

Dilemas de la paz territorial y de la participación ciudadana

Columna de opinión publicada por Razón Pública el 25 de enero del 2016^[1]

El Gobierno y las FARC han coincidido en que el eje del proceso de La Habana es construir la “paz territorial”. Por eso importa comenzar a discutir qué significa y qué no significa este concepto en el caso concreto de Colombia y de sus varias regiones.

En este escrito me limito a unas primeras aclaraciones sobre el concepto de “paz territorial” y a examinar un aspecto o ingrediente de la misma que sin duda es esencial: el de la participación ciudadana.

¿Qué es la paz territorial?

Podría decirse que la paz territorial es un enfoque de política pública que se inspira en siete ideas básicas:

1. La paz y el desarrollo territorial están estrechamente relacionados. Esto quiere decir que la calidad y la sostenibilidad de la paz dependen del desarrollo de los territorios.
2. Pero el “desarrollo” aquí no se reduce a la riqueza o al aumento del ingreso *per cápita*, sino que alude a la posibilidad de realizar las aspiraciones comunitarias. Es el concepto de “desarrollo humano”, “desarrollo por capacidades” o “desarrollo como libertad”, que ha sido elaborado especialmente por el economista Amartya Sen^[2] y la filósofa Martha Nussbaum^[3], y que se ha hecho popular a través de numerosos informes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La paz entonces se consigue al ampliar el goce de los derechos del conjunto de la población y, sobre todo, de la población más vulnerable.
3. No deben aplicarse recetas uniformes. Cada territorio debe ser tratado de acuerdo con sus peculiaridades y sus necesidades.
4. Tanto en el diseño como en la ejecución y seguimiento de las políticas públicas debe primar el enfoque territorial sobre el enfoque sectorial.
5. En consecuencia, debe fortalecerse la descentralización como mecanismo

de distribución de bienestar hacia las regiones.

6. En el contexto colombiano, la paz territorial implica, en especial, reconocer la deuda acumulada con los campesinos y el sector rural.
7. La paz territorial es una gran apuesta por la participación ciudadana. El desarrollo, visto como expresión de la libertad y la descentralización como estrategia para tomar decisiones implican mecanismos de deliberación, acuerdo y construcción colectiva que solo puede garantizarse mediante ejercicios de participación ciudadana.

Los anteriores no son asuntos novedosos. De hecho, estos son los principios que han inspirado varias propuestas de política y han motivado diversos movimientos ciudadanos en la historia reciente de Colombia. El Plan Nacional de Rehabilitación (PNR^[4]), el proyecto Paz y Desarrollo^[5], la Legión del Afecto^[6], el Fondo para la Reconstrucción del Eje Cafetero (FOREC^[7]) y Colombia Humanitaria^[8], entre otros, pueden mencionarse como programas que intentaron impulsar el desarrollo territorial en zonas de conflicto con un enfoque participativo y descentralizado.

La paz territorial no es una innovación, pero sí lo es el compromiso que adquiere el gobierno de convertirla en el criterio estratégico para la toma de sus decisiones en el ámbito del postconflicto.

Cada territorio debe ser tratado de acuerdo con sus peculiaridades y sus necesidades. Tanto en el diseño como en la ejecución y seguimiento de las políticas públicas debe primar el enfoque territorial sobre el enfoque sectorial.

La participación ciudadana

En medio de este conjunto de acciones, la apuesta por la participación ciudadana no es un elemento huérfano. Por el contrario, la “democracia participativa” fue una de las ideas-bandera de la Constitución de 1991 y ha sido objeto de un extenso repertorio de leyes, decretos y reglamentos durante 25 años.

El contexto que marcó su inicio fue el descrédito de las democracias representativas, de crítica a la tecnocracia, del pico intelectual en torno a la deliberación y de la creencia en que el pueblo podía controlar los desmanes de los políticos. Por eso, a partir de la nueva Constitución, Colombia expidió una ley

estatutaria de mecanismos de participación (Ley 134 de 94^[9]), una ley orgánica que planteó la participación como eje del proceso de planeación (Ley 152 de 94^[10]), y más de 40 leyes ordinarias sobre este tema.

