

**LA ACCIÓN PÚBLICA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ DESDE LOS  
TERRITORIOS: ANÁLISIS DEL PROGRAMA “CAUCA, DIVERSO E  
INTERCULTURAL” 2016 – 2019**



**JENIFFER DAHIAN ÁLAVA MOSQUERA**

**UNIVERSIDAD DEL CAUCA**

**FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA**

**CIENCIA POLÍTICA**

**POPAYÁN**

**2018**

**LA ACCIÓN PÚBLICA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ DESDE LOS  
TERRITORIOS: ANÁLISIS DEL PROGRAMA “CAUCA, DIVERSO E  
INTERCULTURAL” 2016 – 2019**

**JENIFFER DAHIAN ÁLAVA MOSQUERA**

**Informe de Práctica Profesional para optar al Título de Politóloga**

**Director:**

**CARLOS ARIEL MUESES**

**UNIVERSIDAD DEL CAUCA**

**FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA**

**CIENCIA POLÍTICA**

**POPAYÁN**

NOTA DE ACEPTACIÓN

---

---

---

---

---

---

---

---

Firma del Director

---

Jurado

---

Jurado

Popayán, diciembre 2018

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	5
1. ENCUADRAMIENTO TEÓRICO PARA LA COMPRENSIÓN DE LOS MARCOS REFERENCIALES DEL PROGRAMA .....	14
1.1 Políticas Públicas .....	14
1.2 Enfoque Cognitivo .....	16
1.3 Acción Pública .....	19
1.4 Enfoque Diferencial .....	21
1.5 Enfoque Étnico .....	23
2. EL CAUCA COMO UN “TERRITORIO DE PAZ” DESDE EL ENFOQUE ÉTNICO .....	28
2.1 Movilización Social Étnica. ....	28
2.1.1 Movimiento Social Afrocolombiano .....	29
2.1.2 Movimiento Social Indígena .....	32
2.2 La Violencia en Colombia y un Breve Análisis de sus Procesos de Paz .....	37
2.3 Cronología de los procesos de paz con las FARC.....	38
2.3.1 El proceso de paz de 1984, La Uribe – Meta .....	40
2.3.2 Proceso de negociación 1992, Tlaxcala – México .....	41
2.3.3 Proceso de negociación 1999 - El Caguán .....	41
2.3.4 Acuerdo para la Terminación Definitiva del Conflicto 2016 – Bogotá .....	42
2.4 Del Capítulo Étnico en el Acuerdo Final al programa: “Cauca, Diverso e Intercultural” ..	43
2.4.1 El Capítulo Étnico del Acuerdo Final .....	44
2.4.2 El Plan de Desarrollo: “Cauca: Territorio de Paz” .....	46
3. EL RECONOCIMIENTO DEL ENFOQUE ÉTNICO: ESTRATEGIAS Y ACCIONES EN EL PROGRAMA: “CAUCA, DIVERSO E INTERCULTURAL” .....	48
3.1 ¿Cómo se construye la paz desde la participación? .....	48
3.1.1 La Participación con Enfoque Étnico .....	50
3.2 La agenda del Plan de Desarrollo Departamental 2016-2019 .....	55
3.3 El Programa “Cauca, Diverso e Intercultural” de la Gobernación del Cauca. ....	58
3.3.1 Objetivo del programa .....	58
3.3.2 Los Actores Inmersos en el Programa .....	63
3.3.3 Los Instrumentos Usados para la construcción de Paz Territorial desde el Enfoque Étnico. ....	66

4. LA ACCIÓN PÚBLICA Y EL ENFOQUE ÉTNICO EN LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ DESDE LOS TERRITORIOS .....	73
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	83
6. BIBLIOGRAFÍA.....	85

## **INTRODUCCIÓN**

En el presente documento se proporciona información acerca de la práctica profesional realizada en octubre del 2017 en la Secretaria de Gobierno y Participación orientada al acompañamiento y apoyo en la oficina de Asuntos Étnicos de la Gobernación del Cauca en el marco del programa “Cauca, Diverso e Intercultural”.

Para empezar, surge la pregunta ¿Cómo se construye la Paz desde los territorios a través de la acción pública en el Programa: “Cauca, Diverso e Intercultural” de la Secretaria de Gobierno y Participación Social de la Gobernación del Cauca? Pregunta que a lo largo del documento se pretende resolver. Se iniciará, entonces, describiendo el contexto geográfico, político y social en el que se desarrolló la práctica profesional, posteriormente se justificará la relevancia y pertinencia que la misma tendrá para la Ciencia Política y los aspectos metodológicos sobre los cuales se desarrolló.

El departamento de Cauca está situado en el suroeste del país entre las regiones andina y pacífica y cuenta con una superficie de 29.308 km<sup>2</sup>, lo que representa el 2.56 % del territorio nacional y está dividido en 42 municipios, 99 corregimientos, así como numerosos caseríos y sitios poblados (Gobernación del Cauca, 2012).

La situación demográfica y socioeconómica muestra que la población del departamento del Cauca se encuentra en zona mayoritariamente rural con una población de 820.727 habitantes (62.1%), mientras que solo 487.363 habitantes se encuentran en la cabecera (37.9 %). Según las proyecciones para el 2010, la población total departamental era 1'404.205 habitantes, siendo la cantidad de hombres de 645.390 y 662.700 mujeres (Dane, 2010).

Por su condición mayoritariamente rural y gracias a su diversidad geográfica, social y cultural, el departamento del Cauca cuenta con una importante variedad étnica ya que conviven indígenas, afrocolombianos y campesinos, que generan gran diversidad de manifestaciones artísticas, culturales, religiosas, de costumbres, tradiciones y formas de vida de su población, así como su riqueza natural y diversidad de climas, geografías y paisajes, entre otros.

**La acción pública para la construcción de paz desde los territorios:**  
*Análisis del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” del PDD 2016 – 2019.*

El departamento del Cauca se caracteriza por albergar el mayor porcentaje de población indígena del país, cuenta con un área de 29,308 km<sup>2</sup> y de estos, 5.312 km<sup>2</sup> pertenecen a territorio indígena. En cuanto a su población departamental cuenta con 1'276.423 personas, de las cuales 190.069 (cerca del 20% del total departamental) son indígenas, divididos en 84 resguardos y 115 cabildos (CRIC, 2016).

En el departamento se encuentran 8 grupos étnicos indígenas reconocidos oficialmente, los cuales están establecidos en 26 de los 39 municipios del Cauca y son: Yanacona (sobre el macizo colombiano), Kokonuco (municipios Puracé y Popayán), Inga (Bota caucana), Páez (vertiente occidental de la cordillera central, Tierradentro), Totoró (zona Oriente, Totoró), Guambiano (zona Oriente, Silvia), Pubenense (Tambo) y Eperara Siapidara (López de Micay, Timbiquí y Guapi).

En cuanto a la población afrocolombiana está se encuentra ubicada mayoritariamente en el norte del departamento, la subregión pacífica y el Valle del Patía. En el norte del Cauca de los 385.936 habitantes, 151.566 son Afrodescendientes con un nivel organizativo muy alto, logrando la articulación con algunos grupos indígenas. El municipio en el que mayor presencia afrocolombiana se presenta es Santander de Quilichao con 67.501 personas, es decir, el 84 % de la población (Pastoral Afrocolombiana, 2016).

En los municipios de la subregión sur, la población étnica es de 24.086 y los municipios con mayor presencia afrocolombiana son Suárez con 23.470 habitantes (94%), La Vega con 24.600 habitantes (88%), Patía con 19.034 habitantes (67%) y Bolívar con 34.268 habitantes es decir el 52 % de su población total (Pastoral Afrocolombiana, 2016).

Mientras que en la costa pacífica caucana se cuenta con la presencia de núcleos de población negra en municipios como: Guapi con 20.245 habitantes (97%), Timbiquí con 20.797 habitantes (94%), López de Micay con 19.866 habitantes (90%) y en la zona centro, en el municipio de El Tambose cuenta con 39.881 personas, es decir, el 87% de su población (Ministerio de Cultura, 2016).

Es de anotar que la cultura afrodescendiente es rica en expresiones artísticas, donde la música, la danza y la tradición oral son formas de recrear la vida cotidiana, la historia y la tradición.

**La acción pública para la construcción de paz desde los territorios:**  
*Análisis del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” del PDD 2016 – 2019.*

En relación con la práctica profesional, con esta nos proponemos realizar un análisis de la acción pública para la construcción de paz desde los territorios en el programa “Cauca, Diverso e Intercultural” desde un enfoque cognitivo, el cual busca dar énfasis a las diferentes visiones del mundo. En este estudio también se desarrollará el enfoque diferencial y, más específicamente, el enfoque étnico puesto que el programa “Cauca, Diverso e Intercultural” pertenece a la oficina de Asuntos Étnicos de la Gobernación del Cauca.

La acción pública para la construcción de paz territorial se asume desde la posesión el 25 de octubre del 2015 del gobernador Oscar Rodrigo Campo Hurtado y de la posterior firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto con las FARC. Esta política se considera como una medida para impulsar y acompañar los cambios estructurales que requiere la sociedad para consolidar un departamento más unido, más productivo, competitivo, incluyente y con mayores oportunidades para todos en un territorio de paz (Gobernación del Cauca, 2016).

Sin embargo, al proponerse un Cauca más cercano con su gente y en paz es necesario enfocarnos en el conflicto armado y desde ahí justificar el sentido de nuestra investigación, ya que terminar un conflicto interno a través de mecanismos de concertación entre las partes enfrentadas es fundamentalmente un hecho político y tiene, por supuesto, implicaciones políticas para los actores involucrados; en nuestro caso, la población afrocolombiana e indígena que fue por muchos años directamente afectada por la guerra que se libraba en nuestro país tanto en los contextos nacional como en lo regional y local (Vargas, 2015).

En esta medida, el departamento del Cauca se ha mostrado como el mayor epicentro del conflicto armado interno que existe actualmente, todo esto es generado por los grupos armados que están presentes en el territorio del suroccidente del país y que lo han considerado como una zona estratégica -gracias a su ubicación geográfica- para el comercio y tráfico de estupefacientes y de armamento, considerándose -además- como un territorio propiamente bélico, en el cual se presentan constantemente enfrentamientos entre las fuerzas militares y los grupos insurgentes, dando origen a una violencia general que deja como resultado que los realmente afectados sea la población campesina, indígena y afrocolombiana que vive en los sectores rurales del departamento (Ordoñez, 2001).

**La acción pública para la construcción de paz desde los territorios:**  
*Análisis del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” del PDD 2016 – 2019.*

En un intento por terminar con el conflicto armado interno del país el Gobierno Nacional encabezado por el presidente Juan Manuel Santos y las FARC-EP, iniciaron los diálogos de paz generando esperanza para el pueblo colombiano. Estos diálogos tuvieron lugar en Oslo y en La Habana los cuales dieron como resultado la firma del Acuerdo para la Terminación Definitiva del conflicto que se realizó en Cartagena el 26 de septiembre de 2016.

Sin embargo, este Acuerdo de Paz según la ley tendría que ser refrendado en un plebiscito nacional en el que los ciudadanos debían votar Sí o No, el resultado de este plebiscito fue la victoria del NO con un 50,21% contra el Sí 49,79%. Con estos resultados, el Gobierno se vio obligado a “renegociar” tomando en consideración las objeciones al texto, generando incertidumbre sobre los ciudadanos que estaban buscando el cese del conflicto. En este contexto, se realizó un periodo de negociación y una mesa de dialogo con los promotores del No, el Gobierno y las FARC, gracias al cual acordaron un nuevo texto para el acuerdo de paz que fue firmado el 24 de noviembre en el Teatro Colón de Bogotá.

Este Acuerdo se dividió en seis puntos entre los cuales se encuentra: primero, la “Reforma Rural Integral”; segundo, la “Participación política: Apertura democrática para construir la paz”; tercero, el “Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y la Dejación de las Armas”, que contiene también el acuerdo “Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil en lo económico, lo social y lo político de acuerdo con sus intereses”; cuarto, la “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas”; quinto, el “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”; sexto, los “Mecanismos de implementación y verificación” (Acuerdo Final, 2016).

Con la posterior firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, se da la necesidad de concretarlo en políticas de gobierno que también toquen el plano regional y es aquí donde los gobiernos regionales y locales tienen la tarea institucional de articularse e implementar en los territorios lo acordado en el Acuerdo Final. Por lo tanto, los Planes de Desarrollo Territorial con sus diferentes programas y proyectos deben ser complementarios y deben estar enfocados en ser instrumentos para la construcción de paz desde los territorios.

**La acción pública para la construcción de paz desde los territorios:**  
*Análisis del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” del PDD 2016 – 2019.*

Por lo cual, en el Plan de Desarrollo Departamental del Cauca 2016 “Cauca: Territorio de Paz”, en su objetivo de construir un territorio de paz equitativo, productivo, competitivo y sostenible se plantean cuatro ejes estratégicos para la construcción de paz territorial que son: 1. Territorio de Paz y para el buen vivir; 2. Generación de Condiciones para la riqueza colectiva; 3. Cauca, Cuidador de Agua; 4. Fortalecimiento de lo Público, El buen Gobierno y la Participación (Plan de Desarrollo, 2016).

En el Plan de Desarrollo Departamental 2016 “Cauca: Territorio de Paz” y dentro del eje: Territorio de Paz y para el Buen Vivir que dirige la Secretaria de Gobierno y Participación Social del departamento del Cauca, se encuentra el programa denominado “Cauca, Diverso e Intercultural” donde se plantea que:

Es de vital importancia fortalecer la diversidad étnica y cultural en el departamento del Cauca a través del reconocimiento de los pueblos indígenas, afrodescendientes y campesinos como sujetos sociales de derecho y como agentes colectivos constructores de paz (Gobernación del Cauca, 2016).

Es precisamente en este programa donde se le presta especial atención al enfoque diferencial, pues se plantea el reconocimiento de la diversidad étnica del departamento y se reconoce a la población afrocolombiana e indígena como sujetos de políticas públicas en el marco de la construcción de la paz territorial, basado en la protección de los derechos fundamentales desde una perspectiva de equidad y diversidad. Por consiguiente, la aplicación de este enfoque en el Plan Departamental de Desarrollo “Cauca: Territorio De Paz”, busca dar garantías del derecho al desarrollo integral, mediante mecanismos que reproduzcan la inclusión de los diferentes grupos étnicos caucanos como partícipes y constructores de paz.

Teniendo en cuenta la importancia del reconocimiento de la diversidad étnica y cultural del departamento y la necesidad de que las políticas públicas se adecuen a los cambios tantoterritoriales como poblacionales, impulsando así la participación de los pueblos afrocolombianos e indígenas como sujetos de política, surge la interrogante ¿Cómo se construye la Paz desde los territorios a través de la acción pública en el Programa “Cauca, Diverso e Intercultural” de la Secretaria de Gobierno y Participación Social de la Gobernación del Cauca?

**La acción pública para la construcción de paz desde los territorios:**  
*Análisis del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” del PDD 2016 – 2019.*

En este orden de ideas, el objetivo general de la práctica profesional fue analizar las estrategias y referenciales del Enfoque Diferencial Étnico para la construcción de paz desde los territorios en el programa “Cauca, Diverso e Intercultural” de la Secretaria de Gobierno y Participación Social de la Gobernación del Cauca 2016. Asimismo, los objetivos específicos fueron: 1) describir los marcos referenciales por los cuales se orienta la acción pública territorial para la construcción de paz; 2) explicar el papel del Enfoque Étnico al interior del programa; 3) analizar las acciones del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” en función de la Acción Pública para la Construcción de Paz en el territorio Caucano.

Se considera que la Secretaria de Gobierno y Participación Social, en el empoderamiento de las Políticas de Paz, establece su accionar público con un enfoque territorial, permitiendo así crear un marco referencial dirigido a la construcción de paz desde los territorios, siendo considerado esto como una consecuencia de la política emanada desde el Gobierno Nacional y el Acuerdo Final de llevar la institucionalidad a los territorios y, con ello, formar la cultura de paz para el sostenimiento de una Paz Estable y Duradera en los Territorios(Gobernación del Cauca, 2016).

Se plantea, a modo de hipótesis, que la acción Pública propuesta desde la Secretaria de Gobierno y Participación Social es un medio para la Construcción de Paz desde los Territorios, a través de todos los programas que componen el Plan Departamental de desarrollo yespecíficamente el programa “Cauca, Diverso e Intercultural”. Este programa permite generar en el Cauca un escenario apto para la implementación territorial del ‘acuerdo final’ dado entre el gobierno nacional y las FARC. En este sentido, la acción pública territorial permitirá utilizar un marco referencial de la política nacional y, a su vez, el enfoque diferencial étnico se constituye como una de las acciones gubernamentales de vital importancia para la construcción de paz, ya que el reconocimiento de las diferencias poblacionales y de la riqueza cultural propia del departamento son una apuesta política para el “Cauca, Territorio De Paz”.

La importancia del Acuerdo Final para el desarrollo de este informe recae en el logro del capítulo étnico, entendido como uno de los ejemplos de presión política de los indígenas y afrocolombianos que logró ser escuchado en la mesa de La Habana, ya que todos los

**La acción pública para la construcción de paz desde los territorios:**  
*Análisis del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” del PDD 2016 – 2019.*

componentes del acuerdo de paz deben ser construidos junto a los grupos étnicos y, por lo tanto, deben ser consultados y tomados en consideración bajo los principios de igualdad y no discriminación.

A su vez, el enfoque étnico- diferencial es de interés, pues sea cual sea el tipo de estrategia de construcción de paz que un Estado lleve a cabo -sea la firma de un acuerdo de paz o sea el diseño de una política de desarrollo de largo plazo- ella no puede dejar de responder a las demandas de toda la población en general, sin distinción alguna (Observatorio de Paz, 2012).

Considerando que los pueblos étnicos deben tener el control de los acontecimientos que les afectan y el control de sus tierras, manteniendo sus instituciones, culturas y tradiciones, resulta fundamental incorporar la perspectiva étnica y cultural para la interpretación e implementación del Acuerdo Final. Por lo cual, también es relevante el enfoque étnico, porque permite el análisis de la acción gubernamental en el contexto de un escenario territorial donde operan lógicas referenciales en un marco de diseño de políticas para la construcción de paz.

Por otro lado, desde el campo disciplinar de la Ciencia Política, se realizó un análisis de la acción pública en el programa “Cauca, Diverso e Intercultural” de la Secretaría de Gobierno y Participación Social de la Gobernación del Cauca, ya que este programa consolida hechos tangibles de una política pública enfocada en visibilizar los pueblos étnicos y ésta obedece a los planteamientos de la implementación del ‘Acuerdo Final’. Es también una política pública si se la considera como “un conjunto de decisiones interrelacionadas adoptadas por un actor o un conjunto de actores políticos, concernientes a la selección de objetivos y los medios para alcanzarlos, en el marco de una situación específica” (Jenkins,1978).

Pero, además, este análisis toma como insumo válido el enfoque cognitivo de las políticas públicas, desde el que se entiende que las políticas son construcciones y visiones del mundo; es decir, cada política es portadora de una idea específica y distintiva de un problema, de una representación de un grupo social que permite su existencia pública y de una teoría del cambio social (Puello, 2007). A través de este enfoque consideraremos que,

**La acción pública para la construcción de paz desde los territorios:**  
*Análisis del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” del PDD 2016 – 2019.*

además de todas las labores que se les atribuyen a las políticas públicas, estas sirven paralelamente “para construir la realidad y definir los modelos normativos de acción sociales por referencia a creencias, valores y representaciones que los mismos actores comparten o disputan” (Puello, 2007) en el espectro de la Acción Pública.

De este modo, recurrimos a uno de los enfoques cognitivos en el análisis de las políticas públicas, conocido como ‘los Referenciales’, para explicar cómo los sistemas de ideas sirven de guía para la acción pública en el Programa “Cauca, Diverso e Intercultural”, entendiendo que el marco referencial crea una imagen cognitiva que organiza la percepción del problema y, con ello, permite confrontar posibles soluciones, entender desde donde se origina la acción pública y definir propuestas decisionales de dichas acciones.

En cuanto a la metodología usada para el desarrollo de la práctica profesional titulada “La Acción Pública para la Construcción de Paz desde los Territorios: Análisis del Programa “Cauca, Diverso e Intercultural” en el Cauca 2016” nos apoyamos del método cualitativo, puesto que este método se utiliza para la generación de datos descriptivos y así logramos acercarnos a la realidad de los diferentes grupos étnicos, mediante el seguimiento a la organización de asambleas y, posteriormente, la compilación de relatorías en las que se expresan las propias palabras de las personas, habladas o escritas, y su conducta observable.

Se dio especial importancia al método cualitativo en cuatro niveles fundamentales: Teórico y conceptual, mediante todos los documentos escritos que fueron recopilados para generar este informe de pasantía, perteneciente a entidades gubernamentales, autores reconocidos y a los propios grupos étnicos tanto indígenas como afrocolombianos.

En un sentido descriptivo, mediante la observación de la conducta de la población y la descripción de todo lo ocurrido en las diferentes asambleas zonales en las que participe, generando relatorías y una bitácora de campo que fue insumo vital para la investigación.

Interpretativo, porque el acercamiento a las personas, a sus diferentes cosmovisiones y formas de ver el mundo nos permitió conocer y entender sus procesos organizativos de una forma más cercana, comprendiendo la importancia de que las poblaciones afrocolombianas e indígenas sean sujetos de derecho, que participen activamente de la política y se les tome en cuenta mediante la consulta previa.

**La acción pública para la construcción de paz desde los territorios:**  
*Análisis del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” del PDD 2016 – 2019.*

Analítico, en el momento en que todo lo estudiado y lo experimentado se relaciona y es posible acceder al significado de las acciones desde la perspectiva de los diferentes actores para comprender como se construye la paz desde los territorios y esto solo se logra a través del reconocimiento y participación de toda la población sin omisión alguna.

Nos apoyamos del análisis documental mediante la recopilación y recuperación de datos necesarios para el desarrollo de nuestro informe de pasantía, los documentos encontrados fueron interpretados para dar respuesta a la pregunta de investigación. También se acudió a la técnica etnográfica mediante la observación participativa que se realizó en los espacios donde la acción pública y el enfoque étnico tuvieron ejecución que fueron tanto espacios administrativos como espacios públicos en donde se desarrolló todo el tema político de la elección y conformación de la consultiva departamental afrocolombiana.

Con la información recolectada se pretende dar respuesta e identificar el papel que tiene el programa “Cauca, Diverso e Intercultural” y, posteriormente, analizar sus acciones con el objetivo de describir los marcos referenciales construidos en el Plan de Desarrollo Departamental del Cauca y su construcción de paz.

En cuanto a los problemas metodológicos que se presentaron durante el desarrollo del trabajo de investigación se encontró que la información era limitada, desactualizada o inexistente para el municipio de Popayán y, en general, para el departamento del Cauca. Esta situación se repite para los diferentes datos que se requieren, teniendo así vacíos para la construcción de una base de datos. Además, se presenta la falta de colaboración de los funcionarios para obtener la información que se requiere en las diferentes instituciones y, asimismo, la falta de disponibilidad de algunos de los funcionarios que son importantes en el momento de realizar las entrevistas -por el factor tiempo- para el desarrollo de los diferentes objetivos. También es importante mencionar que, por los mismos inconvenientes que se presentan con los funcionarios, las fechas que se establecen en el cronograma para la realización del mismo se ven afectadas y no pudieron ser cumplidas en el tiempo estipulado.

