UNA MIRADA A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN EL CATATUMBO

Medición de la calidad y eficacia de instancias de participación con la metodología El Sirirí

FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ

Universidad Francisco de Paula Santander
Ocaña - Colombia

OBSERVATORIO REGIÓN CATATUMBO

Observatorio Socio- Económico y Ambiental

UNA MIRADA A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN EL CATATUMBO

Medición de la calidad y eficacia de instancias de participación con la metodología El Sirirí

FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ

Universidad Francisco de Paula Santander
Ocaña - Colombia

OBSERVATORIO REGIÓN CATATUMBO

Observatorio Socio- Económico y Ambiental

UNA MIRADA A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN EL CATATUMBO

Medición de la calidad y eficacia de instancias de participación con la metodología El Sirirí

Equipo del proyecto de la FIP
Ana María Amaya Villarreal
Jorge Soto von Arnim
Paulo Tovar Samacá

Equipo del proyecto de la UFPSO
Rocío Andrea Miranda Sanguino
Wilson Angarita Castilla
Marlon Alfonso Álvarez Blanco
Maritza Caicedo Mantilla
Juan Manuel Paredes Llain

Ilustración portada
Federico Neira

Fotografías
Revista SEMANA
Marcha Patriótica
Universidad Francisco de Paula Santander Ocaña

Diseño y diagramación
Ladoamable ltda
www.ladoamable.com

ISBN
978-958-5517-12-7

Fundación Ideas para la Paz (FIP)
Calle 100 No. 8ª - 37 Torre A. Of. 305. Bogotá
Tel. (57-1) 218 3449
www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org

FORD FOUNDATION

"El Sirirí" ha sido posible gracias al Apoyo de Ford Foundation. Los contenidos del texto son responsabilidad exclusiva de los autores

Bogotá, Colombia / Octubre 2018

La elaboración de este informe contó con el apoyo del Programa ProPaz de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.
El contenido del documento es responsabilidad exclusiva de los autores y no compromete la línea institucional de la GIZ.

cooperación alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementado por
giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
como/consult
Berghof Foundation

Contenido

1. INTRODUCCIÓN 5

2. EL CONTEXTO 7

Breve caracterización de la región 7

Conflicto armado y violencia 7

3. LA UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER OCAÑA, Y EL SIRIRÍ 10

Vinculación de la UFPSO a través del Observatorio Socioeconómico y Ambiental de la Región del Catatumbo a la Red de Observación Sirirí 11

4. BALANCE DE LA PARTICIPACIÓN FORMAL EN LA REGIÓN BAJO LA METODOLOGÍA EL SIRIRÍ 13

Sobre la calidad de la participación 16

Sobre la eficacia de la participación 18

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 20

1. Articular los avances de los ejercicios de participación existentes a una agenda más amplia de paz en el territorio 20
2. Visibilizar los resultados de los espacios 21
3. Aprovechar el activo rol de la Gobernación 21
4. Promover la participación de las mujeres que asisten a los espacios de participación 22

6. REFERENCIAS 23

1. Introducción

Desde finales de los años ochenta, las democracias del mundo vienen incorporando mecanismos de participación directa que, de una u otra forma, buscan corregir las fallas de la democracia puramente representativa. Detrás de ello se encuentra la profunda convicción de que si la ciudadanía se involucra directamente en la gestión pública, esto ayudará a que sea más transparente, eficaz y equitativa.

En Colombia, este enfoque ha estado presente desde la Constitución de 1991 y se ha desarrollado a través de múltiples mecanismos e instancias de participación creados por ley. La particularidad es que, en el país, imprimir participación no ha sido solo una agenda de ampliación democrática, sino también de construcción de paz.

Bajo esta lectura, una participación activa y deliberativa no solo debe mejorar la gestión pública, sino que puede evitar abusos de poder, desincentivar la lucha violenta por los recursos, empoderar a las comunidades y, en particular, construir confianza entre actores con visiones muy distintas sobre el desarrollo.

Pero, ¿cómo constatar si los mecanismos y las instancias de participación que se han creado están contribuyendo a estos propósitos?

Pensando en esta pregunta, la FIP ha impulsado desde el 2015 *"El Sirirí"*[1], una metodología para la medición en red de la calidad y la eficacia de la participación formal que permite, a través de la observación directa de ejercicios de participación, la medición de 28 indicadores que valoran el diseño del ejercicio, su representatividad, los recursos involucrados, su independencia, la trazabilidad de sus resultados, el grado en que se cumple su objetivo y la fortaleza de los pactos, entre otros aspectos relevantes. Una medición de este tipo facilita la comprensión de los procesos de participación locales y la construcción de recomendaciones específicas.

El Sirirí viene siendo entregado por la FIP a una serie de aliados regionales (universidades y organizaciones sociales) que lo aplican a distintos procesos participativos territoriales. De este modo, conformamos la Red de Observación Sirirí.

Este informe sobre la participación ciudadana en la región del Catatumbo, Norte de Santander, fue construido de manera conjunta entre la FIP y el Observatorio Socioeconómico y Ambiental de la región del Catatumbo (OSEARC) de la Universidad Francisco de Paula Santander Ocaña (UFPSO), miembro de la Red Sirirí. El informe presenta el resultado de la medición de cinco espacios de participación y una serie de recomendaciones a las instituciones que impulsan procesos participativos. También contiene, a modo de contextualización, una descripción de la región y del proceso mediante el cual se vinculó la UFPSO a la Red Sirirí.

Agradecemos el apoyo del programa ProPaz de la GIZ sin el cual no hubiera sido posible esta publicación.

