.undp.org/content/undp/es/home/ourwork/funding/partners/civil_society_organizations.html.

e. Análisis de la estrategia de construcción de la paz del PNUD

A continuación, abordamos la estrategia de construcción de la paz del PNUD, describiendo su enfoque institucional respecto de la participación de actores de la sociedad civil en la construcción de la paz. Para ello, analizamos las variables seleccionadas y sus respectivos indicadores.

a. Documentación oficial referida a la sociedad civil

i. *Cantidad de documentos referidos a la participación de la sociedad civil en la construcción de la paz*

El compromiso del PNUD con la sociedad civil se rige por tres documentos oficiales:

- *El PNUD y las organizaciones de la sociedad civil: una política de compromisos (2001);*
- *Voz y rendición de cuentas para el desarrollo humano: Estrategia mundial del PNUD para fortalecer la sociedad civil y la participación cívica (2009);*
- *Estrategia del PNUD sobre sociedad civil y participación cívica (2012).*

De los tres documentos señalados, tanto en el primero como en el tercero se aprecian expresamente referencias a la participación de la sociedad civil en la construcción de la paz. Esto significa que del total de los documentos oficiales, un 67% vincula la participación de la sociedad civil con las tareas de construcción de la paz que el PNUD lleva adelante.

De acuerdo al documento *El PNUD y las organizaciones de la sociedad civil: una política de compromisos* (PNUD, 2001), en mayo del año 2000, se creó el Comité Asesor del PNUD sobre las organizaciones de la sociedad civil, que propuso para la colaboración, entre otros temas, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la paz.

Al mismo tiempo, el PNUD considera los Informes sobre el Desarrollo Humano y los Objetivos de Desarrollo del Milenio -actualmente, Objetivos de Desarrollo Sostenible- como otras instancias que enmarcan la participación de la sociedad civil en temas de construcción de la paz.

Por el lado de los Informes sobre el Desarrollo Humano, éstos son un instrumento para estimular el debate sobre políticas y delinear estrategias y campañas. La sociedad civil ha generado eficazmente debates locales sobre las conclusiones de los informes, convirtiéndolos en disparadores para estudiar y ejecutar iniciativas de diversa índole, entre ellas, la construcción de la paz (PNUD, 2001).

En lo que respecta a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la sociedad civil tiene una gran capacidad para lograr una movilización de amplia base y difundir el conocimiento sobre los Objetivos,

poniéndolos en el centro del debate y vigilando los procesos de desarrollo, reforzando todos los intentos de construcción de la paz (ibíd.).

Por su parte, el informe *Estrategia del PNUD sobre sociedad civil y participación cívica* (PNUD, 2012a), establece que el PNUD debe “apoyar la función de la sociedad civil y de las organizaciones de voluntarios en los programas de pacificación, consolidación de la paz y prevención de conflictos de las Naciones Unidas y las autoridades nacionales” (p. 22).

Al mismo tiempo, en un balance de los logros obtenidos a partir del trabajo con la sociedad civil, el informe destaca que “el PNUD ha incrementado considerablemente su colaboración con la sociedad civil en los niveles regional, nacional y local en iniciativas de reducción del riesgo de desastres, consolidación de la paz y recuperación en casos de crisis.” (ibíd., p. 10).

ii. *Fundamentos de la documentación*

Como fundamentos de la documentación que vincula la labor del PNUD con la sociedad civil, se identifican las nuevas tendencias en el entorno del desarrollo así como los cambiantes contextos sociales y políticos, que exigen mayor hincapié en la participación cívica y la rendición de cuentas (PNUD, 2012a).

En primer lugar, se ha dado un doble proceso en lo referente al desarrollo. Mientras que, por un lado, las tendencias actuales han abierto nuevas oportunidades para la participación de una mayor diversidad de agentes tanto a nivel nacional como subnacional, por el otro, las organizaciones de la sociedad civil han mejorado su capacidad para involucrarse con los actores del desarrollo (PNUD, 2001; PNUD, 2009a).

Cada vez más gobiernos aceptan a la sociedad civil no solo como asociados fundamentales de los programas sino también como interlocutores de política (PNUD, 2009a). Por este motivo, la colaboración con la sociedad civil representa para el PNUD “una condición sine qua non” (PNUD, 2001, p. 2), en tanto que el desarrollo humano sostenible requiere la participación y colaboración activa de los ciudadanos y sus organizaciones.

Teniendo en cuenta esto, el PNUD “debe convertirse en una organización más abierta que esté mejor preparada para trabajar con distintos grupos interesados, entre ellos una amplia gama de agentes de la sociedad civil” (PNUD, 2009a, p. 4). Una sociedad civil dinámica y una asociación con ella son elementos que pueden contribuir al éxito de las intervenciones del PNUD en materia de desarrollo y de gobernanza participativa (ibíd.).

En segundo lugar, la globalización y los cambios sociales alrededor del mundo han contribuido a formar una opinión pública mundial que influye sobre las agendas sociopolíticas, generando un conjunto de normas que trasciende las fronteras nacionales (PNUD, 2012a). La cuestión por la legitimidad y la capacidad de rendición de cuentas de los gobiernos han desencadenado una agenda de rendición de cuentas que moviliza a diversos actores sociales en la exigencia de reformular el pacto entre Estado y sociedad (ibíd.).

Por último, la gobernabilidad mundial no se considera ya principalmente como cuestión de interés intergubernamental sino como cuestión que involucra a las instituciones intergubernamentales, a la sociedad civil, los movimientos ciudadanos, las empresas transnacionales, los círculos académicos y los medios de información de masas. En esta línea, los cambios políticos han dado cuenta de un reconocimiento por parte de las Naciones Unidas y de los gobiernos del papel desempeñado por la sociedad civil en la ejecución de lo acordado a nivel internacional (PNUD, 2001).

iii. *Objetivos de la documentación*

El documento *Estrategia del PNUD sobre sociedad civil y participación cívica* (PNUD, 2012a) estableció que “la finalidad de esta estrategia es proporcionar al PNUD un marco para el *empoderamiento* y la *colaboración con la sociedad civil*”³⁰ (p. 2).

De esta manera, se establecieron seis objetivos generales para el trabajo del PNUD con la sociedad civil (ibíd.), a saber:

1. Aumentar el eje de políticas al atraer la sociedad civil a los procesos normativos y de promoción;
2. Fortalecer las asociaciones y redes con la sociedad civil;
3. Forjar sólidas alianzas con agentes clave de la sociedad civil, centros de estudio y coaliciones regionales y mundiales;
4. Incrementar las iniciativas de la sociedad civil y la participación cívica;
5. Fomentar los procesos participativos a favor del logro de los ODS;
6. Ampliar el liderazgo de la comunidad a favor del desarrollo local.

iv. *Ejes de la estrategia de la documentación.*

³⁰ Las cursivas se encuentran en la cita original.

El PNUD (2012a) propone tres ejes en su estrategia institucional hacia la sociedad civil:

1. Inversión en la sociedad civil y la participación cívica: el PNUD facilitará un entorno propicio para la sociedad civil; apoyará y se asociará con la sociedad civil para influir en las políticas; y revitalizará su capacidad para forjar relaciones con una gama más amplia de actores de la sociedad civil.
2. Facilitación de la acción cívica para la gobernanza democrática y el desarrollo: el PNUD apoyará la gobernanza democrática mediante la acción cívica colectiva en favor de la rendición de cuentas y ampliará las acciones comunitarias para lograr el desarrollo local.
3. Fortalecimiento de la participación cívica en favor del multilateralismo y el desarrollo humano: se buscará fortalecer las alianzas entre el PNUD y la sociedad civil en favor del desarrollo humano; se promoverán mecanismos de diálogo entre el PNUD (y Naciones Unidas) y la sociedad civil en los niveles nacional, regional y mundial; y se facilitarán plataformas y redes para abordar las prioridades del desarrollo mundial.

v. *Objetivos de la participación de la sociedad civil*

De acuerdo al PNUD (2009a), lograr la participación de la sociedad civil guarda relación con varias prioridades estratégicas del organismo, entre las que figuran:

- Lograr la propiedad nacional;
- Fomentar la capacidad;
- Lograr la gestión eficaz de la ayuda;
- Reducir la pobreza y lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio -actuales ODS-.
- Lograr la igualdad de género.

Como se aprecia, la participación de la sociedad civil está vinculada al logro de la propiedad nacional y al fomento de la capacidad, dos elementos constitutivos de la construcción de la paz.

vi. *Área temática de participación de la sociedad civil*

El Comité Asesor del PNUD sobre las organizaciones de la sociedad civil propuso para la colaboración los siguientes temas (PNUD, 2001):

- Reducción de la pobreza y deuda sostenible;
- Derechos humanos y desarrollo humano;

- Mundialización inclusiva - democratización del comercio y las finanzas;
- Prevención de conflictos y fortalecimiento de la paz;
- Participación del sector privado.

Por su parte, el PNUD (ibíd.) creó seis esferas de interés central para la participación de la sociedad civil:

- Reducción de la pobreza;
- Gobernabilidad democrática;
- Prevención y recuperación de crisis;
- Energía y medio ambiente;
- VIH y Sida;
- Información, comunicaciones y tecnología para el desarrollo.

vii. *Rol asignado a la sociedad civil*

En su vinculación con la sociedad civil, el PNUD establece que

Las OSC -organizaciones de la sociedad civil-, en consecuencia, tienen que desempeñar funciones vitales como participantes, legitimadores y patrocinantes de la política y la acción del gobierno, como vigilantes del comportamiento de los regímenes y los organismos públicos, y como colaboradores en las tareas nacionales del desarrollo. (PNUD, 2001, p. 2)

De esta manera, se le asigna a la sociedad civil un rol de participación, legitimación, patrocinio, control y colaboración.

viii. *Modos de articulación con la sociedad civil*

Respecto a los modos de articulación entre el PNUD y la sociedad civil, este organismo destaca su interés por “lograr un cambio de las relaciones orientadas por proyectos hacia una alianza estratégica” (PNUD, 2001, p. 8).

En este sentido, se señala “la importancia de crear foros institucionalizados para el diálogo (...) y el debate sobre la orientación de las políticas” (ibíd.).

Por otra parte, también se nombra las relaciones de confianza del PNUD con los gobiernos como plataforma para crear el espacio político para que la sociedad civil se exprese e influya sobre el diálogo de políticas y la toma de decisiones en todos los niveles (PNUD, 2001).

Otro mecanismo de articulación es mediante la “creación y habilitación de un medio ambiente jurídico y reglamentario para (...) asegurar que se incluyan las organizaciones de la sociedad civil en los procesos legislativos de trascendencia crucial” (ibíd., p. 11).

ix. *Actividades diseñadas para la sociedad civil*

En los documentos seleccionados para el análisis no se registran actividades diseñadas y/o planificadas por el PNUD para la participación de la sociedad civil en la construcción de la paz.

x. *Capacidad de decisión de la sociedad civil*

Si bien hemos detallado que el PNUD apoyará las funciones de la sociedad civil en los programas de construcción de la paz (PNUD, 2012a), no encontramos registro respecto de la capacidad de toma de decisiones que la sociedad civil tendría en la ejecución de tales programas o en las tareas de construcción de la paz.

xi. *Instancias de trabajo que posibilitan la participación de la sociedad civil*

En los documentos seleccionados para el análisis no se registran instancias de trabajo propuestas por el PNUD que posibiliten la participación de la sociedad civil en la construcción de la paz.

b. Conceptualización de sociedad civil

i. *Definición de sociedad civil*

Mediante una revisión de los documentos del PNUD referidos a la sociedad civil, podemos encontrar dos definiciones acabadas del concepto.

En PNUD (2009a, p. 7), se lee que

La sociedad civil es un ámbito de acciones colectivas voluntarias en torno a intereses, propósitos y valores comunes, excluidas las familias, los Estados y las instituciones con fines de lucro. Una característica esencial de esta definición es el concepto de sociedad civil como “ámbito”, una expresión utilizada para describir el espacio en que se reúnen las personas para debatir, asociarse y procurar influir en la sociedad más amplia. En el PNUD, el término “sociedad civil” incluye la gama total de organizaciones formales e informales que funcionan fuera del Estado y el mercado,

incluidos movimientos sociales, organizaciones de voluntarios, organizaciones con un gran número de miembros, grupos confesionales y organizaciones no gubernamentales, así como comunidades y ciudadanos que actúan a nivel particular o colectivo.

En PNUD (2012a, p. 2), sociedad civil refiere a

el conjunto de organizaciones y actores no estatales involucrados en actividades sin fines de lucro, como grupos de promoción de políticas públicas, coaliciones transnacionales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de pueblos indígenas, organizaciones confesionales, grupos de promoción de los derechos de las mujeres, movimientos sociales, asociaciones de voluntarios, asociaciones de colegios de profesionales y asociaciones de medios de comunicación, círculos académicos, sindicatos y comunidades.

Al ser la sociedad civil un concepto heterogéneo, de la misma manera que existen muchas organizaciones de la sociedad civil que promueven principios de igualdad o justicia, hay muchas otras organizaciones cuyos valores no son compatibles con los del sistema de Naciones Unidas. Por este motivo, “el PNUD colabora con los actores de la sociedad civil que defienden objetivos, valores y una filosofía del desarrollo que se corresponden con los propios” (PNUD, 2001, p. 2).

Otros elementos que brindan significado al concepto de *sociedad civil* en el enfoque institucional del PNUD son su carácter *mundial* y su carácter *estructural*.

El PNUD (2012a) reconoce el surgimiento de una sociedad civil global al definirla como un “fenómeno mundial” (p. 4), destacando que se trata de una fuerza que abre espacios para el debate y la acción, influyendo en las agendas gubernamentales y creando normas y un tipo de opinión pública que trascienden las fronteras nacionales (ibíd.).

Por otra parte, el carácter estructural de la sociedad civil se contempla en el hecho de que ésta se ha vuelto una parte esencial de la actual gobernanza mundial, como consecuencia de su experiencia en la organización de campañas de alto rango para exigir una mayor rendición de cuentas a las autoridades, motivo por el cual la interacción de las Naciones Unidas con la sociedad civil se ha convertido en una necesidad (PNUD, 2012a).

ii. *Perspectiva del concepto*

“El PNUD tiene una visión amplia de las organizaciones de la sociedad civil” (PNUD, 2001, p. 2). Dentro de esta perspectiva amplia, las organizaciones no gubernamentales (ONG) adquieren un papel importante en la sociedad civil. No obstante, el grupo de actores que quedan contenidos en el concepto no se limita sólo a las ONG.

Al mismo tiempo, la sociedad civil “constituye un tercer sector que existe e interactúa juntamente con el Estado y con las empresas con fines de lucro” (ibíd.).

iii. *Naturaleza de los actores abarcados*

Teniendo en cuenta las definiciones de sociedad civil recuperadas anteriormente y la visión heterogénea y amplia del PNUD respecto de la misma, los actores que quedan contenidos en su significado son de naturaleza variada.