De esta manera, hoy existen en Colombia más de 70 escenarios o espacios institucionales donde los ciudadanos deberían tomar decisiones sobre lo público. Desafortunadamente, muy pocos de ellos funcionan realmente.

El fracaso de la participación

Los motivos del fracaso de los mecanismos de participación en Colombia son variados y han sido objeto de numerosos estudios. Destacaré los cuatro motivos que parecen principales:

- Para empezar, la participación resultó sobrevalorada en tanto sus defensores creyeron que su simple ejercicio subsanaría los males de las maltrechas y limitadas democracias latinoamericanas. Las investigaciones más recientes (como las de Leonardo Avritzer^[11] en Brasil) han mostrado que la participación también puede conducir a decisiones injustas y que puede ser un escenario para reproducir los males de la politiquería (sobornos, falta de rotación de líderes, clientelismo, etc.)
- Se ha encontrado también que en el intento de estimular la participación ciudadana, en varios países los gobiernos crearon una gran cantidad de escenarios que acabaron por restarle importancia a cada uno y por hacer prácticamente imposible el cumplimiento con todos ellos. Y en este punto resulta lamentable que en lugar de economizar espacios, en los acuerdos de La Habana se haya acabado por plantear nuevos escenarios de conversación en lo territorial.
- A esos problemas debe sumarse el poco incentivo que tienen los ciudadanos para participar, lo cual se debe a tres razones principales:
 1. La conciencia de que muchos espacios de participación han sido monopolizados por ciertas organizaciones, asociaciones o “roscas”, de modo que en ellos no tienen voz los verdaderos intereses de la ciudadanía.
 2. La idea –a menudo bien fundada– de que en esos escenarios se consulta a la gente sobre sus preferencias pero no se toman decisiones de fondo.
 3. Creer que la participación no tiene orden ni continuidad, y que por tanto no

puede sustentar ningún proceso verdaderamente transformador.

- No menos importante es que la participación ciudadana se hace inviable y peor aún, frustrante, cuando la contraparte que puede tomar las decisiones (en este caso el gobierno) no cumple.

Ante este panorama, surgen serias dudas sobre las posibilidades de la participación en un país como Colombia donde, según investigaciones hechas por la Fundación Ideas para la Paz^[12] en zonas como el Catatumbo, se han incumplido sistemáticamente más de una veintena de acuerdos con el Gobierno Nacional.

En conclusión

Diría que la paz territorial es tan seductora como riesgosa.

Si no se toman medidas concretas y eficaces para impedir la dispersión de escenarios y la reproducción de prácticas corruptas, no se brindan incentivos poderosos, no se garantiza el cumplimiento de los pactos, la esperada fase de “implementación de los acuerdos de paz” producirá tan solo una enorme frustración.

Afortunadamente, tenemos la información y las alertas. Ojalá tengamos el deseo y el temple para tomar las medidas que impidan que esto suceda.

Imprimir documento^[13]

Referencias

1. ^25 de enero del 2016 (www.razonpublica.com)
2. ^Amartya Sen (www.colombiaaprende.edu.co)
3. ^Martha Nussbaum (www.otrodesarrollo.com)
4. ^PNR (www.eltiempo.com)
5. ^Paz y Desarrollo (www.pazydesarrollo.org)
6. ^Legión del Afecto (www.las2orillas.co)
7. ^FOREC (www.pnud.org.co)
8. ^Colombia Humanitaria (www.colombiahumanitaria.gov.co)
9. ^Ley 134 de 94 (www.alcaldiabogota.gov.co)

^{10.} Ley 152 de 94 (www.alcaldiabogota.gov.co)

^{11.} Leonardo Avritzer (libros.uv.mx)

^{12.} investigaciones hechas por la Fundación Ideas para la P
(www.ideaspaz.org)

^{13.} Descargar (utils.gestorsutil.com)