[1] El Sirirí es una metodología desarrollada por la Fundación Ideas para la Paz gracias a la financiación de la Fundación Ford, y con los aportes técnicos de la Universidad Tecnológica de Bolívar, la Universidad ICESI, la corporación Vallenpaz y la Fundación Cívica Pro-Cartagena

2. El contexto

Breve caracterización de la región

El Catatumbo es una subregión del nororiente de Colombia, dentro del departamento de Norte de Santander, integrada por los municipios de Ábrego, Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, La Playa, Ocaña, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú. Estos municipios ocupan poco más de la mitad del territorio departamental, que asciende a 22.130 km2 (Gobernación de Norte de Santander, 2018).

Según las proyecciones DANE, a 2017 la región contaba con 291.136 habitantes, de los cuales 150.128 (es decir, el 51%) viven en los cascos urbanos (DANE 2010). La mayor parte de la población se autodefine mestiza, aunque existen la etnia Barí, con un resguardo de una extensión cercana a 109.000 hectáreas, y el resguardo Catalaura-La Gabarra, con 13.300 hectáreas (PNUD 2015, 13). La región también posee importantes zonas de riqueza natural y cultural, como el Parque Nacional Natural Catatumbo Barí, y existen iniciativas para la constitución de una Zona de Reserva Campesina.

Salvo Ocaña, que es de cuarta categoría, todos los municipios son altamente rurales y presentan altos índices de necesidades básicas insatisfechas (cercanos al 68%), lo que se traduce en infraestructuras precarias y deficiente prestación de servicios sociales como salud, educación y agua potable.

La economía legal del Catatumbo se basa principalmente en actividades agropecuarias (ganado de engorde y cultivo de café, caña, y palma africana), la explotación de minas y canteras, y la extracción petrolera, con presencia de empresas como Ecopetrol, Solana Petroleum (hoy Gran Tierra Energy) y Well Logging (FIP 2013, 6). En contraste, la economía ilegal se sustenta en la siembra de cultivos ilícitos, el narcotráfico y el contrabando de gasolina, aprovechando la frontera con la República Bolivariana de Venezuela.

Conflicto armado y violencia

Norte de Santander, y sobre todo la región del Catatumbo, han padecido con crudeza los efectos del conflicto armado. Hicieron presencia histórica allí las guerrillas del ELN, EPL y FARC-EP, responsables de delitos como extorsión, secuestro, atentados y asesinatos selectivos.

Hasta el 2006, las insurgencias estuvieron en disputa por el control territorial con las desmovilizadas Autodefensas Unidas del Sur del Cesar y el Bloque Catatumbo de las AUC, ambos responsables de numerosas masacres, asesinatos y despla-

zamientos masivos (FIP 2013, 9-27). Es por eso que la victimización en la región ha sido alta: 300.512 personas, de 1.379.621 habitantes proyectados a 2017 (equivalentes al 22%), han sido victimizadas (Unidad para las Víctimas 2018) (DANE 2010).

Tras el tránsito de las FARC-EP a la vida civil, en la actualidad coexisten en guerra frontal el ELN y el EPL (considerado oficialmente como un Grupo armado organizado, bajo el nombre de *"los Pelusos"*), así como bandas criminales como los Rastrojos, las Águilas Negras y Los Urabeños, disputándose el control de las rutas del narcotráfico.

A diciembre de 2016, el Catatumbo aparece entre los territorios más afectados por cultivos de coca, junto con los departamentos de Nariño y Cauca. Tibú es el municipio con más hectáreas sembradas (12.787), y sus cultivos representan el 52% de toda la región (UNODC 2017, 21 y 42).

El permanente conflicto armado que ha padecido el Catatumbo, cuya expresión más reciente han sido las amenazas y asesinatos sistemáticos de líderes y lideresas, y el desplazamiento masivo de las comunidades, sin duda tiene un impacto en la participación ciudadana. De los 123 líderes y defensores de Derechos Humanos asesinados en 24 departamentos durante los últimos 6 meses (entre enero y principios de julio de 2018), 11 eran de Norte de Santander (Indepaz 2018, 4).

Según el último informe de la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), en menos de tres meses (entre el 14 de marzo y el 5 de julio de 2018), y tan sólo en 6 municipios del Catatumbo (Ábrego, Hacarí, La Playa, San Calixto, Teorama, y Tibú), fueron desplazadas por lo menos 16.000 personas; afectados 44.829 niños, niñas y adolescentes que quedaron sin acceso a la educación; impactados 9 civiles por minas antipersonales, y se encuentran en riesgo de confinamiento aproximadamente 4.000 personas de la nación Barí por acciones armadas del ELN, el EPL, y operativos militares de la Fuerza Pública. De acuerdo al informe, en el Catatumbo *"persiste la situación de alto riesgo y de vulnerabilidad para las personas que ejercen liderazgo en la región; producto de esta situación también se han afectado las dinámicas organizativas comunitarias"* (OCHA 2018).

Pese a la violencia y la precariedad estatal, o como respuesta a estas situaciones, en el Catatumbo se mantiene un fuerte entramado social y comunitario que fomenta la participación activa de las comunidades. En la región se vienen desarrollando diversos procesos de organización social que han tenido algún eco en el gobierno nacional. Como consecuencia de esto se han conformado varias iniciativas de organizaciones campesinas y comunitarias que han gestionado y presentado diversas propuestas para el desarrollo de la región y que, pese a sus diversas orillas, comparten objetivos y visiones de territorio.

Prueba de ello es que, en marzo de 2018, ante la crisis social y humanitaria provocada por la disputa de del ELN, el EPL y la Fuerza Pública para cooptar los vacíos dejados por las FARC-EP tras su desarme, diversas organizaciones sociales y comunitarias, en conjunto con el pueblo Barí, crearon la Comisión por la vida, la reconciliación y la paz del Catatumbo, para promover salidas de paz en la región y el desarrollo integral de las comunidades (CVRPC 2018).

Actualmente, la Comisión se erige como un espacio amplio de diálogo social, al que asisten líderes y lideresas de las Juntas de Acción Comu-

nal (aglutinadas en Asojuntas), el pueblo Barí, y dirigentes de diferentes asociaciones campesinas como ASCAMCAT, CISCA y MCP.

