

Construir la paz en condiciones adversas

Debates, experiencias y desafíos territoriales

JEFFERSON JARAMILLO MARÍN, HENRY SALGADO RUÍZ,
JULIA ISABEL ESLAVA RINCÓN, ROMÁN RAFAEL VEGA
ROMERO, ISABEL CRISTINA BEDOYA CALVO, MAURICIO
CAVIEDES PINILLA, VANESSA ANDREA SUELT COCK
Y CÉSAR ATTILIO FERRARI

COLECCIÓN TEJIDOS
Doctorado en Ciencias Sociales y Humanas

.e
editorial
Pontificia Universidad
JAVERIANA

CONSTRUIR LA PAZ
EN CONDICIONES ADVERSAS

Pontificia Universidad Javeriana

CONSTRUIR LA PAZ
EN CONDICIONES ADVERSAS
Debates, experiencias y desafíos
territoriales

Jefferson Jaramillo Marín
Henry Salgado Ruíz
Julia Isabel Eslava Rincón
Román Rafael Vega Romero
Isabel Cristina Bedoya Calvo
Mauricio Caviedes Pinilla
Vanessa Andrea Suelto Cock
César Attilio Ferrari





—
Facultad de Ciencias Sociales
Doctorado en Ciencias Sociales y Humanas

Reservados todos los derechos

© Pontificia Universidad Javeriana

© Jefferson Jaramillo Marín,
Henry Salgado Ruíz,
Julia Isabel Eslava Rincón,
Román Rafael Vega Romero,
Isabel Cristina Bedoya Calvo,
Mauricio Caviedes Pinilla,
Vanessa Andrea Suelit Cock y
César Attilio Ferrari

ISBN (impreso): 978-958-781-573-3

ISBN (digital): 978-958-781-574-0

DOI: <http://doi.org/10.11144/Javeriana.9789587815740>

Conversión ePub: Lápiz Blanco S.A.S.

Hecho en Colombia

Made in Colombia

Editorial Pontificia Universidad Javeriana

Carrera 7.^a n.º 37-25, oficina 1301, Bogotá

Edificio Lutaima

Teléfono: 3208320, ext. 4205

www.javeriana.edu.co/editorial

Corrección de estilo:

Camilo Andrés Sierra Sepúlveda

Diagramación:

Isabel Sandoval

Diseño de cubierta:
La Central de Diseño

Pontificia Universidad Javeriana. Vigilada Mineducación. Reconocimiento como universidad: Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964. Reconocimiento como personería jurídica: Resolución 73 del 12 de diciembre de 1933 del Ministerio de Gobierno.

Las ideas expresadas en este libro son responsabilidad de sus autoras y sus autores y no comprometen las posiciones de la Pontificia Universidad Javeriana.



Pontificia Universidad Javeriana. Biblioteca Alfonso Borrero Cabal, S. J.
Catalogación en la publicación

Jaramillo Marín, Jefferson, 1974-, autor

Construir la paz en condiciones adversas / Jefferson Jaramillo Marín [y otros siete]. -- Primera edición. -- Bogotá : Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2020. (Colección Tejidos)

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: (impreso) 978-958-781-573-3

ISBN: (digital) 978-958-781-574-0

1. Pacifismo - Colombia 2. Procesos de paz - Colombia 3. Ciencias sociales 4. Solución de conflictos - Colombia 5. Justicia social - Colombia 6. Organización de la comunidad 6. Acción comunitaria 7. Participación comunitaria 8. Cultura de paz I. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Sociales. Doctorado en Ciencias Sociales y Humanas

CDD 303.69 edición 21

Prohibida la reproducción total o parcial de este material sin la autorización por escrito de la Pontificia Universidad Javeriana. Todos los capítulos incluidos en esta publicación, incluyendo la introducción, han sido sometidos a una revisión por pares de doble ciego.

CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS

INTRODUCCIÓN: ¿CÓMO PUEDEN LAS CIENCIAS SOCIALES AYUDAR A CONSTRUIR LA PAZ EN CONDICIONES ADVERSAS?