## **1. ENCUADRAMIENTO TEÓRICO PARA LA COMPRENSIÓN DE LOS MARCOS REFERENCIALES DEL PROGRAMA**

En el presente capítulo se pretende delinear el marco referencial que orienta la acción pública en el Plan de Desarrollo “Cauca: Territorio de Paz” y, más específicamente, en el programa “Cauca, Diverso e Intercultural”. Se considera que para cumplir con este objetivo y el buen desarrollo de la investigación es preciso recopilar las consideraciones teóricas y las investigaciones previas alrededor de los conceptos: políticas públicas, enfoque cognitivo, acción pública, enfoque diferencial y, por último, enfoque étnico. Esta decisión se toma en función de la importancia de estos conceptos en los temas claves de la investigación, ya que consideramos que estos proporcionan una estrategia de interpretación tanto para enfrentar el problema de investigación como para desarrollar los posibles resultados.

### **1.1 Políticas Públicas**

Las políticas públicas se han extendido como un campo de estudio muy importante para las ciencias sociales y, en particular, para la ciencia política. Dicho campo estudia aspectos relacionados con las políticas, los procesos de definición de los objetos públicos del Estado, el desarrollo de las organizaciones y programas dirigidos a alcanzar unos objetivos determinados y el impacto que pueden tener estos programas en la sociedad a nivel general.

Es importante resaltar que el contexto es de vital importancia para el desarrollo de las políticas ya que estas siempre buscan responder a las necesidades de las personas, necesidades que según el contexto social van cambiando; de ahí la importancia de su formulación y actualización para alcanzar el desarrollo social, político, humano y económico en determinada región.

Generalmente se ha entendido a las políticas públicas como programas y acciones de gobierno que buscan dar respuesta a las diversas demandas de la sociedad. Tal como lo plantean los autores Meny y Thoenig que definen las políticas públicas como “los programas de acción de una autoridad pública en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico determinado” (Meny & Thoenig, 1992).

Siguiendo con la línea de las Políticas Públicas como las respuestas que da el Estado frente a diferentes demandas de la sociedad, el autor Manuel Tamayo plantea que “las políticas

**La acción pública para la construcción de paz desde los territorios:**  
*Análisis del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” del PDD 2016 – 2019.*

públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (Tamayo, 1991). Desde este punto de vista, las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema. Las políticas públicas pueden entenderse como acciones de gobierno materializadas en instrumentos de gestión puestos en acción, es decir, como:

“reglamentos y programas gubernamentales considerados individualmente o en su conjunto, esto es, los productos de las decisiones de autoridad de un sistema político. Puede tomar la forma de leyes, órdenes locales, juicios de corte, órdenes ejecutivas, decisiones administrativas y hasta acuerdos no escritos acerca de lo que se debe hacer” (George W, 1978).

Las políticas públicas tienen la potencialidad de resolver problemas concretos y promover la integración social, pero, en otras ocasiones pueden realizar totalmente lo contrario. Teniendo en cuenta la realidad de los países, las políticas públicas ni son siempre tan públicas, ni siempre responden a las necesidades de las personas a quienes están supuestamente dirigidas, ya que como lo propone Dye la política pública es “todo lo que un gobierno decide hacer o no hacer”, esta definición a pesar de ser sucinta resulta de gran difusión en el ámbito académico.

Por su parte, y desde una visión más específica, Anderson las propone como "Una orientación deliberadamente seguida por un actor o por un grupo de actores al tratar un problema o una cuestión que les concierne" (Anderson, 1976). Este concepto se puede ver reflejado en la participación ciudadana puesto que es una de las maneras (tal vez la mejor) de contar con políticas públicas socialmente relevantes.

Si las Políticas Públicas se formulan para responder a las necesidades de las personas, es necesario que éstas se lleven a cabo en función de los criterios de oportunidad, calidad y transparencia, para lograr esto se necesita la participación integral de todos los actores como contribuyentes y a su vez la preocupación final hacia la sociedad. Como lo propone Aguilar Villanueva quien plantea que las Políticas Públicas son: “Las decisiones del gobierno que

incorporan la necesidad, la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de privados, en su calidad de ciudadanos y contribuyentes” (Villanueva, 2013).

Desde esta perspectiva es importante tener en cuenta cuales serían las decisiones que el gobierno incorpora, pero cualquier decisión que tome el gobierno sea buena o mala genera costos políticos y fiscales.

Por otra parte, según los autores David Arellano y Felipe Blanco existe una relación entre los términos de políticas públicas y democracia, los autores plantean que las Políticas públicas son: “Aquellas decisiones y acciones legítimas de gobierno que se generan a través de un proceso abierto y sistemático de deliberación entre grupos, ciudadanos y autoridades con el fin de resolver, mediante instrumentos específicos, las situaciones definidas y construidas como problemas públicos”(Arellano y Blanco, 2013). En este aspecto se reafirma el vínculo entre la democracia y las políticas públicas, ya que no es solo el gobierno el que se encargará de resolver las problemáticas sociales, sino que también, se apoyará en otros grupos sociales y/o disciplinas para la toma de decisiones intentando resolver dicho problema. En este sentido toma importancia el enfoque diferencial como una forma de democratizar las políticas públicas y servir como apoyo y referente de la acción gubernamental. Con el objetivo de comprender un fenómeno tan complejo como lo es la acción gubernamental, se da la necesidad de fundamentar nuestro análisis sobre el enfoque cognitivo.

## **1.2 Enfoque Cognitivo**

Con esta corriente de análisis político se busca dar importancia a “las visiones del mundo, los mecanismos de formación de identidades y los principios de acción” (Puello, 2007). Por tanto, una de las mayores preocupaciones del enfoque cognitivo es definir las políticas públicas como una construcción del mundo y así cada política, según Puello, sería portadora de una idea específica y distinta de un problema o de una representación de un grupo social que permite su existencia.

En este sentido plantear el problema de investigación en términos de ideas permite identificar dimensiones cognitivas y normativas del objeto analizado. La perspectiva cognitiva está constituida en una serie de trabajos que ponen el acento en aspectos como el

conocimiento, las ideas, las representaciones o creencias sociales en la formulación de las políticas públicas (Surel, 2005).

Estos estudios incluyen la formulación y la implementación de políticas desde una forma distinta: no se trataría de un mecanismo de resolución de problemas, sino más bien de un producto de la relación entre la política y la construcción de un orden con la visión de la comunidad (Muller & Surel, 2000). En particular, se trata de explicar cómo las problemáticas a veces controvertidas y contradictorias se transforman en un campo de acción y de reflexión para los gobiernos.

Los enfoques cognitivos no se caracterizan por pertenecer a un campo unificado, sino más bien a una multiplicidad de perspectivas teóricas y metodológicas (Muller y Surel, 2000). El enfoque cognitivo de políticas públicas está representado por tres corrientes principales que, aun cuando presentan diferencias, buscan explicar la influencia ejercida por las normas sociales globales sobre los comportamientos y sobre las políticas públicas.

La primera corriente está representada por los trabajos de Jobert y Muller (1987) y la noción de “referencial” que se define como “una imagen de la realidad social construida a través del prisma de relaciones de hegemonía sectorial y global” y como “una imagen codificada de lo real [...]” que “permite, a través de normas que él mismo produce, intervenir en lo real” (Jobert & Muller, 1987, p. 70).

Los cuatro componentes del referencial: valores, normas, algoritmos e imágenes, son elementos analíticos que buscan identificar el proceso de formulación de políticas públicas, sin inscribirse en una perspectiva secuencial (Faure & Pollet, 1995). Esta definición implica dos dimensiones. Por un lado, el referencial habla de un proceso de categorización y de definición más abstracto, con el objetivo de posicionar un sector en la sociedad global. Por otro lado, supone una dimensión más dinámica, con la creación de normas específicas de acción que van a orientar y determinar las políticas públicas (Surel, 1997, p. 33).

La segunda corriente, desarrollada por Sabatier y Jenkins-Smith (1993) a través del modelo de “Coaliciones de Causa”, fue elaborada a mediados de los años 1980 para explicar los cambios de la acción pública en materia medioambiental que tuvieron lugar en Estados Unidos.

**La acción pública para la construcción de paz desde los territorios:**  
*Análisis del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” del PDD 2016 – 2019.*

Para estos autores, la política pública es el resultado de la disputa constante entre las coaliciones que, a su vez, buscan imponer sus visiones, sus preferencias y principios de acción relativos a su propio sistema de creencia. Busca explicar cambios en la acción pública en períodos de diez años o más y se declara útil para manejar los problemas que implican conflictos en términos de objetivos, controversias técnicas y múltiples actores provenientes de diferentes niveles de gobierno.

El sistema de creencias de una coalición está compuesto por valores prioritarios, representaciones sociales del mundo, percepciones, relaciones causales y eficacia de los instrumentos de políticas públicas.

En consecuencia, la coalición busca tanto definir y/o explicar el problema como las maneras de resolverlo, puesto que están conformadas por actores provenientes de varias organizaciones ya sea de gobierno o privadas, comparten un sistema de creencias particular y actúan en concertación con una cantidad no menor de actividades coordinadas en el tiempo.

Finalmente, la tercera corriente está representada por los trabajos de Peter Hall (1993) e Yves Surel (1995,1997) con la noción de paradigma de políticas públicas, inspirado en los trabajos epistemológicos de Kuhn. Hall (1993) define en su trabajo sobre la política macroeconómica en Gran Bretaña el concepto de paradigma como: “marco de ideas y de normas que se refieren no solamente a los objetivos de la política pública y el tipo de instrumento que pueden ser empleados para alcanzarlos, sino que también se refiere a la naturaleza misma de los problemas a los que las políticas están destinadas a enfrentar” (Hall, 1993, p. 297).

En un intento de aproximar e integrar los tres modelos del enfoque cognitivo de políticas públicas, Muller y Surel (1998) utilizan la noción de “matriz cognitiva y normativa” como término genérico para integrar las nociones análogas de estos tres esquemas presentados: los referenciales, los sistemas de creencias y los paradigmas.

De esta manera, la matriz cognitiva y normativa es responsable de la estructuración y de la definición del comportamiento de los actores y, en consecuencia, del contenido de la acción pública. Esta matriz está constituida en un primer abordaje por los principios generales y

abstractos, los valores sociales compartidos que se declinan posteriormente en principios más específicos que permiten “operacionalizar los valores generales en un ámbito y/o política precisa y/o de un sistema” (Muller & Surel, 1998, p. 49). Finalmente, estos elementos cognitivos y normativos “determinan igualmente consideraciones prácticas sobre los métodos y los medios más apropiados para realizar los valores y objetivos definidos”.

Puesto que los referenciales de política, sirven para explicar el origen de la acción pública, este será el siguiente concepto a desarrollar.

### **1.3 Acción Pública**

Enrique Cabrero Mendoza en su texto “Acción pública y Desarrollo local” considera que el concepto de acción pública hace referencia a la interacción de los ámbitos del Estado y de la sociedad, o sea, que la puesta en marcha de políticas públicas debe encontrar una respuesta en la sociedad civil y las empresas. Cabrero concluye que para tener una acción pública exitosa no basta con descentralizar funciones y recursos a los gobiernos locales, sino que debe haber una convergencia, no fácil de construir, entre el gobierno, los empresarios y los movimientos ciudadanos (Cabrero, 2005).

La acción pública tiene su origen del derecho de gentes. Si las leyes no la establecieran, los derechos individuales y sociales reconocidos por el Estado, de nada servirían, y los particulares tendrían que valerse de la fuerza para conservarlos; en una palabra: la sociedad civil desaparecería. La acción es el único medio de hacer efectivo el derecho, y el derecho es la base de la acción (Rojas, 2005).

En esta línea, las instituciones gubernamentales deben crear las condiciones para prácticas democráticas tanto de los ciudadanos como de los distintos actores involucrados en lo público a través de iniciativas como actividades de la participación de la sociedad y creación de infraestructura para la sociedad y el control social de la administración pública (Martínez, 2016).

Para el desarrollo eficiente de la acción pública es necesario tener en cuenta que no todos los contextos territoriales son semejantes y de ahí surge la importancia de la acción pública territorial o la acción de los gobiernos locales y, por tanto, en el caso del Plan de Desarrollo

**La acción pública para la construcción de paz desde los territorios:**  
*Análisis del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” del PDD 2016 – 2019.*

“Cauca: Territorio de Paz” la acción pública se concentrara en dos enfoques, la Acción pública Territorial y la Acción pública con Enfoque Diferencial.

La Acción Pública Territorial permite visualizar el tejido social de esa realidad específica, identificar con mayor precisión las redes de actores, los mecanismos de interacción y regulación, la cooperación y la confianza entre actores sociales del espacio local, el papel del gobierno local y los itinerarios de políticas públicas particulares (Cabrero, 2005). Desde una perspectiva territorial, sigue planteando Cabrero que “la acción pública permite confrontar hasta donde ha avanzado el vínculo entre política, política pública con el territorio, sujetos/actores y procesos territoriales”.

Cuando planteamos el desarrollo territorial y la acción pública, salta a la vista la importancia del Estado como agente que debe garantizar el desarrollo territorial mediante su capacidad de gestar procesos que involucren a todas las personas de los diferentes territorios. Para Sosa Vázquez en esa dirección, el desarrollo territorial requiere que el Estado se oriente hacia la construcción de un nuevo tipo de Gobierno, que se base en la gestión de la cooperación entre actores, fuerzas políticas y agentes territoriales, para que juntos conciban, planifiquen e implementen en el corto y largo plazo, acciones de desarrollo desde lo local. Obviamente, esto dependerá siempre de la correlación de fuerzas y de las características del ejercicio de poder (Sosa Vázquez, 2016).

Es decir, que ese desarrollo territorial implica que el Estado ya no sea solo el productor de políticas públicas para la sociedad, sino que también se permita la participación de la sociedad en todos los territorios para que logren producir sus propias políticas de acuerdo a sus necesidades particulares.

Al plantear un gobierno más cercano, nos adentramos en el tema que realmente nos incumbe y es la acción pública con enfoque diferencial como un mecanismo de reconocimiento tanto para los individuos en situaciones especiales como para los diferentes grupos étnicos que conviven en nuestro territorio nacional.

#### **1.4 Enfoque Diferencial**

Hablar de enfoque diferencial en cualquier lugar del mundo y en Colombia específicamente, merece de nuestra atención y aproximación, dada la importancia que merece nuestra pluralidad de culturas, etnias, razas que devienen precisamente de esa diversidad de regiones, idiosincrasias, tradiciones y costumbres que convergen a lo largo y ancho del territorio nacional.

Para ello es relevante hacer un acercamiento a su conceptualización. Según la oficina de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el enfoque diferencial tiene un doble significado: por un lado, es un método de análisis y también una guía para la acción. En el primer caso, emplea una lectura de la realidad que pretende hacer visibles las formas de discriminación contra aquellos grupos considerados diferentes por una mayoría o por un grupo hegemónico. En el segundo caso, toma en cuenta dicho análisis para brindar adecuada atención y protección a los derechos de la población (Oficina de Alto Comisionado, 2012).

Por lo tanto, el enfoque diferencial resulta fundamental y relevante en el país, en la medida que debe convertirse en una herramienta que se articule tanto en el ámbito público y como en el privado, para velar por el bienestar y el goce de los derechos de los ciudadanos que es uno de sus fines.

Podemos plantear como una aproximación al enfoque diferencial la constitución de 1991 y su multiculturalismo, ya que a partir de ella surge la preocupación del Estado y todo tipo de agentes por orientar su accionar al cumplimiento del mandato constitucional acerca de la incursión de toda la población sin distinción alguna en los derechos humanos, civiles, políticos y económicos mediante el reconocimiento de la multiculturalidad y la participación. Es en el artículo 7 de la Constitución Política de Colombia donde se plantea que: “El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación Colombiana”(Constitución Política de Colombia, 2016).

**La acción pública para la construcción de paz desde los territorios:**  
*Análisis del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” del PDD 2016 – 2019.*

En la constitución del 1991 se plantea que Colombia es un Estado social de derecho, donde toda persona es igual ante la ley y, por tanto, la igualdad debe traducirse en el trato idéntico del Estado para todos y todas y en este sentido se reconocen derechos iguales para todas las personas. Sin embargo, dado que solo se puede dar un trato igual entre iguales, se justifica un trato diferente para quienes se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad, con el fin de lograr efectivamente la igualdad.

Se hace necesario entonces implementar acciones diferenciales acordes con las necesidades, diferencias y desigualdades de las personas con características particulares en razón de su edad, genero, orientación sexual y situación de discapacidad.

En este orden de ideas, el enfoque diferencial puede entenderse como el conjunto de acciones que, al dar un trato diferenciado a algunos grupos poblacionales tales como mujeres, jóvenes, niños, niñas, adultos mayores y personas en situación de discapacidad, contribuye en la reducción de la brecha existente entre los diferentes segmentos de la población y garantiza la superación de la exclusión social, la marginalidad política, la desigualdad económica, la condición especial de vulnerabilidad y el riesgo de estas poblaciones ante el conflicto armado. Todo lo anterior generaría igualdad en el acceso a las oportunidades sociales.

Nos plantea Blanca Inés Arteaga que la aparición del término enfoque diferencial en la escena social ha sido importante a partir del reconocimiento de las víctimas de diferentes conflictos armados como sujetos de derechos que requieren ser atendidos de acuerdo a las diferencias socioculturales y étnicas que representan la diversidad de la nación colombiana (Arteaga, 2012). Cabe resaltar que es responsabilidad de la sociedad colombiana en su conjunto contribuir al logro de un Estado igualitario que reconozca, valore y proteja las diferencias como grandes activos sociales. Desde esta perspectiva la Unidad para la Atención y reparación integral a las Víctimas de Colombia define el enfoque diferencial como:

El enfoque diferencial puede entenderse, como el conjunto de medidas y acciones que al dar un trato desigual o diferenciado a algunos grupos poblacionales, garantizan la igualdad en el acceso a las oportunidades sociales. Este trato se justifica en la condición de que las personas a quienes se otorga un trato diferencial experimentan barreras que limitan su integración en la sociedad, han experimentado desventajas

**La acción pública para la construcción de paz desde los territorios:**  
*Análisis del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” del PDD 2016 – 2019.*

históricas, exclusión, discriminación e injusticias, que en muchas ocasiones han sido causa o han incrementado el riesgo de experimentar hechos victimizantes (víctimas U. P).

Por lo anterior, se deduce que las medidas y acciones diferenciadas buscan que las personas puedan acceder en condiciones de igualdad a los derechos, bienes, servicios, oportunidades sociales y compensar injusticias del pasado. A su vez, el enfoque diferencial no solo debe permear las acciones y políticas públicas, sino que debe ser parte del comportamiento de los funcionarios y debe constituirse como una herramienta de análisis de la propia política.

Por lo tanto en Colombia, existe desde hace décadas diversa legislación que busca la reivindicación y garantía de los derechos de las diferentes comunidades, como el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la OIT de 1989, el Decreto 1397 de 1996 por el cual se crea la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007, así como la ley 70 de 1993 que fundamenta los derechos de las comunidades afro, negras, palanqueras, ROM y raizales, la conferencia mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia en Durban, 2001, entre otras.

Es claro que existen avances normativos en este aspecto, pero es absolutamente necesario también, que se introduzca el enfoque diferencial en las diferentes esferas políticas, planes y proyectos del sector público y privado, respetando siempre su multiplicidad y sus tradiciones ancestrales.

### **1.5 Enfoque Étnico**

Para realizar un acercamiento al Enfoque Diferencial Étnico es importante establecer en principio que es un Grupo Étnico, según el Ministerio de Salud y Protección Social, son poblaciones cuyas condiciones y prácticas sociales, culturales y económicas, los distinguen del resto de la sociedad y que han mantenido su identidad a lo largo de la historia, como sujetos colectivos que aducen un origen, una historia y unas características culturales propias, que están dadas en sus cosmovisiones, costumbres y tradiciones. Según el censo del DANE 2010, en Colombia el 14,4% de las personas pertenecen a un grupo étnico (Dane, 2010).

**La acción pública para la construcción de paz desde los territorios:**  
*Análisis del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” del PDD 2016 – 2019.*

El departamento de Cauca es uno de los más diversos geográfica, social y culturalmente. Posee varios climas, desde el clima de páramo de Valencia hasta el templado de la costa pacífica o del Valle del Patía. Cuenta con innumerables riquezas naturales y variedad de especies de flora y fauna. Así mismo, cuenta con una importante variedad étnica ya que conviven indígenas, negros y mestizos, que generan gran diversidad de manifestaciones artísticas y culturales.

La diversidad étnica del departamento muestra la riqueza cultural y la complejidad del tejido de conocimientos que albergamos, un potencial para la generación de alternativas de diálogo comunitario y participativo. En el Norte del departamento, de los 385.936 habitantes, 151.566 son Afro-descendientes y 103.990, son Indígenas. Los grupos étnicos del Norte del Cauca, tienen un nivel organizativo muy alto, han logrado articularse los grupos Indígenas, Afrodescendiente, y población Campesina, creando el Plan Estratégico para el Desarrollo del Norte del Cauca PEDENORCA (Gobernación del Cauca, 2015, p.120).

En los municipios de la subregión sur, la población étnica es de 24.086 Afrodescendientes; Su actividad económica agrícola se encuentra basada en el café, caña panelera y plátano. Es importante destacar que esta subregión conserva vínculos comerciales especialmente con el departamento de Nariño.

En la región pacífica se destacan los grupos étnicos afrodescendientes y Embera, en el municipio de Guapi se encuentran 3 comunidades indígenas: Canaan, Bellavista y Partidero. Se evidencia la falta de garantía de derechos fundamentales de las comunidades de la Costa Pacífica, un alto grado de necesidades básicas insatisfechas, conflicto armado, minería ilegal, falta de atención a las víctimas, desplazamiento, dificultad con los operadores para llevar los programas sociales del Estado.

En la subregión macizo, se encuentran los pueblos Indígenas Yanaconas, Kakiona y Guachicono. Se caracteriza por ser fuente de recurso hídrico del departamento donde nacen los ríos Caquetá, Patía, Cauca y Magdalena.

**La acción pública para la construcción de paz desde los territorios:**  
*Análisis del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” del PDD 2016 – 2019.*

En los municipios de la subregión oriente se encuentran los pueblos indígenas Nasa o Páez, Guanaca Totoró y el pueblo afrodescendiente. La población afro busca fortalecer la conservación de su identidad y costumbres ancestrales por ser una minoría étnica en el territorio y el reconocimiento de la escritura de la Capitanía ancestral. De otro lado la población indígena que habita mayoritariamente esta subregión ofrece potencialidades de organización y emprendimiento que deben armonizarse con la población de origen y costumbres campesinas para evitar futuros conflictos territoriales. (Gobernación del Cauca, 2015).