Los criterios para diferenciar la naturaleza de cada actor pueden ir desde tener en cuenta el contexto de su origen, el motivo de su organización, el alcance de su accionar, la formalidad de su organización interna, etc. Aquí preferimos utilizar el criterio del PNUD que distingue entre formalidad e informalidad de los actores de la sociedad civil, además de sumar el criterio de contexto de origen.

Logramos identificar actores de una naturaleza informal y de base, ligados a la movilización popular y al reclamo de derechos sociales y la implementación de políticas públicas. En este grupo se ubican movimientos sociales de diferente índole, grupos de promoción de políticas públicas y de promoción de los derechos de las mujeres, entre otros.

Otros actores son de una naturaleza formal y voluntaria, vinculados a la difusión de valores y temáticas y a la congregación de sus miembros con el fin de generar una identidad y preservar derechos adquiridos. Aquí se ubican colegios de profesionales, círculos académicos, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de voluntarios, organizaciones confesionales, etc.

Cabe mencionar que en ambos grupos se pueden encontrar asociaciones que trabajan sobre alguna temática social en particular. Lo mismo ocurre con las organizaciones de pueblos indígenas, cuyo carácter transversal permite ubicarlos en ambos grupos.

Según el contexto de origen, podemos encontrar actores socio-barriales, académicos, profesionales, religiosos, laborales, étnicos, actores de voluntariado, actores de promoción, actores de reclamo y movilización, actores internacionales, entre otros.

iv. *Justificación de los actores considerados*

Como fue expuesto, el PNUD adopta una visión abarcativa y heterogénea de los actores de la sociedad civil.

No obstante, el organismo discrimina aquellas organizaciones de la sociedad civil que promueven valores que se corresponden con los de las Naciones Unidas de aquellas otras que no lo hacen.

Existen organizaciones que se fundamentan en valores como la intolerancia y la exclusión y ejecutan programas que no se comparecen con los del sistema de las Naciones Unidas (PNUD, 2001). Por este motivo, “el PNUD colabora con las organizaciones de la sociedad civil que defienden objetivos, valores y una filosofía del desarrollo que se corresponden con los propios” (ibíd., p. 2).

También el PNUD se involucra con aquellas organizaciones interesadas en políticas y gobernabilidad pública tanto nacionales como internacionales (ibíd.).

v. *Tipo de vinculación de la sociedad civil con el Estado y el mercado*

Ya hemos expuesto que, de acuerdo al organismo, la sociedad civil “constituye un tercer sector que existe e interactúa juntamente con el Estado y con las empresas con fines de lucro” (PNUD, 2001, p. 2).

- **Consideraciones sobre la dimensión institucional de la estrategia de construcción de la paz del PNUD**

A continuación, realizaremos algunas ponderaciones según lo descripto hasta aquí.

De acuerdo a la información recopilada, vemos que en el período 2010-2014, el PNUD, por medio de su estrategia institucional de construcción de la paz, promovió y apoyó la participación de la sociedad civil en la construcción de la paz en el departamento de Nariño.

La primera apreciación al respecto, está relacionada con la documentación oficial del PNUD sobre sociedad civil.

Encontramos que el PNUD plantea, como lineamientos base de su estrategia de construcción de la paz en Colombia, la promoción de procesos sociales e institucionales que fortalezcan las capacidades de los actores involucrados en favor de la construcción de la paz. De esta manera, el enfoque del organismo se asienta sobre un eje institucional y sobre un eje social, que respectivamente enmarcan y dan contenido a la construcción de la paz.

El PNUD refuerza su estrategia de construcción de la paz con una perspectiva orgánico-institucional que valora fuertemente la participación de la sociedad civil en la construcción de la paz.

En ese sentido, encontramos tres documentos que establecen el formato de la vinculación del organismo con la sociedad civil y que mencionan la importancia de la participación de la sociedad civil en la construcción de la paz.

Los documentos analizados proponen un encuadre justificativo de la participación de la sociedad civil en la construcción de la paz, al tiempo que proyectan los objetivos de la existencia de un marco institucional para la articulación con actores de la sociedad civil.

Hemos hallado que la documentación traza los ejes que guían la dinámica de la vinculación del PNUD con la sociedad civil, además de establecer las áreas temáticas y los objetivos de participación de la sociedad civil. A su vez, se toman en cuenta los modos de articulación y vinculación entre el organismo y la sociedad civil, especificando los roles que ésta última ejerce en la construcción de la paz.

Si bien no encontramos información referida al tipo de actividades que la sociedad civil puede realizar en la construcción de la paz, ni respecto de las instancias que permiten su participación, como así tampoco sobre su capacidad de decisión, sí hemos verificado la existencia de un marco y un anclaje institucional sobre el que se apoya y se basa el PNUD para articular con las organizaciones de la sociedad civil en la construcción de la paz.

La segunda consideración que debemos hacer, tiene que ver con la idea de sociedad civil que el PNUD posee, es decir, con su conceptualización.

Hemos encontrado que la definición del concepto de sociedad civil que propone el PNUD presenta similitudes con la definición propuesta en nuestro trabajo. En consecuencia, la sociedad civil aparece como un ámbito distinto al del Estado y del mercado, cuya novedad, esbozada por el PNUD, es su carácter mundial y estructural, que la vuelve parte de la gobernanza política y de las dinámicas internacionales. Un aspecto que advertimos es que el PNUD también incluye en su definición de sociedad civil a los ciudadanos que actúan de manera particular, lo cual genera tensiones respecto de la definición presentada en este trabajo.

En relación a esto último, el PNUD mantiene una perspectiva amplia de la sociedad civil, incluyente de todos aquellos actores que promueven valores y una filosofía del desarrollo que se condice con la del organismo y del resto de las Naciones Unidas. Así, se toman en cuenta actores formales e informales, de origen variado.

Por último, el PNUD propone un tipo de relación de retroalimentación mutua entre la sociedad civil y el Estado y el mercado; constituye la adopción de un tipo de vinculación que se centra más en la cooperación y la interdependencia que en la tensión y el conflicto.

CAPÍTULO IV

EL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) Y LOS PROGRAMAS DE CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

En este capítulo, abordamos los programas de construcción de la paz del PNUD en Nariño en el período 2010-2014.

Describimos y analizamos los programas según los indicadores establecidos, con el objetivo de conocer el enfoque programático del PNUD sobre la participación de la sociedad civil en la construcción de la paz.

a. El PNUD y los programas de construcción de la paz en Nariño, 2010-2014

a. Programa ART-REDES (2008-2013)

El Programa ART-REDES en Colombia “es la estrategia territorial de cooperación internacional para el desarrollo y la construcción social de paz” (PNUD, 2014a, p. 39). Inició sus pasos como experiencia piloto en Nariño en el año 2008 y se propuso

Contribuir a la construcción social de la paz, el desarrollo humano, la gobernabilidad democrática y la reconciliación a través del respaldo y fortalecimiento, nacional y territorial, de iniciativas de la sociedad civil y el Estado, promoviendo su participación en procesos políticos, económicos y sociales incluyentes, su capacidad de transformar escenarios de violencia y conflictos e incidir en la construcción de políticas públicas. (PNUD, 2009b, p. 2)

Sus antecedentes se remontan al año 2003, cuando el PNUD presentó, por medio del Informe Nacional de Desarrollo Humano *El Conflicto, Callejón con Salida*, una perspectiva multidimensional, multicausal y de naturaleza compleja del conflicto armado, frente al cual propuso estrategias de desarrollo humano para la superación de la violencia (PNUD, 2009b; PNUD, 2014a).

En este marco, en el año 2004 nació el Programa REDES -Reconciliación y Desarrollo-, con el objetivo de implementar estrategias de desarrollo humano en regiones colombianas con alto grado de conflictividad armada y pobreza y la presencia de actores sociales e institucionales estratégicos para la construcción de la paz (PNUD, 2009b).

En el año 2005, el PNUD estableció en su sede de Ginebra la Iniciativa Global ART - Articulación de Redes Territoriales y Temáticas de Cooperación para el Desarrollo Humano- como

parte de su compromiso para apoyar a los países en su progreso hacia los ODM y lograr un desarrollo sostenible (PNUD, 2014a).

Para el 2007, el PNUD en diálogo con el Gobierno Nacional y la institucionalidad departamental en Nariño,

Tomaron la decisión de impulsar el Programa REDES en Nariño y se acordó que el Departamento sería una región piloto para fortalecer la intervención de la organización juntando dos programas: la Iniciativa ART (Articulación de Redes Territoriales para el Desarrollo Humano Sostenible) y el Programa REDES (Reconciliación y Desarrollo). La complementariedad entre ART y REDES se establece en el *Convenio ART-REDES Estrategia territorial para la paz, el desarrollo de la reconciliación*, firmado en mayo de 2007 entre el Gobierno de Colombia, a través de su Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (PNUD, 2014a, p. 37)

De esta manera quedó establecida la estrategia territorial de desarrollo, paz y reconciliación ART-REDES, estructurada en 4 ejes temáticos:

1. Prevención y transformación de conflictos y desarrollo de una cultura de paz;
2. Justicia, derechos de las víctimas y derechos humanos;
3. Gobernabilidad, democracia local y construcción de paz; y
4. Desarrollo socioeconómico sostenible para la paz (PNUD, 2009b).

Cada uno de los ejes temáticos tuvo, a su vez, sus respectivos objetivos específicos (PNUD, 2013, p. 6) para todos los actores involucrados en el Programa, a saber:

1. Generar y fortalecer capacidades, procesos y espacios de diálogo para la promoción de una cultura de paz, la prevención y transformación no violenta de conflictos y la mitigación de sus efectos;
2. Apoyar instituciones del Estado y a las víctimas y a sus organizaciones para ampliar la garantía y acceso a la verdad, la justicia y la reparación en el marco del Estado Social de Derecho;
3. Contribuir a la promoción de un Estado más transparente y participativo y a la consolidación de una sociedad civil organizada, activa y capaz de exigir sus derechos, promoviendo la articulación para la formulación participativa de políticas públicas de paz, desarrollo y reconciliación;
4. Promover alternativas de desarrollo socioeconómico que contribuyan a la cohesión social, la inclusión, la convivencia y la paz, construyendo capacidades y generando oportunidades, especialmente en las comunidades y poblaciones excluidas de los territorios.

Según el PNUD (2012b, p. 3), “los socios estratégicos del Programa” -de naturaleza de carácter público- son los que figuran en la siguiente tabla.

Tabla 1. Socios del programa ART-REDES Nariño 2008-2013.

Cooperación Internacional	Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI) y Embajada de Suecia en Colombia; Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID); la Cooperación Catalana (ACCD) y la Cooperación Italiana (Cittadinanza Attiva; Región Toscana)
Agencias del Sistema de Naciones Unidas	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); Organización de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer (ONU Mujeres); Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH).
Estado Colombiano	<u>Gobierno Nacional:</u> Vicepresidencia; Agencia Presidencial para la Cooperación; Departamento Nacional de Planeación (DNP); Programa Presidencial de Acción contra Minas; Programa Presidencial de Derechos Humanos; Unidad de Víctimas; Centro de Memoria Histórica; Unidad de Restitución de Tierras; Departamento de Prosperidad Social; Ministerio de Agricultura; Ministerio del Interior. <u>Gobierno Regional:</u> Gobernación de Nariño; defensorías regionales; personerías municipales.
Organizaciones de la Sociedad Civil	125 redes de organizaciones de la sociedad civil, entre las cuales se destaca el trabajo realizado con los Programas de Desarrollo y Paz (PDP), Agencias de Desarrollo Económico Local (ADEL), organizaciones indígenas y afrodescendientes, organizaciones de mujeres, organizaciones de campesinos, organizaciones de derechos humanos y de víctimas, Iglesia y Pastoral Social, ONG, Universidades, Centros de Estudio, Medios de Comunicación Local, entre otras asociaciones y organizaciones de la sociedad civil.

Fuente: PNUD, 2012b; PNUD, 2013. Elaboración propia.

A continuación, pasamos a describir el Programa año por año de nuestro período de estudio, según los indicadores establecidos.

- **Año 2010**

- i. *Número de actores de la sociedad civil por programa*

En el año 2010, el PNUD menciona que en Nariño participaron 289 organizaciones de la sociedad civil en el diseño de una propuesta formal de construcción de la paz (PNUD, 2014b).

- ii. *Modos de articulación con la sociedad civil*

Con el objetivo de articular a la sociedad civil con el gobierno local, las instituciones estatales y las fuerzas de seguridad, se crearon 8 Mesas de Negociación Permanente que abordaron temáticas identificadas por los actores locales, tales como protección de los derechos humanos, asistencia humanitaria, atención integral a las víctimas del conflicto armado, género y juventud, gobierno y cultura, entre otras (ibíd.).

- iii. *Rol asignado a la sociedad civil*

De acuerdo al PNUD (2014b, p. 43), “los actores locales asumen el rol primordial en identificar los principales desafíos abordados por ellos y en diseñar e implementar iniciativas estratégicas destinadas a transformar tales condiciones”.

En este sentido, la documentación destaca que organizaciones de víctimas han asumido un rol más visible al organizarse y exigir por sus derechos frente a los gobiernos locales y las instituciones estatales, “en particular presionando por los derechos culturales colectivos a través de un enfoque diferencial basado en los derechos. Los actores indígenas y afrocolombianos, los jóvenes y las mujeres han jugado un rol crucial aquí” (PNUD, 2014b, p. 46).

- iv. *Tipo de actividad realizada por la sociedad civil*

En el marco de la carrera electoral para el año 2011, encontramos que las organizaciones de la sociedad civil buscaron, durante el 2010, ampliar su alcance en la arena política formal, influenciando en la esfera del gobierno local como un medio para consolidar los procesos de construcción de la paz a nivel local y profundizar la calidad democrática (PNUD, 2014b). Con este objetivo se estableció la coalición Alianza Nariño: Nariño Decide, a fin de asegurar un proceso electoral inclusivo y programas político-partidarios representativos (ibíd.).

Por otra parte, la sociedad civil apoyó la implementación participativa del Plan de Desarrollo Departamental, así como el plan para el Municipio de Pasto, la capital departamental (ibíd.).

v. *Iniciativas implementadas por decisión de la sociedad civil*

El PNUD menciona que las organizaciones de la sociedad civil crearon y aprovecharon una serie de espacios de diálogo para permitir la efectiva articulación con las instituciones de gobierno locales (ibíd.).

Al mismo tiempo, en el Cabildo Indígena de La Montaña del municipio de Samaniego, “con el apoyo del Comité Local de Derechos Humanos y el PNUD, organizaciones indígenas desarrollaron un Plan de Vida para el Cabildo, equivalente (...) a un plan de desarrollo de nivel local” (ibíd., p. 51).

- **Año 2011**

- i. *Número de actores de la sociedad civil por programa*

El programa ART-REDES trabajó en el año 2011 con “21 redes de organizaciones sociales” (PNUD, 2012b, p. 17), las que figuran a continuación:

Lista 1. Organizaciones de la Sociedad Civil participantes de ART-REDES 2011.