PROCESOS ORGANIZATIVOS EN EL MUNICIPIO DE LA MACARENA, META (1940-2017): UNA BREVE HISTORIA DE EXCLUSIONES Y LUCHAS POR EL RECONOCIMIENTO

Procesos organizativos comunitarios, configuración socioespacial y procesos poblacionales en La Macarena

Estrategias político-organizativas utilizadas por las organizaciones en La Macarena

Epílogo: elementos transversales a las formas organizativas y retos etnográficos

TRANSICIÓN HACIA LA PAZ: UN DERROTERO CONTINGENTE ENTRE LA SEGURIDAD Y LA JUSTICIA

Argumentos conceptuales en relación con la seguridad y la justicia en los escenarios de estabilización y transición hacia la paz

Medidas especiales para la construcción de paz en Colombia (1983-2014)

Reflexiones finales

TERRITORIO, SALUD Y PAZ EN LA MACARENA: UN ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL

Territorio de las organizaciones sociales

Organizaciones sociales y población

Estado de salud de la población

Condiciones de vida y de trabajo

Cobertura de salud y acceso a la atención de salud

Influencia de los conflictos en la territorialización de la salud

Modelos de atención en salud en el territorio

Capacidades de las comunidades para afrontar la situación

Conclusiones y trazos del plan comunitario de salud rural (PCSR)

MOMENTOS HISTÓRICOS DE LA EDUCACIÓN ESCOLAR EN LOS TERRITORIOS INDÍGENAS DE LA AMAZONÍA-ORINOQUÍA COLOMBIANA DURANTE EL SIGLO XX Y PERSPECTIVAS DE INVESTIGACIÓN

Educación escolar y pueblos indígenas

Escuelas indígenas y retos para la investigación social

CONSTRUIR LA PAZ DESDE LOS TERRITORIOS: LINEAMIENTOS TRANSICIONALES PARA LA PLANEACIÓN DEL TERRITORIO Y SU DESARROLLO

Los conceptos de territorio y ordenamiento territorial

Las relaciones entre diseño estatal, ordenamiento territorial y planeación del desarrollo

Los problemas de la planeación del desarrollo y la planeación territorial: el caso de La Macarena

Ordenamiento territorial transicional

A modo de conclusión: la diversidad de la planeación en el ordenamiento territorial transicional

DESARROLLO REGIONAL: REFLEXIONES Y PROPUESTAS DESDE LA ECONOMÍA

Los puntos de partida: ingresos y productividad

Atraso relativo y productividad

La preocupación fundamental del desarrollo: ocupación e ingreso

Las alternativas para la obtención de ingresos campesinos y rurales

Requerimientos para el desarrollo regional

Desarrollo rural, inversiones y tenencia de la tierra

La identificación de las actividades productivas locales y el modo de desarrollarlas

La cuestión de la competitividad

La cuestión cambiaria

Instituciones políticas y económicas regionales y locales

Gobernanza y buenas prácticas gubernamentales

Políticas concurrentes

Cuestiones finales

REFERENCIAS

LAS AUTORAS Y LOS AUTORES

FIGURAS

- Figura 1. Una década después del proceso de paz con Pastrana
- Figura 2. Semblanza de La Macarena, según Alfredo Molano
- Figura 3. Las asociaciones campesinas ambientales como semilleros de paz
- Figura 4. Medidas especiales para la paz (1983-2014)
- Figura 5. Tasa de homicidios en Meta y Colombia (2003-2006)
- Figura 6. Estrategia de consolidación
- Figura 7. Fases de la consolidación territorial
- Figura 8. Mapa del territorio de las organizaciones sociales Ascal-G, Asopeproc y Corpoayarí, 2019
- Figura 9. Núcleos de los territorios de Ascal-G, Corpoayarí y Asopeproc
- Figura 10. Estado de funcionamiento de los puestos de salud de los territorios en la zona rural de La Macarena, Meta
- Figura 11. Puesto de salud en Playa Rica, centro poblado

TABLAS

- Tabla 1. PIB per cápita: diversas medidas
- Tabla 2. Colombia y Perú: producto interno bruto departamental per cápita
- Tabla 3. Colombia: proporción de personas pobres sobre el total en cada categoría urbana
- Tabla 4. Perú: población pobre según ubicación geográfica
- Tabla 5. Valor agregado por trabajador ocupado
- Tabla 6. Ahorro e inversión (porcentaje del PIB)
- Tabla 7. Perú: tasas de crecimiento del PIB según actividad económica (porcentaje)

AGRADECIMIENTOS

Este libro fue posible gracias al apoyo de organizaciones, instituciones y personas que, con su entrega, nos permitieron culminar esta labor en la compleja coyuntura de Colombia y, en particular, de la región de La Macarena tras la firma de los acuerdos de paz.