Después de explicar un poco la situación actual de los grupos étnicos en el departamento del Cauca, nos aproximaremos a sus orígenes con la Constitución de 1991. La importancia por los grupos étnicos surge desde la constitución colombiana del año 1991 donde se reconoce la diversidad étnica y cultural de la nación (artículo 7) con el respaldo de preceptos adicionales que le dan amplitud y desarrollo a esta garantía, como lo señala la misma Corte Constitucional en la Sentencia T-1105 de 2008:

“(…) El artículo 8, cuyo tenor establece que el Estado protegerá la riqueza cultural de la nación; el artículo 9, por medio del cual se garantiza el derecho a la autodeterminación de los pueblos; el artículo 10, que prescribe que las lenguas y dialectos de las comunidades étnicas también serán lengua oficial en su territorio y establece la obligación de enseñanza bilingüe en aquellas comunidades con tradiciones lingüísticas propias; el artículo 63, en el cual se determina que las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la nación (...) son inalienables, imprescriptibles e inembargables; el artículo 68, en el cual se dispone que quienes integran los grupos étnicos podrán ejercer su derecho a formarse con fundamento en cánones que respeten y desarrollen su diversidad cultural; el artículo 72, cuando se refiere al patrimonio cultural de la nación y determina que dicho patrimonio está bajo protección del Estado y cuando se pronuncia, igualmente, sobre el patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la diversidad nacional” (Ministerio del Interior, 2012).

Es de mencionar que el derecho reconocido se expresa a nivel colectivo e individual, en consideración a la organización particular de las comunidades y pueblos étnicos, es así como el colectivo pasa a ser un sujeto de derecho. Así mismo, el artículo 13 de la Constitución reclama los derechos a la igualdad y no discriminación, reconoce taxativamente el acceso igualitario a los mismos derechos, libertades y oportunidades, pero así mismo acepta que ciertos grupos o personas requieren medidas especiales para que esa igualdad sea real y efectiva. Estos grupos o personas, a causa de sus necesidades y

**La acción pública para la construcción de paz desde los territorios:**  
*Análisis del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” del PDD 2016 – 2019.*

particularidades propias, requieren mecanismos e instrumentos adicionales que garanticen el ejercicio y la garantía de sus derechos, y es el Estado el que debe proveerlos e incorporarlos dentro de su actuar institucional (Ministerio de Interior, 2012).

Como resultado de estas reformas algunas comunidades indígenas y afrocolombianas de nuestro país han reivindicado su autonomía en materia jurídica y política y constantemente defienden y justifican la protección de sus formas culturales de vida (Arteaga, 2012). Es por esto que planteamos que las políticas multiculturales tienen la intención de responder de manera diferenciada a la ciudadanía, buscando que se logre la inclusión de la diversidad en su mayor expresión y desde esta perspectiva el enfoque diferencial puede ser entendido como una manifestación de políticas de la diferencia ya que se busca ofrecer una respuesta distintiva para cada grupo poblacional específico teniendo en consideración sus diferentes cosmovisiones y formas de ver el mundo.

El enfoque diferencial étnico identifica y actúa sobre las necesidades diferenciales de atención y protección que deben tener las políticas públicas y el accionar estatal en su conjunto para la protección de los derechos individuales y colectivos de los grupos étnicos que habitan en nuestro país, este enfoque contempla tres grupos humanos: en primer lugar: pueblos indígenas, en segundo lugar: afrocolombianos, negros, palenqueros y raizales y, en tercer lugar, las colectividades ROM.

Este enfoque también es visto como una forma de análisis y una guía de principios para la adopción e implementación de la política pública con grupos étnicos en el ámbito de la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado (Valencia, 2014). Ya que, centra su atención en el impacto desproporcionado del conflicto armado interno sobre los grupos étnicos, puesto que son grupos minoritarios, históricamente marginados y excluidos debido a sus características culturales diversas, por tanto, los efectos negativos producidos por este conflicto son de tal magnitud que ponen en riesgo la supervivencia física y la pervivencia cultural de los grupos étnicos.

**La acción pública para la construcción de paz desde los territorios:**  
*Análisis del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” del PDD 2016 – 2019.*

Sin embargo, el enfoque diferencial étnico también reconoce el sujeto colectivo étnico como eje y fundamento de las políticas públicas y, por tanto, se reconoce la necesidad de que las instituciones del Estado se adapten a los derechos y las necesidades los grupos étnicos tomando como referente su cultura.

Para lo cual es necesario hacer énfasis en algunos lineamientos particulares que deben adoptar las instituciones para guiar a todo su andamiaje permitiendo que se tenga en cuenta las particularidades e inequidades dentro de ciertos grupos poblacionales con el propósito de brindar una adecuada atención, protección y garantía a sus derechos.

En tema de participación los grupos étnicos tienen sus propios espacios de concertación con el Estado para la definición e implementación de la política pública, enfatizando también la importancia en todo momento la consulta previa ya que es un espacio de concertación y definición de estrategias, líneas de acción, articulación de acciones, seguimiento y evaluación programados con los diferentes niveles de gobierno y las autoridades, líderes, comunidades y pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y población ROM en el marco del cumplimiento de los autos de seguimiento de la Sentencia T-025, emitidos por la Corte Constitucional (Victimas U.P,2012).

Cabe resaltar que los espacios de participación actualmente logrados para las poblaciones étnicamente diferenciadas es el resultado de muchos años de lucha con un largo proceso organizativo. Como lo plantea Marcela Escandón quien argumenta que “En el territorio colombiano habitan aproximadamente 80 grupos étnicos, y pese a que poseen un largo proceso organizativo, estos grupos minoritarios han estado tradicionalmente al margen de la arena política en nuestro país. Cabe destacar la materialización de estos esfuerzos de organización durante la década de 1980 con grupos como el movimiento armado Quintín Lame, el Movimiento Nacional CIMARRON, el Consejo Regional Indígena CRIC y la Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC” (Escandón, 2011). En la actualidad y con la constitución del 1991 el reconocimiento y la participación de los diferentes grupos étnicos es más notoria pues se rompieron muchos paradigmas de la sociedad colombiana en materia de participación política; uno de ellos fue el posibilitar a los indígenas y afrocolombianos una representación en los diferentes espacios de decisiones a nivel regional, departamental y nacional.

## **2. EL CAUCA COMO UN “TERRITORIO DE PAZ” DESDE EL ENFOQUE ÉTNICO**

En el segundo capítulo de nuestra investigación se pretende explicar el papel del Enfoque Étnico al interior del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” para lo cual es necesario establecer algunos antecedentes, de manera que se entienda la importancia de las movilizaciones tanto afrocolombianas como indígenas, su injerencia en el posicionamiento y reconocimiento como interlocutores en las políticas públicas que les conciernen. También es importante realizar una cronología de los procesos de paz previos hasta llegar al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y su Capítulo Étnico, para así argumentar la importancia de un Cauca como Territorio de Paz y de su programa clave: “Cauca, Diverso e Intercultural”.

### **2.1 Movilización Social Étnica.**

De acuerdo con Leopoldo Múnera(2010) los movimientos sociales populares se caracterizan: primero, por ser actores colectivos. Segundo, por su dimensión simbólica, y tercero, por ser organizaciones sociales no institucionales. Características que pueden ser explicadas desde la estructura y el rol que desempeña cada agente, sujeto o actor político. Este papel está directamente relacionado con las condiciones estructurales o materiales que rodean un movimiento social, es decir, el contexto en el cual se actúa con sus diferentes posibilidades y límites. En este sentido el sujeto es entendido como quien moviliza sus ideas o causas que lo representan, mientras que el actor sería quien encarna la acción concreta. Para Hernández los movimientos sociales dependen de tres elementos: el origen, la composición y el crecimiento. El contexto en el que interactúa un agente termina siendo la base de un movimiento social, que surge como reacción a un sentimiento de frustración compartido entre iguales.

Por lo tanto, los movimientos sociales son la expresión organizativa de algunos sectores populares que se encuentran en situación de dominación, o sea, de aquellos colectivos que “se encuentran en el lado liviano de la balanza de la repartición del poder y de la riqueza, y del lado pesado de la balanza de la repartición de las cargas sociales; del lado del pueblo” (Múnera, 2010)

### **2.1.1 Movimiento Social Afrocolombiano**

El movimiento social afrocolombiano se ha diferenciado sustancialmente del resto de los movimientos sociales en Colombia, ya que sus reivindicaciones han girado alrededor de lo étnico-racial; aunque no es un grupo homogéneo, pues, sus organizaciones en sí mismas expresan una gran diversidad cultural y de pensamiento, todas guardan en común una “conciencia negra”, un proyecto histórico y una particular visión frente a los temas culturales y territoriales que las diferencia de otras experiencias organizativas de la izquierda.

En este sentido Mosquera considera que

“la conciencia negra es el concepto que refleja la lucha histórica de las comunidades africanas surgidas en el continente africano, y permite diferenciar la personalidad histórica y las peculiaridades culturales de los grupos étnicos descendientes de los africanos secuestrados desde África para explotarlos como esclavos” (Mosquera, 2007, p.143).

La lucha de los cimarrones por la libertad en el periodo esclavista y la resistencia cultural han sido el combustible que han alimentado la organización afrocolombiana. En este sentido, se suma a la conciencia negra el concepto del cimarronismo, como componente político e ideológico del movimiento social afrocolombiano.

Con el cimarronismo se logró enunciar, criticar y expresar la realidad social y política que protagonizan hoy los pueblos afrocolombianos. “El cimarronismo como la práctica de resistencia a los esclavistas, le ha dado un nuevo sentido a las organizaciones afrocolombianas, a sus palabras y a las actitudes de lucha de la juventud y de todas las personas afros conscientes de sus derechos” (Mosquera, 2007, p. 144-145).

Es importante tener en cuenta la Constituyente de 1991 en el marco del estudio de la evolución del movimiento social afrocolombiano, porque es la que daría lugar a la Constitución del 1991 que reconocería legalmente los derechos de las “comunidades negras” a través del artículo transitorio número 55, el cual dará lugar a la ley 70 de 1993.

Uno de los elementos que convirtieron este importante proceso político y social en un desafío para el desarrollo organizativo afrocolombiano fue la división que se presentó en este movimiento con respecto a la presentación de un candidato único a la Asamblea Constituyente, “Dado que ningún candidato afrocolombiano fue elegido, se realizaron

incontables actividades en aras de poder concretar derechos de las comunidades negras en la Constitución, a través de los representantes indígenas que habían sido elegidos”(Restrepo, 2004, p. 274).

La Asamblea Nacional Constituyente (ANC) se convirtió en un espacio de confrontación que abrió la posibilidad a distintos sectores de la sociedad civil de postular sus proyectos de nación. Para el movimiento indígena y afrocolombiano, la Constituyente fue el escenario indicado para incluir sus derechos diferenciales; en este proceso, la representación directa de los grupos étnicos estuvo a cargo del movimiento indígena ya que no se logró una representación propia del movimiento afrocolombiano, sin embargo, se consiguió que durante las deliberaciones de la nueva Constitución existiera un acompañamiento permanente de un grupo de la Comisión Nacional de Comunidades Negras (CNCN).

Es preciso señalar que la inclusión del artículo transitorio 55 en la Carta Política de 1991 no fue tarea fácil. Implicó una activa movilización social entre la cual se encontraron tomas, manifestaciones, múltiples foros, etc., y un acalorado debate con los distintos partidos políticos y fuerzas sociales representadas que no consideraban pertinente un artículo de esa naturaleza. Por lo tanto, algunos representantes de las comunidades negras, funcionarios de las instituciones gubernamentales involucradas y algunos académicos se pusieron de acuerdo para definir los términos concretos de la etnicidad de comunidad negra y sus derechos territoriales, económicos, políticos y culturales (ILSA,2010, p. 194).

La constitución de 1991 mostró al país la existencia de un nuevo colectivo sujeto de derechos especiales de protección y de reconocimiento que era la comunidad afrocolombiana, pese a que no se pudo tener un representante en la ANC lucharon sin descanso por establecer sus derechos específicos.

La ANC, así como la promulgación de la Constitución del 91, ofrecieron una excepcional estructura de oportunidades para que la sociedad civil colombiana se moviera e hiciera manifiesta sus reivindicaciones en cuanto a los cambios necesarios para reconciliar a la nación y reconfigurar el diseño jurídico-político del Estado. La gente negra y los pueblos indígenas maniobraron para lograr una representación equitativa durante el proceso (Castillo, 2007, p. 194-202).

**La acción pública para la construcción de paz desde los territorios:**  
*Análisis del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” del PDD 2016 – 2019.*

Sin embargo, los debates sobre el reconocimiento de la pluriétnicidad de la nación tuvieron como referente principal los derechos de los grupos indígenas, mientras que los reclamos de la gente afrodescendiente no se desarrollaron dentro de un marco comparable. De hecho, esta tendencia quedó establecida dentro de las primeras iniciativas del proceso, cuando el presidente César Gaviria promulgó el Decreto 1926 del 24 de agosto de 1990, en el cual fue incluido el reconocimiento del carácter “multiétnico” de la nación y el respeto por las autoridades indígenas y sus territorios de resguardo, sin menciones específicas a la gente negra (Van Cott, 2000, p. 56-57)

Este sesgo por lo indígena limitó la participación de los activistas y organizaciones negras, ya que la ausencia de representantes negros en la ANC puede explicarse a través de algunos factores mediatos. Por una parte, hay que destacar el gran nivel de organización y liderazgo alcanzado por el movimiento indígena caucano desde la década de los sesentas, que permitió la sensibilización y la conciencia del pueblo colombiano respecto a las necesidades de la gente indígena y modeló los términos del debate sobre pluralismo y reconocimiento de la diversidad durante el proceso de reforma constitucional. También fue de mucha importancia el apoyo de asesores académicos cuya visión indigenista ayudó a fortalecer el discurso de estas organizaciones que permitieron ubicar a las poblaciones indígenas dentro de las reflexiones sobre reconocimiento étnico.

En contraste, la falta de presupuesto, la débil politización, la ausencia de apoyo público y la fragmentación de las organizaciones interesadas, primordialmente del Pacífico, influyeron para que la gente afrocolombiana tuviera una presencia menos definida en la reforma constitucional (Van Cott, 2000, p. 68-73).

Sin embargo, a pesar de estas dificultades se logró materializar el artículo 55 en la ley 70 de 1993 o ley de las negritudes, instrumento que plasmó en gran medida muchas de las reivindicaciones afrocolombianas, a través del reconocimiento de los territorios ancestrales de las comunidades negras en el país, el proceso de titulación colectiva que propició ayudó a consolidar los desarrollos organizativos regionales y locales en muchas partes del país.

La ley 70 dio lugar a espacios de negociación y organización que generaron procesos de participación política activa de los afrocolombianos, lo que permitió obtener una

representación de la identidad afro para visibilizar estas comunidades como minoría étnica e impulsar procesos organizativos en los años 90. Cabe precisar que este proceso viene desde antes a través de las estrategias de alianzas entre las negritudes y los indígenas durante el proceso de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, proceso muy marcado por el tejido de alianzas con los representantes indígenas, percibidos como aliados naturales de las negritudes (Agudelo, 1999, p. 7).

Con todo lo anteriormente mencionado no queda duda de que las poblaciones afrocolombianas se han enfrentado siempre a unas estructuras de dominación y oprobio a su dignidad humana que les han exigido reaccionar colectivamente, en diferentes momentos históricos, ante los poderes establecidos. Primero, resistiendo a la esclavitud con el cimarronismo y la conformación de palenques, luego participando en las luchas por la independencia que les prometían la libertad a los esclavizados y, en los últimos tiempos, especialmente a partir de la Constitución de 1991, reivindicando los derechos colectivos(étnico-territoriales) consagrados, pero negados en la realidad por los intolerables niveles de exclusión social en que se debaten las personas y comunidades afrodescendientes en el país.

### **2.1.2 Movimiento Social Indígena**

El movimiento Indígena Colombiano puede entenderse como la expresión del descontento popular, puesto que el panorama político nacional se ha caracterizado por la permanencia en el gobierno de sectores que han sido poco capaces de canalizar las esperanzas de la población y que han resultado poco asertivos en la integración de las distintas visiones y propuestas que se han ofrecido desde diversos actores para comprender y encauzar la nación.

Varias décadas de eliminación violenta y cruel de los líderes y militantes de los movimientos sociales alternativos y de políticas de terror sobre sus bases, han exterminado o minado la capacidad organizativa de muchas fuerzas alternativas y han deteriorado las formas de expresión de la sociedad civil condicionando de esta manera su aporte a la democracia.

Las luchas de resistencia indígena en Colombia comienzan desde la época de la conquista española, si bien, estas en su mayoría fueron derrotas, tiene una especial importancia la

lucha de Manuel Quintín Lame y José Gonzalo Sánchez que se desarrolló en el siglo pasado, esta lucha no se prolongó ya que chocaba con la incursión del elemento de la violencia en el escenario político nacional y, de esta manera, el Estado tomó partido por sectores particulares en el reparto de tierras, lo que generó un detrimento de la vida de las comunidades indígenas (Gallón, 296).

El contexto social y político de las organizaciones indígenas es de vital importancia para entender el tipo de lucha que desarrolla el movimiento indígena, desde la colonización, los indígenas se encontraron en una situación de marginación, discriminación y empobrecimiento, ya que sus territorios ancestrales y resguardos se constituyeron en propiedad de hacendados. La legislación sobre las tierras de los resguardos indígenas dio pie a la parcelación y privatización, por tanto, la organización del CRIC y su ejercicio de recuperación de tierras funcionó como acción de resistencia sobre la condición de miseria en la que estuvo sometida esta población (Jaramillo, 2010).

Simultáneamente, entre los años 70 y 80 las organizaciones indígenas lograron ampliar su presencia a espacios internacionales. Es a partir de la legislación internacional, a través del convenio 169 de la OIT firmado en 1989 que los pueblos indígenas son reconocidos, como sujetos de derechos, como miembros de una comunidad nacional, como sujetos protagonistas de las políticas que les afectan. Por lo tanto, se reconoce su directa y particular manera de relacionarse con el medio ambiente y se les reconoce el territorio para desarrollar su proyecto de vida (Sánchez Botero, 2010, 43).

Podemos plantear que mediante este convenio se empieza a valorar la diferencia y la diversidad cultural, teniendo en cuenta su contribución a la armonía social. Se consagra la igualdad de los pueblos indígenas al amparo de la universalidad de los derechos humanos y por eso se advierte sobre la necesidad de evitar a toda costa la discriminación por lo cual los diferentes estados se comprometieron a adoptar medidas para su protección.

También se lograron establecer sus derechos específicos que tienen que ver con la conservación y el respeto de sus costumbres e instituciones. Se consagra el derecho al territorio y los recursos donde tradicionalmente han habitado. Se reconoce su autonomía en el marco del Estado nacional. Se reconocen sus sistemas de justicia, sus instituciones y sus

**La acción pública para la construcción de paz desde los territorios:**  
*Análisis del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” del PDD 2016 – 2019.*

formas de educación. Se consagra que han de ser consultados y vinculados con la participación política y social dentro de sus territorios. Se reconoce la propiedad colectiva de la población y se respetan sus formas tradicionales de transmisión de sus derechos, culminando con la solución a la problemática de los indígenas sin tierra. (Sánchez Botero, 2010, 45-52).

El periodo constitucional conduce a la transformación de la política indigenista del Estado colombiano, una política caracterizada por ser unilateral desde el Estado y unidireccional hacia los indígenas, por el momento de crisis institucional que estaba atravesando el gobierno, dificultad provocada por una violencia multifacética que afectaba tanto al sector rural como a las zonas urbanas, lo cual demostraba la incapacidad del Estado para asumir el control del orden público.

Esta situación pretende ser asumida mediante reformas profundas a la Constitución Colombiana, por esta razón, se convoca a una Asamblea Nacional Constituyente (ANC)(Mueses, 2011). En el escenario de la ANC, el espíritu de la reivindicación indígena giraba en torno a la autonomía y el territorio como ejes principales, a través de la recuperación de la tierra hasta llegar a la reivindicación territorial, que es lo mismo que unir el elemento cultural politizando todas sus demandas (Jaramillo, 2010). Puesto que el reclamo de una nación diversa contiene la búsqueda, no de la satisfacción de necesidades, sino la reivindicación del derecho de los pueblos indígenas. Los derechos que su proclama contiene son llevados a la discusión de la asamblea constituyente, definidos así: territorios autónomos, respeto a la diferencia cultural, participación política en los asuntos concernientes a las comunidades, circunscripción legislativa para los indígenas, legislación especial para etnias, una división político-administrativa especial en relación con sus territorios.

La participación indígena se institucionalizó a partir del espacio alcanzado entre los años de 1970 con el movimiento indígena y de 1980 con la modificación de la política indigenista, a través del reconocimiento jurídico de la interlocución y concertación con las poblaciones indígenas enunciadas en la Carta Política (Mueses, 2011, p.226). Es decir, el tratamiento político de la diversidad cultural se modifica y éste, a su vez, se relaciona con la forma como se concibe y se asume la diferencia cultural y el modo en que se expresan las

acciones jurídicas y políticas por parte del Estado colombiano. La multiculturalidad y el multiculturalismo entran en escena y, en consecuencia, la política indigenista denota un tímido salto de la orientación proteccionista e integracionista hacia un proyecto construido con la participación de las comunidades y organizaciones indígenas, reconocidas, ahora, como “interlocutores y agentes de las políticas de Estado” (Castillo y Rojas, p. 44).

Con la política indigenista del Estado colombiano y la promulgación de la ley 89 de 1890, se orientó a la protección de los resguardos y cabildos indígenas al calor de las luchas campesinas por la tierra, que se fortalecieron en el departamento del Cauca y hacen parte del movimiento indígena actual. También fue importante para el movimiento indígena, el reencuentro con experiencias y tradiciones de luchas pasadas que fortaleció sus luchas en un comienzo, ya que para los indígenas en el Cauca y el Tolima ésta última etapa de movilizaciones se nutrió de la recuperación simbólica de las luchas de Manuel Quintín Lame, luchas, que, aunque habían sido liquidadas físicamente, habían permanecido en la tradición, en la memoria colectiva de las comunidades” (Jaramillo, 2010).

La lucha por las tierras se da de la mano de la ANUC, sin embargo, rápidamente el movimiento indígena va a asumir claras diferencias con las posturas de esta organización y para finales de los 70 se van a comenzar a exacerbar las disputas por la conducción del movimiento entre el CRIC y la ANUC. Disputas alimentadas por visiones que pretenden imponer un discurso clasista de un lado e indigenista del otro. Por ello, el movimiento indígena se movilizó no tanto en contra del Estado, si no, a favor de sus reivindicaciones territoriales, puesto que la tierra se constituye como la base fundamental de su existencia como pueblos y la supervivencia de su cultura ancestral (Jaramillo, 2010).

En cuanto al potencial político de las organizaciones indígenas, este surge en el contacto de las mismas con el discurso en torno a la movilización social y esto se relaciona con la superación del aislamiento geográfico y lingüístico. Se da también la reacción a la marginación y la explotación a la que se ven sometidas las comunidades indígenas. Un Informe elaborado en 1991 por el Fondo Indígena titulado “Proyecto preliminar para la creación del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe” sostiene que la vitalidad que actualmente muestran los pueblos indios está asociada a seis tipos de dinámicas que han operado en los últimos treinta años: a) la expansión de su

**La acción pública para la construcción de paz desde los territorios:**  
*Análisis del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” del PDD 2016 – 2019.*

presencia demográfica en el territorio nacional, incluyendo las ciudades; b) el desarrollo de estructuras organizativas regionales y nacionales que no reemplazan las formas comunales y son eficientes para procesar sus reclamos y organizar su participación; c) la formulación de una plataforma cada vez más alta de lucha, que lleva los reclamos específicos a su expresión más alta en el orden jurídico y político, para convertirlos en objetivos de justicia (demanda de derechos); d) una creciente y diversificada inserción en los mercados; e) una capacidad de formular y conducir proyectos de carácter étnico; y f) un nueva manera compleja, directa y política de relacionarse con el Estado y con la sociedad, que desborda la institucionalidad que la contenía. El mismo informe sostiene que "los pueblos indios además de nuestros problemas específicos tenemos problemas en común con otras clases y sectores populares tales como la pobreza, la marginación, la discriminación, la opresión y explotación, todo ello producto del dominio neocolonial del imperialismo y de las clases dominantes de cada país". Lo que los indígenas han leído como neocolonialismo genera su respuesta activa desde el reclamo de su reconocimiento y de la transformación de los actuales Estados culturalmente homogéneos de la región en Estados multiétnicos y pluriculturales (Fernández, 2009).