1) MOVICENAR	2) Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos (CPDH)	3) Comité de Impulso de Organizaciones Sociales, de Víctimas y Defensa de los Derechos Humanos en Nariño	4) Red de Atención al Buen Trato en Pasto	5) Nariño Visible/Alianza Nariño Decide
6) Mesa Campesina	7) Corpominga	8) Asociación de Cabildos Indígenas Eperara Siapidaara de Nariño - ACIESNA	9) Mesa Departamental de Mujeres	10) Consejo Ciudadano de Mujeres

11) ADIFSUR	12) ADEPAS	13) Asociación de Consejos Comunitarios y Organizaciones Étnico Territoriales de Nariño - ASOCOETNAR	14) COPDICOM	15) Recompas
16) Red Indígena Juvenil	17) UNIPA	18) Alianza Comunicación y Cultura	19) Mesa Departamental de Jóvenes	20) Red de Emisoras Comunitarias Sindamanoy
21) Red de Jóvenes Indígenas				

Fuente: PNUD, 2012b. Elaboración propia.

Al mismo tiempo, por medio de las Escuelas de Liderazgo Juvenil, 800 jóvenes lograron “desarrollar capacidades de liderazgo y adquirir herramientas (...) orientadas a la transformación del conflicto” (PNUD, 2012b, p. 19). En la misma línea, 850 mujeres participaron de las Escuelas Municipales de Mujer (ibíd.).

En materia de desarrollo socioeconómico sostenible para la paz, “más de 15 organizaciones de pequeños productores y por lo menos 5 Consejos Comunitarios de comunidades afrodescendientes han consolidado el Consejo Regional de Cacao” (PNUD, 2012b, p. 21).

En materia de gobernabilidad, democracia local y construcción de paz, se realizaron 32 foros con candidatos electorales que contaron con la participación de más de 10.000 personas (PNUD, 2012b). En la misma área temática,

Con la participación de más de 4500 mujeres y de 3000 jóvenes y en coordinación con instituciones locales -Gobernación, articulación con 15 alcaldías, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), universidades, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Instituto Departamental de Salud de Nariño (IDSN), 10 ONG y organizaciones sociales-, se aprobó la Política Pública de Juventud y la Estrategia departamental de Protección de Derechos de niños, niñas y jóvenes. El proceso cuenta con el apoyo de más de diez actores internacionales que se han vinculado al proceso. (ibíd., p. 20)

ii. *Modos de articulación con la sociedad civil*

En el año 2011, identificamos las siguientes instancias de articulación con la sociedad civil:

- 27 Escuelas de Liderazgo Juvenil, para desarrollar capacidades de liderazgo en los jóvenes.
- 17 Escuelas Municipales de Mujer, para el desarrollo de capacidades de liderazgo e incidencia de las mujeres.
- 32 Foros de Encuentro con Candidatos, para fortalecer la participación de las elecciones departamentales y municipales de 2011.
- 6 Espacios Permanentes de Diálogo y Concertación, referidos a protección y derechos humanos; atención integral a las víctimas y atención humanitaria; mujer y género; adolescencia y juventud; desarrollo económico y medioambiental; y cultura.
- 8 Mesas Municipales sobre infancia y juventud; desarrollo económico local; comunicación y cultura; medio ambiente; gobernabilidad; atención humanitaria; y participación.

Además, el PNUD (2012b) señala que por medio de ART-REDES se posibilitó la articulación de organizaciones de derechos humanos y derechos de las víctimas, tales como: el Comité Departamental de Impulso -articulación sociedad civil de derechos humanos y víctimas-, el Comité de Derechos Humanos Sector Montañoso y la Misión Humanitaria Permanente del Territorio del Pueblo Indígena Awá (MHPTIA).

iii. *Rol asignado a la sociedad civil*

Observamos que la sociedad civil tuvo un rol de participación, legitimación e incidencia en la formulación de políticas públicas, tal como lo manifiesta la participación de 2.500 jóvenes vinculados a las Escuelas de Liderazgo Juvenil que incidieron en la Política Pública Departamental sobre Infancia, Adolescencia y Juventud y en la Estrategia Departamental de Protección de los Derechos de la Niñez y la Juventud (PNUD, 2012b).

En el mismo año, “158 víctimas que representan a 87 organizaciones y grupos étnicos del departamento, participan e inciden en la formulación de la Ley de Víctimas” (ibíd., p. 19).

iv. *Tipo de actividad realizada por la sociedad civil*

En relación a lo desarrollado anteriormente, un grupo de 850 mujeres llevó adelante actividades de incidencia en política pública, logrando participar en la “construcción e implementación de la Política Pública de Equidad de Género elaborada con el apoyo técnico del Programa ART-REDES” (ibíd.).

De igual manera,

160 mujeres y 180 jóvenes líderes de organizaciones de la sociedad civil participaron activamente en las mesas municipales, subregionales y departamentales de Mujer y Equidad de Género y de Jóvenes, desarrollando estrategias de implementación de la Política Pública de Género, aprobada en 2010, y la estrategia de Protección de derechos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, convocada por la Alianza para la Niñez y la Infancia. (PNUD, 2012b, p. 20)

v. Iniciativas implementadas por decisión de la sociedad civil

Como hemos mencionado, organizaciones de mujeres nariñenses -por medio de sus 850 representantes- lograron construir e implementar la Política Pública de Equidad de Género elaborada con el apoyo del programa ART-REDES (PNUD, 2012b).

- **2012**

- i. *Número de actores de la sociedad civil por programa*

En el año 2012, el PNUD trabajó con 34 redes de organizaciones de la sociedad civil, distribuidas de la siguiente manera: 31% relacionadas a grupos étnicos; 24% relacionadas a jóvenes; 18% a mujeres; 15% a campesinos; 9% a víctimas; 3% a otros grupos (PNUD, 2013). Las organizaciones participantes en el 2012 son las que figuran en la Lista 2.

Lista 2. Organizaciones de la Sociedad Civil participantes de ART-REDES 2012.

1) Alianza Comunicación y Cultura	2) Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos	3) Fundeas	4) Escuela de Derecho Propio del Pueblo de los Pastos	5) Mesa Subregionales de Mujeres
6) Nariño Visible / Alianza Nariño Decide	7) Red Indígena Juvenil	8) Red de Emisoras Comunitarias Sindamanoy	9) Asociación de Cabildos Indígenas Eperara Siapidaara	10) ADEL

			de Nariño - ACIESNA	
11) ADEPAS	12) ADIFSUR	13) UNIPA	14) Asociación de Consejos Comunitarios y Organizaciones Étnico Territoriales de Nariño - ASOCOETNAR	15) Bitácora Ciudadana
16) CAMAWARI	17) Consejo Ciudadano de Mujeres	18) Consejo Comunitario Resguardo las Varas	19) Consejos Comunitarios Magui	20) COPDICOM
21) Corpominga	22) Escuela de Formación Política para las Mujeres	23) Escuela de Liderazgo Juvenil	24) Fondo Mixto de Cultura	25) Funvida
26) Mesa Campesina	27) Mesa Departamental de Jóvenes	28) Mesa Departamental de Mujeres	29) Minga Agroecológica del Sur	30) MOVICENAR
31) Recompas	32) Red de atención al buen trato en Pasto	33) Red de Jóvenes Indígenas	34) Red Juvenil Pupiales	

Fuente: PNUD, 2013. Elaboración propia.

Por su parte, más de 90 organizaciones de víctimas³¹ -que forman una red departamental- se constituyeron en la Plataforma de Organizaciones Sociales, Víctimas y Defensa de los Derechos Humanos de Nariño, convirtiéndose en interlocutor válido en espacios institucionales como el Comité Departamental de Derechos Humanos (ibíd.).

³¹ El PNUD nombra a la Asociación del Pueblo de los Pastos, el Cabildo “La Montaña” del Pueblo Pastos, Consejería de la Mujer del Pueblo Pastos, Federación de Mujeres Campesinas (FEMUCAM), Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos (CPDH), Comité de Integración del Macizo Colombiano (CIMA/Fundesuma), Coordinador Nacional Agrario (CNA), Forjadores de un Nuevo Mañana (FONUMA), Comité de Derechos Humanos sector Montañoso Samaniego, Santacruz de Guachavez y La Llanada, Grupos de Mujeres, Jóvenes y Comunicaciones sector Montañoso Samaniego, entre otras organizaciones.

En relación a la Política Pública de Mujer y Género de Nariño, 142 mujeres participantes de la Mesa Departamental de la Mujer, contando con el apoyo de más de 480 mujeres de diferentes redes y organizaciones regionales, impulsaron su implementación, mientras que 4 organizaciones de mujeres de 4 municipios participaron en actividades de prevención y atención de la violencia basada en cuestiones de género (ibíd.).

Por último, 666 personas -148 familias- se asociaron a proyectos de desarrollo socioeconómico incluyente, a través de la alianza con la Agencia de Desarrollo Local Nariño (ADEL), mejorando sus capacidades de gestión y de producción por medio de la formación y la asistencia técnica. De las 666 personas, 65 están articuladas a 3 cadenas de valor municipales de café, cacao y turismo ecológico; 331 participantes pertenecen a 16 organizaciones de base de campesinos y se encuentran apoyados desde la Alianza Hortofrutícola del Sur a través de la ADEL Nariño; y 270 forman parte de 5 organizaciones del norte de Nariño -Asprounion; Asprocab; Fudam; Minga de Sueños y Asociación Progresos del Mañana- (ibíd.).

ii. *Modos de articulación con la sociedad civil*

Durante el 2012, el PNUD comenzó a utilizar medios virtuales como modo de articulación con la sociedad civil, al afirmar que “se identificaron organizaciones y redes sociales vinculadas a temas de construcción de paz para su inclusión en una plataforma virtual que les permitirá interactuar y compartir información” (PNUD, 2013, p. 34).

A su vez, podemos observar 16 espacios territoriales de incidencia, diálogo o facilitación que fueron generados, apoyados y/o fortalecidos por ART-REDES en 2012, tal y como se aprecia en la siguiente lista.

Lista 3. Espacios de articulación con la sociedad civil en Nariño, ART-REDES 2012.

1) Mesa Departamental de Juventud	2) Mesas Subregionales de Jóvenes	3) Mesa Departamental de Mujer y Género	4) Mesas Subregionales de Mujer	5) Mesas Municipales de Jóvenes
6) Mesa Campesina	7) Minga Agroecológica del Sur	8) Alianza Hortofrutícola del Sur - ALSUR	9) Comité de Impulso de Organizaciones de Víctimas.	10) CPDH

11) Red de Comunicación y Cultura	12) Comité de Cooperación Internacional de Nariño	13) Comité de Cooperación de Pasto	14) Comité de Cooperación Internacional de Tumaco	15) Redes de Comunicadores y Colectivos de Comunicación
16) Nariño Visible				

Fuente: PNUD, 2013. Elaboración propia.

iii. *Rol asignado a la sociedad civil*

De acuerdo a la información extraída, observamos que en el 2012 la sociedad civil tuvo un rol de divulgación, promoción e implementación de diferentes políticas públicas referidas a juventud y derechos de la mujer, principalmente.

iv. *Tipo de actividad realizada por la sociedad civil*

En el año 2012, la sociedad civil llevó a cabo actividades de implementación de diferentes tipos de políticas públicas y de diseño de estrategias políticas.

Por ejemplo, 760 jóvenes de 27 municipios, participantes de las escuelas de liderazgo promovidas por ART-REDES, trabajaron en la divulgación de la Política de Juventud y la implementación de la estrategia de protección de niños, niñas, adolescentes y jóvenes de Nariño (PNUD, 2013).

Al mismo tiempo, “4 organizaciones de mujeres en 4 municipios diseñaron y presentaron una estrategia municipal de Prevención y Atención de VBG -violencia basada en género- y Conflicto Armado, en el marco de la implementación efectiva de la Política Pública de Mujer y Género” (ibid., p. 34).

v. *Iniciativas implementadas por decisión de la sociedad civil*

El PNUD destaca que por medio del acompañamiento y apoyo de ART-REDES, las comunidades indígenas del Municipio de Samaniego lograron incidir con sus propuestas en la

formulación del Plan de Acción Territorial (PAT) de Samaniego, incidencia que se hizo posible a través del Comité de Derechos Humanos del Sector Montañoso (PNUD, 2013).

- **2013**

- i. *Número de actores de la sociedad civil por programa*

En este año, el PNUD trabajó con 36 redes de organizaciones de la sociedad civil, detalladas en la Lista 4.

Lista 4. Organizaciones de la Sociedad Civil participantes de ART-REDES 2013.

1) Alianza Comunicación y Cultura	2) Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos - CPDH	3) FUNDEAS	4) Escuela de Derecho Propio del Pueblo de los Pastos	5) Mesas Subregionales de Mujeres
6) Nariño Visible / Alianza Nariño Decide	7) Red Indígena Juvenil	8) ADEL	9) Asociación de Consejos Comunitarios y Organizaciones Étnico Territoriales de Nariño - ASOCOETNAR	10) Bitácora Ciudadana
11) CAMAWARI	12) Corpominga	13) Escuela de Liderazgo Juvenil	14) Fondo Mixto de Cultura	15) Funvida
16) Mesa Campesina	17) Mesa Departamental de Jóvenes	18) Mesa Departamental de Mujeres	19) Minga Agroecológica del Sur	20) MOVICENAR
21) Recompas	22) UNIPA	23) COAGROMISASP I	24) CORDEAGROPA Z	25) Red de Emisoras Comunitarias Sindamanoy
26) Asociación de	27) ADEPAS	28) ADIFSUR	29) Consejo	30) Consejo

Cabildos Indígenas Eperara Siapidaara de Nariño - ACIESNA			Ciudadano de Mujeres	Comunitario Resguardo Las Varas
31) Consejos Comunitarios Magui	32) COPDICOM	33) Escuela de Formación Política para las Mujeres	34) Red de Atención al Buen Trato en Pasto	35) Red de Jóvenes Indígenas
36) Red Juvenil Pupiales				

Fuente: PNUD, 2014c. Elaboración propia.

El PNUD menciona que durante este año “se mantuvo una buena participación de organizaciones con respecto a la anualidad anterior” (PNUD, 2014c, p. 57).

A través de la apropiación de un modelo de desarrollo económico incluyente por parte de la institucionalidad local -2 alcaldías y la gobernación-, se logró que 6.933 familias nariñenses se vincularan en actividades socioeconómicas -el 75% de ellas tienen enfoque ambiental y el 65% están lideradas por mujeres- (PNUD, 2014c).

Por otra parte, “13 comités municipales de política social y 1 comité departamental de política social de Nariño” (ibíd., p. 61), participaron en espacios de incidencia y seguimiento a los planes de desarrollo.