A las organizaciones sociales del territorio, como la Corporación de Trabajadores Campesinos Agropecuarios Ambientales de los Llanos del Yará (Corpoayarí) y la Asociación de Pequeños Productores Agropecuarios de La Cristalina del Losada (Asopeproc), y a sus líderes y asociados, por facilitarnos la entrada a la región y compartir sus historias con nosotros.

Al Instituto de Salud Pública de la Pontificia Universidad Javeriana, en especial a su director, Enrique Peñaloza, quien destinó recursos y apoyo en personal para que, en medio de la crisis económica resultado de la covid-19, el texto pudiera seguir su curso. Un especial agradecimiento a la secretaria de este instituto, por apoyar la edición preliminar del documento.

A la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas y a la Vicerrectoría de Investigación de la Pontificia Universidad Javeriana, y al Movimiento para la Salud de los Pueblos, estamentos que apoyaron con recursos para desarrollar acciones de campo que permitieron formular el

Plan Comunitario de Salud Rural de La Macarena, del cual deriva uno de los capítulos del libro. Un reconocimiento especial a la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Colombia y a la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de La Salle, con quienes fue posible pensar este plan.

A los diferentes estudiantes del Doctorado en Ciencias Sociales y Humanas que participaron del Seminario Conflictos, Desarrollo y Democracia, del eje 1, y que contribuyeron entre 2015 y 2019 a las discusiones sobre el desarrollo territorial, las conflictividades locales y la construcción de paz en esta región del país.

Nuestra gratitud con Luis Alfonso Castellanos, S. J., quien apoyó nuestras inquietudes investigativas cuando fue vicerrector del Medio Universitario.

A los decanos de las facultades de Ciencias Sociales y Ciencias Económicas y Administrativas y a los directores y directoras de los departamentos de Sociología, Economía y Administración, por el apoyo decidido a sus profesores-investigadores para desarrollar campo y dedicar tiempo a la escritura.

A la profesora Gloria Marciales, directora del Doctorado en Ciencias Sociales y Humanas entre 2014 y 2016, por el apoyo en sus inicios al proceso investigativo del eje 1. También a su actual directora, Amada Carolina Pérez, por acoger este proyecto editorial en el seno de la colección Tejidos, y al equipo de la Editorial Pontificia Universidad Javeriana, dirigida por Nicolás Morales, por llevar a cabo toda la artesanía de la publicación.

A los profesores participantes del seminario del eje 1 del Doctorado en Ciencias Sociales y Humanas de la Pontificia Universidad Javeriana que no publicaron en el texto, pero que fueron decisivos por sus comentarios y sugerencias en las versiones preliminares de los capítulos: Didier Restrepo, Rafael Campo y Jaime Ramírez. También queremos agradecer a Andrés Solari Vicente, de la Universidad de Michoacán, México, e Iouri Gorbanev, del Departamento de Administración de Empresas de la Pontificia Universidad Javeriana, por los comentarios al capítulo seis del libro.

A los ocho profesores y profesoras que, con base en sus trayectorias, experticias y experiencias de investigación desde el eje 1 del doctorado, hicieron posible este proyecto editorial.

A los evaluadores anónimos de la primera versión del libro, por sus aportes constructivos a su mejoramiento.

Sin el apoyo, el tiempo y la generosidad de todos y todas, el proyecto que da vida a este libro hubiera sido imposible.

Las autoras y los autores

INTRODUCCIÓN:

¿CÓMO PUEDEN LAS CIENCIAS SOCIALES AYUDAR A CONSTRUIR LA PAZ EN CONDICIONES ADVERSAS?