Dentro de la Comisión surgió la propuesta de crear una instancia para entrar en interlocución directa con los actores en conflicto y buscar la humanización del mismo, así como el inicio o continuación de diálogos de paz. Gracias a esto se creó la Comisión Mediadora, integrada por miembros del Consejo Departamental de Paz, delegados de organizaciones sociales, Iglesia Católica, Pueblo Barí y Organizaciones de Derechos Humanos. Allí se conformó una Mesa de Paz que ha desarrollado diversas propuestas y actividades para lograr solucionar el conflicto, incluyendo el contacto con los diferentes actores armados. En el marco de este proceso se dio incluso una visita a La Habana (Cuba) para participar en el proceso de paz entre el ELN y el Gobierno Nacional.

La firma del Acuerdo final con las hoy desmovilizadas FARC también ha permitido que se impulsen escenarios de participación a nivel nacional. Se resalta, en primer lugar, a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), la estrategia del acuerdo de paz para transformar estructuralmente el campo colombiano con participación directa de las comunidades (el Decreto Ley 893 de 2017 mediante el cual se crean los PDET, priorizó 8 municipios del Catatumbo: Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú); y, en segundo lugar, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), a través del cual se busca, también con la participación de las comunidades, generar alternativas sostenibles para la sustitución voluntaria de los cultivos de coca.

3. La Universidad Francisco de Paula Santander Ocaña y El Sirirí

La Universidad Francisco de Paula Santander Ocaña (UFPSO), es una institución pública de educación superior creada en 1974 con autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrita al Ministerio de Educación Nacional (Universidad Francisco de Paula Santander 2016).

Se trata de una institución estatal presente en uno de los territorios de mayor conflictividad del país, que viene aportando a la reconstrucción del tejido social de las comunidades mediante la pedagogía para la paz, la promoción de la cultura política, el fortalecimiento de la institucionalidad democrática y la transformación pacífica de conflictos.

Con el objetivo específico de aportar al desarrollo integral con enfoque territorial de la región, la UFPSO creó en marzo de 2016 el Observatorio Socioeconómico y Ambiental de la Región Catatumbo (OSEARC), como soporte para la toma de decisiones, la gestión de proyectos y la planificación de procesos de investigación y extensión de la Universidad.

El OSEARC tiene la misión de promover la interacción de la academia con los diferentes actores del contexto regional, así como producir, recopilar y analizar información sobre temáticas socioeconómicas y ambientales para impulsar procesos y proyectos orientados al desarrollo integral.

Desde 2016, el observatorio se ha dedicado a propiciar la articulación entre actores institucionales y comunitarios a través de la generación de alianzas para identificar necesidades, oportunidades y potencialidades, e impulsar la gestión e implementación de iniciativas y proyectos que le apuesten al proceso de construcción de paz territorial y a la reconstrucción del tejido social en el Catatumbo. Actualmente, tiene alianzas estratégicas con la Asociación de Municipios del Catatumbo y Provincia de Ocaña, la Agencia de Cooperación Alemana GIZ-ProPaz, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, el Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz de la Universidad Nacional de Colombia, el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio PDPMM, la Federación de Productores del Catatumbo y Provincia de Ocaña FEDEPROCAP, y la Alianza Complejo de Educación Superior rural Catatumbo, entre otros.

Desde el proceso de Extensión, además, se vienen desarrollando en la región programas de educación continuada (cursos, talleres y diplomados) para la formación de actores tanto institucionales como comunitarios, con el fin de generar y fortalecer sus capacidades en clave de construcción de paz.

Para el OSEARC, la participación de las comunidades y la institucionalidad ha ocupado un lugar fundamental en sus procesos de investigación, extensión y proyección social en el Catatumbo. Se destaca su participación activa en la Mesa de Interlocución de Acuerdos MIA-Catatumbo, en la que tienen asiento la Asociación Campesina del Catatumbo (ASCAMCAT), el Gobierno Departamental y el Gobierno Nacional (Ministerio del Interior 2014). En este proceso ha brindado asesoría y acompañamiento a ASCAMCAT para la gestión del proyecto de asistencia técnica integral a los productores, en aras de fortalecer las cadenas productivas en nueve municipios.

También ha participado en el ordenamiento comunitario de dos microcuencas priorizadas por el Comité de Integración Social (CISCA) con el apoyo del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz –INDEPAZ, y la Embajada de Suiza. Adicionalmente, hace parte de la Red de Aliados Estratégicos (RAE), conformada por líderes y Presidentes de Juntas de Acción Comunal del Catatumbo, el Ejército Nacional, la Agencia para la Renovación del Territorio, alcaldes, Gobernación de Norte de Santander, Diócesis, GIZ y ONGs, para aportar a la consolidación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y a la generación de un modelo de desarrollo sostenible.

Actualmente, el OSEARC está en proceso de consolidación de una plataforma de diálogo social multiactor-multinivel entre la sociedad civil y los gobiernos locales del Catatumbo, con el apoyo del programa ProPaz de la GIZ, para el intercambio de visiones de desarrollo e intereses de los actores de la región, y la generación de consensos que permitan la construcción de una agenda de desarrollo y paz en el marco del ordenamiento territorial con enfoque de región.

Vinculación de la UFPSO a través del OSEARC a la Red de Observación Sirirí

Durante 2017, el OSEARC fue invitado por la Fundación Ideas para la Paz (FIP) a hacer parte de la Red de observadores de El Sirirí[2].

Se consideró como una valiosa oportunidad teniendo en cuenta que, producto de un juicioso análisis de contexto desarrollado por el OSEARC, en asocio con ASOMUNICIPIOS y la GIZ, se determinaron acciones y actividades para la construcción de paz en el Catatumbo, entre ellas la promoción de la participación ciudadana en todos los escenarios de la región para la planificación del desarrollo integral, la generación de capacidades de los actores sociales y la formulación de los esquemas de ordenamiento territorial.