En materia de participación juvenil, “84 jóvenes mejoraron sus capacidades de incidencia y participación conformando y haciendo parte de sus Mesas Municipales de Juventud” (ibíd., p. 30).

ii. *Modos de articulación con la sociedad civil*

En 2013, observamos que se mantuvieron los 16 espacios de articulación con la sociedad civil del año anterior -ver año de análisis 2012 de esta investigación-.

iii. *Rol asignado a la sociedad civil*

El PNUD hace mención de la “masiva y cualificada participación de la sociedad civil” (ibíd., p. 16) en organizaciones, plataformas y redes para “incidir de forma efectiva en espacios de diálogo con propuestas concretas y estructuradas para aportar a la construcción de la paz” (ibíd.). En este sentido, la sociedad civil ocupó un rol de incidencia y de seguimiento de políticas públicas y planes de desarrollo territorial.

iv. Tipo de actividad realizada por la sociedad civil

La sociedad civil nariñense confeccionó tres documentos de análisis de contexto y seguimiento de la situación humanitaria que terminaron siendo apropiados por el Equipo Humanitario Local de Nariño, permitiéndole la focalización y priorización de acciones con las comunidades indígenas Awá (PNUD, 2014c).

v. Iniciativas implementadas por decisión de la sociedad civil

Aun cuando encontramos que la sociedad civil tuvo un rol de participación, incidencia y seguimiento de políticas públicas tal y como hemos manifestado anteriormente, no observamos en el 2013 en Nariño iniciativas que hayan sido implementadas por decisión de la sociedad civil.

- **Consideraciones sobre el Programa ART-REDES**

A continuación, realizaremos algunas ponderaciones según lo descripto hasta aquí.

De acuerdo a la información recopilada, vemos que en el período 2010-2014, el PNUD, por medio del Programa *ART-REDES* (2008-2013), promovió y apoyó la participación de la sociedad civil en la construcción de la paz en el departamento de Nariño.

Sobre la perspectiva del PNUD respecto de la sociedad civil y los actores que el término engloba, hemos corroborado que éste mantiene una línea armónica entre su concepción institucional de la sociedad civil y su concepción programática. Sin embargo, hemos observado que el organismo valora la participación social de la misma manera que la participación de la sociedad civil, de manera que las menciones al trabajo de las organizaciones de la sociedad civil en la construcción de la paz, con frecuencia van acompañadas de referencias a la participación de los ciudadanos en distintas instancias y temáticas de la construcción de la paz. Esta unión de la participación social a la participación de la sociedad civil puede dificultar conocer con exactitud la real dimensión del potencial de las organizaciones de la sociedad civil en la construcción de la paz. No obstante, creemos que esta

unificación de conceptos se debe a una decisión del PNUD de visibilizar y divulgar la legitimación de sus intervenciones, además de poner el foco sobre las dinámicas que genera la participación social más allá de la participación de la sociedad civil en la construcción de la paz.

En cuanto al *número de actores de la sociedad civil* del Programa ART-REDES, en todos los años que el Programa abarca de nuestro período de estudio, encontramos que no hay una cantidad fija de participantes, sino que varía dependiendo el año y que el Programa permite la incorporación de nuevos actores, aun cuando ya se encuentra en implementación. Esta modalidad dificulta precisar con exactitud el número de actores de la sociedad civil que intervienen en la construcción de la paz: ante tal dificultad, el único registro válido para aproximarse a dicho número es el que publica el PNUD en sus reportes de progreso del Programa, lo cual, en ocasiones, también resulta complejo debido a la falta de especificidad con la que se organiza la información³². No obstante esto, observamos que hubo una buena participación de la sociedad civil en la construcción de la paz, ya fuera a través de redes de organizaciones sociales o de manera particular o aislada, focalizada principalmente en asuntos étnicos, de juventud y de mujeres, como así también de derechos humanos y derechos de las víctimas del conflicto armado.

Respecto a los *modos de articulación con la sociedad civil*, el PNUD estableció una modalidad de articulación de doble sentido: vertical y horizontal. La articulación vertical consistió en la estructuración de distintas instancias de encuentro entre el gobierno, la cooperación internacional, las fuerzas de seguridad y la sociedad civil. Por su parte, la articulación horizontal se basó en la conformación de espacios de capacitación para la sociedad civil en temas de liderazgo, género y juventud, derechos humanos, gobernabilidad, prevención de conflictos y construcción de la paz, como así también en la creación de plataformas para el encuentro e intercambio de información entre las mismas organizaciones de la sociedad civil. Hemos observado que la articulación con la sociedad civil, fue uno de los pilares en los que se apoyó ART-REDES para su implementación: lograr movilizar a la sociedad civil para su participación en la construcción de la paz, y conseguir crear y afianzar instancias de encuentro gubernamental-no gubernamental, se convirtió en un objetivo central del PNUD y requirió la mayor parte de sus esfuerzos.

En relación al *rol asignado a la sociedad civil* por el PNUD, encontramos que ésta ejerció un rol de movilización general, anclado, en primer lugar, en su participación en las actividades de ART-

³² Si bien en varios de sus informes el PNUD divulga sus registros de organizaciones de la sociedad civil que participan en la construcción de la paz, a veces sólo las engloba en el concepto *sociedad civil* sin ordenarlas según criterios de origen, ubicación geográfica, temática de trabajo, alcance de su accionar, entre otros, dificultando precisar qué organizaciones son de, y/o participan en, Nariño. En otras oportunidades, el PNUD no puntualiza las organizaciones de la sociedad civil, sino que las menciona a partir de su conformación en redes -por ejemplo, una Mesa Departamental que reúna diversas organizaciones que trabajen los derechos de las mujeres-, lo cual tampoco deja conocer la cantidad exacta de actores de la sociedad civil que intervienen en la construcción de la paz.

REDES. En segundo lugar, tuvo un rol de legitimación de las iniciativas promovidas por el Programa. En tercer lugar, promovió y divulgó los espacios de participación creados en el marco del Programa y, desde allí, asumió un rol de incidencia sobre las esferas gubernamentales, especialmente en materia de promoción de políticas públicas y de adquisición y protección de derechos humanos. Finalmente, verificó la implementación de políticas públicas referidas a la juventud y las mujeres. Creemos que esta movilización de la sociedad civil formó parte de la estrategia del PNUD en aras de construir escenarios de paz, mediante una cultura del diálogo y de la participación, el fortalecimiento social y la demanda, a todos los actores del conflicto armado, de la finalización de la violencia y de una vida en paz.

En lo concerniente al *tipo de actividad realizada por la sociedad civil* en el marco del programa ART-REDES, observamos que hubo una complementación al gobierno a través del apoyo y el trabajo articulado para implementar diversas políticas públicas. En este sentido, todas las actividades de la sociedad civil estuvieron orientadas a tal fin y, en consiguiente, procuraron brindar el mensaje de una mancomunidad en la construcción de la paz.

Por último, en materia de *iniciativas implementadas por decisión de la sociedad civil*, no encontramos suficiente información para afirmar o negar que la sociedad civil tuvo poder de decisión para diseñar y/o ejecutar sus propios proyectos o iniciativas. La poca información que pudimos recabar se centra en la gran movilización de organizaciones de mujeres para participar en la creación de la Política Pública de Equidad de Género y en el desarrollo de los Planes de Vida por parte las comunidades indígenas. En el resto de la documentación no hay información al respecto, con lo que, si nos guiamos por el rol que tuvo la sociedad civil y por el tipo de actividad que llevó a cabo, se puede decir que ésta tuvo un papel de complementariedad, legitimación y acompañamiento, más que de toma de decisiones, de manera que su potencial de decisión quedó acotado o restringido a temáticas específicas referidas a la regulación de sus estilos de vida.

b. Programa Fortalecimiento de Capacidades Locales para la Construcción de la Paz en el departamento de Nariño (2009-2013)

El Programa Fortalecimiento de Capacidades Locales para la Construcción de la Paz en el departamento de Nariño, forma parte del Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM), un acuerdo firmado en 2006 entre el PNUD y el Gobierno de España para contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM, 2013a).

Este fondo opera a través del Sistema de las Naciones Unidas en colaboración con el Estado y la sociedad civil, ejecutando programas distribuidos en ocho áreas temáticas, de las cuales cuatro se trabajan en Colombia: Género; Cambio Climático; Construcción de Paz y Resolución de Conflictos; e Infancia, Seguridad Alimentaria y Nutrición (ibíd.).

El Programa, que se enmarca en el área temática Construcción de Paz y Resolución de Conflictos, inició su ejecución en 2009 por un período de tres años, pero, mediante solicitud de extensión de plazo, su fecha de finalización fue fijada para Junio de 2013.

El objetivo general del Programa fue

Consolidar las capacidades, activos locales y regionales para la construcción de la paz y el desarrollo, mediante el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, la participación ciudadana, la convivencia y el desarrollo socioeconómico sostenible, e incorporando las perspectivas étnico-cultural y de género como condición necesaria para el logro de los ODM. (F-ODM, 2011, p. 4)

Contó con la participación de cinco agencias de Naciones Unidas -UNICEF, ONU Mujeres, ACNUR, FAO y PNUD- lideradas por el PNUD, y se ejecutó en ocho municipios de Nariño: tres de la subregión de la Frontera Andina con Ecuador y cinco de la subregión del Pacífico Norte -o subregión Sanquianga-. En esas regiones, se enfocó en tres grupos étnicos: el pueblo indígena de los Pastos, las comunidades Afrocolombianas y el pueblo indígena Eperara Siapidaara (F-ODM 2011; F-ODM, 2013a).

En efecto, el Programa menciona que debido a las amenazas a la vida material y cultural de los pueblos indígenas y afrocolombianos producto de la violencia armada y las economías extractivas -lícitas e ilícitas-, la estrategia propuesta buscó

Fortalecer la capacidad de las autoridades indígenas y afrocolombianas para gestionar su territorio, para reproducir su cultura y para ser interlocutores en escenarios de política pública en el marco del Estado de derecho. En esta línea, los cabildos Indígenas y los Consejos Comunitarios

Afrocolombianos son definidos como el *sujeto central de todo el ciclo de gestión del PC*³³ y su fortalecimiento es considerado un aspecto fundamental inherente al enfoque de construcción de la paz. (F-ODM, 2011, pp. 5-6)

Sobre la base de una intervención focalizada en las comunidades étnicas, el programa se estructuró en tres ejes temáticos (F-ODM, 2012a; F-ODM, 2013a), a saber:

1. Prevención y gestión de crisis y conflictos -mediante el desarrollo de capacidades y herramientas para la gestión no violenta de conflictos-;
2. Fortalecimiento del Estado de Derecho -a través de programas estatales que garanticen la protección de los derechos de las víctimas del conflicto armado-;
3. Recuperación de los medios de vida y promoción del desarrollo socioeconómico -con la implementación de sistemas productivos diversificados que garanticen el fortalecimiento organizacional de las comunidades-.

Los actores intervinientes del Programa, de carácter público aunque con presencia de actores de naturaleza privada, son los que figuran en la siguiente tabla.

Tabla 2. Socios del Programa Fortalecimiento de Capacidades Locales para la Construcción de la Paz en el departamento de Nariño (2009-2013).

Agencias del Sistema de Naciones Unidas	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Organización de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer (ONU Mujeres), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Estado colombiano	Nacional: - Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC) - Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

³³ Las cursivas no son nuestras; son propias de la cita original. El acrónimo *PC* refiere a *Programa Conjunto*: es la manera en que se refiere, en el documento utilizado, al Programa Fortalecimiento de Capacidades Locales para la Construcción de la Paz en el departamento de Nariño.

	<ul style="list-style-type: none"> - Procuraduría General de la Nación - Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) <p>Local:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gobernación de Nariño - Alcaldías Municipales (Personerías, Comisarías, Secretarías de gobierno) - Unidad Regional de Víctimas - Comités de Justicia Transicional - Consejo Municipal de Política Social (COMPOS) - Programa del Corredor Biológico - Defensoría del Pueblo Regional de Nariño - Procuraduría Regional y provinciales (Ipiales y Tumaco) - Operación prolongada de socorro
<p>Sociedad Civil</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 8 Cabildos Indígenas Pastos. - 9 Cabildos Indígenas (15 comunidades) del pueblo Eperara-Siapidaara. - Una Asociación de Cabildos Eperara (ACIESNA) - 17 Consejos Comunitarios Afrocolombianos - Una Asociación de Consejos Comunitarios Afrocolombianos (ASOCOETNAR) - Fundación para el Desarrollo Ambientalmente Sostenible (FUNDEAS) - Fundación para la Educación e Investigación Participativa (FUNIEP) - DEMOSPAZ - Fundación para el Desarrollo de la Paz (FUNDEPAZ) - Fundación SUYAD - Fondo Mixto de Cultura - Fundación PROINCO - Fundación NETXUS - SENA - Universidad Nacional a Distancia - Universidad Cooperativa de Colombia - Opción Legal - Fundación Aldea Global

Sector privado	- Banco Agrario - Corporación para el Desarrollo Agro Empresarial de Tumaco (CORDEAGROPAZ) - Artesanías de Colombia / Cámara de Comercio
-----------------------	--

Fuente: F-ODM, 2013a. Elaboración propia

A continuación, pasamos a describir el Programa año por año de nuestro período de estudio, según los indicadores establecidos.

- **2010**

- i. *Número de actores de la sociedad civil por programa*

Este programa diseñó y aplicó una metodología de participación *cerrada*³⁴, es decir, tanto la forma de participación como los actores de la sociedad civil participantes, fueron seleccionados con anterioridad al comienzo de la ejecución del programa.

Por tal razón, el número de actores de la sociedad civil participantes³⁵ se mantuvo constante durante todo nuestro período de estudio.

En lo que respecta a la participación de las comunidades étnicas, los 8 Cabildos Indígenas Pastos, los 9 Cabildos Indígenas Eperara-Siapidaara -nucleados en la organización ACIESNA- y los 17 Consejos Comunitarios Afrocolombianos -representados por ASOCOETNAR-, participaron en todos los años a través de la misma modalidad, mediante “acuerdos de subsidio” (F-ODM, 2011, p. 7), con la idea de que pudieran “ser beneficiarios y a la vez socios implementadores del PC y que se empoderen a través del manejo y la administración de parte de los recursos” (ibíd.).

³⁴ La información disponible detalla que el Programa se estructuró a partir de cuatro órganos de gestión y gobernanza para guiar la implementación del mismo: un Comité Directivo Nacional; un Comité de Gestión; un Comité Consultivo Territorial; y un Equipo Técnico de Coordinación (F-ODM, 2011). De esta manera, los actores intervinientes con sus respectivas funciones y sus modos de participación, fueron preestablecidos y se mantuvieron constantes durante las distintas etapas de ejecución del Programa. Debido a esto, decidimos denominar a este tipo de participación como *cerrada*, por no posibilitar el ingreso de nuevos actores en las diferentes etapas de desarrollo del Programa.

³⁵ La cantidad de actores de la sociedad civil que participaron del programa se encuentra detallada en la Tabla 6: *Socios del Programa Fortalecimiento de Capacidades Locales para la Construcción de la Paz en el departamento de Nariño*.

ii. *Modos de articulación con la sociedad civil*

Observamos diversos modos de articulación con la sociedad civil.

En primer lugar, la estructuración del programa a partir de órganos de gestión y gobernanza, que permitió la participación de la sociedad civil como implementadores de las acciones (F-ODM, 2011). La sociedad civil tiene presencia en el Comité de Gestión y en el Comité Consultivo Territorial, como podemos apreciar en la Tabla 3.

Tabla 3. Órganos de gestión y gobernanza del Programa.