Sabemos, amiga lectora o amigo lector, lo que está usted pensando al abrir estas páginas: “Aquí viene un libro más con un lenguaje enrevesado y promesas de emancipación, cuya única garantía es que lo que este libro dice ya lo han dicho otros libros”. Es muy probable que la única razón para tener este libro entre las manos es que usted se proponga escribir otro libro, otro artículo de revista académica u otro ensayo para una clase más sobre el mismo tema y sus profesores o colegas le han exigido leer lo más reciente que otros hayan escrito. ¿Qué puede ofrecer este texto a los lectores que no haya sido ya dicho por otros autores?

Este libro es el producto de una serie de debates en busca de respuestas para enfrentar los obstáculos de sociedades inmersas en conflictos económicos, sociales y militares. Esas respuestas han nacido de dos tipos de esfuerzos: por un lado, un trabajo de acompañamiento a comunidades rurales colombianas, organizadas en el contexto de la construcción de paz; por otro, una reflexión académica ligada al Seminario Conflictos, Desarrollo y Democracia, del eje “Estado, sociedad y desarrollo” del Doctorado en Ciencias Sociales y Humanas de la Pontificia

Universidad Javeriana. Nuestra contribución a la extensa literatura sobre el desarrollo, la democracia y el conflicto es proponer soluciones a esos problemas, acompañando procesos organizativos en comunidades que enfrentan esos problemas y no en la abstracción de la torre de marfil.

Las páginas que siguen han sido escritas en conjunto, recogiendo debates propuestos en clase, resultados de investigación de casos específicos y trabajos conjuntos entre académicos y comunidades rurales. Las experiencias comunitarias se convirtieron en casos para debatir en las sesiones del seminario; estas sesiones obligaron a los profesores a pensar teorías para explicar esos casos. Las teorías resultaron incompletas y en pocos casos los participantes de los seminarios estaban de acuerdo con ellas, pero en el proceso los cuestionamientos a las teorías iluminaron los casos estudiados.

Una pregunta acompañó las sesiones de clase del seminario, las reuniones y los trabajos de investigación y de campo en que se basa este volumen: ¿cómo puede el trabajo académico contribuir a cambios sociales reales? La respuesta a esa pregunta no es este libro; este solo es un mapa del camino recorrido. Tampoco es la solución a los problemas del conflicto, la democracia o el desarrollo.

¿Pero cómo puede este libro acercarnos a la solución? Cabe incluso preguntar: ¿quién dice que la solución a nuestros problemas políticos es la democracia o, al menos, la democracia representativa? ¿Quién dice que la solución a nuestros problemas económicos es el desarrollo y no el posdesarrollo, el buen vivir u otras alternativas al desarrollo? ¿Son los derechos civiles producto de una

sociedad con bienestar económico? O, por el contrario, ¿la garantía de derechos civiles, políticos, sociales y culturales es la base de la prosperidad económica? ¿La garantía de derechos civiles y políticos es producto de grandes decisiones de gobiernos centrales o son las comunidades locales las que administran sus territorios para garantizar derechos? Cabe preguntar también: ¿no es acaso natural que todas las sociedades pasen por periodos de conflicto?

Al terminar de leer este libro, el lector o lectora continuará haciéndose estas preguntas, pero tendrá a disposición nuevos insumos para responderlas. ¿Cuáles son esos insumos y cómo pueden ayudar a comunidades rurales, gobiernos locales, activistas de derechos civiles y políticos o movimientos sociales a reducir la desigualdad política y económica?

Aquí proponemos que la satisfacción de los derechos civiles, políticos, territoriales, sociales y económicos parte de procesos organizativos comunitarios. El [primer capítulo](#) de este libro analiza la experiencia de procesos de organización campesina y comunitaria en la región de La Macarena, departamento del Meta, Colombia, entre 1940 y 2017. A partir del estudio de los cambios históricos en las formas de organización local, la experiencia de las organizaciones comunitarias en La Macarena permite explicar cómo comunidades locales resuelven problemas políticos y económicos, administrando los recursos disponibles en sus territorios. Esos procesos de organización ocurrieron sin recursos del Gobierno central colombiano y, en ocasiones, bajo la presión de actores armados ilegales, así como del mismo Gobierno central,