Como primera colaboración en esta red, el OSEARC aplicó El Sirirí en algunas pre-asambleas de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), a cargo de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) en 3 municipios del Catatumbo. Luego se realizaron las observaciones con las que se construyó el presente informe y cuyos resultados se describen detenidamente más adelante.

[2] El Sirirí es una metodología desarrollada por la Fundación Ideas para la Paz gracias a la financiación de la Fundación Ford, y con los aportes técnicos de la Universidad Tecnológica de Bolívar, la Universidad ICESI, la corporación Vallenpaz y la Fundación Cívica Pro-Cartagena

La aplicación de la metodología le ha permitido al OSEARC identificar y observar en detalle cómo se desarrollan los procesos participativos de la región y cómo se relacionan instituciones y organizaciones sociales. También le permitió a su equipo de trabajo adquirir habilidades para mejorar en general las capacidades de observación y de interpretación de resultados.

Además de adquirir herramientas y habilidades para la evaluación de la calidad y la eficacia de estos espacios, hacer parte de la Red de Observación Sirirí le ha permitido al OSEARC conocer experiencias de otras regiones del país, tanto en la aplicación de la metodología de medición como en el impulso a escenarios participativos.

Hoy se tienen grandes expectativas de continuar con el proceso de aplicación de El Sirirí en los proyectos y actividades del Observatorio, sobre todo en la articulación con el proyecto que se viene ejecutando con la cooperación de la GIZ, a través del cual se busca mejorar la participación de las comunidades en la formulación de los esquemas de ordenamiento territorial de los municipios PDET del Catatumbo.

4. Balance de la participación formal en la región bajo la metodología El Sirirí

Durante julio y agosto de 2018, un equipo de trabajo del OSEARC aplicó la metodología El Sirirí para medir y evaluar la calidad y eficacia de cinco espacios de participación ciudadana. A continuación se presenta la descripción general de cada uno de los espacios medidos:

- **Mesa de Interlocución y Acuerdo (MIA) del Catatumbo:** Mesa con participación de la Asociación Campesina del Catatumbo (ASCAMCAT), el Gobierno Departamental y el Gobierno Nacional. Fue creada en el 2009 en el municipio de Teorama (Norte de Santander) y reactivada en el 2013, después del Paro Campesino en el Catatumbo, con el propósito específico de consolidarla como una mesa de acuerdos de confianza y acuerdos en materia de Derechos Humanos y garantías para el Catatumbo (Ascamcat, 2017).

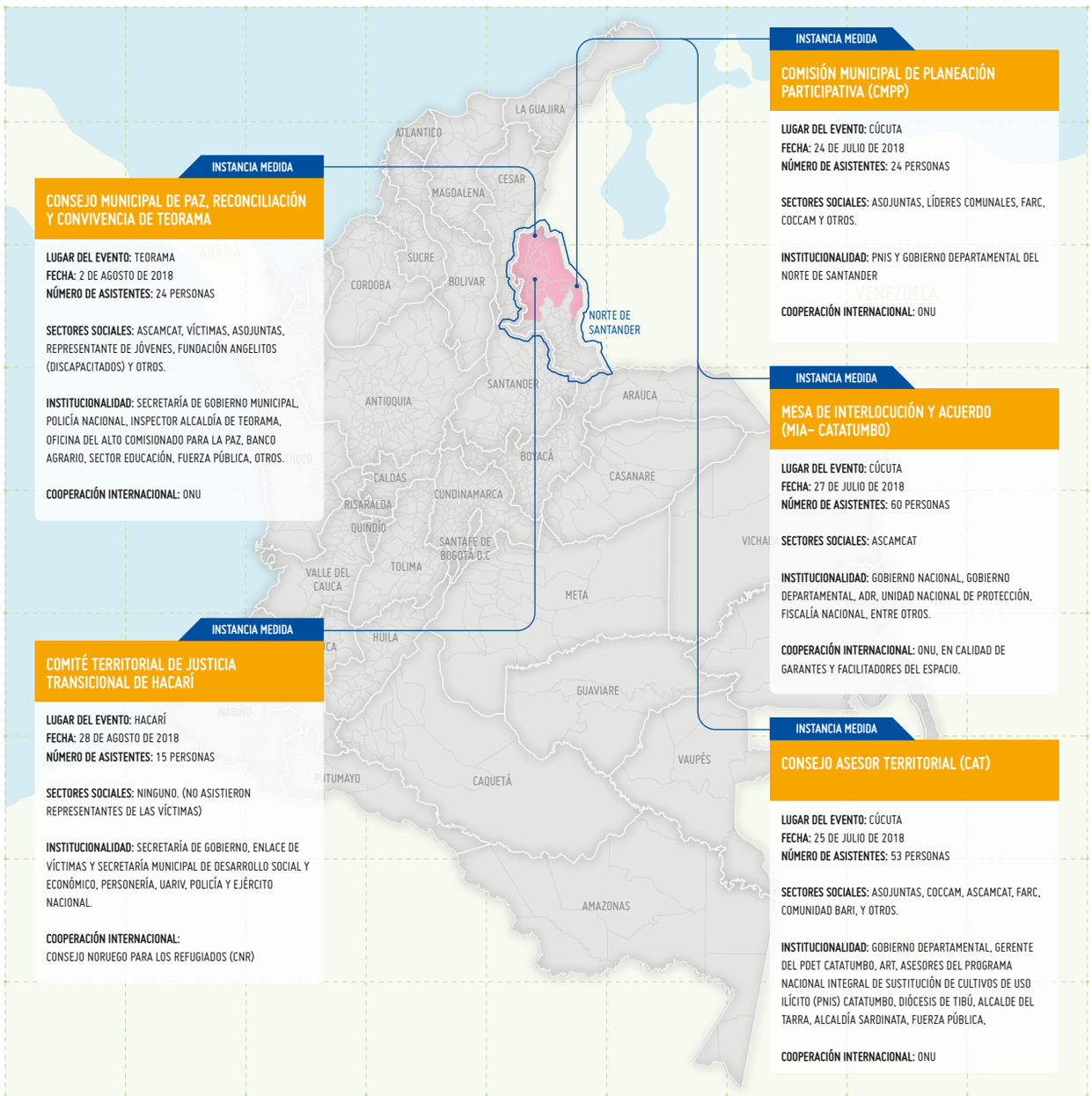
- **Consejo Asesor Territorial del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS):** Instancia definida en el Decreto Ley 896 de 2017, por medio del cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), estipulado en el Acuerdo final de paz alcanzado entre las FARC-EP y el Gobierno Nacional, para promover la sustitución voluntaria garantizando la superación de las condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que subsisten de esos cultivos. Están conformados por representantes del Gobierno Nacional y comunidades cocaleras, y tienen la misión de formular Planes Comunitarios y Municipales Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) (Decreto Ley 896 29 de mayo de 2017).