<p>1. Comité Directivo Nacional</p> <ul style="list-style-type: none"> - Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional; - Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas en Colombia; - Director Nacional de la Oficina de Cooperación Técnica de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). 	<p>2. Comité de Gestión del Programa</p> <ul style="list-style-type: none"> - Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional; - Ministerio de Relaciones Exteriores; - El Departamento Nacional de Planeación (DNP); - La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM); - Vicepresidencia de la República (Programa de Derechos Humanos y Programa Presidencial de Lucha contra Minas); - La Defensoría del Pueblo; - El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF); - La Gobernación de Nariño; - Un(a) Alcalde(sa) de los municipios de la Costa Pacífica del norte de Nariño (rotativo cada año); - Un(a) Alcalde(sa) de los municipios de zona de Frontera Andina de Nariño (rotativo cada año); - Un(a) representante del grupo indígena Eperara-Siapidaara; - Un(a) representante del grupo indígena de los Pastos; - Un(a) representante de los Consejos Comunitarios Afrocolombianos; - Una delegada de las organizaciones de mujeres de los municipios cubiertos por el Programa; - Las 5 agencias del SNU (PNUD, ACNUR, FAO, UNICEF y ONU Mujeres);
---	---

	<ul style="list-style-type: none"> - El Gobierno de España está representado por la AECID en Colombia.
<p>3. Comité Consultivo Territorial</p> <ul style="list-style-type: none"> - El o la Gobernador(a) de Nariño o su delegado(a); - El Secretario de Planeación Departamental; - Un(a) Alcalde(sa) de los municipios de la costa pacífica del norte de Nariño (rotativo cada año, distinto(a) al representante en el Comité de Gestión del Programa); - Un(a) Alcalde(sa) de los municipios de zona de frontera andina de Nariño (rotativo cada año, distinto(a) al representante en el Comité de Gestión del Programa); - Un(a) representante del grupo indígena Eperara-Siapidaara; - Un(a) representante del grupo indígena de los Pastos; - Un(a) representante de los Consejos Comunitarios Afrocolombianos; - Un(a) delegado(a) del Grupo de Trabajo Departamental del Programa ART; - Un(a) delegado(a) del Comité Mixto del Parque Nacional Sanquianga; - Un(a) delegado(a) del Mecanismo de Coordinación para la Acción Humanitaria de Nariño; - Una delegada de las organizaciones de mujeres de los municipios cubiertos por el Programa; - La/el delegado de la Agencia Española de Cooperación para el desarrollo, AECID, en el departamento de Nariño. 	<p>4. Equipo Técnico de Coordinación</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 Coordinador General del Programa Conjunto; - 1 Profesional de Fortalecimiento Institucional y Transformación conflictos, resultado uno; - 1 Profesional en Derechos Humanos y protección integral, resultado dos; - 1 Profesional Desarrollo Sostenible, resultado tres; - 1 Profesional de Comunicación; - 1 Profesional de Monitoreo y Evaluación; - 1 Asistente Administrativa y Financiera; - 1 Profesional en Género y 1 Profesional en Ciclo de Vida.

Fuente: F-ODM, 2013a. Elaboración propia.

En segundo lugar, por medio de “procesos de formación de los representantes de las comunidades étnicas” (ibíd., p. 12), que a través de escuelas brindaron capacitación en materia de ejercicio de gobierno y fortalecieron las capacidades de liderazgo de varias comunidades indígenas. Este tipo de iniciativas permitió otorgarles “una mayor conciencia de sus derechos y un mayor

conocimiento técnico para llevar a cabo sus funciones y relacionarse con otras entidades del Estado a nivel municipal y departamental” (ibíd., p. 11).

En tercer lugar, figuran espacios de articulación entre actores del territorio como el Comité Departamental de Atención Integral a Población Desplazada por la Violencia; el Comité Departamental de Acción Integral contra MAP y MUSE; y la Mesa Interinstitucional de Atención a Víctimas de la Violencia (F-ODM, 2011).

iii. *Rol asignado a la sociedad civil*

A partir de su participación en los órganos de gestión y gobernanza, vemos que la sociedad civil ejerció un rol de coordinación operacional del programa, de consulta, de aseguramiento de la participación y coordinación entre actores del programa y de formulación de recomendaciones (F-ODM, 2013a).

A su vez ocupó un rol de beneficiaria de las acciones implementadas y de capacitación y formación en derechos humanos, gobierno y liderazgo (F-ODM, 2011).

iv. *Tipo de actividad realizada por la sociedad civil*

El programa destaca que las comunidades étnicas emprendieron la “formulación y revisión de los Planes de Vida (...) y la revisión participativa de sus capacidades organizativas” (F-ODM, 2011, p. 11).

Al mismo tiempo, se menciona que en el resguardo de Panan, a raíz de un conflicto interno de la comunidad originado por la contestación del resultado de las elecciones del Cabildo, los actores involucrados emprendieron un proceso de consulta para identificar las causas del conflicto y su posible solución (F-ODM, 2011).

v. *Iniciativas implementadas por decisión de la sociedad civil*

En este caso, se destaca lo mencionado en el punto anterior, donde la formulación y revisión de los Planes de Vida de las comunidades indígenas fue producto de una iniciativa propia, al igual que la revisión de sus capacidades organizativas (ibíd.). Lo mismo ocurrió con el proceso de consulta del Resguardo de Panan para detectar las causas del conflicto interno de la comunidad indígena y su posible solución.

- **2011**

- i. *Número de actores de la sociedad civil por programa*

Al igual que en el año 2010, en este año participan los mismos actores de la sociedad civil -ver año 2010-.

Debemos sumar la participación de 109 mujeres indígenas de la región andina y 80 mujeres afrocolombianas de la costa pacífico, que se graduaron del Diplomado en Equidad de Género para el Desarrollo Local y Regional.

- ii. *Modos de articulación con la sociedad civil*

Durante el 2011, “se han llevado a cabo varios programas de formación de líderes en temas de derechos humanos” (F-ODM, 2011, p. 12), de manera que los ciclos de capacitación se formularon como medio de articulación con la sociedad civil. En este marco, se brindó asistencia a las organizaciones de segundo nivel de la costa pacífico, ACIESNA y ASOCOETNAR.

En la misma línea, el Diplomado en Equidad de Género para el Desarrollo Local y Regional, permitió articular con las mujeres de las comunidades étnicas en procesos de formación de liderazgos, diseñando participativamente módulos enmarcados en la organización y cosmovisión de los pueblos indígenas (F-ODM, 2011).

Otros espacios de articulación que se crearon fueron la Alianza Departamental de Mujeres Indígenas, y el Cabildo Menor de Género en el resguardo de Cumbal (ibíd.).

- iii. *Rol asignado a la sociedad civil*

Durante el 2011, la sociedad civil asumió un rol de movilización de la participación ciudadana en favor de la erradicación de la violencia basada en género, además de fortalecer la incidencia política para la implementación de la Política Pública Departamental de Género (F-ODM, 2011).

Otro rol desempeñado por la sociedad civil, fue el de revisión y crítica de los espacios de formación, expresado particularmente por la organización ASOCOETNAR respecto del Diplomado de Género, que mostró su “inconformidad sobre el contenido del mismo argumentando que trata de imponer modelos ajenos a su cultura” (ibíd., p. 14), al tiempo que

Lamentaron el hecho de no haber sido tomadas en cuenta en la definición de la currícula y la selección de las beneficiarias que, a su manera de ver, condujo a la exclusión de las mujeres de las áreas rurales y no invirtió en las personas que hubieran podido funcionar como multiplicadores en sus propias comunidades. (ibíd.)

iv. *Tipo de actividad realizada por la sociedad civil*

Debido a la asistencia recibida por parte del Programa, las organizaciones de la costa pacífico ACIESNA Y ASOCOETNAR, emprendieron la elaboración de diagnósticos y mapas de riesgo, diseñaron estrategias de comunicación comunitaria y actualizaron su reglamento interno (F-ODM, 2011).

v. *Iniciativas implementadas por decisión de la sociedad civil*

Además de lo mencionado en el punto anterior, no encontramos otras iniciativas que hayan sido implementadas por decisión de la sociedad civil en el marco del Programa analizado.

- **2012**

- i. *Número de actores de la sociedad civil por programa*

Al número constante de organizaciones de la sociedad civil de los años previos, se suma la participación y graduación de 259 mujeres del Diplomado en Equidad de Género para el Desarrollo Local y Regional (F-ODM, 2012a).

También observamos la participación de 287 mujeres en espacios de incidencia política relacionados con sus expectativas de implementación de la Política Pública Departamental de Género, consiguiendo la incorporación de acciones de esta política en los planes de gobierno municipal y departamental (ibíd.).

Por otro lado, fueron “capacitados 302 niños y niñas de 8 a 14 años en liderazgo infantil y derechos de la niñez” (ibíd., p. 9), y se capacitaron y graduaron en emprendimiento y liderazgo 612 jóvenes y adolescentes del pueblo indígena de los Pastos y Consejos Comunitarios (F-ODM, 2012a).

- ii. *Modos de articulación con la sociedad civil*

El Programa destaca su voluntad por fortalecer espacios y mecanismos de transmisión e intercambio de conocimientos ancestrales, cultura e identidad de los pueblos étnicos, a través del

Apoyo a actividades tales como la fiesta del Inti Raymi del Pueblo de los Pastos, encuentro con la Tachinawe -madre espiritual de la comunidad Eperara Siapidaara- y recuperación del saber ancestral a través de Mingas Culturales de la comunidad afrocolombiana. (F-ODM, 2012a, p. 9)

En paralelo, se brindó “apoyo al comité juvenil del pueblo Eperara para su representación en encuentros nacionales y regionales de interés de las/os jóvenes de este pueblo indígena” (ibíd.).

En materia de empoderamiento de las mujeres para su participación dentro de sus autoridades étnicas, se promovió la creación de espacios propios como el Programa de Mujeres de ACIESNA, la Consejería para la Mujer Pasto, el Comité de Mujeres de ASOCOETNAR y una oficina para la mujer en las Administraciones Municipales de varios municipios de la Costa Pacífica de Nariño (F-ODM, 2012a).

Por último, el Programa articuló con la sociedad civil mediante el respaldo a iniciativas productivas favorecedoras de una economía legal, que beneficiaron a 1.327 familias y aseguraron que 844 mujeres recibieran capacitación en emprendimientos productivos con enfoque étnico y territorial (ibíd.).

iii. Rol asignado a la sociedad civil

Observamos que la sociedad civil ejerció, con el apoyo del Programa, un rol de incidencia política en materia de Equidad de Género, por medio de la Mesa Departamental de Mujeres y de algunas Mesas Municipales (F-ODM, 2012a).

A su vez, a través de las comunidades étnicas, exigió respuesta a la situación humanitaria a las autoridades locales (ibíd.).

El resto de la documentación del Programa asevera que “organizaciones de la sociedad civil - cabildos indígenas y consejos comunitarios- participaron permanentemente del PC en procesos de planeación, análisis de contextos y toma de decisiones” (ibíd., p. 30), con lo cual se deja constancia del rol que tuvo la sociedad civil en la ejecución de todo el programa.

iv. Tipo de actividad realizada por la sociedad civil

La sociedad civil llevó a cabo acciones de socialización de los planes de vida de las comunidades étnicas, como forma de “desarrollar mecanismos de diálogo intercultural” (F-ODM, 2012a, p. 8) para lograr la inclusión y el fortalecimiento de las comunidades.

En este sentido, 4 Cabildos indígenas Pasto, pertenecientes a las localidades de Chiles, Cumbal, Carlosama e Ipiales, socializaron el Plan de Acción y Vida de los Pastos, además de ajustar sus reglamentos internos. El pueblo Eperara-Siapidaara socializó su Plan de Vida y el Plan de Salvaguarda, una herramienta de protección de sus derechos (F-ODM, 2012a).

Por su parte, 16 Consejos Comunitarios afrocolombianos socializaron su Plan de Etnodesarrollo y emprendieron la puesta en práctica de las acciones previstas en el plan (ibíd.).

Enmarcados en este proceso, en materia de restitución de derechos, Cabildos Indígenas y Consejos Comunitarios también respaldaron la identificación y presentación de casos de víctimas de la violencia identificados por las comunidades, ante la institucionalidad competente en el Departamento (ibíd.).

En otra instancia, las Mesas Municipales de Mujeres (MMM) de la Costa Pacífica, lideraron la promoción de una vida libre de violencias, fomentando la denuncia de hechos de violencia y adelantando procesos de exigibilidad e incidencia con las autoridades locales (ibíd.).

Por último, mujeres y jóvenes participaron en la comunidad implementando acciones que enfatizaron temáticas como el reconocimiento de las violencias basadas en género -y su prevención-, la construcción de entornos protectores para la niñez, la generación de oportunidades económicas-productivas para jóvenes y la creación de espacios de formación para mujeres y jóvenes (F-ODM, 2012b).

v. Iniciativas implementadas por decisión de la sociedad civil

Durante el 2012, producto de la incidencia de la Mesa Departamental de Mujeres y de algunas Mesas Municipales, se concretó la creación de la Secretaría de Equidad de Género de Nariño (F-ODM, 2012a).

Por su parte, 493 jóvenes de los tres pueblos étnicos -Pasto, Eperara Siapidaara y afrocolombianos-, desarrollaron proyectos productivos y de emprendimiento económico y cultural (ibíd.).

- **2013**

i. *Número de actores de la sociedad civil por programa*

En el último año de implementación, el Programa contó con la participación de 50 organizaciones sociales -es decir, la misma cantidad de los años anteriores- y 7.845 personas beneficiadas directamente y 114.953 beneficiarios indirectos (F-ODM, 2013b).

ii. *Modos de articulación con la sociedad civil*

La articulación con la sociedad civil se observa en los procesos de capacitación, socialización e implementación de la Ley de Víctimas emprendidos por el Programa con los cabildos indígenas y los consejos comunitarios afrocolombianos, que permitieron poner en marcha iniciativas de protección y reparación a las víctimas del conflicto armado, como así también la recuperación de la memoria histórica desde la perspectiva de las mujeres y la juventud víctima (F-ODM, 2013a).

También, se destaca el apoyo a las organizaciones ASOCOETNAR y ACIESNA, respectivamente, en la actualización de su Plan de Etnodesarrollo y los Planes de Vida de los Pueblos Eperara Siapidaara y Pastos, además del apoyo técnico y el fortalecimiento de su capacidad administrativa para que gestionaran sus propios recursos (ibíd.).

En materia de fortalecimiento de las mujeres, observamos la conformación de la Red de Mujeres Indígenas Artesanas de Nariño, con mujeres de los pueblos Pastos y Eperara Siapidaara (ibíd.).

iii. *Rol asignado a la sociedad civil*

El Programa resalta el rol de las organizaciones de mujeres, que incidieron para que la política pública departamental de igualdad de género se pusiera en marcha en sus respectivos municipios, además de incidir para que se desarrollen mecanismos de género o se creen Oficinas de la Mujer a nivel municipal (F-ODM, 2013a).

iv. *Tipo de actividad realizada por la sociedad civil*

La documentación (F-ODM, 2013a), al referirse a las actividades de la sociedad civil, destaca, por un lado, a la juventud, que como resultado de los procesos de capacitación y empoderamiento, está siendo un interlocutor político, proponiendo su propia agenda ante la institucionalidad a través de los Comités Juveniles.