para impedir, descalificar o debilitar la organización comunitaria, como explica este primer capítulo. Sin embargo, esta experiencia nos permite entender los mecanismos de la organización comunitaria para mitigar los impactos del conflicto económico y armado, administrar los territorios ocupados equilibrando el uso de sus recursos y permitir la participación política. Estos mecanismos incluyen la reflexión comunitaria sobre problemas locales, el cuestionamiento al Gobierno central, la ejecución de acciones colectivas, las alianzas con otras organizaciones comunitarias e internacionales, la solidaridad local, la articulación veredal y la definición de propósitos comunes. Además, la experiencia de La Macarena muestra que han sido necesarios ciertos principios dentro de las organizaciones para el funcionamiento de esos mecanismos: legitimidad organizativa, resiliencia, autonomía, aceptación de la conflictividad interna, consciencia de la autoridad territorial y la idea de acción en red para la ejecución de acciones de reexistencia.

Para entender cómo, sin apoyo gubernamental o con el Gobierno y los actores armados legales e ilegales en contra, una comunidad local resuelve problemas de participación política, administración territorial y redistribución de bienes, este capítulo recoge la noción de *gobernanzas híbridas*, trabajada también por otros autores.

Gobernanzas híbridas en este capítulo son formas de organización local híbridas basadas en ciertos principios (legitimidad, autonomía, conflictividad, autoridad territorial, acción en red y reexistencia), dotadas con ciertos mecanismos (cuestionamiento al Gobierno, acciones

colectivas, alianzas comunitarias e internacionales, solidaridad y propósitos comunes), capaces de generar participación democrática y bienestar económico. Es cierto que en el caso de La Macarena y en otros casos lo han hecho en condiciones adversas, con escasos recursos y bajo las consecuencias del conflicto armado, pero cabe preguntarnos qué ocurriría si, en vez de existir bajo la presión del Gobierno central y en un contexto de persecución, las aquí llamadas *gobernanzas híbridas* tuviesen garantías para ejercer la autoridad territorial y fuesen apoyadas por la comunidad internacional. ¿Serían motor del bienestar económico y una garantía para la participación política de toda la sociedad? Cabe pensar que, si lo han sido en las peores condiciones, lo seguirán siendo en condiciones favorables. He aquí, entonces, la hipótesis que este libro pone a consideración de sus lectores, lectoras y futuros investigadores: las *gobernanzas híbridas* son un motor de la democracia local y el bienestar territorial y económico.

A partir del análisis de las medidas para la construcción de paz impulsadas por los gobiernos colombianos entre 1983 y 2014, el [segundo capítulo](#) de este libro sugiere algunos desafíos para la construcción de paz frente a las cuestiones contingentes que representan los pilares de la seguridad y la justicia en los que se han sustentado. El principal desafío es la transformación de la lógica reduccionista de la seguridad puesta en el Estado para posicionar una apuesta por la seguridad humana y, frente a la justicia, la comprensión de esta más allá de los estrados judiciales, pero entendiendo también que es una dimensión

más de la justicia social, pues esta última no se reduce a la redistribución de bienes en la sociedad. Trascender en estas concepciones supone partir de los presupuestos de la justicia transformativa, los cuales incorporan las dimensiones de la participación, el reconocimiento y el pluralismo frente a las dinámicas propias de construcción de justicias que han emergido ante la forma de ser y estar del Estado en los territorios más afectados por el conflicto. En suma, es el desafío por situar la seguridad más allá del poder del Estado, para trasladarla en todas las dimensiones de la vida humana y la justicia en sus dimensiones de jurídica, socioeconómica y simbólica.

El [tercer capítulo](#) de este libro busca entender los límites impuestos por el Gobierno colombiano a las formas de organización comunitaria en La Macarena, así como las respuestas de las organizaciones de esta región. Para hacerlo, se concentra en el caso de las políticas de salud y sus consecuencias en la implementación de los acuerdos de paz entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP). Este capítulo enfatiza en las consecuencias de las políticas de salud en el acuerdo de paz desde sus consecuencias en el territorio de La Macarena. Aunque el capítulo mismo no resuelve los problemas planteados, es un testimonio del esfuerzo de un equipo de académicos, junto con organizaciones comunitarias, para pensar alternativas a los límites de la implementación de los acuerdos.

