

CHOCÓ: ENTRE LA EXTRACCIÓN Y EL OLVIDO

DICIEMBRE 2014

ARNAULT SERRA-HORGUELIN

DAVID ALEJANDRO SCHOELLER-DÍAZ



CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	4
IMPACTO HUMANITARIO DE LA VIOLENCIA	5
Desplazamiento forzado: la incesante odisea del desarraigo	7
Confinamiento: el encierro invisible	9
Minas y otros artefactos indiscriminados	9
El reclutamiento forzado y la juventud truncada.....	10
La noción de conflicto al nivel de las organizaciones de base	10
La promesa incierta de paz y los retos por delante	12
ECONOMÍA Y DESARROLLO HUMANO.....	13
Acercamiento conceptual al desarrollo humano	13
Panorama	13
El reto de aprovechar y conservar la riqueza natural	14
Inversión en el bono demográfico o estancamiento	16
Tarea incompleta de equidad de género	17
Modelos para el desarrollo humano del Chocó	18
Los dilemas de la inversión extranjera	20
Madera y pesca: el agotamiento de recursos económicos renovables	20
Minería: la naturaleza y sus pueblos en juego	21
La discusión pendiente y la obligación ineludible del Estado frente a la pobreza.....	24
COMUNICACIÓN Y COORDINACIÓN INTER-INSTITUCIONAL	25
Presentación del marco analítico	26
Mecanismos de planeación y coordinación con efecto en el departamento	27
Mecanismos de realización y evaluación	30
Repuesta de las Instituciones públicas.....	30
Repuesta de los Actores de la Sociedad Civil	31
Al nivel rural: Las organizaciones de base y su falta de coherencia.....	31
Organismos de coordinación de la sociedad civil	34
Repuesta de la Cooperación Internacional	34
Repuesta del Sector privado	35
Conclusiones y Recomendaciones	36
Bibliografía	39

INTRODUCCIÓN

Este informe caracteriza el contexto chocoano a través de la identificación de oportunidades y retos para la mitigación de crisis humanitarias, el desarrollo humano, y la superación del conflicto armado. Con base en este panorama, el informe propone definir líneas de acción teniendo en cuenta los programas que actualmente se ejecutan por parte de las autoridades, la sociedad civil y las múltiples organizaciones que tienen incidencia en la región. Así mismo, este mapeo estudiará las interacciones entre los actores de la zona y temas relevantes de la misma.

En aras de facilitar un primer acercamiento al impacto humanitario de la violencia y el desarrollo humano en el Chocó, se presenta la tabla a continuación, la cual evidencia un panorama de un agravamiento o estancamiento generalizado, con escasos avances desde inicios de los años 2000. Los homicidios no han declinado, y el desplazamiento, aunque sí ha experimentado un declive, persiste como un fenómeno crítico afectando a decenas de miles de personas. A pesar de las inversiones realizadas, la pobreza ha resistido mejoras, por un lado, viendo un deterioro leve en la proporción de pobreza extrema del 32 al 34 por ciento, y por otro, con un mejoramiento del índice de desarrollo humano, ajustado por violencia y concentración, de 0.659 a 0.731, aunque éste persiste como uno de los más bajos a nivel nacional. Se destaca la explosión en la cultivación de coca en el departamento, multiplicándose 5.5 veces de 453 hectáreas en 2003 a 2,511 ocho años después. Sumada al del resto del Pacífico, esta explosión de coca ha hecho de la región el nuevo foco de cultivo ilícito y conflictividad del país.

Variable	Cifras	Fuente (año)
Población	485,543	<i>DANE (2012)</i>
Índice de Ruralidad	55.25	<i>PNUD (2011)</i>
Gini de Tierras	0.85	<i>IGAC-CEDE (2011)</i>
Índice de Desarrollo Humano-AVC (Ajustado por Violencia y Concentración)	0.731	<i>PNUD (2011)</i>
% Población en Absoluta Pobreza	34%	<i>DANE (2013)</i>
% de Desnutrición Crónica en niños y niñas menores de 5 años	16%	<i>Profamilia (2010)</i>
Tasa de Mortalidad Infantil por 1,000 habitantes	70.4	<i>DANE (2012)</i>
Personas Desplazadas Internamente (Expulsión)	28,119	<i>DPS (2011)</i>
Personas Desplazadas Internamente (Recepción)	16,421	<i>DPS (2011)</i>