Por otro lado, resalta el papel de las mujeres, que al igual que en el caso anterior, “están actuando de forma propositiva” (ibíd., p. 33) en los espacios de participación y consulta, como así también en las Mesas Municipales de Mujeres (MMM).

v. *Iniciativas implementadas por decisión de la sociedad civil*

El Programa menciona que el pueblo Eperara Siapidaara “ha creado un programa de mujer indígena que tiene requerimientos presupuestarios para temas de género” (ibíd.).

- **Consideraciones sobre el Programa Fortalecimiento de Capacidades Locales para la Construcción de la Paz en el departamento de Nariño**

A continuación, realizaremos algunas ponderaciones según lo descripto hasta aquí.

De acuerdo a la información recopilada, vemos que en el período 2010-2014, el PNUD, por medio del Programa *Fortalecimiento de Capacidades Locales para la Construcción de la Paz en el departamento de Nariño* (2009-2013), promovió y apoyó la participación de la sociedad civil en la construcción de la paz en el departamento de Nariño.

En el aspecto conceptual, el PNUD mantuvo coherencia entre su enfoque institucional y el enfoque programático respecto de la concepción de sociedad civil. Notamos que valoró de igual manera la participación de la sociedad civil y la participación social. No obstante, en este Programa observamos que el PNUD se enfocó específicamente en fortalecer a la sociedad civil por sobre la participación social, poniendo el énfasis de sus intervenciones sobre los Cabildos Indígenas y los Consejos Comunitarios afrocolombianos.

En cuanto al *número de actores de la sociedad civil*, encontramos que en nuestro período de estudio participaron 50 organizaciones y actores de la sociedad civil, que debido al formato del Programa, se mantuvieron fijos durante todos los años analizados. Los Cabildos Indígenas y los Consejos Comunitarios afrocolombianos se vieron fortalecidos a raíz de su participación en el Programa, mejorando sus capacidades de gobierno y preservando su identidad cultural. Al mismo tiempo, la participación de la sociedad civil estuvo complementada por la movilización y participación de las comunidades impactadas por el Programa, en especial de los jóvenes y las mujeres de las poblaciones étnicas. A través de diferentes organizaciones y agrupaciones, la juventud y las mujeres tuvieron una buena participación en materia de incidencia en las agendas públicas.

Sobre los *modos de articulación con la sociedad civil*, sostenemos que el PNUD formuló diversas acciones que apuntaron a fortalecer y consolidar los modos de participación de la sociedad civil en la construcción de la paz. En primer lugar, posibilitó la participación directa de la sociedad civil en la estructura operativa del Programa, afianzando las capacidades de dirección, coordinación y toma de decisiones de la sociedad civil. También, el organismo buscó articular a través de procesos de capacitación y formación, y del apoyo a la difusión y preservación de las fiestas y la identidad cultural de las comunidades étnicas. Por otra parte, se promovió la creación de espacios institucionales en las organizaciones de la sociedad civil, con la finalidad de afianzar y garantizar la participación de mujeres y jóvenes.

Al observar el *rol asignado a la sociedad civil*, encontramos que ésta ejerció un rol de coordinación y de toma de decisiones en el marco de su participación en los órganos de gobierno del Programa. Al mismo tiempo, aseguró la participación de diversos sectores sociales para incidir sobre el gobierno en favor de los derechos referidos a la mujer y la juventud. En cuanto a los espacios de capacitación, la sociedad civil tuvo una participación no solo de asistencia y formación, sino también de revisión y crítica de los contenidos enseñados, buscando mejorar y complementar la formación con sus saberes y conocimientos. Observamos que la sociedad civil ejerció un rol amplio, que osciló desde la coordinación y la toma de decisiones, hasta la movilización social, la legitimación y complementación de las medidas tomadas por el Gobierno departamental y el PNUD, lo que le permitió desarrollar diferentes capacidades y consolidarse como un actor fundamental en la construcción de la paz.

Respecto al *tipo de actividad realizada por la sociedad civil*, toda la información que obtuvimos apunta a que las acciones de la sociedad civil procuraron fortalecer y mejorar su capacidad organizativa a nivel interno, y difundir sus valores y cosmovisiones. En este sentido, los Cabildos Indígenas y los Consejos Comunitarios afrocolombianos reforzaron sus capacidades de gobierno y organización interna, lo que les permitió comunicar mejor sus tradiciones e identidades culturales, en tanto que ACIESNA y ASOCOETNAR pulieron sus mecanismos de mapeo y prevención de conflictos. Por otro lado, organizaciones de mujeres y jóvenes se convirtieron en interlocutores válidos ante la institucionalidad e incidieron en las agendas políticas, difundiendo los derechos de las mujeres y de los jóvenes, además de participar en favor del fin de la violencia basada en género.

Finalmente, en materia de *iniciativas implementadas por decisión de la sociedad civil*, hallamos que ésta tuvo márgenes de decisión para impulsar sus propias propuestas y proyectos, buscando fortalecer sus capacidades organizativas y promoviendo sus valores. Con respecto a esto, los Cabildos Indígenas y los Consejos Comunitarios afrocolombianos emprendieron la formulación y revisión de sus Planes de Vida y Planes de Etnodesarrollo, respectivamente, y una vez finalizados, los divulgaron para reforzar su identidad comunitaria. Por otra parte, varias iniciativas de la sociedad civil apuntaron a

mejorar el rol de la mujer en la comunidad, garantizando sus derechos y abriendo espacios de participación en distintos niveles, gubernamentales y no gubernamentales. En esta línea, debido a la movilización y la incidencia de organizaciones de mujeres, se logró conformar la Secretaría de Equidad de Género de Nariño, institucionalizando y materializando así la difusión de los derechos de la mujer.

c. Programa Alianzas Territoriales para la Paz y el Desarrollo (2014-2016)

El Programa Alianzas Territoriales para la Paz y el Desarrollo (ATPD) es un esfuerzo conjunto entre el PNUD, la cooperación internacional, las agencias de las Naciones Unidas y las instituciones nacionales para impulsar el desarrollo de iniciativas que ayudan a fortalecer las condiciones individuales, colectivas e institucionales que apunten a la construcción de paz en Colombia, desde y con los territorios más afectados por el conflicto³⁶.

El programa se planteó como un instrumento del PNUD y de las agencias de cooperación internacional socias para armonizar diferentes iniciativas dirigidas a respaldar los procesos de diálogo para poner fin al conflicto³⁷ y promover las iniciativas territoriales de construcción de paz (PNUD, 2015).

En este sentido, ATPD constituye una estrategia inicial de preparación de diferentes territorios de Colombia para la paz: a través del fortalecimiento del Estado de Derecho, la promoción de una cultura de paz, el reconocimiento de los derechos de las víctimas y la promoción de un enfoque de género en la construcción de la paz, el PNUD contribuye a establecer una infraestructura de paz en los territorios y a construir una capacidad de implementación (ibíd.).

El Programa inició su ejecución en el año 2014 en los departamentos de Antioquia, Nariño (con presencia local en Cauca y Putumayo), Córdoba (con presencia local en Montes de María), Caquetá (con presencia local en el Huila), Norte de Santander (con presencia local en Santander y Arauca), Meta (con presencia local en Guaviare y Tolima) y Chocó.

Se estructuró a partir de 4 ejes temáticos para la participación de los actores y, a su vez, cada uno de los ejes tuvo su respectivo objetivo específico, tal y como mostramos en la Tabla 4.

Tabla 4. Ejes temáticos y objetivos específicos del Programa ATPD.

Ejes temáticos	Objetivos
----------------	-----------

³⁶ Para ampliar información, acceder a http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/operations/projects/crisis_prevention_and_recovery/alianzas-territoriales-para-la-paz.html.

³⁷ El informe del cual extrajimos la información fue elaborado en el año 2015, momento en el que el Gobierno Nacional colombiano mantenía conversaciones y negociaciones con la guerrilla FARC-EP para poner fin al conflicto armado entre ambas partes. En ese sentido debe entenderse la referencia al proceso de diálogo para poner fin al conflicto que, en la actualidad, culminó con la firma del Acuerdo para la Terminación Definitiva del Conflicto -el 24 de noviembre de 2016-, el cual ya se encuentra en etapa de implementación.

Eje 1: Apoyo al Proceso de Paz	“los actores territoriales y las poblaciones tradicionalmente excluidas mejoran sus capacidades para participar en el desarrollo del proceso de diálogo para el fin del conflicto y contribuyen a la construcción de paz y a la implementación de los acuerdos” (PNUD, 2015, p. 19).
Eje 2: Desarrollo Territorial Sostenible	“las comunidades rurales y urbanas en situación de pobreza y afectadas por el conflicto aumentan sus oportunidades de desarrollo territorial sostenible asegurando el respeto de las identidades regionales, étnicas y poblacionales” (ibíd., p. 23).
Eje 3: Estado Social de Derecho	“las instituciones nacionales, locales y territoriales y las organizaciones de la sociedad civil fortalecen sus relaciones para responder a los desafíos de la construcción de paz, la promoción y protección de los derechos humanos, y la gobernabilidad democrática” (ibíd., p. 28).
Eje 4: Cultura de Paz	“las comunidades con mayor afectación por el conflicto armado y las instituciones locales mejoran sus capacidades para transformar la cultura de violencia por una cultura de paz, convivencia pacífica y reconciliación basada en las garantías de derechos humanos, derechos de las víctimas, reconocimiento y respeto de la identidad cultural y el medio ambiente” (ibíd., p. 32).

Fuente: PNUD, 2015. Elaboración propia.

Los actores participantes del Programa, detallados en la Tabla 5, fueron de naturaleza tanto pública como privada. En el área pública figuran el gobierno nacional, las instituciones del Estado, los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil locales y territoriales -en particular iniciativas de paz y desarrollo, organizaciones de mujeres, indígenas, afrodescendientes, campesinas, organizaciones de víctimas y de derechos humanos- (PNUD, 2015). Por el lado de los actores privados, se presentan la empresa privada y los medios de comunicación (ibíd.).

Tabla 5. Actores participantes del Programa Alianzas Territoriales para la Paz y el Desarrollo.

Estado Colombiano	<p>- <u>Gobierno Nacional</u>: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Ministerio de Posconflicto; Ministerio del Interior; Oficina del Alto Comisionado para la Paz - OACP; Consejería Presidencial para los Derechos Humanos; Agencia Presidencial de Cooperación Internacional - APC; Defensoría del Pueblo - DP; Agencia Colombiana para la Reintegración - ACR; Procuraduría General de la Nación - PGN; Departamento para la Prosperidad Social - DPS; Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV y el Departamento Nacional de Planeación - DNP.</p> <p>- Gobierno Departamental de Nariño.</p>
Organizaciones de la Sociedad Civil	<p>Organizaciones de la sociedad civil -vinculadas a iniciativas de paz y desarrollo, organizaciones de mujeres, indígenas, afrodescendientes, campesinas, organizaciones de víctimas y derechos humanos-, “como la Redprodepaz, la Red ADELCO, Reconciliación Colombia” (PNUD, 2015, p. 14)</p>
Sector privado	<p>- Medios de comunicación. - Empresa privada.</p>

Fuente: PNUD, 2015. Elaboración propia.

A continuación, pasamos a describir el Programa año por año de nuestro período de estudio, según los indicadores establecidos.

- **Año 2014**

- i. *Número de actores de la sociedad civil por programa*

En el marco del eje de trabajo 1 -Apoyo al Proceso de Paz-, de acuerdo al PNUD (2015, p. 19), “en lo referente a la capacidad de participación de la sociedad civil en el Proceso de Paz, (...) se logró

realizar los foros regionales y el foro nacional sobre víctimas; (...) en total participaron 3.162 personas -51% hombres, 49% mujeres-”.

Respecto al eje de trabajo 2 -Desarrollo Territorial Sostenible-, se implementó en 9 municipios de Nariño un modelo de inclusión socioeconómica con jóvenes que involucró a 1.600 jóvenes en situación de vulnerabilidad de sectores rurales afectados por el conflicto armado (PNUD, 2015). Estos jóvenes han sido apoyados para mejorar sus capacidades gerenciales mediante la implementación del Programa de Desarrollo de Proveedores en el municipio de Tumaco y en Costa Pacífica.

En relación al eje de trabajo 3 -Estado Social de Derecho-, 12 organizaciones de la sociedad civil mejoraron su capacidad de incidencia y seguimiento de políticas públicas (ibíd.).

Finalmente, vinculado al eje de trabajo 4 -Cultura de Paz-, se comienza en Nariño con la campaña nacional *Colombia Respira Paz*, que involucró, entre diferentes actores públicos y privados, a organizaciones de la sociedad civil³⁸. A su vez, 15 organizaciones sociales desarrollaron capacidades en temas de equidad de género y emprendieron acciones para prevenir y erradicar la violencia basada en cuestiones de género (PNUD, 2015).

ii. *Modos de articulación con la sociedad civil*

El programa menciona la activación de mecanismos de consulta territorial y de planeación participativa como modos de articulación con los actores participantes (PNUD, 2015). De esta manera, se menciona que todas las acciones implementadas se concertaron a través de espacios de coordinación y participación local que tuvieron como objetivo facilitar la generación de alianzas, la apropiación y el compromiso de los actores.

A su vez, se menciona que “en lo referente a la capacidad de participación de la sociedad civil en el Proceso de Paz, (...) se logró realizar los foros regionales y el foro nacional sobre víctimas” (ibíd., p. 19), al tiempo que agrega que “se apoyó la realización de cinco audiencias con 60 víctimas que viajaron a La Habana para presentar sus testimonios y propuestas” (ibíd.).

Otra instancia de articulación fue el apoyo del programa a la *Alianza Nariño Decide*, un espacio de coordinación de iniciativas de incidencia política que se constituyó en plataforma participativa para la construcción de una ciudadanía activa (PNUD, 2015).

³⁸ El PNUD no menciona la cantidad de actores de la sociedad civil que participan en la campaña *Colombia Respira Paz*. No obstante, consideramos su inserción en calidad de *sector*.

iii. *Rol asignado a la sociedad civil*

No encontramos evidencia, en la información disponible, sobre el rol que desempeñó la sociedad civil de Nariño en el Programa Alianzas Territoriales para la Paz y el Desarrollo en el año 2014.

iv. *Tipo de actividad realizada por la sociedad civil*

No encontramos evidencia, en la información disponible, sobre el tipo de actividad realizada por la sociedad civil de Nariño en el Programa Alianzas Territoriales para la Paz y el Desarrollo en el año 2014.

v. *Iniciativas implementadas por decisión de la sociedad civil*

El programa ATPD no menciona iniciativas implementadas directamente por la sociedad civil, pero sí destaca que a partir de 4 Foros Nacionales, 4 Foros Regionales y dos Rondas de las Mesas Regionales se sistematizaron 1.307 propuestas de la sociedad civil, de las cuales 216 se referían directamente a los 3 borradores conjuntos de la Mesa de Conversaciones entre las FARC-EP y el Estado colombiano (PNUD, 2015). Y agrega que de las 216 propuestas, “el 71,8% -155- fueron incluidas por la Mesa de Conversaciones en sus 3 borradores conjuntos, faltando por tomar en cuenta 61” (ibíd., p. 45).