A partir de un diagnóstico de la situación territorial, social y económica y la historia de la organización comunitaria en La Macarena, el tercer capítulo del libro

resalta dos dimensiones del problema: por un lado, muestra la negligencia de las entidades promotoras de salud (EPS) y el Estado colombiano en la atención en salud. De esta manera, describe cómo esta negligencia se disfraza de dificultades administrativas, de acceso por las condiciones geográficas y contractuales entre instituciones privadas y públicas. Este disfraz busca ocultar el verdadero origen del problema, el cual constituye, por otro lado, la segunda dimensión planteada por el capítulo: la política gubernamental supone que no es el Estado, sino una abstracción llamada “el mercado”, el que se encargará de garantizar el acceso democrático a la salud, porque confunde el derecho a la salud con una mercancía común. De esta manera, el Estado se libra de la responsabilidad de garantizar el derecho a la salud, y la salud se convierte en un bien que adquieren solo quienes son capaces de comprarlo. Esto excluye a los habitantes de La Macarena, pero la razón por la que los excluye no es que ellos (y ellas) no sean individuos productivos de nuestra sociedad. La razón por la que los excluye es que, como explican tanto el primer como el segundo capítulo, los habitantes de La Macarena ocupan ese territorio como una respuesta al desplazamiento al que fueron forzados por políticas gubernamentales de inicios del siglo xx. Además, los diferentes gobiernos han priorizado la inversión para la guerra en la región de La Macarena, durante el conflicto armado, en vez de priorizar el reconocimiento del derecho a la salud de la población civil.

El sistema confunde la salud con la atención de urgencias en hospitales en las cabeceras municipales y

niega la existencia de tradiciones culturales que perciben la salud de otras formas, las diferencias de género y generación. Este modelo refleja una idea de “desarrollo” común a los diferentes gobiernos colombianos en los siglos xx y xxi, la cual rechaza la contribución de la economía campesina, el derecho a la presencia campesina en áreas de protección natural y la capacidad de los campesinos de administrar los recursos de sus territorios para su propio bienestar. En síntesis, esta forma de entender el desarrollo privilegia los derechos de los grandes propietarios de tierra y niega los derechos de propiedad, acceso a la tierra e infraestructura para la comercialización a campesinos e indígenas.

Sin embargo, la investigación permitió a la comunidad y a los investigadores entender que, ante la negligencia estatal, las comunidades han generado soluciones, unas espontáneas y otras planeadas. Así, las comunidades acuden a conocimientos a veces espirituales, otras veces botánicos y otras simplemente tradicionales, los cuales les permiten tratar ciertas enfermedades o mitigar el impacto de otras. Estas soluciones espontáneas están acompañadas de esfuerzos más orgánicos, como la creación de comités de salud en las juntas de acción comunal. Ambos tipos de solución son parciales e incluso insuficientes para las necesidades de salud locales; no obstante, estas iniciativas demuestran que las comunidades son capaces de encontrar soluciones a sus problemas de salud y están dispuestas a organizarse para ello. Lo harían, con seguridad, si el sistema de salud reconociera su capacidad de administrar el bienestar económico en sus territorios y les permitiera

habitar esos territorios con el disfrute pleno de sus derechos.

Supongamos, por el momento, que nuestra hipótesis es correcta y que es posible crear formas de organización social que impulsen el bienestar económico y la democracia, en ausencia de un gran gobierno central. Si ponemos estos gobiernos locales en marcha, ¿estaremos impulsando un proyecto comunitarista, anárquico, que niega la legitimidad del Gobierno nacional y busca crear republiquetas campesinas insumisas? En un mundo acostumbrado a los grandes gobiernos centralizados y administrados por grandes maquinarias burocráticas, es fácil percibir otras formas de gobierno de esta forma caricaturesca. Sin embargo, resulta sorprendente que organizarse localmente para administrar los recursos disponibles para el bienestar económico y garantizar mayor participación política es un derecho presente en muchas constituciones; aún más, las constituciones de muchos Estados nacionales suponen que el Estado mismo existe gracias a esas formas comunitarias de organización social y territorial.