Se plantea que, a manera de conclusión, el movimiento indígena en Colombia se inscribe en la confrontación con el sistema político y económico apelando a una identidad, en esta confrontación los indígenas defienden un proyecto con características propias, que se inscribe dentro de un proceso democrático y participativo, que nace en el seno de organizaciones de base, con características ligadas a la lógica de los nuevos movimientos sociales en tanto procura relaciones más horizontales entre los miembros y funciona a través de redes que van construyendo sentidos e identidades que se ofrecen para la disputa a los sectores hegemónicos. Reclaman para sí y para los demás sectores sociales la autonomía mientras abogan por la construcción de poder popular desde la base. Entre los indígenas las comunidades y sus cabildos toman la conducción real de sus procesos y someten a la deliberación y al diálogo sus acciones, asumen su vocería y trabajan desde la interlocución directa con el Estado y sirven como elemento aglutinador de otros sectores sociales.

## **2.2 La Violencia en Colombia y un Breve Análisis de sus Procesos de Paz**

La situación de violencia en Colombia es tan grave que supera cualquier ficción, pero para llegar a este punto se gestaron una cantidad de circunstancias en las que las causas y los efectos se convirtieron en una profunda guerra.

Desde que se conquistó América se han vivido varias épocas de violencia, entre las cuales se puede mencionar la inquisición, la rebelión de los esclavos y la lucha por la independencia, sin embargo con el paso de los años las guerras no cesaron y continuaron con “La guerra de los mil días” y luego con la denominada “Época de la violencia”, desatada en 1948 tras el asesinato del candidato presidencial Jorge Eliécer Gaitán, la cual se suponía, acabo en el “Frente Nacional” en 1958 (Borda, 2016).

Esta época fue particularmente cruel y sangrienta, ya que fue una guerra civil en la que se enfrentaron los partidos liberal y conservador; los primeros, partidos del candidato presidencial asesinado y los últimos, miembros del partido gobernante, esta confrontación se caracterizó por las masacres, emboscadas, linchamientos y asesinatos selectivos, el rencor y el odio engendrados con estos actos, no fueron borrados por los acuerdos de paz y nunca hubo un juicio por crímenes de guerra.

Muchos de los líderes de estas operaciones de exterminio se convirtieron en los pilares de una nueva sociedad, pues también se apropiaron de los bienes de sus víctimas, creándose una nueva oligarquía de posguerra, principalmente en los pueblos y provincias donde se constituyeron como los nuevos terratenientes, mientras otros asumieron cargos como alcaldes, gobernadores, jueces, notarios, etc. (Borda, 2016).

Lo que hizo el “Frente Nacional” entre 1958 y 1974 fue alternar el poder cada cuatro años entre los dos partidos políticos oficialistas, quedando la democracia reducida a la elección directa del presidente entre una baraja de candidatos del mismo partido en turno, ya que a los gobernadores los nombraba el presidente y estos a su vez nombraban a los alcaldes, estos a los jueces, notarios, etc.

Por ese entonces surgió un pequeño grupo de campesinos que se unieron para luchar por la recuperación de sus tierras, una reforma agraria, la defensa y el reconocimiento de sus derechos y el desarrollo del campo, constituyéndose como unas autodefensas campesinas,

lideradas desde ese entonces por “Tirofijo”. El vacío ideológico de este grupo fue fácilmente llenado a través de las ideas Comunistas, aportadas por intelectuales, estudiantes y sindicalistas, convirtiéndose en lo que hoy son las “Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)”.

Las injusticias sociales y la falta de una verdadera democracia representativa, permitió que surgieran nuevos y diferentes movimientos políticos clandestinos y otros grupos guerrilleros, quienes, alentados por el triunfo de la revolución cubana, vieron como única alternativa de éxito, por ejemplo: el Ejército Popular de Liberación (EPL) contó con el respaldo de China, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) con el de Cuba, Las FARC con el de la Unión Soviética, etc.

Todo esto ayudó a generar entre los bandos en conflicto un mutuo desgaste en la “moral” de la guerra, potenciándose la rebeldía y la crueldad de las acciones, desatando una guerra sucia, la cual ha llegado hasta los niveles hoy vistos.

Sin embargo, la búsqueda de soluciones a tantas décadas de violencia armada dio como resultado 11 intentos de procesos de paz con diferentes organizaciones armadas al margen de la ley en Colombia, se logró que los actores entendieran que ninguno ganaría por la vía armada, por lo tanto, el compromiso con la paz fue mucho más grande.

### **2.3 Cronología de los procesos de paz con las FARC**

**1981:** Bajo el gobierno del presidente liberal Julio Cesar Turbay, se hace un intento para iniciar conversaciones con las FARC, para ello se creó una comisión que era liderada por el expresidente Carlos Lleras Restrepo, pero renunció bajo el argumento de haber tenido muchos frenos para contactarse con las FARC.

**1984:** Se firma el Acuerdo de la Uribe entre el gobierno de Betancur y las FARC, del cual surgió el movimiento político “Unión Patriótica” (UP) como un intento de desmovilización de la guerrilla para la participación en los procesos electorales, reclutando nuevos militantes y simpatizantes, muchos de los cuales no eran guerrilleros y quienes a pesar de la ruptura de las negociaciones intentaron convertirse en una opción política diferente, siendo asesinados casi en su totalidad por algunos miembros de los organismos de seguridad por lo que en 1987 se rompe la negociación de paz.

**1988:** El gobierno liberal de Virgilio Barco intentó hacer un acercamiento de paz con las FARC, pero debido al genocidio de la UP estos acercamientos fallaron.

**1991:** El expresidente Cesar Gaviria inició diálogos con lo que se llamó Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, conformada por miembros de las FARC, EPL y ELN, estas negociaciones se dan en Tlaxcala, México. Pero en 1992, los diálogos se rompen debido al asesinato del exministro Duran secuestrado por el EPL.

**1999:** Con el gobierno del presidente conservador Andrés Pastrana, se inicia el proceso de paz con las FARC en el Caguán, las negociaciones se dieron en medio de confrontación. Sin embargo, en el 2002 se rompen los diálogos de paz con las FARC puesto que el Gobierno del presidente Álvaro Uribe, lanzó una ofensiva militar contra las FARC con el apoyo de Estados Unidos.

**2016:** El expresidente Juan Manuel Santos, anunció que su gobierno y las FARC firmaron el Acuerdo para la Terminación Definitiva del Conflicto en Bogotá el 24 de noviembre de 2016.

La paz es necesaria para afianzar la democracia de nuestro país, para garantizar la participación y representación activa de los grupos étnicos y el goce efectivo de sus derechos. La paz es una prioridad, después de tantos años de dolor y violaciones a los derechos humanos; porque es necesario eliminar totalitarismos, dogmatismos y fundamentalismos, para avanzar sin vacilaciones en la construcción de una sociedad justa, pluralista, inclusiva y respetuosa de la naturaleza.

Por estarazón, la construcción de la paz en Colombia requiere la voluntad del gobierno, de la guerrilla que haga dejación de las armas para hacer política y de todos y todas los que estamos seriamente comprometidos con el logro de la paz y de la terminación del conflicto armado. A continuación, se realizará un breve análisis sobre los procesos de paz que se consideran más importantes para el desarrollo de la investigación.

### **2.3.1 El proceso de paz de 1984, La Uribe – Meta**

Entre 1982 y 1986, el presidente de Colombia fue el conservador Belisario Betancur. Durante su gobierno se impulsó un proyecto de amnistía que se convirtió en ley, cuyo objetivo era la desmovilización de miembros de grupos guerrilleros. En marzo de 1984 se selló el primer acuerdo de cese al fuego entre la guerrilla de las FARC y el gobierno Betancur en el municipio de La Uribe, departamento del Meta.

Este acuerdo buscaba que se diera una reestructuración y modernización de las instituciones, fortalecimiento de la democracia y garantías para ejercer la actividad política por parte de los miembros de las FARC. El mayor logro de estos diálogos fue que el gobierno reconoció a la oposición como un actor político y fruto de ello nació el partido político Unión Patriótica (UP), del cual hacían parte miembros de las FARC, del partido comunista, indígenas, estudiantes, sindicales etc. Este partido llegó a ganar 23 alcaldías propias y 102 en coalición. Pero el partido fue exterminado por parte de los sectores radicales de ultra derecha.

La propuesta de negociación coincidió con la realización de la VII Conferencia en la que las FARC formularon su Plan Estratégico Político Militar. En la conferencia se establecieron los criterios para la Salida Política al Conflicto Social y Armado, que fueron pasando a un segundo plano debido a la desconfianza que generó en la organización el genocidio de la Unión Patriótica (García Duran, 2010).

De este proceso de paz se pueden encontrar como puntos a favor, que hubo un cambio de dirección en el discurso político, puesto que se reconoció a la oposición armada como un actor político y se entendió que Colombia requería un proceso de apertura democrática, dando como resultado la creación de la unión patriótica, sin embargo, esta iniciativa terminó en el genocidio de la UP y la desprotección del estado colombiano.

### **2.3.2 Proceso de negociación 1992, Tlaxcala – México**

En medio del desarrollo de la Asamblea Nacional Constituyente, el expresidente Cesar Gaviria entabla nuevos diálogos con las FARC, en el periodo comprendido entre abril a junio de 1992, el gobierno estableció las negociaciones de paz primero en Caracas y después en Tlaxcala, México, con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar que estaba conformada por miembros de las FARC, ELN y EPL.

Las FARC durante su Octava Conferencia realizada en 1993, reorganizaron su propuesta de paz en la plataforma de un gobierno de reconstrucción y reconciliación nacional, de la que surgieron diez puntos para la solución de la crisis del país, entre los que se incluyeron la salida política al conflicto armado. Los otros nueve puntos se centraron en reformas que reorganizaban el Estado, el modelo económico que permitiera la redistribución de la riqueza, el bienestar social y una política agraria. También plantearon reestructurar la política exterior del Estado colombiano (Medina, 2009). Pero estas negociaciones se rompieron cuando miembros del EPL secuestraron y asesinaron al exministro Argelino Durán.

De estas negociaciones se destacan los acuerdos con el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Movimiento Armado Indígena Quintín Lame y acuerdos con un sector del ELN y EPL. Sin embargo, esta iniciativa generó desconfianza entre las partes para llegar a un acuerdo por su falta de metodología y con la nueva Constitución el Estado estrenaba una legitimidad que redujo los márgenes para acordar las reformas a que aspiraban las FARC por tanto no se llegó a ningún acuerdo y continuaron alzados en armas (Medina, 2009).

### **2.3.3 Proceso de negociación 1999 - El Caguán**

En San Vicente del Caguán, el presidente de Colombia Andrés Pastrana Arango aceptó desmilitarizar una zona tan grande como Suiza para instalar una mesa de diálogo con las FARC. El ejército se retiró dejando el municipio bajo control de la guerrilla. La apertura de este proceso estuvo seguida de cerca por los medios de comunicación.

**La acción pública para la construcción de paz desde los territorios:**  
*Análisis del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” del PDD 2016 – 2019.*

La agenda acordada poseía diez puntos y se la denominó: “Política de paz para el cambio”, en esta agenda se encontraban temas en derechos humanos, reformas agrarias, reformas políticas, paramilitarismo y derecho internacional humanitario. Sin embargo, este proceso llegó a su fin, cuando en 2002 fue secuestrado el ex congresista Luis Eduardo Géchem. Los impactos de este proceso fueron principalmente negativos por la falta de claridad sobre lo que se iba a negociar y por el fortalecimiento de las FARC como grupo armado debido a la zona de distensión (García Duran, 2010).

#### **2.3.4 Acuerdo para la Terminación Definitiva del Conflicto 2016 – Bogotá**

Es necesario tener en cuenta que la firma del acuerdo de paz estuvo antecedida por los diálogos que tuvieron lugar en Oslo y en La Habana. El primer acuerdo de Paz, firmado en Cartagena, según la ley debía refrendarse en un plebiscito en el que los ciudadanos debían votar "si" o "no" al Acuerdo. El resultado final fue una victoria para el «no» lo que obligó al Gobierno a "renegociar" el acuerdo de paz tomando en consideración las objeciones de los opositores al acuerdo, a su vez creó incertidumbre sobre la aplicación legal de los acuerdos. Tras un periodo de negociación con los promotores del «no» el gobierno y las FARC acordaron un nuevo texto para el acuerdo de paz el cual se firmó el 24 de noviembre en el Teatro Colón de la ciudad de Bogotá, este nuevo acuerdo fue ratificado por el Senado de Colombia y la Cámara de Representantes, el 29 y 30 de noviembre (OACP, 2016).

La agenda estuvo integrada por seis puntos, algunos de los cuales coincidían con proyectos que el gobierno del expresidente Juan Manuel Santos previamente había impulsado, entre ellos se encuentra: la política de desarrollo agrario integral, el tema de la participación política con la intención de prestar especial atención al partido político que surgió de los diálogos de paz (Partido político de las FARC), el fin del conflicto con la dejación de armas de las FARC para su reintegro a la vida civil por efectos del marco legal para la paz, la solución al problema de las drogas ilícitas, el reconocimiento y reparación de las víctimas que sería selectivo, especialmente para víctimas campesinas, indígenas, afrodescendientes y sindicales, y para concluir el último punto sería la implementación, verificación y refrendación, mediante la creación de la “Comisión de Implementación, Seguimiento y Verificación del Acuerdo Final de Paz y de Resolución de Diferencias”.

## **2.4 Del Capítulo Étnico en el Acuerdo Final al programa: “Cauca, Diverso e Intercultural”**

En el presente apartado se pretende desarrollar una correlación entre en Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto en específico su Capítulo Étnico, para posteriormente relacionarlo con el Plan de Desarrollo “Cauca: Territorio de Paz” particularmente con el programa “Cauca, Diverso e Intercultural” de la Secretaria de Gobierno del departamento del Cauca. Con el fin de entender la importancia del acuerdo final en términos de nuestra investigación, el capítulo étnico que se ratificó con este acuerdo y el enfoque étnico como la forma en que se manifiesta la acción pública territorial mediante el Plan de Desarrollo Departamental y su programa ya mencionado.

El gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC lograron el 24 de noviembre del 2016 la firma de un nuevo acuerdo de paz para poner fin a una guerra de más de 50 años, acto que se desarrolló después de que los colombianos rechazaran en el plebiscito del 2 de octubre el pacto suscrito por el presidente Juan Manuel Santos y el líder de las FARC, Rodrigo Londoño alias “Timochenko”, generándose así un nuevo texto que incorporara parte de los reclamos de los partidos del “no” y su abanderado el expresidente Álvaro Uribe. El gobierno de Santos trato de trasladar el mensaje de que el nuevo acuerdo era más completo después de haber recogido las observaciones de los partidarios del “no”, además se trató de hacer ver que las marchas y movilizaciones sociales fueron esenciales para avanzar en el nuevo texto (Palomino & Lafuente, 2016).

Por su parte, el Capítulo Étnico del “acuerdo para la solución del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” es parte de la lucha de los pueblos indígenas y afrocolombianos por sus derechos fundamentales a seguir existiendo como culturas y a que las medidas y procesos nacionales no solo no los afecten sino, por el contrario, contribuyan a su desarrollo como grupos étnicos a partir de la participación, teniendo en cuenta sus cosmovisiones (Caballero, 2016). Para el logro de este capítulo, los pueblos indígenas y afrocolombianos tuvieron que afrontar grandes dificultades, que fueron desde ser señalados como contrarios a la solución política del conflicto armado, hasta ser vistos como sectores que pretendían ganar concesiones dentro de una negociación que no les correspondía.

**La acción pública para la construcción de paz desde los territorios:**  
*Análisis del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” del PDD 2016 – 2019.*

Desde el inicio mismo de la fase pública de negociación entre las FARC-EP y el Gobierno nacional las comunidades indígenas hicieron explícita la necesidad de un diálogo con la mesa de La Habana, pero, a pesar de compromisos y acuerdos, el gobierno colombiano no facilitó este diálogo sino hasta 2016. En el 2013 diversas organizaciones afro se unieron y crearon el Consejo Nacional Afrocolombiano por la Paz (CONPA) para hablar del tema de paz y buscar la manera de influir en la negociación que se venía desarrollando en La Habana. Finalmente, en marzo del 2016 estas se unieron a la Organización Nacional Indígena (ONIC) y a Gobierno Mayor creando así la “Comisión étnica”, gracias al trabajo de la misma, en el acuerdo final quedó plasmado el “capítulo étnico”(Cabellaro, 2016).

La mesa instalada en La Habana recibió en el último mes, antes de la definición del acuerdo final, a la comisión interétnica y, en el último día, en la última hora, se logró concretar un capítulo étnico, constituyéndose de esta manera en el único sector social que logró participar en el directamente y con sus puntos en el acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (Rossih, 2017). Sí bien, inicialmente la comisión interétnica presentó una propuesta de 20 páginas, las cuatro que resultaron de la concertación en la mesa no constituyen una variación o recorte de lo presentado sino una síntesis bien lograda, pero incluir esas cuatro páginas en el acuerdo no fue una tarea que se haya logrado sola o por simple voluntad del gobierno y las FARC, detrás de ese logro está el trabajo de muchas organizaciones indígenas y principalmente afrocolombianas que buscaron que sus pensamientos y propuestas estuvieran incluidas en el acuerdo.

#### **2.4.1 El Capítulo Étnico del Acuerdo Final**

Este capítulo cuenta con principios, salvaguardas y garantías. En las consideraciones se resalta el aporte de los pueblos étnicos al país, y las condiciones históricas que han sufrido a través del colonialismo y/o la esclavización, a la vez que se reconoce la grave afectación que han sufrido por el conflicto armado y la necesidad desde este acuerdo final de brindar las máximas garantías, incorporándose por tanto en el mismo la perspectiva étnica y cultural(Alto Comisionado para la Paz, 2016).

**La acción pública para la construcción de paz desde los territorios:**  
*Análisis del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” del PDD 2016 – 2019.*

En los principios, se resaltan los definidos en acuerdos internacionales y en la constitución nacional, como: no regresividad; eliminación de todas las formas de discriminación racial y contra la mujer; libre determinación, autonomía y gobierno propio; participación, consulta y consentimiento previo, libre e informado; identidad e integridad social, económica y social; derechos sobre sus tierras, territorios y recursos reconocimiento de sus prácticas ancestrales, restitución y fortalecimiento de la territorialidad, mecanismos vigentes para protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados y poseídos ancestralmente y tradicionalmente (Alto Comisionado para la Paz, 2016).

En las salvaguardas y garantías, se consigna que en la implementación de los acuerdos se respetará el carácter principal y no subsidiario de la consulta previa, libre e informada y el derecho a la objeción cultural como garantía de no repetición, siempre que procedan, respetando los estándares nacionales e internacionales, también se incorporará un enfoque transversal, étnico, de género y generacional y en ningún caso esta implementación irá en detrimento de los pueblos étnicos. Es de resaltar que corresponden unas salvaguardas para cada punto de los acuerdos y se resumen a continuación:

- En cuanto a la reforma rural, se da garantía de perspectiva étnica y cultural, condiciones vigentes de la propiedad colectiva, mecanismos para protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente o tradicionalmente y sobre los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET se plantean un mecanismo especial de consulta para la implementación de los PDET en territorios indígenas con el fin de orientarlos a los planes de vida y etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial, o su equivalente en los pueblos étnicos.
- En cuanto a participación política, se plantea participación plena y efectiva en las diferentes instancias que se creen en el marco de la implementación de este punto. Se tomarán medidas para garantizar la participación de los pueblos étnicos en las listas de las circunscripciones territoriales especiales de paz, cuando coincidan con sus territorios.

**La acción pública para la construcción de paz desde los territorios:**  
*Análisis del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” del PDD 2016 – 2019.*

- Sobre garantías de seguridad, se garantizará el fortalecimiento de los sistemas de seguridad propios de los pueblos étnicos, reconocidos a nivel nacional como la Guardia indígena y la Guardia cimarrona.
- Frente a la solución del problema de las drogas ilícitas se plantea una participación efectiva de los pueblos étnicos y consulta en el diseño y ejecución del Programa nacional integral de sustitución de cultivos de uso ilícito PNIS, incluyendo los planes de atención inmediata.
- En relación con las víctimas del conflicto se plantea el “sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición”, respetará el ejercicio de las funciones jurisdiccionales de los pueblos indígenas dentro de su ámbito territorial, además, se crearán mecanismos para la articulación y coordinación de la jurisdicción especial para la paz con la jurisdicción especial indígena y, cuando corresponda, con las autoridades ancestrales afrocolombianas.
- Sobre la implementación y verificación del acuerdo, se creará una Instancia Especial de Alto nivel con Pueblos Étnicos para el seguimiento de la implementación de los acuerdos La participación en la instancia por parte de las organizaciones indígena y afrocolombiana no implicará detrimento de las funciones y atribuciones que tengan instancias de gobierno propio y de participación que ya existen.

**2.4.2 El Plan de Desarrollo: “Cauca: Territorio de Paz”**

La Gobernación del Cauca comprometida con las alternativas colectivas para la reconstrucción del tejido social y de una paz territorial, busca mejorar la convivencia ciudadana y la seguridad humana mediante estrategias integrales para la reducción de la violencia estructural. El reconocimiento de la diversidad étnica, cultural, política, religiosa y la soberanía alimentaria y adyacentes, para mejorar las condiciones de vida y construir nuevos lazos de reconciliación, en un ambiente de interacción social y cultural material y patrimonial inmaterial (Gobernación del Cauca, 2016).

Por lo anterior y con la finalidad de facilitar procesos de diálogo entre las expresiones organizativas del departamento fue creado un espacio interétnico e intercultural, dado que las organizaciones sociales se han fortalecido en los últimos 15 años, a partir de la

**La acción pública para la construcción de paz desde los territorios:**  
*Análisis del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” del PDD 2016 – 2019.*

formación de espacios de construcción colectiva a nivel local (Asociaciones de Campesinos, Consejos Comunitarios afros, Cabildos Indígenas), lo cual ha permitido un repunte en la capacidad de acción y de interlocución con el gobierno a nivel departamental y nacional, pero que a su vez se requiere darle continuidad y fortalecerlas para permitir la articulación con todos los actores y sectores del departamento del Cauca (Gobernación del Cauca, 2016).

Es por ello que el departamento del Cauca, a través de la Secretaria de Gobierno y Participación formuló el programa denominado “Cauca, Diverso e Intercultural” con el objetivo de fortalecer las estrategias de desarrollo para las comunidades afrodescendientes e indígenas del departamento del Cauca. Con este programa se pretende generar instrumentos que permitan el desarrollo de las políticas públicas, para la población afrocolombiana e indígena, contribuyendo de esta manera a la construcción de la Paz y al avance de la implementación de la política pública de las comunidades indígenas y afrocolombianas que hacen parte de la región caucana.