- **Consideraciones sobre el Programa Alianzas Territoriales para la Paz y el Desarrollo**

A continuación, realizaremos algunas ponderaciones según lo descrito hasta aquí.

De acuerdo a la información recopilada, vemos que en el período 2010-2014, el PNUD, por medio del Programa *Alianzas Territoriales para la Paz y el Desarrollo* (2014-2016), promovió y apoyó la participación de la sociedad civil en la construcción de la paz en el departamento de Nariño, con algunas reflexiones a tener en cuenta, en especial sobre el aspecto conceptual.

Sobre la perspectiva del concepto de sociedad civil, el PNUD mantiene una coherencia entre su enfoque institucional y programático. Nuevamente observamos que articula la participación de la sociedad civil con la participación social. Un aspecto que notamos es que ATPD menciona a la sociedad civil para referirse a la participación de los ciudadanos en su individualidad, en distintas instancias de

la construcción de la paz. Esto último, generaría inconvenientes para conocer el potencial de participación de la sociedad civil en la construcción de la paz.

Al respecto de los actores participantes en el Programa, debemos mencionar que en la esfera de la sociedad civil, aun cuando se alude a la naturaleza de su acción, sólo se distinguen 3 organizaciones *a modo de ejemplo*, lo que indicaría que existen más organizaciones de la sociedad civil que intervienen en la implementación de ATPD. No obstante, en la documentación del Programa no hay indicios de una lista que contenga el resto de las organizaciones de la sociedad civil participantes. De las 3 organizaciones mencionadas, tanto Redprodepaz como Red ADELCO tienen presencia en Nariño por medio de la Agencia de Desarrollo Local - Nariño³⁹, en tanto que Reconciliación Colombia posee presencia en Bogotá.

En referencia al *número de actores de la sociedad civil* de ATPD, encontramos que no hay un número fijo de organizaciones de la sociedad civil que participan en el Programa. La cantidad de actores de la sociedad civil varía dependiendo de la iniciativa que se esté ejecutando. En relación a este punto, realizamos algunas observaciones. La primera, que el PNUD no especifica qué rol tuvo la sociedad civil en la realización de los foros, es decir, el tipo de participación que efectuó. En segundo lugar, el PNUD considera a las 3.162 personas en su individualidad y no detalla si poseen alguna vinculación con organizaciones de la sociedad civil. Por este motivo, resulta un obstáculo conocer con exactitud cuántas organizaciones de la sociedad civil participaron en el 2014 dentro del eje Apoyo al Proceso de Paz. La tercera observación tiene que ver con la representación geográfica de las personas que participaron en los foros: no se aportan datos de cuántas de las 3.162 personas pertenecen a Nariño, ni si hubo foros regionales que se hayan consumado en Nariño.

Al abordar los *modos de articulación con la sociedad civil*, encontramos que el PNUD propone espacios de concertación entre distintos actores gubernamentales y no gubernamentales, buscando acercar los procesos de diagnóstico, planificación, coordinación y toma de decisiones a las comunidades y diferentes grupos sociales. Consideramos que esta estrategia propositiva y de acercamiento entre partes tiene por finalidad, la movilización y el empoderamiento social mediante mecanismos de participación que posibilitan la toma de decisiones, la crítica y la legitimación.

En toda la documentación utilizada, no encontramos información acerca del *rol asignado a la sociedad civil* y el *tipo de actividad realizada por la sociedad civil* en el marco de la implementación de ATPD en Nariño en 2014. Una reflexión al respecto es que debemos tener presente que el año 2014, que representa nuestro último año del período de estudio, coincide con el primer año del Programa ATPD, con lo que la falta de información puede deberse a la etapa del ciclo que atraviesa el Programa:

³⁹ Ver sitios en internet: <http://redprodepaz.org.co/mapa-presencia-redprodepaz-2015/> y <http://www.redadelco.org/nuestras-adel>.

todos los programas poseen un ciclo que evoluciona desde una fase inicial -de diagnóstico y definición de objetivos, actividades, roles, funciones y responsabilidades-, a una fase de implementación -de desarrollo de lo establecido en la fase inicial-, para terminar en una fase de cierre -donde se da salida al programa y se evalúan resultados-. Si bien no descartamos otras posibles interpretaciones, creemos que éste es el motivo de la falta de información.

En materia de *iniciativas implementadas por decisión de la sociedad civil*, observamos que el PNUD asume a la sociedad civil como *sector global*, de manera que todas las propuestas presentadas por los distintos actores sociales quedan enmarcadas dentro del mismo, sin distinción de origen de los actores que intervienen o de sus propuestas. Por eso mismo, no se vislumbra forma alguna de conocer con exactitud las propuestas formuladas y presentadas por actores de la sociedad civil de Nariño. No obstante esto, sí se deja constancia, por parte del PNUD, de un trabajo en conjunto con la sociedad civil y de su participación en diferentes espacios para la construcción de la paz.

CONCLUSIONES

El trabajo que hemos realizado hasta aquí, tuvo su origen en la pregunta de investigación establecida en la Introducción: *¿cómo fue la estrategia que implementó el PNUD respecto de la participación de actores de la sociedad civil en la construcción de la paz en Nariño, Colombia, durante el período 2010-2014?*

Nuestra respuesta a la pregunta formulada, a modo de hipótesis a contrastar, fue que *durante el período 2010-2014 en Nariño, Colombia, el PNUD implementó una estrategia de promoción de la participación de actores de la sociedad civil para lograr fortalecer la construcción de la paz.*

Así, por medio de un diseño metodológico de investigación no experimental, transeccional y descriptivo-exploratorio, nos propusimos *describir la estrategia del PNUD implementada en Nariño, Colombia, durante el período 2010-2014, respecto de la participación de actores de la sociedad civil en la construcción de la paz.*

De esta manera, establecimos una estructura de investigación que partió de un primer capítulo de encuadre teórico, definiendo conceptos clave para poder entender qué habríamos de investigar y desde qué perspectiva teórica lo haríamos. Definimos los conceptos de *construcción de la paz, sociedad civil y conflicto*, poniendo el foco en las relaciones que se establecen entre estos términos y las dinámicas que generan.

Luego, en el segundo capítulo, hicimos un repaso por la historia del conflicto armado en Colombia y en el departamento de Nariño, hasta llegar a nuestro período de estudio, describiendo el contexto en el que operan el PNUD y la sociedad civil en la implementación de acciones de construcción de la paz. Para tal descripción, nos valimos de diferentes indicadores de violencia e índices de conflictividad que nos permitieron observar y dejar asentado el estado del conflicto armado entre los años 2010-2014 en Nariño.

En el tercer capítulo, estudiamos al PNUD desde su dimensión institucional, describiendo su historia, funciones, objetivos y el sentido de su trabajo en Colombia. Aquí nos centramos sobre su estrategia de construcción de la paz general y en Colombia, al tiempo que analizamos su perspectiva sobre la sociedad civil como actor de construcción de la paz.

En este capítulo, encontramos que el PNUD valora a la sociedad civil como un actor fundamental en la construcción de la paz, cuya acción complementa las iniciativas gubernamentales y de los organismos internacionales. Tal valoración queda plasmada institucionalmente en los documentos oficiales del PNUD referentes a la sociedad civil, y en su estrategia de construcción de la paz, donde llama a la promoción de procesos sociales que favorezcan la toma de medidas para construir escenarios de paz y disminuir los índices de conflictividad y violencia.

En el cuarto y último capítulo, analizamos al PNUD desde su dimensión programática, abordando los programas de construcción de la paz del organismo en Nariño en el período 2010-2014. En el análisis de cada programa, describimos la participación de la sociedad civil en la construcción de la paz.

En este capítulo, hallamos que efectivamente la sociedad civil participa de la construcción de la paz ejecutada por el PNUD: que tal participación es cuantitativamente variada; que se articula con diferentes actores y de numerosas maneras; que asume distintos roles y funciones; que se expresa mediante una gran variedad de actividades; y que permite algunos márgenes para la toma de decisiones.

De este modo, el recorrido realizado a través de la estructura de investigación propuesta, nos permitió validar nuestra hipótesis inicial: *durante el período 2010-2014 en Nariño, Colombia, el PNUD implementó una estrategia de promoción de la participación de actores de la sociedad civil para lograr fortalecer la construcción de la paz.*

Los hallazgos de este trabajo, que validan nuestra hipótesis, se dividen en dos partes de acuerdo al esquema de investigación: por un lado, aquellos correspondientes al análisis de la dimensión institucional de la estrategia de construcción de la paz del PNUD; y por otro lado, los que pertenecen al examen de la dimensión programática.

Del estudio de la dimensión institucional de la estrategia de construcción de la paz del PNUD, hemos encontrado que:

1. El PNUD plantea, como lineamientos base de su estrategia de construcción de la paz en Colombia, la promoción de procesos sociales e institucionales que fortalezcan las capacidades de los actores involucrados en favor de la construcción de la paz. De esta manera, el enfoque del organismo se asienta sobre un eje institucional y sobre un eje social, que respectivamente enmarcan y dan contenido a la construcción de la paz.
2. El PNUD refuerza su estrategia de construcción de la paz con una perspectiva orgánico-institucional que valora fuertemente la participación de la sociedad civil en la construcción de la paz. En ese sentido, encontramos tres documentos que establecen el formato de la vinculación del organismo con la sociedad civil y que mencionan la importancia de la participación de la sociedad civil en la construcción de la paz.
3. El PNUD, por medio de los documentos analizados, propone un encuadre justificativo de la participación de la sociedad civil en la construcción de la paz, al tiempo que proyecta los objetivos de la existencia de un marco institucional para la articulación con actores de la sociedad civil.
4. El PNUD, mediante su documentación, traza los ejes que guían la dinámica de su vinculación con la sociedad civil, además de establecer las áreas temáticas y los

objetivos de participación de la sociedad civil. A su vez, se toman en cuenta los modos de articulación y vinculación entre el organismo y la sociedad civil, especificando los roles que ésta última ejerce en la construcción de la paz.

5. Si bien no encontramos información referida al tipo de actividades que la sociedad civil puede realizar en la construcción de la paz, ni respecto de las instancias que permiten su participación, como así tampoco sobre su capacidad de decisión, sí hemos verificado la existencia de un marco y un anclaje institucional sobre el que se apoya y se basa el PNUD para articular con las organizaciones de la sociedad civil en la construcción de la paz.
6. El PNUD propone un concepto de sociedad civil que presenta similitudes con la definición propuesta en nuestro trabajo. La novedad del concepto es su carácter mundial y estructural, que la vuelve parte de la gobernanza política y de las dinámicas internacionales. Advertimos que el PNUD también incluye en su definición de sociedad civil a los ciudadanos que actúan de manera particular.
7. El PNUD mantiene una perspectiva amplia de la sociedad civil, incluyente de todos aquellos actores que promueven valores y una filosofía del desarrollo que se condice con la del organismo y del resto de las Naciones Unidas.
8. El PNUD propone un tipo de relación de retroalimentación mutua entre la sociedad civil y el Estado y el mercado; constituye la adopción de un tipo de vinculación que se centra más en la cooperación y la interdependencia que en la tensión y el conflicto.

Por su parte, el análisis de la dimensión programática de la estrategia de construcción de la paz del PNUD, arrojó los siguientes hallazgos:

1. El Programa ART-REDES:
 - a. Tuvo una buena participación de la sociedad civil en la construcción de la paz, ya fuera a través de redes de organizaciones sociales o de manera particular o aislada, focalizada principalmente en asuntos étnicos, de juventud y de mujeres, como así también de derechos humanos y derechos de las víctimas del conflicto armado. En ART-REDES no hay una cantidad fija de participantes, sino que varía dependiendo el año: el Programa permite la incorporación de nuevos actores, aun cuando ya se encuentra en implementación.
 - b. Estableció una modalidad de articulación de doble sentido: vertical y horizontal. La articulación vertical consistió en la estructuración de distintas instancias de encuentro entre el gobierno, la cooperación internacional, las fuerzas de seguridad y la sociedad civil. Por su parte, la articulación horizontal

se basó en la conformación de espacios de capacitación para la sociedad civil, como así también en la creación de plataformas para el encuentro e intercambio de información entre las mismas organizaciones de la sociedad civil. La articulación con la sociedad civil, fue uno de los pilares en los que se apoyó ART-REDES para su implementación.

- c. Posibilitó a la sociedad civil ejercer un rol de movilización general, anclado, en primer lugar, en su participación en las actividades de ART-REDES. En segundo lugar, tuvo un rol de legitimación de las iniciativas promovidas por el Programa. En tercer lugar, promovió y divulgó los espacios de participación creados en el marco del Programa y, desde allí, asumió un rol de incidencia sobre las esferas gubernamentales, especialmente en materia de promoción de políticas públicas y de adquisición y protección de derechos humanos. Finalmente, verificó la implementación de políticas públicas referidas a la juventud y las mujeres.
 - d. Posibilitó a la sociedad civil complementarse al gobierno a través del apoyo y el trabajo articulado para implementar diversas políticas públicas.
 - e. No cuenta con suficiente información para afirmar o negar que la sociedad civil tuvo poder de decisión para diseñar y/o ejecutar sus propios proyectos o iniciativas. La sociedad civil tuvo un papel de complementariedad, legitimación y acompañamiento, más que de toma de decisiones, de manera que su potencial de decisión quedó acotado o restringido a temáticas específicas referidas a la regulación de sus estilos de vida.
2. El Programa Fortalecimiento de Capacidades Locales para la Construcción de la Paz en el departamento de Nariño:
- a. Permitió la participación de 50 organizaciones y actores de la sociedad civil, que debido al formato del Programa, se mantuvieron fijos durante todos los años analizados. Los Cabildos Indígenas y los Consejos Comunitarios afrocolombianos se vieron fortalecidos, mejorando sus capacidades de gobierno y preservando su identidad cultural. A través de diferentes organizaciones y agrupaciones, la juventud y las mujeres tuvieron una buena participación en materia de incidencia en las agendas públicas.
 - b. Fortaleció y consolidó los modos de participación de la sociedad civil en la construcción de la paz. En primer lugar, posibilitó la participación directa de la sociedad civil en la estructura operativa del Programa, afianzando las capacidades de dirección, coordinación y toma de decisiones de la sociedad civil. También se articuló a través de procesos de capacitación y formación, y

del apoyo a la difusión y preservación de las fiestas y la identidad cultural de las comunidades étnicas. Por otra parte, se promovió la creación de espacios institucionales en las organizaciones de la sociedad civil, con la finalidad de afianzar y garantizar la participación de mujeres y jóvenes.