El [cuarto capítulo](#) analiza un caso específico de las dificultades locales para poner en marcha sus derechos e instrumentos para el bienestar económico, incluso si se trata de iniciativas locales, populares, o “desde abajo”. Nos referimos al caso de la educación escolar indígena en el Amazonas. La educación escolar indígena amazónica ofrece un caso paradójico para entender cómo la organización local intenta exigir y poner en práctica ciertos derechos. Los pueblos indígenas del Amazonas recibieron la

educación escolar como una imposición a finales del siglo XIX e inicios del siglo XX; además, la educación escolar se convirtió en un instrumento del Estado para acabar con la existencia de los pueblos indígenas sin eliminarlos físicamente. Las luchas indígenas en toda Colombia han obligado al Estado a aceptar la creación de un sistema educativo escolar dirigido, administrado y evaluado por los pueblos indígenas, pero ese sistema se basa en la experiencia y la estructura de las organizaciones indígenas andinas y aún no se adapta a la realidad social e histórica de los pueblos indígenas amazónicos. Así, los pueblos indígenas amazónicos se debaten entre adoptar un modelo indígena de administración de la educación o continuar con una educación administrada por el Gobierno nacional o las iglesias. La paradoja está en que ninguno de esos modelos representa las expectativas de los pueblos indígenas amazónicos sobre la educación escolar. Los pueblos indígenas de hoy no desean renunciar a la educación escolar, pero el hecho de que existan alternativas indígenas a la administración de la educación no garantiza la satisfacción del derecho. Para crear un sistema escolar indígena amazónico, los pueblos indígenas del Amazonas tendrán que lidiar con las exigencias del Estado para que sus organizaciones se burocraticen, se institucionalicen y se parezcan más a las que el Estado central desea.

El [capítulo quinto](#) de este libro afirma que, en el cumplimiento del reciente acuerdo de paz entre el Estado colombiano y las FARC-EP, el funcionamiento del Estado depende de esas formas de organización departamental y local. El funcionamiento estatal no depende solo de los

gobiernos centrales, sino de formas locales de administración del territorio, especialmente en regiones en las que el Estado parece estar ausente en cualquier asunto diferente a la acción militar. En estos territorios, los instrumentos de planeación nacidos del proceso de transición hacia la paz permitirían a sus habitantes dirigir la acción estatal hacia sus necesidades de desarrollo y ordenamiento territorial; en otras palabras, la implementación del acuerdo de paz es una oportunidad para armonizar las demandas de las comunidades locales por el reconocimiento de sus derechos en sus territorios con la planeación del desarrollo nacional.

¿Cómo? Para entender esa propuesta, la región de La Macarena nos provee nuevamente de un escenario en el que nuestra hipótesis puede ser puesta a prueba en el caso del acceso a la propiedad de la tierra, los desarrollos endógenos y la atención a las víctimas. A partir de una discusión sobre qué solemos entender por *territorio* y *ordenamiento territorial*, este capítulo revela que la disyuntiva de la planeación para el desarrollo es producto de una confusión: los planes de desarrollo de los gobiernos centrales prometen desarrollar territorios cuyas necesidades y posibilidades desconocen, al mismo tiempo que obligan a esos territorios a acomodar su planeación al proyecto del Gobierno central. Dicho de otro modo, suponen que todas las regiones tienen las mismas necesidades de desarrollo y no escuchan las necesidades que plantean quienes habitan esas regiones. Esto es lo que llamamos aquí una planeación “hacia abajo”: así, la gente a

quien deben beneficiar los planes de desarrollo no es consultada.

En este contexto, el ordenamiento territorial transicional facilitaría una relación de negociación entre los grupos locales y los niveles municipal, departamental y nacional en el proceso de planeación, niveles de los que las comunidades rurales y sus organizaciones locales, usualmente, están excluidas.

Ahora bien, halagar la capacidad de una comunidad campesina o indígena para organizarse parece ser poco realista a la luz de la realidad de esas comunidades, en las que abunda la pobreza y los bajos niveles de acceso a la salud, la educación y otros derechos. También podría parecer una actitud paternalista frente a los problemas de participación política. Es cierto que, en los casos que analizamos en este libro, las formas de organización comunitaria y ordenamiento territorial han ocurrido a contracorriente de las decisiones del Gobierno central, pero nuestro argumento no consiste en prometer un nuevo mundo basado en formas totalmente nuevas de organización política que desplacen a los Estados. No porque la idea no sea atractiva, sino porque eso no parece ser lo que la sociedad civil y las comunidades rurales o locales esperan.