El proyecto en mención, por lo tanto, responde al interés por hacer del departamento del Cauca un territorio de Paz, mediante la implementación de la política pública de estas comunidades enmarcada en un escenario de Paz y Posconflicto.

Dicho proyecto busca generar estrategias institucionales para consolidar las organizaciones Indígena Afrodescendientes y Campesinas en el departamento del Cauca.

En este sentido, se ha creado la estrategia – FORTALECIMIENTO DE LA CULTURA, COSTUMBRES Y VIVENCIAS ANCESTRALES DE LOS GRUPOS INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES – que pretende responder a los requerimientos de los grupos Indígenas y Afrodescendientes del departamento en el contexto actual que se vive en nuestro país que conlleve a la construcción de un escenario de paz estable y duradera en los territorios, teniendo como base que el logro de la paz es el resultado de una serie de elementos y la participación de diferentes actores que contribuyan al logro de ella. La Gobernación del departamento del Cauca como uno de esos actores y conforme a sus facultades establecidas en la constitución nacional planteó en el Plan de Desarrollo “Cauca: Territorio De Paz” el Programa “Cauca, Diverso e Intercultural”.

### **3. EL RECONOCIMIENTO DEL ENFOQUE ÉTNICO: ESTRATEGIAS Y ACCIONES EN EL PROGRAMA: “CAUCA, DIVERSO E INTERCULTURAL”**

#### **3.1 ¿Cómo se construye la paz desde la participación?**

Con el objetivo de hablar sobre el reconocimiento del enfoque étnico en el programa “Cauca, Diverso e Intercultural”, es necesario plantear la importancia de la participación y la inmersión de grupos étnicos (Indígenas y Afrocolombianos) como sujetos de derechos y participantes activos en política.

La participación es la herramienta para el involucramiento político y social de la sociedad en esta nueva etapa que atraviesa nuestro país, puesto que desde las dinámicas propias de la participación ciudadana se ha estructurado todo el proceso de construcción de paz, el cual además tiene un enfoque diferencial hacia y para los territorios, lo cual dio origen a la denominada “paz territorial” que transversaliza el acuerdo final (Barrientos, 2017).

Ejemplo de ello es que durante la primera firma del acuerdo final, desarrollada en Cartagena de Indias el 26 de octubre de 2016, realizado entre el Jefe de las FARC - Rodrigo Londoño alias “Timochenko” - y - Presidente de la República de Colombia - Juan Manuel Santos, el cual hacían énfasis en sus discursos en dos elementos de participación en el marco del acuerdo final: por una lado, las FARC afirmaban que el acuerdo “promoviera una Participación política denominada apertura democrática para construir la paz, con la que se buscara ampliar y profundizar la democracia” (Jimenez, 2016): mientras que el gobierno nacional replicaba que lo anterior “nos ayudará a fortalecer nuestra democracia y nuestro sistema electoral y participativo” (Santos, 2016).

Tanto el llamamiento a la “apertura democrática”, como el fortalecimiento institucional de la democracia participativa, recaen sin lugar a dudas en el involucramiento de la sociedad no solo civil sino de todas las organizaciones étnicas (indígenas y afrocolombianos) y de todos los estamentos sociales, políticos, culturales religiosos, etc., en la construcción de un nuevo escenario social, político e institucional “alrededor de la gestión del desarrollo, bajo el entendido que la construcción social debe permitir a los diferentes ciudadanos reconocerse como parte de la sociedad e involucrarse en la definición de su destino” (Maldonado, 2016).

**La acción pública para la construcción de paz desde los territorios:**  
*Análisis del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” del PDD 2016 – 2019.*

La construcción de paz no es solo retórica, para que se materialice es necesario que se generen una serie de condiciones para su desarrollo. Bajo esta premisa encontramos dos escenarios que hacen de la participación una condición indispensable para la construcción de paz desde los territorios: la primera tiene que ver con el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “Todos por un Nuevo País”, el cual suscribe la importancia de fomentar la participación como un pilar para el desarrollo del país “reconociendo el valor de la voz de los territorios y sus habitantes en consecución”. Asimismo, el acuerdo final “ha definido la participación como uno de los temas claves que deberá afrontar cambios significativos en el país, cuando se piensa en brindar condiciones de sostenibilidad a la agenda de paz”. De esta forma, el involucramiento social y político quedo legitimado por la agenda de gobierno del presidente Juan Manuel Santos (Maldonado, 2016).

Sin embargo, a esta legitimación se le añade el nuevo enfoque: la visión de paz territorial adoptada por la Oficina de Alto Comisionado para la Paz, que por lo demás coincide en que “la participación de los ciudadanos en la gestión de lo público para construir condiciones de paz es un elemento fundamental y su promoción una tarea implacable” (Maldonado, 2016). De este modo el resto de la construcción de paz desde los territorios está dado por dos condiciones: la primera, “ofrecer a los pueblos de los distintos municipios de nuestro país las mejores condiciones de vida en ámbitos democráticos, respetuosos de la diversidad y libres de corrupción” (Barrientos, 2017); y la segunda, “configurar verdaderos pactos de gobernabilidad que refuercen el compromiso de las instituciones y los ciudadanos alrededor de objetivos comunes”.

Es decir, la construcción de paz territorial supone, por un lado, la construcción de democracia e institucionalidad en los territorios como una forma de ofrecer a los pobladores de los distintos municipios de nuestro país las mejores condiciones en todos los ámbitos y por el otro lado, la importancia de la gobernabilidad territorial como la forma de configurar verdaderos pactos de gobernabilidad que refuercen el compromiso de las instituciones y los ciudadanos alrededor de los objetivos comunes.

La construcción de democracia e institucionalización en los territorios y la gobernabilidad territorial, son condicionamiento para la construcción de paz desde los territorios puesto que la participación de las comunidades es el eje transversal de cualquier estrategia

enfocada a satisfacer estas condiciones. De este modo el eje transversal resulta importante porque construye a la solución de los problemas más próximos a la sociedad en el nivel local, lo cual permite lograr más eficiencia y eficacia en el diseño e implementación de políticas públicas (Maldonado, 2016), pero además, la participación activa y cualificada contribuye a la consecución de una nueva sociedad, una nueva cultura política idealizada desde referentes democráticos, puesto que:

Ratifican la existencia de ciudadanos y ciudadanas con diferentes características e intereses; refuerzan la responsabilidad que éstos tienen en conocer y hacer efectivos sus derechos y en contribuir al desarrollo de su territorio incidiendo en la planeación, ejecución, control y seguimiento de los diferentes planes y programas liderados por las autoridades nacionales y territoriales; y fortalecen la generación de nuevos modos de relación entre los ciudadanos basados en la confianza, el diálogo, la solidaridad, el respeto por las instituciones, el respeto por la ley y la acción colectiva (Maldonado, 2016).

### **3.1.1 La Participación con Enfoque Étnico**

Para hablar sobre el derecho de participación de las comunidades indígenas y los pueblos afrodescendientes es preciso en primer momento explicar que es la diversidad étnica y cultural.

La diversidad étnica y cultural es el reconocimiento de la sociedad moderna como un mundo plural en donde no existe un perfil de pensamiento si no una confluencia de fragmentos socio culturales, tradiciones, costumbre, lenguas, etc. Por su parte la cultura es una parte esencial de la sociedad, y el reconocimiento de las distintas culturas y el valor que se les atribuye ayuda a fomentar la interculturalidad de la sociedad.

Colombia es uno de los países con mayor diversidad étnica del mundo y por lo tanto se ha visto en la necesidad de reconocer la existencia de comunidades tradicionales diversas, ya que existen hasta 84 etnias indígenas en el país, las etnias indígenas están situadas y predominan sobre todo en las zonas rurales como el departamento del Cauca, por su parte, la población descendiente de la etnia africana conforma algo más del 10% del total de la población nacional (Ministerio de Cultura, 2016).

En cuanto a la participación política étnica antes de 1991; en el territorio colombiano habitan aproximadamente 80 grupos étnicos, y pese a que poseen un largo proceso organizativo, estos grupos minoritarios han estado tradicionalmente al margen de la arena

política en nuestro país. Cabe destacar la materialización de estos esfuerzos de organización durante la década de 1980 con grupos como el movimiento armado Quintín Lame, el Movimiento Nacional CIMARRON, el Consejo Regional Indígena CRIC y la Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC(Escandon, 2012).

Sin embargo, antes de la constitución de 1991, la presencia en política de personas provenientes de comunidades indígenas o afro estaba mediada por el filtro de los partidos políticos, principalmente los tradicionales Liberal y Conservador, lo cual se traducía en muy poca presencia, así como en la imposibilidad de representar intereses étnicos. A modo de ejemplo tenemos el caso del indígena José Gonzalo Sánchez, quien participó en la creación del Partido Comunista Colombiano, pero dicha participación no se tradujo en posturas claras del partido frente a temas de interés para la población indígena(Laurent, 2005).

De igual forma, en Chocó y Cauca surgieron algunos líderes políticos afro desde los partidos liberal y conservador que lograron alguna visibilidad como fueron Diego Luis Córdoba y Nathanael Díaz, los cuales utilizaban el discurso étnico y reclamaban atención del Estado, pero nunca consiguieron consolidar un proyecto propio de participación autónoma por visibilidad política en el país(Laurent, 2005).

De este modo, antes del cambio constitucional de 1991 fueron escasas las incursiones en política y con muy poco éxito, por tanto, las comunidades indígenas y afrocolombiana eran grupos utilizados por los partidos políticos tradicionales principalmente para obtener votos.

Con la constitución de 1991 se dio un cambio a la protección a la diversidad étnica y cultural para que sea realmente efectiva, el Estado reconoció a los miembros de las comunidades indígenas y pueblos afrocolombianos, todos los derechos que se reconocen a los demás ciudadanos, prohibiendo toda forma de discriminación en su contra, pero, además, y en aras de proteger la diversidad cultural, otorga ciertos derechos radicados en la comunidad como ente colectivo.

### ***3.1.1.1 El derecho de participación de la Comunidad Indígena***

El reconocimiento político de los grupos indígenas colombianos es el resultado de una incansable lucha que se ha prolongado por años, se resalta que a partir de los años 60 el

país fue testigo de una creciente movilización indígena, en torno a la reivindicación de su identidad y de sus derechos.

Inicialmente estas luchas se asociaron a las luchascampesinas que sacudían a Colombia, pero la organización indígena pronto se independizó, hasta que en 1971 se conformó el Consejo Regional Indígena del Cauca, primera organización de su estilo, el CRIC tenía como objetivos, entre otros, la abolición del terraje, una mayor autonomía para los cabildos en el gobierno local, la defensa de los resguardos y de la propiedad colectiva de la tierra, y la lucha por la preservación su cultura. De manera casi concomitante, se comenzaron a crear otras organizaciones regionales: el Consejo Regional Indígena del Vaupés (CRIVA) y el del Tolima (CRIT), y al poco tiempo, fue creada la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), encargada de coordinar la movilización de todos los indígenas del país, hoy en día, hay 34 organizaciones indígenas regionales coordinadas por la ONIC(Jaramillo, 2005).

La Constitución de 1991 implicó un rompimiento de la concepción unitaria y excluyente de la Nación que existía en Colombia, y desde su primer artículo quedó consagrado el carácter pluralista de la República, el cual se materializa, entre otras, en el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana.

En el país existen cerca de 84 etnias o pueblos indígenas, que cuentan con una población de 1.378.884 personas, equivalente al 3,3% de la población, según el Censo de 2005. Esta diversidad, que se refleja también en las 68 lenguas diferentes que se hablan en Colombia, es la que los constituyentes de 1991 quisieron proteger, con una serie de normas tendientes a garantizar la identidad especial de las comunidades indígenas, concediéndoles un fuero jurisdiccional para que ellas mismas resuelvan sus conflictos, otorgándoles la propiedad colectiva de sus resguardos y permitiéndoles que se autogobiernen según sus propios usos y costumbres, siempre y cuando no desborden la Constitución y la leyes(Jaramillo, 2005).

Es importante, señalar que la participación de las comunidades indígenas es de vital importancia en las decisiones que pueden afectarlas en relación con la explotación de los recursos naturales, y a través del mecanismo de la consulta previa, se adquiere la connotación de derecho fundamental, pues se erige en un instrumento que es básico para

preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades de indígenas y para asegurar, por ende, su subsistencia como grupo social.

La participación de las comunidades indígenas en las decisiones que pueden afectarles en relación con la explotación de los recursos naturales no se reduce meramente a una intervención en la actuación administrativa dirigida a asegurar el derecho de defensa de quienes van a resultar afectados con la autorización de la licencia ambiental (arts. 14 y 35 del C.C.A., 69, 70, 72 y 76 de la ley 99 de 1993), sino que tiene una significación mayor por los altos intereses que ella busca tutelar, como son los referentes a la definición del destino y la seguridad de la subsistencia de las comunidades indígenas(Motta, 1992).

Para el desarrollo de un proyecto de exploración o explotación de recursos naturales en una población indígena, es necesario que se cumplan las directrices señaladas en la legislación correspondiente, como mecanismo de participación de la comunidad, mediante la información o notificación a la comunidad, para que finalmente ésta manifieste, a través de la autorización o desautorización de sus representantes sobre su conformidad o inconformidad con dicho proyecto y la manera cómo se vería afectada su identidad étnica, cultural, social y económica(Giraldo R. , 2004).

Finalmente, la reivindicación de la identidad indígena a través de la movilización y organización nacionales, han constituido no tanto el regreso a unas tradiciones pasadas, sino la instrumentalización de la misma, en respuesta a los retos impuestos por el mundo exterior sobre las comunidades.

Al constituirse en el canal de acceso de los individuos a la participación política, y al darles un espacio de protección social, económico y espiritual, la identidad étnica, y la comunidad que sustenta, se convierten así en un actor social dotado de especial fuerza simbólica y política, la suficiente como para haber logrado una representación importante en la ANC, y haberse garantizado no solo la participación en el órgano legislativo, sino la especial protección del Estado desde su formulación constitucional(Giraldo R. , 2004).

Hoy en día, los indígenas cuentan con la prerrogativa de juzgarse por sus propias autoridades, y existe la previsión constitucional de entidades territoriales indígenas. Ello, fomentado por el reajuste conceptual de las relaciones Estado-indígenas que implicó la

suscripción del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas, y que dio pie a varias medidas anteriores a la Constitución de 1991, como el fomento de la etnoeducación, la provisión de servicios especiales de salud, la adopción del paradigma del etnodesarrollo y el apoyo generalizado al movimiento indígena.

### ***3.1.1.2 El derecho de Participación de la Población Afrocolombiana***

La participación política afrodescendiente también fue resultado de una larga lucha de los pueblos afrocolombianos ante las condiciones históricas que limitaron su participación; sobre las que incidió la pobreza, marginalidad y déficit de atención pública, que se concentraron fundamentalmente en las regiones con población mayoritaria afrodescendiente, excluidos como lo han estado, de los beneficios de la asociación política nacional, gestando barreras muy visibles que impidieron el acceso a “la igualdad de oportunidades para el mejoramiento de las condiciones de vida en esta población” (Duarte, 2007).

Para realizar una aproximación a la participación en política de los grupos afrocolombianos se realiza una revisión de la literatura especializada. Cabe resaltar, que pareciera que en Colombia los afrodescendientes empezaron a existir políticamente a partir de la Constitución de 1991 ya que, se hace un reconocimiento de la diversidad étnica y cultural del país, gestando condiciones de representación política de las etnias como minorías con participación en el Senado para las comunidades indígenas y en la Cámara de Representantes para el grupo étnico afrodescendiente, instalando tal representación en el conjunto de la circunscripción electoral especial, de la cual hacen parte igualmente los colombianos en el extranjero y la fracción de partidos minoritarios (Giraldo F. , 2007).

Sin embargo, resulta claro que antes de la legalización de dicho espacio de representación y de la constitución del 91, la vinculación de los liderazgos comunitarios a las organizaciones políticas y movimientos sociales de origen campesino y sindical no sólo constituyen evidencias de la vinculación Afrodescendiente a la marcha política nacional sino igualmente rutas que develan los procesos organizativos de las comunidades y sus liderazgos en las décadas que anteceden al nuevo proceso constitucional colombiano, asociados a sonados e importantes paros cívicos de impacto nacional marcados en buena medida por la gestación de la Alianza Nacional Popular, ANAPO y la presencia

organizativa de los denominados Curas de Golconda, liderados con el obispo de Buenaventura, Gerardo Valencia Cano (Alvares, 2007); así como acciones de reivindicación y movilización por el derecho a la tierra, de contenido laboral y la organización sindical, enarbolando en buena medida la bandera socialista al interior del partido liberal colombiano (Alvares, 2007). En esta travesía, los círculos de estudios se convertirían igualmente en la puerta de maduración de una intelectualidad Afrodescendiente con formación universitaria y participación en los debates políticos nacionales, aunque no se gestarán de manera inmediata organizaciones políticas de contenido étnico diferenciadas de las de los partidos tradicionales o del partido comunista.

En la Constitución Política Colombiana de 1991, se reconoció que las comunidades afrocolombianas vivieron por muchos años la situación de marginación social la cual ha repercutido negativamente en el acceso a las oportunidades de desarrollo económico, social y cultural. Como ocurre con grupos sociales que han sufrido persecuciones y tratamientos injustos en el pasado que explican su postración actual, el tratamiento legal especial direccionado a crear nuevas condiciones de vida, tiende a instaurar la equidad social y consolidar la paz interna y, por lo mismo, adquiere legitimidad constitucional.

Con la gestación de la circunscripción especial se nos permitió preguntarnos por la constitución de un sujeto político afrocolombiano, sus características y los retos que presenta la relación etnia y poder político para los afrodescendientes en el país, considerando que, si bien el nuevo escenario constitucional y legal resulta solitario a la hora de proveer de visibilidad legal y redefinir las relaciones las y los afrodescendientes, sus organizaciones y el Estado, tal escenario no subsume enteramente en lo organizacional la globalidad de los asuntos étnicos, su simbolización y su distinción con relación a los espacios institucionales (Duarte, 2007). En últimas, la pregunta es si por fuera de la constitución y la ley existen comunidades afrodescendientes o un grupo étnico afrocolombiano.

### **3.2 La agenda del Plan de Desarrollo Departamental 2016-2019**

Antes de iniciar con el respectivo análisis de acciones del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” de las Secretaría de Gobierno y Participación de la Gobernación del Cauca, es preciso indagar sobre la agenda del Plan de Desarrollo Departamental 2016 – 2019 “Cauca:

**La acción pública para la construcción de paz desde los territorios:**  
*Análisis del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” del PDD 2016 – 2019.*

Territorio de Paz”, con la intención de contextualizar el modo en que nace el programa y la forma que toma el mismo en un contexto de construcción de paz a nivel nacional, pero también de fortalecimiento institucional a través de los intereses que en materia de gobernabilidad y gobernanza plantea este programa de gobierno.

De este modo, el Plan de Desarrollo Departamental 2016 – 2019 “Cauca: Territorio de Paz” reconoce que el acuerdo final firmado en el año 2016, iniciará en nuestro país el proceso de construcción de paz en los territorios (Gobernación del Cauca, 2016); según el plan de gobierno los acuerdos de paz en La Habana

“No es solamente la desmovilización, el desarme y la reintegración o la garantía plena de los derechos de las víctimas. Se necesitará impulsar y acompañar los cambios estructurales que nuestra sociedad requiere para consolidar un Departamento más unido, más productivo, más competitivo, más moderno, más equitativo, más incluyente y generador de ingresos y mayores oportunidades para todos, un territorio en paz”(Gobernación del Cauca, 2016.p.3).

Por ello, la ruta que se ha trazado en el Plan de Desarrollo Departamental 2016 – 2019 “Cauca: Territorio de Paz”, tiene como elemento fundamental la construcción de paz con enfoque territorial, tomando como premisa que las deficiencias institucionales, en términos de condiciones socioeconómicas y de garantía de los derechos de la región, son un dinamizador del conflicto armado interno(Gobernación del Cauca, 2016); de tal forma que lo que se propone el mismo, es “una ruta de fortalecimiento institucional con transparencia, eficiencia y eficacia, que garantice derechos a las comunidades y la implementación integral de la cultura de paz”(Gobernación del Cauca, 2016 .p. 32).

En este sentido el gobierno departamental “tiene una apuesta directa con el rescate de la colectividad, por el goce integral de los derechos y por el mejoramiento de las condiciones sociales, económicas, culturales, ambientales y políticas que materialicen toda la practica social en el territorio”(Gobernación del Cauca, 2016), reconociendo también que los pueblos indígenas y afrocolombiano, quierencada vez menos intermediarios, demandando participación real, para el diseño y construcción de sus destinos.

Por ello, el Plan de Desarrollo Departamental 2016 – 2019 “Cauca: Territorio de Paz” propone 4 estrategias transversales durante este cuatrienio:

- Territorio de Paz y para el buen vivir.

**La acción pública para la construcción de paz desde los territorios:**  
*Análisis del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” del PDD 2016 – 2019.*

- Generación de Condiciones para la riqueza colectiva.
- Cauca, Cuidador de Agua.
- Fortalecimiento de lo Público, El buen Gobierno y la Participación.

Dentro del eje: Territorio de Paz y para el Buen Vivir que dirige la Secretaria de Gobierno y Participación Social del departamento del Cauca, se encuentra el programa denominado “Cauca, Diverso e Intercultural” donde se plantea que: es de vital importancia fortalecer la diversidad étnica y cultural en el departamento del Cauca a través del reconocimiento de los pueblos indígenas, afrodescendientes y campesinos como sujetos sociales de derecho y como agentes colectivos constructores de paz (Gobernación del Cauca, 2016).

En palabras de Alejandra Miller Restrepo, Secretaria de Gobierno y Participación de la Gobernación del Cauca, en los dos primeros años de gobierno, lo que define el norte de esta dependencia es el “articular acciones con los diferentes niveles de la institucionalidad para fortalecer nuestro territorio en un escenario de paz”; reconociendo que si bien la firma de los acuerdos de paz ha generado “enormes beneficios [...] en nuestro departamento: la disminución de las hostigamientos, de los combates y sobre todo de las víctimas”(Miller, 2018), es posconflicto también ha traído otros conflictos, permitiendo así entender que las políticas públicas no son previsibles y pueden desarrollar otros efectos dentro de las poblaciones afectadas como también sobre los que se busca arreglar.

Por ejemplo, desde la Secretaria de Gobierno y Participación de la Gobernación del Cauca, se han identificado diversos factores de riesgo como lo son el narcotráfico, la minería ilegal y el aumento de los cultivos de uso ilícito que afectan de manera directa a las poblaciones étnicas puesto que están ubicadas en las zonas veredales del departamento.

Estos conflictos emergentes en el pos-acuerdo han sido los directos responsables para que durante el 2016 en el departamento se hallan reportado 14 asesinatos a defensores y defensoras de derechos humanos, por ello el resto del gobierno departamental es “el control de los territorios” que solo será posible si se trabaja de manera articulada haciendo presencia efectiva en los 42 municipios del departamento del Cauca.