- c. Posibilitó a la sociedad civil ejercer un rol de coordinación y de toma de decisiones en el marco de su participación en los órganos de gobierno del Programa. Al mismo tiempo, aseguró la participación de diversos sectores sociales para incidir sobre el gobierno en favor de los derechos referidos a la mujer y la juventud. En cuanto a los espacios de capacitación, la sociedad civil tuvo una participación no solo de asistencia y formación, sino también de revisión y crítica de los contenidos enseñados, buscando mejorar y complementar la formación con sus saberes y conocimientos. Observamos que la sociedad civil ejerció un rol amplio, que osciló desde la coordinación y la toma de decisiones, hasta la movilización social, la legitimación y complementación de las medidas tomadas por el Gobierno departamental y el PNUD, lo que le permitió desarrollar diferentes capacidades y consolidarse como un actor fundamental en la construcción de la paz.
- d. Posibilitó a la sociedad civil fortalecer y mejorar su capacidad organizativa a nivel interno, y difundir sus valores y cosmovisiones. En este sentido, los Cabildos Indígenas y los Consejos Comunitarios afrocolombianos reforzaron sus capacidades de gobierno y organización interna, lo que les permitió comunicar mejor sus tradiciones e identidades culturales, en tanto que ACIESNA y ASOCOETNAR pulieron sus mecanismos de mapeo y prevención de conflictos. Por otro lado, organizaciones de mujeres y jóvenes se convirtieron en interlocutores válidos ante la institucionalidad e incidieron en las agendas políticas, difundiendo los derechos de las mujeres y de los jóvenes.
- e. Facilitó que la sociedad civil tuviera márgenes de decisión para impulsar sus propias propuestas y proyectos, buscando fortalecer sus capacidades organizativas y promoviendo sus valores. Con respecto a esto, los Cabildos Indígenas y los Consejos Comunitarios afrocolombianos emprendieron la formulación y revisión de sus Planes de Vida y Planes de Etnodesarrollo, respectivamente, y una vez finalizados, los divulgaron para reforzar su identidad comunitaria. Por otra parte, varias iniciativas de la sociedad civil apuntaron a mejorar el rol de la mujer en la comunidad, garantizando sus derechos y abriendo espacios de participación en distintos niveles,

gubernamentales y no gubernamentales. En esta línea, debido a la movilización y la incidencia de organizaciones de mujeres, se logró conformar la Secretaría de Equidad de Género de Nariño, institucionalizando y materializando así la difusión de los derechos de la mujer.

3. El Programa Alianzas Territoriales para la Paz y el Desarrollo:

- a. No tiene un número fijo de organizaciones de la sociedad civil que participan en el Programa. La cantidad de actores de la sociedad civil varía dependiendo de la iniciativa que se esté ejecutando.
- b. Propone espacios de concertación entre distintos actores gubernamentales y no gubernamentales, buscando acercar los procesos de diagnóstico, planificación, coordinación y toma de decisiones a las comunidades y diferentes grupos sociales. Consideramos que esta estrategia propositiva y de acercamiento entre partes tiene por finalidad, la movilización y el empoderamiento social mediante mecanismos de participación que posibilitan la toma de decisiones, la crítica y la legitimación.
- c. No cuenta con información acerca del *rol asignado a la sociedad civil*, ni del *tipo de actividad realizada por la sociedad civil*, en el marco de su implementación en Nariño en 2014. Una reflexión al respecto es que debemos tener presente que el año 2014, que representa nuestro último año del período de estudio, coincide con el primer año del Programa ATPD, por lo que la falta de información puede deberse a la etapa del ciclo que atraviesa el Programa.
- d. Asume a la sociedad civil como *sector global*, en materia de *iniciativas implementadas por decisión de la sociedad civil*, de manera que todas las propuestas presentadas por los distintos actores sociales quedan enmarcadas dentro del mismo, sin distinción de origen de los actores que intervienen o de sus propuestas. Por eso mismo, no se vislumbra forma alguna de conocer con exactitud las propuestas formuladas y presentadas por actores de la sociedad civil de Nariño. No obstante esto, sí se deja constancia, por parte del PNUD, de un trabajo en conjunto con la sociedad civil y de su participación en diferentes espacios para la construcción de la paz.

A raíz de esta investigación, encontramos que todos los lineamientos de la visión institucional del PNUD sobre la participación de la sociedad civil en la construcción de la paz, se plasman en la ejecución de los programas del organismo, de manera que reconocemos la existencia de una línea armónica entre la dimensión institucional y la dimensión programática de la estrategia de construcción de la paz del PNUD.

Este punto, vale tanto para aquello que sí se establece institucional o programáticamente, como para aquello que no se menciona. Al respecto, así como hemos encontrado abundante información sobre los modos de articulación del PNUD con la sociedad civil, hemos encontrado poca información sobre la capacidad de decisión de la sociedad civil o el tipo de actividad que ésta ejecuta en la construcción de la paz.

Para ir finalizando, creemos pertinente reflexionar acerca de la vigencia del tema estudiado, de manera de proponer *caminos* para futuras investigaciones.

En la elaboración de esta tesina de grado, hemos aprendido que las dinámicas de la construcción de la paz se están orientando, cada vez más, hacia procesos que impliquen la participación y movilización social, ya sea a través de la sociedad civil, o por medio de grandes manifestaciones de ciudadanos.

Como producto de esta tendencia, cobra especial relevancia el acercamiento establecido entre los gobiernos y la ciudadanía, que puede, en algunos casos, derivar en la sanción de leyes que refuercen los mecanismos de construcción de la paz. Así, el *aspecto legal-institucional de la construcción de la paz* podría ser un camino de investigación.

Otro componente que hemos detectado en las dinámicas actuales de la construcción de la paz, tiene que ver con la presencia de actores internacionales gubernamentales y no gubernamentales que se articulan en los procesos de construcción de la paz. En este sentido, *el rol de la cooperación internacional* podría generar incentivos para emprender estudios al respecto.

Por último, dos caminos de investigación alternativos consistirían en la profundización de este estudio descriptivo mediante:

1. un diseño de investigación explicativo, que explique la relación entre la participación de la sociedad civil en la construcción de la paz y la disminución de los niveles de violencia de un conflicto armado; y
2. un diseño de investigación comparativo, que compare distintos procesos de construcción de la paz -con y sin participación de la sociedad civil- para observar la influencia de la sociedad civil sobre la finalización de los conflictos armados.

A modo de cierre de la presente propuesta investigativa, concluimos que la construcción de la paz es un campo que, por su constante actualización conceptual y permanencia en la agenda política mundial, favorece ilimitadas posibilidades para la investigación en las Relaciones Internacionales y en otras disciplinas. De manera que, por medio del análisis de la construcción de la paz del PNUD, esperamos haber contribuido al conocimiento de la materia en el marco de las Naciones Unidas y allanado el camino para futuras investigaciones.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- Barbé, E. (2007). *Relaciones Internacionales* (3ra Ed.). Madrid: Tecnos.
- Barrios, M.Á. (2009). *Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítica*. Buenos Aires: Biblos.
- Hernández Sampieri, R., Fernández, C., Baptista, P. (2003). *Metodología de la Investigación*. México: Mc Graw-Hill.
- Pereira Castañares, J. C. (coordinador). (2008). *Diccionario de Relaciones Internacionales y Política Exterior*. Barcelona: Ariel.
- Sisk, T. (2013). *Statebuilding: consolidating peace after civil war*. Cambridge: Polity Press.

Capítulos de Libros

- Mesa, M. (2011). Naciones Unidas y la construcción de la paz en América Latina: la participación de la sociedad civil. En A. Serbin (Comp.), *De la ONU al ALBA: prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana* (pp. 69-96). Buenos Aires: CRIES e ICARIA.

Documentos oficiales de la Organización de las Naciones Unidas

- Boutros-Ghali, B. (1992). *Un programa de paz*. Naciones Unidas, Nueva York.
- Departamento de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas (2008). *Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas: Principios y Guías*. Naciones Unidas, Nueva York.
- Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y del Fondo de Naciones Unidas para las Poblaciones (1997). *Primer Marco de Cooperación con Colombia*. Naciones Unidas, Nueva York.
- Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y del Fondo de Naciones Unidas para las Poblaciones (2002). *Segundo Marco de Cooperación del país para Colombia (2002-2006)*. Naciones Unidas, Nueva York.
- Oficina de Apoyo a la Construcción de la Paz (2010). *UN Peacebuilding: an Orientation*. Naciones Unidas, Nueva York.
- Organización de las Naciones Unidas (1995). *Suplemento de Una Agenda para la Paz*. Naciones Unidas, Nueva York.

- Organización de las Naciones Unidas (2000). *Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas -Informe Brahimi-*. Naciones Unidas, Nueva York.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2001). *El PNUD y las Organizaciones de la Sociedad Civil: una política de compromisos*. Naciones Unidas, Nueva York.
- PNUD (2009a). *Voz y rendición de cuentas para el desarrollo humano: estrategia mundial del PNUD para fortalecer la sociedad civil y la participación cívica*. Naciones Unidas, Nueva York.
- PNUD (2009b). *Programa Redes Art: Documento de Programa*. Bogotá.
- PNUD (2012a). *Estrategia del PNUD sobre sociedad civil y participación cívica*. Naciones Unidas, Nueva York.
- PNUD (2012b). *Programa ART-REDES - Informe Anual 2011: Avances del programa para alcanzar los resultados*. Bogotá.
- PNUD (2013). *Programa ART-REDES - Informe Enero a Diciembre de 2012*. Bogotá.
- PNUD (2014a). *Desarrollo humano sostenible, construcción de paz desde lo local y eficacia del desarrollo y la cooperación internacional. La experiencia del Programa ART-REDES del PNUD en el Departamento de Nariño*. Nariño.
- PNUD (2014b). *Lessons Learned Paper: Local Level Peacebuilding in Colombia*. Bogotá.
- PNUD (2014c). *Programa ART-REDES - Informe Enero-Diciembre 2013*. Bogotá.
- PNUD (2015). *Alianzas Territoriales para la Paz y el Desarrollo - Informe 2014*. Bogotá.

Artículos

- Castaño Barrera, O. M. (2013). Conflictos armados y construcción de la paz. De la teoría a las políticas internacionales de paz en la posguerra fría. En revista científica *Ra-ximhai*, volumen 9 n° 2. Universidad Autónoma Indígena de México.
- Doe, S. (2009). Indigenizing Post-Conflict resolution in Africa: A conceptual framework. *Africa Peace and Conflict Journal*, V2N1, 1-17.
- Giraldo, J. F. (2005). *¿Colombia en conflicto armado? 1946-1985*. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales (Papel Político n° 18).
- McCandless, E. (2013). *Wicked Problems in Peacebuilding and Statebuilding*. *Global Governance*, 227-248.
- Medici, A. y Rial, J. A. (2010). Sociedad Civil Transnacional y Relaciones Internacionales. Una introducción a su análisis. En revista *Relaciones Internacionales*, n° 39/2010, 177-191. Instituto de Relaciones Internacionales (IRI). Universidad Nacional de La Plata.

- Miranda, R. (2005). *Paradiplomacia y gobierno local: indicios de un modo diferente de hacer relaciones internacionales*. Instituto de Relaciones Internacionales (IRI). Universidad Nacional de La Plata. Anuario 2005.
- Montalvo, C. M. (2012). *Conflicto armado en Colombia: un estudio desde el paradigma neoconstitucional*. *Pensamiento Americano*, 51-75.
- Paris, R. (2004). *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rodríguez, N. J. (2015). *The International Community and the Resolution of Conflicts: Between Peacebuilding and Statebuilding*. Nueva York, 1-6.
- Serbin, A. (2005). La construcción de la paz, la prevención de conflictos y el rol de la sociedad civil en América Latina y el Caribe. En *Nueva Sociedad*, 198, 116-129.
- Torres Rivas, E. y de la Asunción, G. (2001). La sociedad civil en la construcción democrática. *Instituciones y Desarrollo*, (8-9).

Publicaciones

- Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio - F-ODM (2011). *Fortalecimiento de Capacidades Locales para la Construcción de la Paz en el Departamento de Nariño. Evaluación intermedia*. Colombia.
- F-ODM (2012a). *Fortalecimiento de Capacidades Locales para la Construcción de la Paz en el Departamento de Nariño. Informe final narrativo*. Colombia.
- F-ODM (2012b). *Fortalecimiento de Capacidades Locales para la Construcción de la Paz en el Departamento de Nariño. Reporte de Seguimiento: período Enero-Junio 2012*. Colombia.
- F-ODM (2013a). *Fortalecimiento de Capacidades Locales para la Construcción de la Paz en el Departamento de Nariño. Evaluación final*. Colombia.
- F-ODM (2013b). *Fortalecimiento de Capacidades Locales para la Construcción de la Paz en el Departamento de Nariño. Términos de referencia: evaluación final*. Colombia.
- Fundación Paz y Reconciliación (2014). *Departamento de Nariño. Tercera Monografía*. Bogotá, Colombia.
- Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración - ODDR (2011). *Caracterización del departamento de Nariño*. Universidad Nacional de Colombia - Unicef. Bogotá, Colombia.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE (2010). *Peacebuilding and Statebuilding. Priorities and Challenges*. Diálogo Internacional sobre Construcción de la Paz y Construcción del Estado. París.

Fuentes periodísticas

- **Diario El País.** “El conflicto armado en Colombia deja 220.000 muertos desde 1958”. Disponible en el enlace http://internacional.elpais.com/internacional/2013/07/24/actualidad/1374677621_928074.html

Páginas oficiales de Internet

- **Iniciativa para la Construcción de la Paz.** En <http://www.peacebuildinginitiative.org/index9eb1.html?pageId=1681>
- **Monitor Humanitario de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA).** En <http://monitor.unhcr.org/>
- **Oficina de Apoyo a la Construcción de la Paz de las Naciones Unidas.** En <http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pbun.shtml>
- **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) - sitio oficial.** En <http://www.undp.org/content/undp/es/home/>
 - PNUD - Acerca del PNUD. En http://www.undp.org/content/undp/es/home/operations/about_us.html
 - PNUD - Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>
 - PNUD - Prevención de conflictos y consolidación de la paz. En <http://www.undp.org/content/undp/es/home/ourwork/democratic-governance-and-peacebuilding/conflict-prevention-and-peacebuilding/>
 - PNUD - Organizaciones de la Sociedad Civil. En http://www.undp.org/content/undp/es/home/ourwork/funding/partners/civil_society_organizations.html
 - PNUD - Proyectos activos alrededor del mundo. En <http://open.undp.org>
- **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Colombia - sitio oficial.** En <http://www.co.undp.org/>
 - PNUD en Colombia - Nuestro trabajo: panorama. En <http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/ourwork/overview.html>
 - PNUD en Colombia - Colombia: desafíos. En <http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/countryinfo/#Desafíos>
 - PNUD en Colombia - Contexto y marco legal del trabajo del PNUD en Colombia. En http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/operations/legal_framework.html

- PNUD en Colombia - Enfoque del PNUD sobre construcción de la paz en Colombia. En http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/ourwork/crisispreventionandrecovery/in_depth.html
- PNUD en Colombia - Programa Alianzas Territoriales para la Paz y el Desarrollo. En http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/operations/projects/crisis_prevention_and_recovery/alianzas-territoriales-para-la-paz.html
- **Red Nacional de Información - Unidad para las Víctimas.** En <https://rni.unidadvictimas.gov.co/>