La expectativa que existe en estas regiones es que las políticas de los gobiernos centrales se sintonicen con sus iniciativas locales, con el fin de que esas formas de ordenamiento territorial local permitan el bienestar económico y el disfrute de los derechos civiles y políticos. Por ello, el bienestar local no puede funcionar sin un

cambio en las políticas para el desarrollo regional. Ese es el problema al que apunta el sexto y último capítulo de este libro: ¿cómo pueden las políticas de desarrollo sintonizarse con el desarrollo regional? Para lograr el desarrollo regional, afirmamos en nuestro último capítulo, es indispensable que el Estado asuma la responsabilidad de crear políticas públicas en todos sus niveles (nacional, regional y local), basadas en la realidad de cada territorio, las cuales potencien el uso de los recursos y las capacidades de sus habitantes por medio de incentivos. Estos cambios deberían equilibrar el nivel de crecimiento económico de regiones con mayores niveles de bienestar y regiones que muestran bajos índices de bienestar económico, pero ese crecimiento del bienestar económico basado en el trabajo de sus habitantes debe ocurrir sin agotar los recursos naturales disponibles.

En términos de la planeación estatal para el desarrollo, este bienestar económico exige resolver problemas de competitividad económica, incrementar los ingresos y garantizar acceso a los bienes y servicios básicos (como alimentación, vivienda, educación y salud). Para ello, la aplicación de buenas prácticas de gobierno, el fortalecimiento de las instituciones públicas locales, regionales y nacionales y la inversión en la infraestructura son condiciones necesarias que deben ejecutarse desde el nivel central hasta el local. En otros países de América Latina, esas políticas públicas han estado ligadas a las reformas agrarias; así, nos preguntamos si en Colombia los acuerdos de paz pueden ser una oportunidad para poner en práctica tales políticas.

La situación actual de los acuerdos de paz nos obliga a pensar en la respuesta con incertidumbre; no obstante, un conocimiento para la libertad, la igualdad, la fraternidad, la sostenibilidad ambiental y la armonía entre los pueblos, sin llevarnos al aburrimiento de una vida sin sentido por una sociedad que ya tiene todo resuelto, es arduo. Para encontrar un par de piedras preciosas siempre hace falta escarbar en numerosos arroyos de lodo.

Para los y las investigadoras sociales, los y las líderes sociales, los y las funcionarias públicas comprometidas con los derechos humanos, los y las activistas sociales, los y las líderes políticas y los y las ciudadanas comunes y corrientes informados, esos arroyos de lodo metafóricos son movilizaciones, reuniones tediosas, informes extensos y, con suerte, libros como este, que deciden hincarle el diente a un problema del que hay mucho que decir y poco tiempo para actuar. A lo mejor, lo que decimos aquí nos sirva para actuar lo más pronto posible.

PROCESOS ORGANIZATIVOS EN EL MUNICIPIO DE LA MACARENA, META (1940-2017): UNA BREVE HISTORIA DE EXCLUSIONES Y LUCHAS POR EL RECONOCIMIENTO

La Macarena es un espacio social, económico, político y culturalmente producido, apropiado, representado, negociado y vivenciado por sus habitantes, en el que históricamente han estado en disputa diversos agentes (estatales, armados, empresariales, organizativos, comunitarios, multinacionales, globales) en torno al uso, control y representación de los recursos, las poblaciones y las capacidades locales que en el territorio tienen lugar. La Macarena cobija seis municipios del sur del meta: Mesetas, La Uribe, La Macarena, San Juan de Arama, Puerto Rico y Vistahermosa. Esta zona conformó, entre el 2007 y el 2011, lo que se conoció como el área del Plan de Consolidación Integral de La Macarena (PCIM). Estos municipios, junto con otros nueve del departamento del Meta¹ y tres del Guaviare,² conforman desde 1989 lo que se conoce, con fines de protección socioecológica, como el Área de Manejo Especial La Macarena (AMEM), la cual tiene un área de 3 871 791 hectáreas.

Para los fines de este capítulo no tomamos toda la región de La Macarena, sino que nos concentramos en los