Lo anterior está contenido en el eje Territorio de Paz y para el Buen Vivir del Plan de Desarrollo Departamental 2016 – 2019 “Cauca: Territorio de Paz”, donde uno de los

principales programas, liderados por la Secretaria de Gobierno y Participación, es el programa “Cauca, Diverso e Intercultural” el cual surge como una “apuesta por la participación política, social y comunitaria de los grupos étnicos afrocolombianos e indígenas del departamento, para la construcción de paz territorial”(Gobernación del Cauca, 2016).

### **3.3 El Programa “Cauca, Diverso e Intercultural” de la Gobernación del Cauca.**

#### **3.3.1 Objetivo del programa**

El programa “Cauca, Diverso e Intercultural” surge con el propósito de fortalecer la diversidad étnica y cultural en el departamento del Cauca a través del reconocimiento de los pueblos indígenas y afrodescendientes como sujetos sociales de derecho y como agentes colectivos constructores de paz(Gobernación del Cauca, 2016)mediante diferentes acciones del gobierno departamental en diversos escenarios y contextos; para lo cual se busca promoverlos procesos de consulta previa, fortalecer el proceso organizativo de las comunidades Afrodescendientes mediante la formación de la Consultiva departamental para Comunidades Afrocolombianas y promover acciones de sensibilización de los acuerdos de paz con enfoque étnico e intercultural en los territorios(Gobernación del Cauca, 2016), para la construcción de fundamentos para una paz estable y duradera, particularmente en los territorios más afectados por el conflicto.

El objetivo fundamental del programa es implementar estrategias para el reconocimiento y promoción social, política, cultural e identitaria de los pueblos indígenas y de las comunidades afrocolombianas en el departamento del Cauca(Gobernación del Cauca, 2016), de donde se derivan seis objetivos específicos que contribuyen a la satisfacción del primer fin:

- Implementar acciones para promoverlos procesos de consulta previa en las Subregiones del departamento.
- Diseñar un plan de formación de servidores públicos de la Gobernación y de los municipios del departamento, para la gestión territorial con enfoque diferencial étnico, territorial e intercultural.

**La acción pública para la construcción de paz desde los territorios:**  
*Análisis del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” del PDD 2016 – 2019.*

- Construir estrategias institucionales para la promoción y aumento del índice de comunidades étnicas atendidas con acompañamiento y asesoría técnica entorno a sus derechos y deberes como sujetos sociales de derecho.
- Fortalecer el proceso organizativo de las comunidades Afrodescendientes.
- Implementar una estrategia integral para el fortalecimiento de los procesos de reconocimiento y desarrollo de los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes.
- Promover la sensibilización de los acuerdos de paz con enfoque étnico e intercultural en los territorios.

Estos objetivos responden a hacerle frente, desde la Gobernación del Cauca, a las deficientes capacidades institucionales en atención étnica de departamento, que sumando la presencia de actores armados en nuestra región, ha hecho que se “vulneren los derechos de las minorías étnicas incidiendo en una baja calidad de vida, el empoderamiento social y político y el desarrollo de las comunidades indígenas y afrocolombianas”(Gobernación del Cauca, 2016).

De manera particular podemos identificar que en la oferta gubernamental para el reconocimiento y participación de las comunidades afrocolombianas e indígenas, existe una serie de ausencias: de acciones efectivas para el desarrollo de los actores y sus comunidades; de estrategias institucionales para la participación en convivencia y conciliación; de estrategias de pedagogía para la paz desde los territorios que posibilite la articulación institucional con las organizaciones; de estrategias institucionales para la participación étnica con enfoque de paz territorial y de mecanismos de acompañamiento entre la institucionalidad y los grupos étnicos(Gobernación del Cauca, 2016).

Lo anterior ha hecho que en nuestro departamento exista baja implementación de acciones que permitan el desarrollo de las comunidades afrocolombianas e indígenas, baja asistencia institucional para el fortalecimiento de las organizaciones, debilidad de los procesos de participación por los organismos sociales, acciones, programas y proyectos poco efectivos, alteración del orden público y conflictos sociales, ausencia de control social y político por parte de la sociedad y falta de reconocimiento y empoderamiento de los sectores sociales más afectados en el departamento(Gobernación del Cauca, 2016).

**La acción pública para la construcción de paz desde los territorios:**  
*Análisis del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” del PDD 2016 – 2019.*

En este sentido el programa “Cauca, Diverso e Intercultural”, se conforma a partir de 6 líneas de acción las cuales son:

1. Implementar 7 acciones para promover los procesos de consulta previa (en las Subregiones del Departamento).
2. Promover 12 acciones de sensibilización de los acuerdos de paz con enfoque étnico e intercultural en los territorios.
3. Implementar 1 plan de formación de servidores públicos de la Gobernación y de los municipios del departamento, de la gestión territorial con enfoque diferencial étnico, territorial e intercultural.
4. Aumentar en un 70% el índice de comunidades étnicas y campesinas atendidas con acompañamiento y asesoría técnica entorno a sus derechos y deberes como sujetos sociales de derecho del departamento.
5. Implementar 1 estrategia integral para el fortalecimiento de los procesos de reconocimiento y desarrollo de los pueblos indígenas, comunidades afro y campesinos.
6. Implementar en un 10% la Política pública de Recuperación y fortalecimiento de la cultura y economía afrocolombiana.

Las anteriores líneas de acción, están planteadas en función de fortalecer la diversidad étnica y cultural a través del reconocimiento de los pueblos indígenas y afrodescendientes como sujetos sociales de derecho y como agentes colectivos de construcción de paz en el departamento del Cauca, con el objetivo de consolidar los procesos de reconocimiento, empoderamiento y participación política mediante el dialogo con las instituciones y las comunidades desde los escenarios locales para la construcción de paz territorial (Gobernación del Cauca, 2016).

Con el objetivo de fortalecer la diversidad étnica y la participación política mediante el dialogo de los grupos étnicos con las instituciones regionales, durante el periodo de la pasantía se desarrolló la articulación la Consultiva Departamental Afrocolombiana por parte del programa “Cauca, Diverso e Intercultural”.

La consultiva Departamental Afrocolombiana, tiene su sustento metodológico en el decreto 1066 de 2015, mediante el cual se establece la conformación de las comisiones consultivas departamentales en los departamentos en donde existan consejos comunitarios que

**La acción pública para la construcción de paz desde los territorios:**  
*Análisis del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” del PDD 2016 – 2019.*

representen a las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales o Palenqueras, que estará conformada e integrada de la siguiente manera:

1. El Gobernador del respectivo departamento o el Secretario de Gobierno, el Interior o quien haga sus veces, quien la presidirá. 2. Un representante de los alcaldes de los municipios con presencia de Comunidades Negras del respectivo departamento, escogido por ellos mismos. 3. Un representante de los rectores de las universidades públicas. 4. El Gerente Regional del Incoder. 5. El Director de la respectiva Corporación Autónoma Regional. 6. El delegado departamental o coordinador seccional de la Secretaría de Integración Social. 7. Un Delegado del Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y los delegados de los consejos comunitarios y las organizaciones de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, de conformidad con el artículo 2.5.1.1.11 del presente Capítulo; los cuales tendrán el mismo periodo de los consultivos de alto nivel.

ARTÍCULO 2.5.1.1.9. La conformación de la Consultiva Departamental será ejercida por la dependencia responsable del tema étnico de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en el respectivo departamento; a falta de esta, por la Secretaría de Gobierno, del Interior o la entidad que haga sus veces (Decreto 3770 de 2008, artículo 9).

ARTÍCULO 2.5.1.1.10. Las Comisiones Consultivas Departamentales, estarán integradas por un número no superior a treinta (30) representantes designados por los consejos comunitarios de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del respectivo departamento. Para ello, podrán observarse criterios de zonificación, municipalización, cuencas, agremiación o localidades, de tal forma que se adecuen a las dinámicas particulares. En todo caso deberá garantizarse la participación equitativa de los Consejos Comunitarios (Decreto 3770 de 2008, artículo 10).

ARTÍCULO 2.5.1.1.11. Sobre la elección de los representantes de las Comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, ante las Comisiones Consultivas, Departamentales, se hará en sesión pública convocada y presidida por el gobernador del respectivo departamento, el Alcalde o su delegado, según corresponda (Decreto 3770 de 2008, artículo 11).

PARÁGRAFO. Para los efectos de la elección, dentro de un término de treinta (30) días, previos a la misma, se harán tres (3) avisos, por un medio de amplia difusión dentro del respectivo Departamento o Distrito Capital. Los avisos indicarán la fecha, hora, sitio y motivo de la convocatoria, y los requisitos para ser candidato.

ARTÍCULO 2.5.1.1.12. Sobre las funciones de la comisión consultiva departamental del cauca:

1. Servir de instancia de diálogo, concertación e interlocución entre las comunidades que representan y el Gobierno Departamental o Distrital.
2. Constituirse en mecanismo de difusión de la información oficial hacia las comunidades que representan y de interlocución con niveles directivos del orden departamental o distrital.
3. Contribuir a la solución de los problemas de tierras que afectan a las comunidades de su departamento o distrito, e impulsar los programas de titulación colectiva que se adelanten en favor de estas comunidades.
4. Establecer mecanismos de coordinación con las autoridades y entidades departamentales, distritales y territoriales para hacer efectivo el cumplimiento de los derechos sociales, económicos, políticos, culturales y territoriales de las comunidades que representan
5. Buscar consensos y acuerdos entre las comunidades que representan y el Estado, dentro del marco de la democracia participativa y de la utilización de los mecanismos de participación ciudadana y comunitaria.

Las diferentes convocatorias y asambleas informativas realizadas en las subregiones del departamento del Cauca (Zona Sur, zona Norte, zona Centro y zona Pacifico), para la elección y consolidación de la consultiva departamental, el acompañamiento en este proceso de organización y representación de la comunidad afrocolombiana del Cauca en escenarios nacionales, fueron el mejor aporte que se pudo evidenciar desde la práctica profesional, puesto que la participación y reconocimiento de los grupos étnicos fue el primer objetivo que se pretendió abordar durante la investigación.

**La acción pública para la construcción de paz desde los territorios:**  
*Análisis del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” del PDD 2016 – 2019.*

Se establece la participación de los grupos étnicos como uno de los ítems más importantes en la investigación y para el desarrollo de la pasantía, puesto que el reconocimiento de estos grupos fue el resultado de una ardua lucha a través de los años, que debe ser reconocida, exaltada y garantizada por el gobierno departamental y todos los estamentos del Estado.

En este periodo se realizaron varias gestiones de apoyo en cuanto a presupuesto para la actividad de Consultiva departamental, así como sitios de congregación para las asambleas zonales y posteriormente el lugar y apoyo logístico en el lugar que se realizó la elección de la misma.

### **3.3.2 Los Actores Inmersos en el Programa**

Como hemos mencionado anteriormente, actualmente en nuestro departamento existen bajos niveles de reconocimiento étnico y participación social, política, electoral y comunitaria orientada hacia la construcción de paz territorial, lo que se ha manifestado en la captación de espacios de decisión y poder por parte de los actores armados, poco control social y minimización de garantía de los mismos, desarticulación entre las organizaciones sociales y de estas con la institucionalidad municipal y departamental( Secretaria de Gobierno y Participación, 2016).

De este modo los actores involucrados en estas dinámicas en donde el reconocimiento de los grupos étnicos se ha minimizado, son de naturaleza institucional y no institucional, de tal forma que encontramos las organizaciones afrodescendientes e indígenas, ONG, fundaciones, organismos internacionales; así como entidades gubernamentales, tales como: Gobernación del Cauca, las 42 alcaldías municipales, organismos de control: Defensoría del Pueblo, Contraloría y Procuraduría; y entidades gubernamentales de orden nacional.

Cada uno de estos actores posee una serie de intereses, es decir, unas metas u objetivos que pretenden satisfacer a partir de su interacción con el programa, como sucede en el caso de los actores institucionales; o, por el contrario, en el caso de los actores no institucionales, que persiguen el reconocimiento y la incidencia en las decisiones por medio de la participación.

Sin embargo y como se evidencia en la *Tabla 1*, esta serie de actores también posee limitaciones para alcanzar sus objetivos, las cuales podemos agrupar en dos categorías. Por

**La acción pública para la construcción de paz desde los territorios:**  
*Análisis del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” del PDD 2016 – 2019.*

un lado, identificamos limitaciones de actores institucionales, entre las que sobresalen la escases de recursos presupuestales, materiales y humanos, poca articulación institucional, deficientes capacidades institucionales, y por último poco conocimiento sobre los grupos indígenas y las organizaciones afrodescendientes, sus contextos culturales, sociales y políticos en el departamento del Cauca, en el caso de las entidades de Gobierno Nacional, lo cual dificulta el desarrollo de diversas acciones que contribuyan a la construcción de paz territorial desde el enfoque diferencial étnico y la participación de estos grupos en la construcción de su proyecto de vida.

<b>Actores</b>	<b>Intereses</b>	<b>Problemas Percibidos</b>
<b>Gobernación del Cauca</b>	Diseñar y desarrollar acciones tendientes a incrementar los niveles de participación de los grupos étnicos, en sentido social, político, electoral y comunitario para la construcción de paz territorial en el departamento del Cauca.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Escases de recursos presupuestales, materiales y humanos que permitan incentivar el reconocimiento y participación de los grupos étnicos en el Departamento del Cauca.</li> <li>2. Ineficiente coordinación con entidades y organismos gubernamentales de orden nacional para el desarrollo de objetivos comunes.</li> </ol>
<b>42 Alcaldías Municipales</b>	Cooperar y beneficiarse del desarrollo de las acciones tendientes a incrementar los niveles de reconocimiento y participación étnica, para la construcción de paz territorial en el departamento del Cauca, por parte de la gobernación.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. poca articulación institucional con el gobierno departamental para incrementar los niveles de reconocimiento y participación étnica en los municipios.</li> <li>2. Deficientes capacidades institucionales para el desarrollo autónomo de acciones encaminadas a promover la participación y consulta étnica en todos los estamentos.</li> </ol>
<b>Organismos de Control</b>	Cooperar y Coordinar con la Gobernación del Cauca en el desarrollo de algunas acciones tendientes a la Construcción de Paz en el departamento.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. poca articulación institucional con el gobierno departamental en el desarrollo de algunas acciones tendientes a la Construcción de paz territorial en el departamento.</li> <li>2. Deficientes conocimientos acerca de los actores sociales y los contextos sociopolíticos del departamento del Cauca.</li> </ol>
<b>Entidades del Gobierno Nacional</b>		

**La acción pública para la construcción de paz desde los territorios:  
Análisis del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” del PDD 2016 – 2019.**

<b>Cabildos Indígenas</b>	Es una entidad pública especial, cuyos integrantes son miembros de una comunidad indígena, cuya función es representar legalmente a la comunidad, ejercer la autoridad y realizar las actividades que le atribuyen las leyes, sus usos, costumbres y el reglamento interno de cada comunidad.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. pococonocimiento acerca de las herramientas de participaciónétnica tanto social, política, electoral y comunitaria que brinda la arquitectura del Estado.</li> <li>2. Deficientes conocimientos acerca del Acuerdo Final y de los instrumentos que el mismo brinda para la transformación integral de los territorios indígenas o afrocolombianos por medio de la participación activa.</li> <li>3. insuficientes niveles de gestión ante las organizaciones gubernamentales para la consecución de soluciones a problemáticas y necesidades particulares como cabildos indígenas y consejos comunitarios afrocolombianos y de sus diferentes territorios.</li> </ol>
<b>Consejos Comunitarios Afrocolombianos</b>	Entidades étnicas conformadas por una comunidad negra, con la función de administrar internamente las tierras de propiedad colectiva, velar por la conservación y protección de los derechos de la propiedad colectiva, la preservación de la identidad cultural, el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales y hacer de mediadores y conciliadores en los conflictos internos.	
<b>Organizaciones Políticas</b>	Representar intereses ideológicos y políticos, por medio de la movilización electoral, para la obtención de espacios de participación en cargos de elección popular	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Marginalidad en los procesos de participaciónpolítica y electoral que no conduzca a cargos de elección popular.</li> </ol>
<b>ONG, fundaciones y organismos internacionales</b>	Cooperar y Coordinar con la Gobernación del Cauca en el desarrollo de algunas acciones tendientes a la Construcción de Paz en el departamento del Cauca.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. pocos mecanismos institucionales de comunicación entre las ONG y la Gobernación del Cauca, que permitan la articulación efectiva en proyectos y actividades puntuales que Construyan paz en el Departamento del Cauca.</li> </ol>

**Tabla: Elaboración propia.**

Por otro lado, identificando los lineamientos de los actores no institucionales, resaltando el poco conocimiento acerca de las herramientas de reconocimiento y participación de los grupos étnicos Afrocolombianos e Indígenas que brinda la arquitectura del Estado, deficiente conocimientos acerca del acuerdo final e insuficientes niveles de gestión ante las

organizaciones gubernamentales para la consecución de soluciones a problemas y necesidades particulares de los grupos étnicos y sus territorios. Así mismo, en el caso de los cabildos indígenas y los consejos comunitarios afrocolombianos, la mayor limitación se encuentra en la escasez de recursos presupuestales y materiales que permitan la satisfacción de los objetivos propuestos en los mismos; y en el caso de las ONG, fundaciones y organizaciones internacionales, se evidencia poca comunicación y articulación institucional con el gobierno departamental en el desarrollo de acciones tendientes a construir paz.

### **3.3.3 Los Instrumentos Usados para la construcción de Paz Territorial desde el Enfoque Étnico.**

Para el cumplimiento de cada uno de los 6 puntos del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, se han dispuesto una serie de instrumentos institucionales que agrupan diversas acciones gubernamentales. Debido a la necesidad de desarrollar algunos puntos del acuerdo final, se desarrollan tres instrumentos institucionales para la construcción de paz territorial, los cuales son: reforma agraria rural integral, sustitución de cultivos de uso ilícito y el cierre de brechas socioeconómicas en aquellos municipios más afectados por el conflicto armado.

- Los programas de desarrollo con enfoque territorial – PDET, creados por el Decreto 2366 de 2015 y coordinados por la Agencia para la Renovación del Territorio – ART en su etapa de construcción y ejecución.
- El programa nacional integral de sustitución de cultivos de uso ilícito – PNIS, creado por el Decreto 896 de 2017 y coordinados por la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos adscrita a la Alta Consejería Presencial para el Posconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica.
- Las zonas más afectadas por el conflicto armado – ZOMAC, creado por la Ley 1819 de 2016 (reforma tributaria estructural de 2016) en su parte número XI que tiene como finalidad fomentar temporalmente el desarrollo económico-social y los temas organizativos de las comunidades Indígenas, afrodescendientes, raizales y palenqueras de las zonas más afectadas por el conflicto armado buscando cerrar la brecha económica y social entre estas comunidades y el resto del país.

**La acción pública para la construcción de paz desde los territorios:**  
*Análisis del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” del PDD 2016 – 2019.*

A pesar de que cada uno de estos tres instrumentos institucionales poseen lógicas de orden nacional, puesto que están coordinados por instituciones gubernamentales de esta orden, la Gobernación del Cauca por medio de la Secretaria de Gobierno y Participación y su programa “Cauca, Diverso e Intercultural” adelanta labores de pedagogía sobre el acuerdo final y particularmente sobre estos tres instrumentos cruciales durante el posconflicto, con el objetivo de empoderar a las comunidades afrodescendientes e indígenas y hacerlos participes de cada uno de ellos, por medio de la articulación con la Agenda de la Renovación del Territorio – ART, la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos y los 42 municipios del departamento del Cauca.

El programa “Cauca, Diverso e Intercultural” ha hecho énfasis en la necesidad de desarrollar un ejercicio pedagógico que enmarque el momento de construcción de la paz, iniciando acciones estratégicas a fin de resaltar, reflexionar y debatir desde la región los escenarios de posconflicto a partir de una visión integral (Miller, 2018), y en donde estos tres instrumentos son los elementos articuladores de esta estrategia pedagógica para la construcción de paz en el departamento del Cauca.

**3.3.3.1 Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET**

Los programas de desarrollo con enfoque territorial – PDET son instrumentos derivados de los acuerdos de paz para el cumplimiento del punto uno del acuerdo final. Estos planes contribuyen a dar mayor celeridad en los planes nacionales para la reforma rural integral, al fortalecimiento y empoderamiento comunitario, consolidar territorios como escenarios de convivencia y reconciliación y el reconocimiento y liderazgo de las autoridades territoriales (Penagos, 2016). Estos programas consolidan visiones del territorio proyectadas a 15 años y tienen como objetivo primario la consolidación de capacidades institucionales en los territorios para la garantía de derechos por parte del Estado a las comunidades.

Los municipios priorizados por el PDET son aquellos que poseen los más altos niveles de pobreza, más afectados por el conflicto, mayor presencia de economía ilícita y con más débil presencia institucional (Penagos, 2016). En caso del departamento del Cauca hay 20 municipios priorizados por el PDET, divididos en la región Norte del Cauca y Alto Patía: Argelia, Balboa, El Tambo, Mercaderes, Patía, Buenos Aires, Caloto, Jámalo, Miranda,

Morales, Piendamó, Santander de Quilichao, Suarez, Toribio, Caldono, Corinto, Cajibío; y la región Pacífico Medio: Guapi, López de Micay y Timbiquí (Penagos, 2016).

Puesto que en estos municipios se encuentra una gran población étnica, tanto afrodescendientes como indígenas, los PDET también están pensados con un enfoque étnico, por el cual, toda acción que se pretenda realizar deberá contemplar un mecanismo especial de consulta para su implementación, con el fin de incorporar la perspectiva étnica y cultural en el enfoque territorial, orientados a la implementación de los planes de vida, etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial o sus equivalentes de los pueblos étnicos (Alto Comisionado para la Paz, 2016).

### **3.3.3.2 Programa Nacional Integral de PNIS**

El programa internacional de sustitución de cultivos de uso ilícito – PNIS, es una apuesta desarrollada para resolver el fenómeno de las drogas ilícitas de la mano con las comunidades, los cuales integran acciones como obras de infraestructura de ejecución rápida, sostenibilidad y recuperación ambiental, fortalecimiento de la propiedad, planes para la zonas apartadas y con baja concentración de población e implementación de PNIS en parques nacionales (Alta Consejería para el Posconflicto, 2017).

Dentro del PNIS se encuentran los planes de atención inmediata, los cuales tienen dos componentes: el componente familiar enfocado con medidas para los núcleos familiares de cultivadores, los cuales constan de 1.000.000 de pesos durante 12 meses para las actividades de sustitución de cultivos ilícitos, 1.800.000 por una sola vez para la implementación de proyectos de auto sostenimiento y seguridad alimentaria, 9.000.000 de pesos por una sola vez para adecuación y ejecución de proyectos de ciclo corto e ingreso rápido, y 10.000.000 millones de pesos al mes por un año para los recolectores que se comprometan y cumplan actividades de interés comunitario; y el componente comunitario, que consta de guarderías infantiles rurales, construcción y dotación de comedores escolares y suministro de víveres, mecanismos de información para facilitar el acceso a oportunidades laborales, programas contra hambre para la tercera edad, programas para la superación de la pobreza y generación de ingresos y brigadas de atención básica en salud.