- **Comisión Municipal de Planeación Participativa del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS):** También surgen con el Decreto Ley 896 de 2017, y tienen la función de "articular los planes de cada comunidad en el Plan Integral comunitario y municipal de Sustitución y Desarrollo Alternativo" (Alta Consejería para el Postconflicto, Derechos humanos y Seguridad 2017). Asisten representantes del Gobierno Nacional y de las familias que derivan su sustento de la siembra de cultivos de uso ilícito.

- **Consejo de Paz, Reconciliación y Convivencia del municipio de Teorama:** Estos Consejos fueron creados mediante el Decreto Ley 885 de 2017 —en modificación a la Ley 434 de 1998—, para operar en los tres niveles de gobierno: nacional, departamental y municipal. Entre sus funciones se destacan las de crear una cátedra de cultura política para la reconciliación, convivencia y no estigmatización; capacitar a los funcionarios estatales, organizaciones y movimientos sociales en temas de resolución de conflictos, y convertir a los PDET en instrumentos de reconciliación y convivencia en los territorios (Decreto Ley número 885 26 de mayo de 2017). A nivel nacional aglutinan a 36 representantes de la rama ejecutiva, legislativa y los órganos de control, y a 70 representantes de 35 sectores de la sociedad civil (incluyendo las víctimas del conflicto armado, organizaciones campesinas, empresarios, mujeres, grupos LGBTI, indígenas, afros, iglesias, retirados de la fuerza pública y desmovilizados de grupos guerrilleros que hayan firmado la paz con el gobierno nacional). En el nivel departamental y municipal —en los que estos Consejos no son de obligatoria creación—, participan representantes de todas las fuerzas vivas organizadas existentes, y los principales funcionarios públicos y entidades territoriales.

- **Comité Territorial de Justicia Transicional del municipio de Hacarí:** Estos Comités fueron creados a través de la Ley de Víctimas 1448 de 2011, para coordinar, articular y diseñar la política pública que garantiza el pleno ejercicio de derechos de las víctimas. A nivel municipal son presididos por los alcaldes, impulsados por los Secretarios de Gobierno o Enlaces de Víctimas, e incluyen asiento para los Secretarios de Planeación, Salud, Educación, Policía y Ejército Nacional, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), ICBF, SENA, Ministerio Público, y dos representantes de las mesas de participación de las víctimas del conflicto (Ley de víctimas y restitución de tierras 2012, 200).

MAPA 1
Instancias de participación medidas con El Sirirí



Fuente: Elaboración FIP

Sobre la calidad de la participación

La metodología El Sirirí examina dos dimensiones de los ejercicios de participación formal: su calidad y su eficacia[3]. Se considera que un ejercicio de participación es de calidad cuando sus preparativos y realización son sensibles al contexto, involucran a los principales interesados, los recursos con que se cuenta permiten cumplir los objetivos, y sobre todo, cuando transcurre con independencia y los participantes saben para qué van al espacio.

Al respecto, la gráfica 1 y la tabla 1, muestran los resultados de los 14 indicadores de calidad en los ejercicios observados[4].

Para empezar, es importante señalar que en estas observaciones se contó con porcentajes altos de información (mínimo un 80%). Esto quiere decir que en la mayoría de los escenarios se pudieron aplicar los distintos instrumentos de recolección de información de la metodología.

En general, los espacios de participación observados en el Catatumbo contaron con un buen diseño metodológico y una adecuada gestión de la información previa, gracias a que estos ejercicios hacen parte de procesos más amplios, con trayectoria y reconocimiento por parte del gobierno (indicadores Diseño metodológico: 78,51; e Información relevante: 79,20).

Específicamente, la MIA-Catatumbo, el CAT y el CMPP, son ejercicios de participación que hacen parte de iniciativas más amplia, como el PNIS, y por eso se ha contado con tiempo para ir entregando información relevante del proceso. Por tanto, los actores clave tienen insumos para participar con propiedad en estos escenarios y también para hacer seguimiento a los acuerdos y consensos entre la institucionalidad y las comunidades.