En cuanto a los grupos étnicos, se garantizará la participación efectiva y consulta de las comunidades y organizaciones representativas de los pueblos étnicos en el diseño y

ejecución del PNIS, incluyendo los planes de atención inmediata respecto de los territorios de los pueblos étnicos. En cualquier caso, el PNIS respetará y protegerá los usos y consumos culturales de plantas tradicionales catalogadas como de uso ilícito. En ningún caso se impondrán unilateralmente políticas de uso sobre el territorio y los recursos naturales presentes en ello (Alto Comisionado para la Paz, 2016).

### ***3.3.3.3 Zonas más afectadas por el Conflicto Armado ZONAC***

Las zonas más afectadas por el conflicto armado – ZOMAC están constituidas por el conjunto de municipios que son considerados como más afectados por el conflicto y que para el efecto fueron definidos por el Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación y la Agencia de Renovación del Territorio, para fomentar temporalmente el desarrollo económico-social, el empleo y las formas organizadas de los campesinos, comunidades indígenas y afrodescendientes, raizales, palenques y productores rurales().

Además, se establece incentivos tributarios para cerrar las brechas de desigualdades socioeconómicas en las ZOMAC, correspondientes al impulso sobre la renta y complementarias (). Los beneficios tributarios aplicaran únicamente a aquellas sociedades que inicien su actividad económica principal a partir de la promulgación de la reforma tributaria.

En el departamento del Cauca fueron definidos los siguientes Municipios como ZOMAC: Argelia, Balboa, Buenos Aires, Cajibío, Caldono, Caloto, Corinto, El Tambo, Florencia, Guapí, Jambaló, López de Micay, Mercaderes, Miranda, Morales, Patía, Piamonte, Piendamó, Santa Rosa, Santander de Quilichao, Suárez, Timbiquí y Toribio.

Como ya se planteó anteriormente, en estos Municipios vive gran cantidad de la población étnica del departamento, por lo tanto, los ZOMAC, los tocan directamente y todas las acciones que se realicen deben estar pensadas en los grupos étnicos que conviven en estas regiones.

En este sentido, se garantizarán la perspectiva étnica y cultural, las condiciones jurídicas vigentes de la propiedad colectiva, los mecanismos para la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente. Se observarán también la integralidad de la territorialidad y sus dimensiones culturales y

espirituales, la protección reforzada a los pueblos en riesgo de extinción y sus planes de salvaguardas (Alto Comisionado para la Paz, 2016).

#### **3.3.3.4 Encuentro de todos los sectores de paz y el desarrollo del Cauca.**

Como hemos mencionado a lo largo del documento, el posconflicto plantea más retos próximos que beneficios inmediatos, pues este es un esfuerzo permanente y de desarrollo paulatino para la transformación de nuestros territorios, en especial aquellos más afectados por el conflicto armado.

El departamento del Cauca es una de las zonas más afectadas por el conflicto armado interno, en donde se conjugan brechas socioeconómicas con un crecimiento del 45% en el cultivo de uso ilícito, pasando de 8.660 a 12.595 hectáreas de 2015 a diciembre del 2016 (Ponce, 2016); lo cual plantea dificultades y escenarios complejos para el desarrollo de los 3 instrumentos institucionales para la construcción de paz territorial.

En primer lugar, con respecto a los PDET, la principal problemática a la que se enfrenta nuestro Departamento tiene que ver con el desequilibrio en la priorización de los municipios objeto de estos programas. El Cauca posee 20 municipios priorizados como PDET, sin embargo, la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verifico a la implementación del acuerdo final – CSIVI, encargada de establecer los criterios para la priorización y selección de estos municipios, ha dejado por fuera municipios como Santa Rosa, en donde las autoridades locales calculan que un 30% de la población del municipio se desplazó hacia Popayán y municipios del Huila y Putumayo en búsqueda de refugio y nuevas oportunidades (El Nuevo Liberal, 2016).

En segundo lugar, con respecto a los PNIS, se presentan diversas situaciones que tornan complejos los escenarios de socialización y participación de las comunidades, en donde la erradicación voluntaria dependerá de los avances y los acuerdos municipales para la sustitución (Ponce, 2016). De este modo encontramos dos situaciones: por un lado, la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos desarrollando procesos de concertación para la sustitución voluntaria de estos cultivos, pero paralelamente el Ejército Nacional ejecuta labores de erradicación sin la previa concertación para la elaboración de acuerdos municipales, situación que ha generado confrontación entre la comunidad, las instituciones gubernamentales y el Ejército Nacional.

**La acción pública para la construcción de paz desde los territorios:**  
*Análisis del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” del PDD 2016 – 2019.*

Por otro lado, encontramos que los campesinos que han suscrito los acuerdo municipales para la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, poseen enormes dificultades a la hora de dedicar sus labores al cultivo de otros productos agrícolas; por ejemplo la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos – ANUC denuncia que en el municipio de Santander de Quilichao está en expansión la siembra de piña por parte de grandes empresarios foráneos que han desplazado en la producción y comercialización a los campesinos y pequeños productores(Ponce, 2016).

En tercer lugar, con respecto a las ZOMAC, la problemática radica por la poca correspondencia y pertinencia de los municipios priorizados como zonas más afectadas por el conflicto, en Colombia 356 municipios fueron elegidos como ZOMAC, por el Ministerio de Hacienda, el Departamento de Planeación y la Agencia de Renovación de Territorios – ART, con base en un estudio de porcentajes por municipios más afectados por el conflicto armado. En el departamento del Cauca se establecieron 23 municipios que entran a la lista nacional de municipios priorizados como ZOMAC.

Frente a estas serias problemáticas que vuelven complejo el desarrollo de la construcción de paz en el departamento del Cauca, la Gobernación del Cauca ha tenido la propuesta de consolidar una red de actores con el objetivo de “convocar al dialogo a las fuerzas vivas del departamento del Cauca alrededor de la perspectiva de la implementación del acuerdo final de paz y en torno a un proyecto de Caucanidad que impulse iniciativas de desarrollo y reconciliación en los territorios”(Ponce, 2016),

Mitigando las dificultades que puedan surgir en el proceso de implementación del acuerdo final en nuestro departamento y convocando a buscar soluciones conjuntas frente a los problemas del Cauca en materia socioeconómica.

Retomando experiencias pasadas, como la convocatoria a sectores empresariales y organizaciones sociales en búsqueda de canales de dialogo intersectorial y soluciones a las distintas conflictividades que afectan al departamento, realizada en Santander de Quilichao, el 29 de noviembre de 2013(PNUD, 2014); el actual gobierno departamental convocó y desarrollo el ‘Encuentro de todos los sectores por la paz y el desarrollo del Cauca’, el cual contó con la participación de los congresistas del departamento del Cauca, los 42 alcaldes

**La acción pública para la construcción de paz desde los territorios:**  
*Análisis del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” del PDD 2016 – 2019.*

municipales, los presidentes de los 42 consejos municipales, los 13 diputados de la asamblea departamental, voceros de los partidos políticos, rectores de la universidades privadas y públicas del departamento, iglesias, diversas organizaciones afrocolombianas e indígenas, gremios y empresarios, jóvenes y la fuerza pública(Ponce, 2016).

Con este espacio, catalogado como uno de los eventos políticos más importantes del año, se persiguió colocar a tono a toda la institucionalidad y la sociedad caucana en general incluyendo los grupos indígenas y afrodescendientes, sobre objetivos comunes que permitan dar pasos hacia el desarrollo social, económico y cultural del departamento del Cauca(Ponce, 2016); consolidando así el papel articulador de la Gobernación del Cauca específicamente su programa “Cauca, Diverso e Intercultural” con el Gobierno Nacional, y la sociedad caucana por medio de sus diversas expresiones sociales, políticas, culturales, religiosas y de cosmovisión, para la búsqueda de consensos y soluciones comunes a los nuevos retos que demanda el posconflicto en el departamento para lograr la tan anhelada paz territorial.

#### **4. LA ACCIÓN PÚBLICA Y EL ENFOQUE ÉTNICO EN LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ DESDE LOS TERRITORIOS**

El en presente capítulo se pretende realizar una reflexión de los conceptos anteriormente definidos que fueron de vital importancia para el logro de la pasantía profesional en la Gobernación del Cauca. Esto con la intención de articular los presupuestos teóricos con la evidencia empírica para que estos conceptos no se queden solo en una base teórica, sino que tengan su fundamento en la reflexión sobre la realidad de los grupos étnicos y su relación con el gobierno departamental.

El primer concepto a relacionar será el de políticas públicas. Estas han sido entendidas como programas y acciones de gobierno que buscan dar respuesta a las diversas demandas de la sociedad. En el caso particular del Programa Departamental “Cauca, Diverso e Intercultural” y sus diferentes acciones son planteadas por la necesidad del reconocimiento y la participación de los diferentes grupos étnicos que conviven en el departamento del Cauca y persiguen un objetivo determinado, el cual es “Implementar estrategias para el reconocimiento y promoción social, política, cultural e inclusión de los pueblos indígenas y de las comunidades Afrocolombianas en el Departamento” (Gobernación del Cauca, 2015, p. 37). Se plantea la inclusión como el reconocimiento de nuestra diversidad, teniendo en cuenta la armonización y aceptación de las diversidades étnicas, culturales y territoriales, así como, el respeto por las distintas formas de gobierno.

Pero llegar al reconocimiento de las necesidades e importancia de la participación de los grupos indígenas y afrocolombianos ha sido un proceso de décadas y resistencia, para pasar de ser objetos de política pública a sujetos de derecho y, de esta forma, potenciar el derecho a la autonomía de los grupos étnicos.

Este derecho es entendido como la facultad de los grupos étnicos de diseñar su proyecto integral de vida, en el que deciden su destino, considerando su pasado cultural y su realidad actual para prever un futuro sostenible de conformidad con sus usos y costumbres. También este derechos considerado como la facultad que tienen de organizar y dirigir su vida interna de acuerdo con sus propios valores, instituciones y mecanismos dentro del marco del Estado del cual forman parte. Sin embargo, para la materialización de este derecho es

**La acción pública para la construcción de paz desde los territorios:**  
*Análisis del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” del PDD 2016 – 2019.*

importante tomar en cuenta el contexto sociocultural de los grupos indígenas y afrocolombianos del Cauca.

El contexto sociocultural es de suma importancia para comprender cualquier tipo de accionar de los grupos étnicos, asimismo, es importante para entender el surgimiento de los movimientos indígenas y afrocolombianos y todas las acciones que han tenido que realizar hasta llegar a su empoderamiento político. Pero, sobre todo, el contexto sirve para comprender que poseen diferentes culturas, lenguajes, costumbres, religiones, organizaciones, todas ellas encaminadas a las diferentes formas de comprender el mundo.

Respecto a este punto, el programa “Cauca, Diverso e Intercultural” se dio a la tarea de realizar un diagnóstico con enfoque territorial y poblacional (población afrodescendiente e indígena), resaltando las potencialidades sectoriales por subregión, para garantizar un pleno reconocimiento de la diferencia y el compromiso del programa por trabajar mano a mano con las comunidades -tanto indígenas como afrodescendientes- en el mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, ya que de esta manera sería posible la consolidación de un Cauca como territorio de paz (Gobernación del Cauca, 2015, p. 42).

Con el reconocimiento del contexto sociocultural de los grupos étnicos que cohabitan en el departamento, y en la medida en que se identifique la diversidad -entendida como las distintas maneras de comprender el mundo- avanzamos en la construcción de un Cauca más democrático. El reconocimiento a la diferencia cultural, a los saberes y el pensamiento propio de los pueblos y comunidades étnicas nos permiten enriquecer los procesos participativos que se implementan en las instituciones e identificar elementos fundamentales para desarrollar proyectos y procesos innovadores. La construcción de ideas novedosas, a partir de las enseñanzas que estos pueblos nos brindan, nos proporciona un valor agregado para reaprender, reconstruirnos y transformar nuestra realidad por medio del reconocimiento y la participación política étnica.

Por lo tanto, la participación étnica también fue relevante para que el programa “Cauca, Diverso e Intercultural” se estableciera como una política pública relevante. Ya que se realizaron encuentros subregionales de concertación, en los cuales se desarrollaron mesas de trabajo para cada uno de los sectores donde se establece la presencia de consejos

**La acción pública para la construcción de paz desde los territorios:**  
*Análisis del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” del PDD 2016 – 2019.*

comunitarios afrodescendientes o cabildos indígenas con la necesidad de indagar sobre las necesidades y posibles soluciones en orden de prioridad (Gobernación del Cauca, 2015, p. 33). Esto en función de que es de suma importancia que los programas y acciones del gobierno departamental surjan de una dialogo mutuo entre el Estado y la comunidad indígena y afrodescendiente,teniendo en cuenta los criterios de oportunidad, calidad y transparencia.

Pero la participación étnica no solo se limita a ser objetos de derechos, sino que buscan una participación más activa en los procesos de toma de decisiones públicas con el uso de un marco legislativo e institucional más propicio para el reconocimiento de sociedades verdaderamente multi-étnicas, multi-lingüísticas, y pluri-culturales. Simultáneamente, los movimientos étnicos comenzaron a participar más activamente en las instancias de política nacional e internacional, captando la atención pública sobre los obstáculos que los afectan en la lucha por la protección de sus tierras, culturas y comunidades.

Los grupos étnicos del departamento del Cauca enfrentan desafíos importantes, como encontrar maneras para reducir los altos índices de pobreza y desigualdad, la implementación y fiscalización de la legislación nacional y los acuerdos internacionales que reconocen los derechos territoriales y de protección a los recursos naturales, también luchan por obtener más autonomía y una mayor injerencia en los procesos de toma de decisión a nivel departamental.

La participación y reconocimiento de los grupos étnicos es de vital importancia para la legitimación de las instituciones del Estado y de la democracia en general, ya que en función de los recientes hechos políticos que han tenido lugar en nuestro país, como la firma del acuerdo final para la terminación del conflicto con las FARC y el logro del capítulo étnico en dicho acuerdo, se presenta una creciente visibilidad e importancia de los pueblos indígenas y afrocolombianos como actores políticos determinantes y titulares de varios derechos ligados al principio de protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación.

Con el objetivo de comprender un fenómeno tan complejo como lo es la acción gubernamental y su relación con el contexto sociocultural del departamento, se da la

necesidad de fundamentar nuestro análisis sobre el enfoque cognitivo a fin de pensar en los fundamentos ideológicos de las políticas públicas y sus posibles transformaciones. El enfoque cognitivo es entendido como las visiones del mundo, los mecanismos de formación de identidades y los principios de acción que también buscan establecer la naturaleza de los problemas.

En este sentido, plantear nuestra investigación en términos de ideas permite también identificar dimensiones cognitivas y normativas del objeto analizado. Queda claro que el contexto sociocultural de las poblaciones indígenas y afrocolombianas es de vital importancia para la perspectiva cognitiva, ya que esta se construye del conocimiento, las ideas, las representaciones y las creencias sociales. Como ya es sabido los grupos étnicos están caracterizados por la existencia de ancestros y una historia en común, se distinguen y se reconocen por tradiciones y rituales compartidos, rasgos culturales como la lengua, la gastronomía, la música, la danza y, principalmente, por tener instituciones sociales consolidadas con representación política.

En cuanto a la dimensión normativa del enfoque cognitivo nos referimos a todas las políticas públicas, planes de gobierno y programas de gobierno que surgen como respuesta a las necesidades diferenciales de los grupos étnicos. Desde este punto de vista, el programa departamental “Cauca, Diverso e Intercultural” corresponde a esta dimensión sensible a la diferencia étnica y cultural. Puesto que al desarrollarse un enfoque cognitivo que tiene en cuenta las diferentes visiones del mundo, los mecanismos de enunciación de identidades y los principios de acción, se permite la formulación e implementación de esta política pública desde la relación y construcción con las comunidades (tanto afrodescendientes como indígenas). Construcción que tiene en cuenta sus diferentes cosmovisiones y tipos de organización para llevar a cabo un campo de acción y reflexión de los gobiernos, donde no solo se piensa de forma legal y formal sino también en un sentido cognitivo, teniendo en cuenta las diferencias vivenciales, poblacionales y culturales.

Como anteriormente fue esbozado, el enfoque cognitivo no pertenece a un campo unificado sino más bien responde a una multiplicidad de perspectivas tanto teóricas como metodológicas y posee tres corrientes que buscan explicar la influencia ejercida por las

**La acción pública para la construcción de paz desde los territorios:**  
*Análisis del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” del PDD 2016 – 2019.*

normas sociales globales sobre los comportamientos particulares y el encaminamiento de las políticas públicas regionales.

La primera corriente y la que desarrollaremos es la representada por los trabajos de Jobert y Muller conocida como noción de “referencial” que se entiende como una imagen de la realidad social a través del prisma de las relaciones de hegemonía sectorial y global. Cuando hablamos de la realidad social a través del prisma de las relaciones de hegemonía nos planteamos que la noción de “referencial” posee dos dimensiones, sobre las cuales se puede entender el referencial como un proceso de caracterización y definición más abstracta, o en otro caso, supone una dimensión más dinámica con la creación de acciones específicas en políticas públicas.

Desarrollando la segunda dimensión, el programa “Cauca, Diverso e Intercultural” adelantó sus propias acciones y estrategias encaminadas a “el reconocimiento y promoción social, política, cultural e identitaria de los pueblos indígenas y de las comunidades afrodescendientes en el Departamento del Cauca” (Gobernación del Cauca, 2015, p. 46). Estas acciones comprendían la implementación de una estrategia integral para el fortalecimiento de los procesos de reconocimiento y desarrollo de los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes.

En el caso particular del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” se pretende ver la realidad social de las comunidades indígenas y afrodescendientes, desde el reconocimiento de sus derechos para lograr entender al otro desde su diferencia: “la existencia de un estado social de derecho, nos obliga a pensar las decisiones políticas de manera inclusiva y a trabajar por consolidar un proceso de auto-reconocimiento desde su construcción cultural identitaria” (Gobernación del Cauca, 2015, p. 34). El programa departamental se comprometió a reconocer, respetar y procurar la armonización integral de estas comunidades diferenciadas para sentar las bases de una paz territorial en estos escenarios de lucha y conflicto histórico casi permanente.

Puesto que los referenciales de política, sirven para explicar el origen de la acción pública, este será el siguiente concepto a desarrollar. La acción pública hace referencia a la interacción de los ámbitos del Estado y de la sociedad, por lo que la puesta en marcha de

**La acción pública para la construcción de paz desde los territorios:**  
*Análisis del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” del PDD 2016 – 2019.*

políticas públicas debe encontrar una respuesta en la sociedad civil y las empresas, o sea que, para lograr una acción pública exitosa es necesaria la convergencia entre un Estado multicultural y las demandas de los grupos étnicos.

Cabe resaltar que el cambio a un Estado multicultural no fue algo que se presenció solo en Colombia con la Constitución Política de 1991, esta transformación se desarrolló en otros países de América Latina como: Argentina en 1994 y Ecuador en 1998. Estos cambios surgen ya que las constituciones suelen ser remplazadas o sometidas a revisiones que transforman las reglas fundamentales del régimen político en países que experimentan transiciones de régimen y en la mayoría de las nuevas democracias del mundo.

Los cambios constitucionales que surgieron a partir de 1991 han introducido reglas más incluyentes para las poblaciones afrocolombianas e indígenas como grupos étnicos que merecen un trato diferenciado, puesto que se proclama que nuestro país es una república pluralista, que reconoce la autonomía de las entidades territoriales y protege la diversidad étnica y cultural, dando paso al reconocimiento de derechos básicos donde la diferencia se valora, otorgando el respeto de estos pueblos étnicos como bases y fundamentos de la nación colombiana.

En la constitución de 1886 ni siquiera se menciona a los grupos étnicos y se señalaba que la nación colombiana se reconstituía como una república unitaria y que la religión católica era un elemento esencial del orden y reproducción social, por lo tanto, solo eran aceptados los cultos y prácticas que no fueran contrarios a la moral cristiana, desconociendo la libertad de culto y las diferentes cosmovisiones y culturas.

Estas pocas normas marcaron uno de los cambios más importantes que introdujo el proceso constituyente de 1991: el paso de la idea de que la constitución de orden nacional solo podría ser por la imposición de valores homogéneos -como la religión católica desde un centro de poder- a la tentativa de elaborar colectivamente una identidad nacional, a partir del reconocimiento de nuestra enorme diversidad cultural, étnica y regional.

Cabe resaltar que las reformas realizadas por la Constitución de 1991 procuraron unas mejores condiciones para las prácticas democráticas de los grupos étnicos, a través de

iniciativas como actividades de la participación de la sociedad y creación de infraestructura para la sociedad.

Las condiciones para las prácticas democráticas no surgen solo del cambio que significó la reforma institucional y políticocolombiana, sino también, del fortalecimiento étnico. Las diversas organizaciones indígenas y afrocolombianas fueron conformando, poco a poco, una red de organizaciones de base étnica, desde niveles locales hasta niveles regionales y nacionales, por lo cual, los dirigentes nacionales pusieron especial cuidado en la articulación de todos los niveles políticos, sociales y étnicos en sus organizaciones.

Se empezó a gestar una idea reivindicativa de los grupos étnicos, donde el Estado propuso fortalecer el desarrollo de la conciencia de su particularidad cultural y de los derechos que de ella se desprenden, con lo cual, se empezaron a proponer una serie de demandas de los grupos étnicos a las instituciones estatales. Creando así una nueva relación entre los grupos étnicos y el Estado Colombiano donde se pasa del olvido y la marginación a la perfilación de formas e instancias de relación, participación y acciones conjuntas de desarrollo social, cultural, económico y político.

De esta forma, los pueblos indígenas y afrocolombianos, como nuevos actores en la política nacional y mediante sus diversas participaciones han demostrado que son capaces de vivir en democracia. Con sus movilizaciones y protestas populares, dialogando con los gobiernos, ejecutando proyectos de desarrollo, practicando formas tradicionales de gobierno local, participación en gobiernos locales, creando partidos y doctrinas políticas propias, participando en procesos electorales, formando parte de los parlamentos nacionales, y participando en instituciones centrales de gobierno, son algunos ejemplos de su lealtad democrática.

El sentido de su participación política tiene como base un paquete de propuestas para negociarlas con los gobiernos y plasmarlas en nuevas leyes y reformas constitucionales que incluyen sus derechos tradicionalmente desconocidos o, en algunos casos, subestimados. Un claro ejemplo del nuevo tipo de gobierno y la participación de los grupos étnicos en los estamentos departamentales es el programa “Cauca, Diverso e Intercultural” que se presenta como una gestión de cooperación entre actores, para la producción de políticas

**La acción pública para la construcción de paz desde los territorios:**  
*Análisis del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” del PDD 2016 – 2019.*

públicas para los grupos étnicos de acuerdo a sus necesidades particulares, tomando como referencia el enfoque territorial. En este sentido, el programa ya mencionado posee herramientas en acción pública diferenciada por su capacidad de crear y llevar a cabo procesos con un enfoque étnico y territorial, buscando “Proyectar una administración departamental con mayor presencia e impacto en los territorios, la cual podrá identificar conflictos, generar incidencia y construir espacios de diálogo, resolución pacífica de los conflictos, restitución de garantías y derechos, y reducción de vulnerabilidad poblacional” (Gobernación del Cauca, 2015).