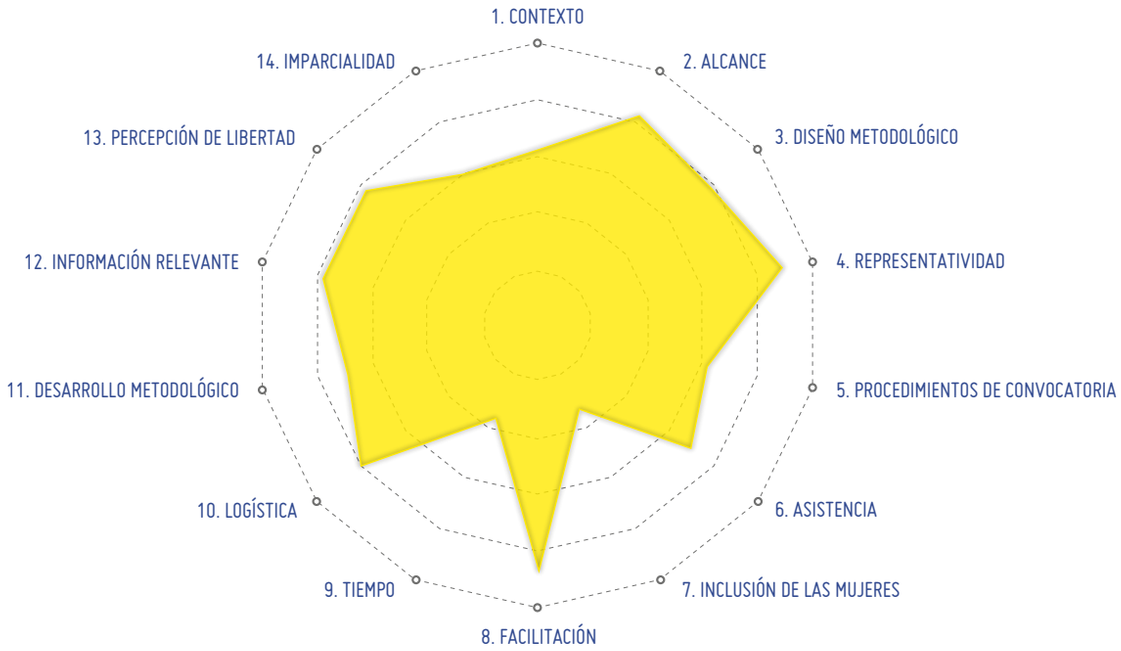
Es para destacar que los organizadores de los espacios diseñaron previamente una metodología para las reuniones que ponen a consideración de los participantes. Esto facilita su desarrollo, que adicionalmente cuenta con el acompañamiento, la mediación y facilitación de entidades garantes como las Naciones Unidas ONU (indicador Facilitación: 87,00). Las comunidades también manifiestan que pueden expresar su opinión de manera libre en estos espacios (indicador percepción de libertad: 77,20).

En resultado favorable en cuanto a la representatividad de estos espacios (indicador Representatividad: 89,10) tiene que ver con una adecuada convocatoria de los actores clave del territorio. Según los observadores de la UFPSO, esta situación obedece a que la capacidad organizativa, gestión y trabajo las organizaciones sociales del Catatumbo, son reconocidas por la institucionalidad pública (nacional y departamental) responsable de la organización de estos escenarios. Sin embargo, también es importante destacar que en la convocatoria y planeación de los espacios observados no hubo una estrategia de promoción de la participación de las mujeres (indicador Inclusión de las mujeres: 32,55).

3 Mayores detalles sobre la metodología se encuentran en la Cartilla "El Sirirí: una metodología para medir la calidad y la eficacia de la participación", disponible en la plataforma web del proyecto alojada en la página web de la Fundación Ideas para la Paz: www.ideaspaz.org

4 Los indicadores se encuentran en una escala 0 a 99%. En la gráfica, una mayor cercanía al perímetro externo corresponde a una mejor calificación. La tabla, por su parte, contempla los siguientes rangos: menor a 40% es crítico (rojo); entre 40 y 59 es insuficiente (naranja); entre 60 y 79 es aceptable (amarillo), y más de 80% es favorable (verde).

GRÁFICA 1.
Calidad en los cinco espacios de participación medidos con El Sirirí



Fuente: Base de datos El Sirirí

TABLA 1.
Indicadores de calidad en los cinco espacios de participación medidos con El Sirirí y porcentaje de información para cada indicador

INDICADOR	RESULTADO	% INFO
1. CONTEXTO	63,32	92%
2. ALCANCE	83,00	100%
3. DISEÑO METODOLÓGICO	78,51	100%
4. REPRESENTATIVIDAD	89,10	100%
5. PROCEDIMIENTOS DE CONVOCATORIA	61,43	87%
6. ASISTENCIA	69,30	80%
7. INCLUSIÓN DE LAS MUJERES	32,55	100%
8. FACILITACIÓN	87,00	100%
9. TIEMPO	35,60	100%
10. LOGÍSTICA	80,47	100%
11. DESARROLLO METODOLÓGICO	69,68	100%
12. INFORMACIÓN RELEVANTE	79,20	100%
13. PERCEPCIÓN DE LIBERTAD	77,20	80%
14. IMPARCIALIDAD	59,40	100%

Fuente: Base de datos El Sirirí

Sobre la eficacia de la participación

Además de la calidad de un ejercicio participativo, El Sirirí permite medir también su eficacia. Es importante entender que un espacio de participación es eficaz cuando cumple su objetivo; se realiza oportunamente; sus resultados se pueden consultar; se percibe como valioso; tiene efectos positivos en el relacionamiento entre las comunidades y la institucionalidad, y en él se establecen pactos sustantivos que se cumplen.

En este caso, de los catorce indicadores de eficacia, hay dos (Costo/Beneficio y Ejecución) con porcentajes nulos o muy bajos de información, por lo cual se excluyen del análisis.

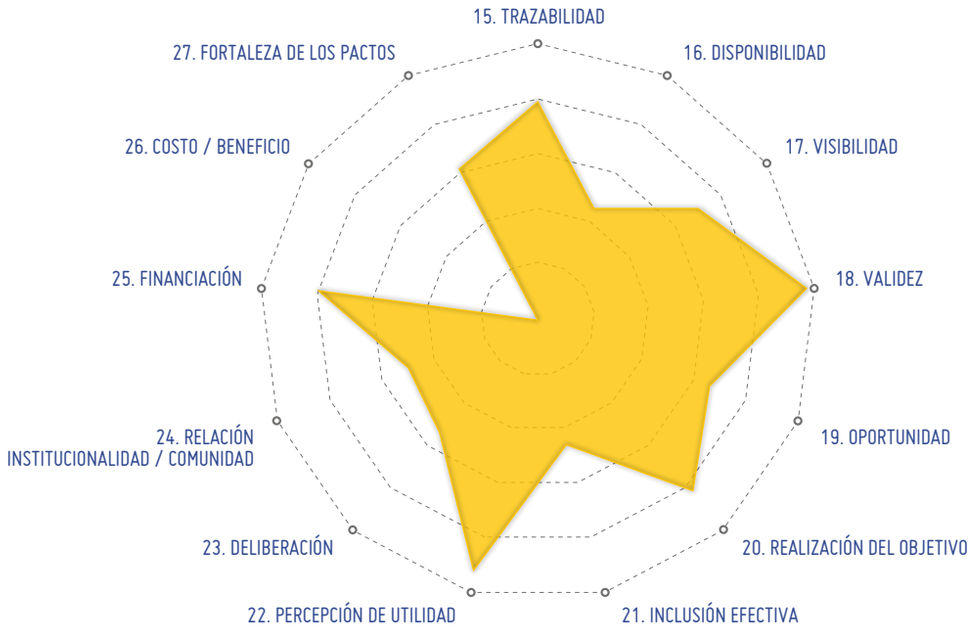
Hay que resaltar que los espacios observados cumplen con su propósito específico (indicador Realización del objetivo: 83,13) y cuentan con recursos para su operación (indicador Financiación: 79,20). En ellos, además, el acta y los compromisos se acuerdan, se escriben y se aprueban en la misma reunión, lo cual ha sido una exigencia de las organizaciones sociales y comunitarias participantes (indicador Trazabilidad: 79,20). Sin embargo, no siempre son explícitos los canales para consultar estas actas y compromisos con posterioridad (indicador Disponibilidad: 46,20).

El nivel de deliberación en estos escenarios fue variado (indicador Deliberación: 55,20). Mientras que en el CAT y el CMPRC se presentaron pocas opiniones contrastantes, la MIA-Catatumbo es un espacio de diálogo entre actores con visiones diversas, fortalecido por la trayectoria y el peso de los acuerdos previamente establecidos entre ASCAMCAT y Gobierno Nacional (indicador Fortaleza de los pactos: 61,87).

Cabe destacar adicionalmente que a la falta de una estrategia explícita para la inclusión de las mujeres, se suma que su participación, en particular en los momentos de plenaria, es baja (indicador Inclusión efectiva: 47,20). De acuerdo a los observadores, en estos escenarios las mujeres tienden a asumir, sin que exista una constatación explícita al respecto, que ellas están suficientemente incluidas en los acuerdos y propuestas cuyos voceros son hombres.

GRÁFICA 2.

Eficacia en los cinco espacios de participación medidos con El Sirirí



Fuente: Base de datos El Sirirí

TABLA 2.

Indicadores de eficacias en los cinco espacios de participación medidos con El Sirirí y porcentaje de información

INDICADOR	RESULTADO	% INFO
15. TRAZABILIDAD	79,20	80%
16. DISPONIBILIDAD	46,20	80%
17. VISIBILIDAD	71,20	80%
18. VALIDEZ	99,00	100%
19. OPORTUNIDAD	67,00	100%
20. REALIZACIÓN DEL OBJETIVO	83,13	100%
21. INCLUSIÓN EFECTIVA	47,20	100%
22. PERCEPCIÓN DE UTILIDAD	94,00	80%
23. DELIBERACIÓN	55,20	100%
24. RELACIÓN INSTITUCIONALIDAD/COMUNIDAD	49,91	90%
25. FINANCIACIÓN	79,20	100%
26. COSTO/BENEFICIO	0,00	0%
27. FORTALEZA DE LOS PACTOS	61,87	100%
28. EJECUCIÓN	0,00	20%

Fuente: Base de datos El Sirirí

5. Conclusiones y recomendaciones

El balance presentado luego de la aplicación de *"El Sirirí"* en cinco instancias específicas de participación, da cuenta de una región donde la institucionalidad viene impulsando con interés los ejercicios de participación, varios de ellos propios del reciente Acuerdo de paz. Estos ejercicios se enriquecen gracias al rol activo de las organizaciones sociales del Catatumbo, lo que facilita que las reuniones puntuales de cada instancia se enmarquen en procesos de largo plazo y contribuyan a una reflexión continua y acumulativa sobre la región.

Hay evidencia de que los escenarios de participación tienen un diseño metodológico apropiado, pero que debe complementarse para que la inclusión de las mujeres sea efectiva. También se constató que los asistentes cuentan con información relevante para la participación, aunque en varios casos existen dificultades para tener acceso a las actas de las reuniones con posterioridad a las mismas.

A continuación, se plantean unas recomendaciones específicas sobre estos asuntos:

01.
Articular los avances de los ejercicios de participación existentes a una agenda más amplia de paz en el territorio

Este informe da cuenta de avances en la implementación de cinco ejercicios participativos, tres de ellos vinculados al Acuerdo de paz con las FARC y otro producto de un acuerdo entre organizaciones sociales y el Gobierno Nacional anterior. En este sentido, el cambio de Presidente y Gobierno Nacional generan incertidumbre sobre el futuro y desarrollo de estos escenarios.

En este contexto, se invita a las organizaciones sociales y a la institucionalidad local (departamental y municipal), a identificar en detalle y promover los avances alcanzados en cada ejercicio de participación para que, de esta forma, se siga trabajando sobre los avances tanto si los ejercicios de participación continúan en su dinámica actual, se modifican o se reemplazan por otros.