Por su parte, los grupos étnicos han avanzado en sus procesos de desarrollo, como lo son la construcción de sus Planes de Vida y Agendas de etno-desarrollo, mediante la articulación de manera interétnica e intercultural con el objetivo de crear estrategias de desarrollo para sus grupos en el orden regional. Las organizaciones indígenas, afrodescendientes y campesinas del Norte del Cauca han construido el Plan Estratégico de Desarrollo del Norte del Cauca (PEDENORCA), mientras que en el sur las comunidades Afro construyeron el Plan de Vida de las Comunidades Afro de la Cuenca del Río Patía, en las diferentes subregiones existen grupos étnicos con sus iniciativas organizativas propias con las que pretenden mejorar su calidad de vida.

Pero ese esfuerzo de las organizaciones y las comunidades requiere que sus iniciativas sean apoyadas y reconocidas por los entes del gobierno, del orden municipal, departamental y nacional, lo que supone una gestión y cooperación entre actores para que juntos conciban, planifiquen e implementen acciones de desarrollo desde lo local, diferenciadas para cada población con enfoque étnico, teniendo en cuenta sus diferencias de cosmovisión.

El gobierno también ha construido procesos de reconocimiento para los pueblos indígenas y para las comunidades afrodescendientes, en el orden nacional y departamental; iniciativas tanto del gobierno como de las comunidades deben ser engrandadas, articuladas de tal manera que permita crear un ambiente de armonía que se materialice en acciones afirmativas para los grupos étnicos del departamento.

Cabe resaltar que el enfoque diferencial y, específicamente, el enfoque étnico son dos conceptos transversales para el desarrollo de este documento, es en este sentido que toma

**La acción pública para la construcción de paz desde los territorios:**  
*Análisis del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” del PDD 2016 – 2019.*

importancia en el Plan de Desarrollo “Cauca: Territorio de Paz”, como una iniciativa que busca la igualdad establecida en la Constitución Política y visibiliza las prácticas de inclusión e igualdad de oportunidades para los grupos étnicos, sectores sociales y poblacionales.

De esta forma, el programa “Cauca, Diverso e Intercultural”, ha sido formulado con un enfoque diferencial con perspectiva Territorial (supra departamental y sub-regional) y Poblacional para los grupos afrocolombianos e indígenas que por su condición mayoritariamente rural fueron afectados por el conflicto armado, puesto que necesitan un trato especial no solo por su condición étnica sino también por su condición de víctimas, sentando las bases institucionales de un proyecto comprometido con la construcción social de la paz, a través del fortalecimiento institucional, la transparencia, el diálogo permanente, el respeto por la biodiversidad y la multiculturalidad acordes con las características de cada subregión (Gobernación del Cauca, 2015, p.29).

Se propone una armonización territorial de los sectores, grupos sociales y poblacionales del departamento, reconociendo como prioritario el establecimiento de vínculos institucionales entre las herramientas de gestión pública definidas por el gobierno nacional y las diferentes cosmovisiones condensadas en los proyectos de vida de las comunidades indígenas que cohabitan en el departamento, así como los lineamientos de los Consejos Comunitarios de la población afrodescendiente en la región, además de los distintos sectores y organizaciones campesinas como sujetos políticos.

Por lo tanto, se plantea que el reconocimiento de las diferencias poblacionales y de la riqueza cultural propia del departamento, son una apuesta política del Plan de Desarrollo “Cauca: Territorio de Paz”, entendiendo la cultura como una quinta dimensión del desarrollo y en búsqueda de una articulación de acciones contundentes para favorecer siempre la diversidad y pluriculturalidad en todos los ámbitos para bienestar y progreso de toda la población del departamento.

Finalmente, podemos plantear que el Plan de Desarrollo Departamental “Cauca: Territorio de Paz”, y más específicamente su programa “Cauca, Diverso e Intercultural” busca dar cabida a la diferencia étnica y cultural y al reconocimiento del posicionamiento político de

**La acción pública para la construcción de paz desde los territorios:**  
*Análisis del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” del PDD 2016 – 2019.*

los diferentes grupos étnicos que cohabitan en el departamento del Cauca (afrocolombianos e indígenas), ya que se plantea que la paz territorial también requiere de un acercamiento a las particularidades de todos los caucanos.

En clave de diálogo, convivencia y resolución pacífica de los conflictos, el Plan de desarrollo “Cauca: Territorio de Paz”, con su programa “Cauca, Diverso e Intercultural” y desde su enfoque Étnico Diferencial, busca la armonización de los distintos grupos étnicos en la región: indígenas y afrocolombianos. Ya que el reconocimiento de las poblaciones étnicas obligó a la Gobernación del Cauca a pensar las decisiones políticas de manera inclusiva y a trabajar por consolidar un proceso de auto-reconocimiento desde su construcción cultural identitaria, patrimonio de la región, pero también a reconocer al otro en su diferencia (Gobernación del Cauca, 2015, p. 34).

Por tanto, se plantea que el compromiso por el reconocimiento, respeto y armonización integral permitirá sentar las bases de una paz territorial en escenarios de lucha y conflicto histórico casi permanente. Lo anteriormente planteado se sustenta en que el programa “Cauca, Diverso e Intercultural” está fundamentado bajo la idea de “una modalidad específica de transformación de conflictos [...] es el enfoque territorial de construcción de paz el que permite evidenciar la necesidad de construir paz desde los territorios y las regiones más afectadas por la violencia” (PNUD, 2014). Desde esta perspectiva, la manera en la que se implemente dicho programa determinará el éxito o fracaso del enfoque diferencial desde la concepción del fortalecimiento de la diversidad como un principio fundamental para alcanzar la paz tanto en el Cauca como en el resto de Colombia.

## **5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Finalmente podemos establecer tres grandes conclusiones a partir del análisis del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” para la construcción de paz territorial del Plan de Desarrollo Departamental “Cauca: Territorio de Paz” 2016 – 2019, por medio del análisis de las políticas públicas, y de las disertaciones que hemos planteado alrededor de conceptos como el enfoque étnico, la inclusión social, la participación étnica, la acción pública y la acción pública territorial, las cuales responden a cada uno de los tres objetivos del presente análisis.

La primera tiene que ver con los marcos referenciales que orientan el programa “Cauca, Diverso e Intercultural” enmarcada en las dinámicas institucionales que demandan, por un lado, los convulsionados cambios del Estado como respuesta a una creciente democratización de la sociedad y, con ello, el reconocimiento de los derechos para los grupos étnicos. Por otro lado, por la necesidad que plantea la construcción de paz en poblaciones tan afectadas como los pueblos afrocolombianos e indígenas por el conflicto armado, la adopción de mecanismos de relación entre los grupos étnicos y el Estado, que contribuya a generar, en primer lugar, la gobernabilidad y gobernanza para la paz, pero también que permita, en segundo lugar, el tránsito de diversas acciones de gobiernos encaminadas a garantizar la inclusión y participación de estos grupos.

En este sentido, nuestra primera conclusión es una respuesta afirmativa respecto a la transformación que han sufrido los marcos referenciales para abordar el asunto de los grupos étnicos y ser acordes con su contexto socio-cultural, puesto que este cambio surge del Estado con la constitución de 1991 y por el reconocimiento de la diversidad étnica, desarrollándose también a un nivel local con el programa ya mencionado. Se debe tomar en consideración que los marcos referenciales no solo deben ser entendidos como normativas, sino que deben tener en consideración el contexto caucano de multiculturalidad atravesado por el conflicto armado que ha generado afectaciones a los grupos étnicos y, en este sentido, es donde se les reconoce un trato diferencial.

La segunda conclusión se relaciona con el papel del Enfoque Étnico al interior del programa “Cauca, Diverso e Intercultural”, donde se evidenció que en este programa se reconoce la diversidad étnica y cultural del departamento, expresada en los pueblos

**La acción pública para la construcción de paz desde los territorios:**  
*Análisis del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” del PDD 2016 – 2019.*

indígenas y afrocolombianos que aún viven con muchas necesidades básicas insatisfechas, de ahí se reconoce la importancia que desde la institucionalidad departamental se generen acciones para contribuir a los procesos de reconocimiento, empoderamiento y participación para el mejoramiento de su calidad de vida, mediante la creación de un ambiente de armonía entre el gobierno y las comunidades afrodescendiente e indígenas para el engranaje, articulación y materialización de acciones afirmativas para los grupos étnicos del departamento del Cauca.

Por otra parte, es importante resaltar que desde el Plan de Desarrollo “Cauca: Territorio de Paz”, no se cumple a cabalidad este presupuesto, si bien se propone que el Enfoque Étnico será transversal y de vital importancia para un Cauca con paz territorial, no se le da el lugar a la oficina, ni a sus actividades pues el lugar que se ocupa dentro de la organización es mínimo lo que se evidencia en la falta de presupuesto y la efectividad de las iniciativas de sus funcionarios.

La tercera y última conclusión hace referencia a las acciones que realizó el programa “Cauca, Diverso e Intercultural” en función de la acción pública para la construcción de paz en el territorio caucano, en donde se hizo evidente los fines de la construcción de paz por medio del reconocimiento de la diversidad cultural y de la pluralidad política de los grupos étnicos, se les otorga mayor participación y se les repara como víctimas del conflicto armado. Lo cual ha respondido directamente a unos cambios concretos en el relacionamiento social y político del Estado, producto del contexto sociopolítico que hoy atraviesa Colombia y que, hemos mencionado, está enmarcado en una acción pública territorial en clave de construcción de paz desde los territorios caucanos.

Sin embargo, a través de la implementación del programa se evidenció que surgieron retos en relación con la participación de las organizaciones para la implantación de políticas públicas, ya que la dimensión territorial no es la única forma de generar representatividad y no es la más adecuada para el reconocimiento de la diversidad dentro de la diversidad. Puesto que por pertenecer a un grupo étnico no significa que todas las organizaciones son iguales ni que se persigan los mismos fines, por lo tanto, las respuestas no son acordes a las necesidades y realidades de las poblaciones afrocolombianas e indígenas, y su misma diferenciación interna.

## **6. BIBLIOGRAFÍA**

- Aguilar Villanueva, L. (1996). *Estudio introductorio en: El estudio de las políticas públicas*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Arrellano, D & Blanco, F. (2013). *Políticas Públicas y Democracias*. México: Instituto Federal Electoral.
- Arteaga, B. (2012). *Identidades, Enfoque Diferencial Y Construcción De Paz*. Observatorio de Construcción de Paz. Universidad Tadeo Lozano. Bogotá.
- Anderson, J. (1976). *Public Policymaking: An Introduction*, Boston, MA, Houghton-Mifflin Co. pág.3
- Alta Consejería para el Posconflicto . (2017). *Programa Nacional Integral De Sustitución De Cultivos De Uso Ilícito (Pnis)*. Recuperado El 20 De Noviembre De 2018, De Programa Nacional Integral De Sustitución De Cultivos De Uso Ilícito (Pnis): <http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20170503-sustitucion-cultivos/programa-sustitucion-cultivos-ilicitos.html>
- Alto Comisionado para la Paz. (24 de noviembre de 2016). *Acuerdo Final*. Recuperado el 10 de octubre de 2018, de Acuerdo Final: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- Alvares, V. (2007). *Fuentes documentales para el estudio del negro en la región antioqueña*. Fondo Interamericano de Publicaciones de la Cultura Negra de la Américas.
- Agudelo, C. (1999): *Política y Organización de poblaciones negras en Colombia*, Cuadernos de Trabajo CIDSE, No.39, Univalle, Cali, pp. 3-36
- Banco de la Republica. <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/acuerdo-de-paz>
- Barrientos, M. (12 de febrero de 2017). *Participación Social en el Acuerdo Final para la construcción de una Paz Estable y Duradera*. Recuperado el 21 de julio de 2018, de Participación Social en el Acuerdo Final para la construcción de una Paz Estable y Duradera: <http://bdigital.unal.edu.co/64822/136/LauraLigarreto.2018.pdf>
- Cauca, Gobernación del. (2016). *Gobernacion del Cauca*. Retrieved abril 12, 2017, from Secretaria de gobierno y participacion social ¿Quienes somos?: <http://cauca.gov.co/secretaria-gobierno/quienes-somos>
- Cabrero, E. (2005). *Acción Pública y Desarrollo Local*. Mexico D.F.: Fondo de Cultura Economica.
- Cabellaro, H. (11 de octubre de 2016). *Comunidades Indígenas Y Afrocolombianas Y Capitulo Etnico Dentro Del Acuerdo Final En La Habana*. . Bogotá: Comisión De Paz Del Cric.
- Castillo, Luis. (2007): *Etnicidad y Nación: el desafío de la diversidad en Colombia*, Universidad del Valle, Cali

**La acción pública para la construcción de paz desde los territorios:  
Análisis del programa "Cauca, Diverso e Intercultural" del PDD 2016 – 2019.**

- CRIC. (6 de abril de 2016). *Ubicación Geográfica*. Recuperado el 23 de julio de 2018, de Ubicación Geográfica: <http://www.cric-colombia.org/portal/estructura-organizativa/ubicacion-geografica/>
- Dane . (2010). *Indicadores Basicos Departamento del Cauca, Colombia* . Recuperado el 23 de julio de 2018, de Indicadores Basicos Departamento del Cauca, Colombia : [https://www.paho.org/col/index.php?option=com\\_docman&view=download&category\\_slug=datos-y-estadisticas&alias=811-ib-cauca-2010&Itemid=688](https://www.paho.org/col/index.php?option=com_docman&view=download&category_slug=datos-y-estadisticas&alias=811-ib-cauca-2010&Itemid=688)
- Duarte, E. (2007). *Usos políticos de la diferenciación étnica y racial: un estudio de la circunscripción electoral especial*. Recuperado el 23 de octubre de 2018, de Usos políticos de la diferenciación étnica y racial: un estudio de la circunscripción electoral especial: <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-292.html>
- DYE, T. (1976). *Análisis de políticas: qué hacen los gobiernos, qué hacen y qué diferencia hacen*. Alabama: University of Alabama.
- Desarrollo. *Plan departamental de. 2.-2. (2016). Cauca territorio de paz*. Popayan, Cauca: Gobernación del Cauca.
- Escandon, M. (2012). *La participación política étnica antes de 1991*. Obtenido de La participación política étnica antes de 1991: <http://congresovisible.org/agora/post/la-participacion-politica-etnica-antes-de-1991/62/>
- Final, Acuerdo. (2016). *Acuerdo final para la terminacion del conflicto y la construccion de una paz estable y duradera*. La Habana, Cuba.
- George W, J. (1978). *Analisis de Politicas, una perspectiva politica y organizacional* . Londres: Pag 17.
- Giraldo, F. (2007). *Legislación y reglamentación para poblaciones afrodescendientes en Colombia*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos .
- Giraldo, R. (2004). *Introducción a la Colombia Amerindia*. Bogotá: ICAN.
- Gobernacion del Cauca. (23 de febrero de 2012). *Departamento de Cauca*. Recuperado el 14 de julio de 2018, de Departamento de Cauca: <https://www.todacolombia.com/departamentos-de-colombia/cauca.html>
- Gobernación del Cauca. (2016). *Plan de Desarrollo Departamental "Cauca: Territorio de Paz 2016 - 2019"*. Popayán: Gobernación del Cauca.
- ILSA. *Elementos para una caracterización del movimiento social afrocolombiano*. Los Desca en la lucha contra la discriminación racial. Disponible en: <https://ilsaa.files.wordpress.com/2015/02/movimiento-social-afrocolombiano-negro-raizal-y-palenuero.pdf>
- Jaramillo, G. (2005). *Presencia de América en el pensamiento europeo*. Bogotá, : Ediciones Lerner.

**La acción pública para la construcción de paz desde los territorios:  
Análisis del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” del PDD 2016 – 2019.**

- Jaramillo, C. (2005): *El Tratado de Wisconsin: Noviembre 21 de 1902*, disponible en <http://www.banrepultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/septiembre1999/117tratado>
- Jenkins. W. (1978). *Análisis de Políticas: Una Perspectiva Política y Organizacional*, Londres. pág.17
- Jimenez. (15 de marzo de 2016). Los seis puntos que contiene el acuerdo de paz. *Noticias RCN*, pág. 6.
- Laurent, V. (2005). *Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización electoral en Colombia, 1990-1998: motivaciones, campos de acción e impactos*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Instituto Francés de Estudios Andinos.
- Maldonado, D. (2016). *La participacion ciudadana en la construccion de paz territorial en colombia* . Recuperado el 2018, de La participacion ciudadana en la construccion de paz territorial en colombia : [https://redprodepaz.org.co/sabemos-como/wp-content/uploads/2016/05/5\\_La-participacion-ciudadana-en-la-construccion-de-la-paz-territorial-en-Colombia.pdf](https://redprodepaz.org.co/sabemos-como/wp-content/uploads/2016/05/5_La-participacion-ciudadana-en-la-construccion-de-la-paz-territorial-en-Colombia.pdf)
- Martínez, F. (2015). *La Política como Política Publica: Una mirada desde la Acción Publica*. Instituto tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. México.
- Meny, I. & Thoenig..J (1992). *Las politicas publicas*. Barcelona, España: Ariel ciencia politica.
- Mueses, C. *Estado y Movimientos Indígenas en Colombia: Elementos para una aproximación histórica*. Colombia.
- Muller, P. (2000). *Las politicas publicas entre sectores y territorios*. Innovar, revista de ciencias administrativas y sociales.
- Muller, P. (1999). *las politicas Publicas*. Innovar, revista de ciencias administrativas y sociales.
- Müller, P. (1996). *"Cinco retos para el análisis de las políticas públicas"*. Foro: temas, controversias y tendencias en el análisis de políticas públicas, en francés Ciencia Examen de las Políticas, Volumen 46, Número 1
- Miller, A. (2018). *Plan de Desarrollo Departamental Cauca Territorio de Paz* . Recuperado el 2018, de Plan de Desarrollo Departamental Cauca Territorio de Paz : <https://drive.google.com/file/d/0B88B9ZZJsmHkMzVoTHRJX2hhQTA/view>
- Ministerio de Cultura . (2016). *Sistema Nacional de Informacion Cultural* . Recuperado el 22 de julio de 2018, de Sistema Nacional de Informacion Cultural : <http://www.sinic.gov.co/SINIC/ColombiaCultural/ColCulturalBusca.aspx?AREID=3&SECID=8&IdDep=19&COLTEM=216>
- Motta, N. (1992). *Legislación y derechos humanos de las poblaciones indígenas: una sinfonía inconclusa en la constitución colombiana*. Bogotá: Antropología y derechos humanos.

**La acción pública para la construcción de paz desde los territorios:  
Análisis del programa “Cauca, Diverso e Intercultural” del PDD 2016 – 2019.**

- Mosquera, S. (2002). *Las comunidades negras de Colombia, pasadas, presentes y futuras*. Movimiento nacional de los Derechos Humanos de la Comunidades negras. Editorial Lealon. Medellín
- Palomino, S., & Lafuente, J. (10 de noviembre de 2016). *El Gobierno de Colombia y las FARC logran un nuevo acuerdo de paz*. El país .
- Pastoral Afrocolombiana . (23 de marzo de 2016). *Estadísticas de la Población Afrocolombiana*. Recuperado el 22 de julio de 2018, de Estadísticas de la Población Afrocolombiana: <http://axe-cali.tripod.com/estadisticas-c.htm>
- Penagos, A. (junio de 2016). *Lineamientos Operativos para los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial*. Recuperado el 2018, de Lineamientos Operativos para los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: [https://www.rimisp.org/wp-content/files\\_mf/1486404510207LineamientosOperativosparalosProgramasdeDesarrolloconEnfoqueTerritorial.pdf](https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1486404510207LineamientosOperativosparalosProgramasdeDesarrolloconEnfoqueTerritorial.pdf)
- PNUD. (13 de Enero de 2014). *Alianzas Territoriales para la Paz y el Desarrollo. Documento de Proyecto*. Bogota, Bogota D.C., Colombia: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Ponce, E. (28 de octubre de 2016). *Estos son los municipios más afectados por el conflicto armado* . Recuperado el 22 de noviembre de 2018, de Estos son los municipios más afectados por el conflicto armado: <https://colombiacheck.com/datos/especiales/estos-son-los-municipios-mas-afectados-por-el-conflicto.html>
- Puello, J. (2007). *La dimension cognitiva en las politicas publicas, interpelacion politologica*. Perspectiva teoricas, ciencia politica , 30-57.
- Rosih, A. (8 de febrero de 2017). *El Capítulo Étnico de los acuerdos de paz, otro asunto pendiente*. Colombia plural, otro país otro periodismo.
- Ordoñez, A. (2001). *La guerrilla mino la población de Almaguer, Cauca*. Caracol Radio Bogota. Consultado el 13 Marzo 2015. Disponible en: <http://www.caracol.com.co/noticias/judiciales/la-guerrilla-mino-la-poblacion-de->
- Restrepo, E. (2004). *Etnización y multiculturalismo en el Bajo Atrato*, Revista Colombiana de Antropología, Vol. 47 (2), julio-diciembre, pp. 37-68.
- Rojas, U. (2005). *La Acción Pública Administrativa*. Editorial Minerva. Bogotá.
- Salazar, C. (2010). *La evaluacion y el analisis de las politicas publicas*. Revista Opera, 23-51.
- Santos, J. (2 de noviembre de 2016). *Los seis puntos que contiene el acuerdo final entre el gobierno y las farc*. Noticias RCN, pág. 7.
- Sánchez, G. (2010): *Colombia: Violencia y Democracia, Comisión de Estudios sobre la violencia*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

**La acción pública para la construcción de paz desde los territorios:  
Análisis del programa "Cauca, Diverso e Intercultural" del PDD 2016 – 2019.**

- Secretaria de Gobierno y Participación. (2016). *Plan de Desarrollo 2016 - 2019, Cauca*. Obtenido de Plan de Desarrollo 2016 - 2019, Cauca:  
<https://drive.google.com/file/d/0B88B9ZZJsmHkMzVoTHRJX2hhQTA/view>
- Sosa, M. (2016). *Acción pública y desarrollo territorial en Alta Verapaz*. Guatemala: Cara Parens de la Universidad Rafael Landívar.
- Surel, Y. (2000). "El papel de los marcos cognitivos y normativos en la formulación de políticas", en *Revista de Política Pública Europea*, vol. 7, No. 4.
- Tamayo, M. (1991). *Análisis de Política Pública*. Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset .
- Vargas, A. (diciembre de 2015). *Hacia El Posconflicto Armado En Colombia.Transición De La Guerra A La Paz*. Recuperado El 26 De Noviembre De 2018, De *Hacia El Posconflicto Armado En Colombia.Transición De La Guerra A La Paz*:  
[http://pensamiento.unal.edu.co/fileadmin/recursos/focos/piensa-paz/policy\\_papers/documento\\_de\\_politicas\\_publicas\\_6.pdf](http://pensamiento.unal.edu.co/fileadmin/recursos/focos/piensa-paz/policy_papers/documento_de_politicas_publicas_6.pdf)
- Valencia, M. (2014). *Orientación A Las Víctimas Del Conflicto Armado Interno Sobre La Ruta Integral Para La Atención, Asistencia Y Reparación Integral Con Enfoque Diferencial, (Decretos-Ley 4633, 4634 Y 4635, Manual Para Funcionarios Públicos*, Bogotá
- Víctimas, (2013) Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas. *Conceptualización del Enfoque Diferencial*. Proceso de direccionamiento estratégico. Grupo de enfoque diferencial.
- Victimas, (2016.). *Enfoque Etnico, Pueblos Y Comunidades Indígenas, Comunidades Negra*  
Retrieved from  
<https://www.unidadvictimas.gov.co/files/documentosbiblioteca/enfoqueetnico.PDF>