Esta recomendación constituye, en el fondo, una invitación a articular los avances de los ejercicios de participación existentes a una agenda amplia de paz y desarrollo en el territorio. Dada la trayectoria de las organizaciones sociales y comunitarias del Catatumbo, esta articulación es altamente viable, siempre y cuando se garanticen condiciones de seguridad de líderes, lideresas y comunidades en la región.

02.
Visibilizar los resultados de los espacios.

La observación permitió constatar que existe poca comunicación o socialización de lo que sucede en los espacios de participación por parte de los representantes de sectores sociales. Tampoco hay suficiente difusión por parte de la institucionalidad pública de las actas o resultados de los espacios de participación.

Es importante implementar estrategias para difundir por diferentes medios de comunicación (locales y rurales, en particular) la información sobre los avances de las instancias. Las oficinas de comunicación de las Alcaldías y las radios comunitarias, así como los medios de comunicación de las universidades regionales, están llamadas a colaborar en este aspecto.

También se recomienda identificar a los presidentes de las JAC u otras organizaciones sociales de base, para que sean los receptores y difusores de la información.

Finalmente, se requiere que los representantes de la institucionalidad y los líderes comunitarios que asisten a los espacios, se comprometan a compartir y socializar internamente la información, las decisiones que se toman y los avances de cada proceso.

03.
Aprovechar el activo rol de la Gobernación

Desde que comenzaron las conversaciones de paz con las FARC-EP, en 2012, empezó también una campaña de la Gobernación de Norte de Santander y diversas entidades para fortalecer la organización comunal e involucrar a las comunidades en el control a la gestión social y política de los gobiernos locales. Se destaca la creación o reactivación de los Consejos de Paz, Reconciliación y Convivencia en varios municipios del Catatumbo, para acercar actores sociales y gubernamentales, y promover iniciativas de paz en la región.

Se recomienda a los responsables continuar impulsando acciones para la articulación entre las instancias del municipio y el departamento. En el estado actual de cosas, normalmente las instancias municipales funcionan de forma dispersa mientras que las departamentales suelen impulsar una agenda independiente (y en muchos casos paralela). Articularlas es una estrategia para fortalecerlas, pues los espacios de participación de las gobernaciones pueden, efectivamente, integrar los esfuerzos de los espacios municipales y buscar un impacto regional.

04.
Promover la participación de las mujeres

Las observaciones permitieron también identificar que las mujeres suelen intervenir solamente en los espacios pequeños de interacción (mesas de trabajo) pero no en las plenarias ni en los espacios de toma de decisiones. Se tiene la idea de que solamente los hombres son respetados y escuchados por la institucionalidad y que, en consecuencia, es ideal que ellos asuman la vocería.

Se recomienda a los organizadores de las instancias, así como a las organizaciones sociales, promover de forma intencionada la asistencia y participación de las mujeres en estos escenarios. Al respecto, las organizaciones pueden gestionar talleres, encuentros, charlas e intercambio de buenas prácticas en la materia. La institucionalidad, por su parte, puede promover la participación de la mujer definiendo que en las dinámicas del ejercicio se comparta la vocería entre hombres y mujeres.

6. Referencias

Alta Consejería para el Postconflicto, Derechos humanos y Seguridad (2017). Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos ilícitos.

Asociacion campesina del Catatumbo -ASCAMCAT- (2017). Mesa de Interlocusión y Acuerdo -MIA-. Catatumbo.

CVRPC. (Agosto de 2018). Comisión por la Vida, la Reconciliación y la Paz del Catatumbo.

DANE. (2010) Colombia: Proyecciones de población municipales por área (2005-2020).

Decreto Ley 893 de 2017 (28 de Mayo de 2017). Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET. http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20 DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf.

Decreto Ley 896 (29 de mayo de 2017). Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito - PNIS.

Decreto Ley número 885 (26 de mayo de 2017). Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia.

Fundación Ideas para la Paz -FIP- (2013). Dinámicas del conflicto armado en el Catatumbo y su impacto humanitario. Unidad de análisis 'siguiendo el conflicto' - boletín # 64.

Gobernación de Norte de Santander (2018). Información General Norte de Santander.

Indepaz (2018). Todos los nombres, todos los rostros: Informe de Derechos Humanos sobre la situación de lideresas y líderes sociales, de defensoras y defensores de Derechos Humanos y de ex combatientes de las FARC –EP y sus familiares en los territorios. Bogotá: Indepaz.

Ley de víctimas y restitución de tierras y decretos reglamentarios. (2012). Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Ministerio del Interior y de Justicia, Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Ministerio del Interior (8 de mayo de 2014). Decreto N° 870 de 2014. Por el cual se regula un espacio de interlocucion y participación con las Organizaciones de la Cumbre Agraria, Campesina Étnica y Popular que se denominará Mesa Única Nacional. Bogotá, Colombia

Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios -OCHA-, (2018). Colombia: Restricciones al acceso y desplazamientos en la subregión del Catatumbo (Norte de Santander). Reporte de Situación No. 04.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD / Agencia Nacional de Hidrocarburos, (2015). Diagnóstico socioeconómico del departamento de Norte de Santander. Estrategia Territorial para la Gestión Equitativa y Sostenible para el Sector de Hidrocarburos.

Universidad Francisco de Paula Santander (3 de Septiembre de 2016). Información Institucional, historia. https://ww2.ufps.edu.co/universidad/informacion-institucional/1046.

UNODC (2017). Colombia: monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016. Bogotá, Colombia.

Unidad para las Víctimas (2018). Reporte general desagregado por departamento - Personas por ocurrencia y declaración.

Fundación Ideas para la Paz

Calle 100 No. 8A – 37 Torre A. Of. 305
Tel. (57-1) 218 3449
Bogotá, Colombia

www.ideaspaz.org

e-mail: fip@ideaspaz.org

Con el apoyo de:

cooperación alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementado por

giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

como consult
Berghof Foundation