Víctimas de Desastres Naturales	104,980	<i>SIGPAD (2012)</i>
Víctimas de MAP/MUSE	10	<i>PAICMA (2012)</i>
Tasa de Homicidios por 100,000 habitantes	43.044- 39.543	<i>DIJIN-INML (2012)</i>
Cultivos de Coca (Hectáreas)	2,511	<i>ONUDD (2012)</i>
Índice de Riesgo de Situación Humanitaria En los tres municipios mayormente afectados	0.48 (Bagadó)/0.48 (Medio Baudó)/0.44 (San José del Palmar)	<i>OCHA y Universidad Santo Tomás (2011)</i>

Este documento es el resultado de un proceso de investigación, realizado por los autores desde marzo 2013, a través de entrevistas en terreno en las tres grandes cuencas hidrográficas del Chocó, específicamente los municipios del Alto y Medio Atrato, Alto y Medio San Juan, y el Alto Baudó, además de la revisión de fuentes secundarias. Se contó con la interlocución del Foro Interétnico de Solidaridad del Chocó, organizaciones étnico-territoriales de la población en situación de desplazamiento y de víctimas del conflicto, y funcionarios de la cooperación internacional y entidades públicas. El documento constituye un producto de la Fundación Universitaria Claretiana, Uniclaretiana, la cual ofreció soporte material, investigativo, logístico, y editorial.

Las dos primeras secciones del documento se proponen ofrecer al lector una visión de los desafíos a los que se enfrenta el departamento del Chocó, mientras que la tercera aspira dar una perspectiva sobre las respuestas institucionales a esos retos. Este informe concluye con recomendaciones generales y específicas.

IMPACTO HUMANITARIO DE LA VIOLENCIA

Entre las problemáticas que afectan al departamento del Chocó, la violencia juega un rol estremecedor: pérdida de un ser querido, desaparición, discapacitación, lesión física y psicológica, desplazamiento, y miedo. Una vida sencilla en su propia casa vale más que la misma con el miedo constante o, peor, desplazado en una escuela pública o un estadio. Tiene sentido entonces empezar este documento con una descripción sucinta sobre cómo la violencia afecta la vida cotidiana de los chocoanos. Si, como veremos posteriormente, hay factores institucionales que impiden la repuesta adecuada a la situación de crisis en que se encuentra el Chocó, hay también que enfatizar el efecto desestabilizador de la violencia para las comunidades y la vida de los individuos que les impide concebir un futuro a largo plazo por toda la incertidumbre que ella genera.

La violencia en el departamento del Chocó tiene varias formas: hace parte de la dinámica del conflicto nacional, existen dinámicas locales, y hasta en el nivel de la violencia intrafamiliar el Chocó se coloca encima del promedio nacional (Profamilia 2013). Específicamente, se destacan

el conflicto armado con base ideológica, la delincuencia con relación a actividades ilícitas¹, el crimen común y la violencia interpersonal, especialmente intrafamiliar y de género.

El impacto humanitario es el resultado de este conjunto de violencia, en aquellos casos en los que se ejerce de forma crónica y sistemática, comprometiendo la salud, seguridad, y bienestar de una colectividad.

En todo el país, el conflicto armado ha sido fomentado por la competencia violenta por el control de recursos y la imposición de un modelo extractivista frente a actividades económicas, tanto lícitas como ilícitas, entre éstas el narcotráfico y la minería. Esto se evidencia en el Chocó, el cual concentra zonas y corredores estratégicos para el cultivo, la producción y la comercialización de drogas ilícitas, además de la extracción y comercialización informal de minerales. Como se ha discutido ampliamente, parte de la explicación de esta violencia es la escasa presencia, capacidad y transparencia estatal para restringir actividades ilícitas y la inestabilidad relacionada. No obstante, las acciones a tomar deben contemplar que el Estado ha sido un actor clave en la generación de violencia, tanto directamente a través del accionar de la fuerza pública, como indirectamente tras el apoyo a o inacción frente al proyecto paramilitar, especialmente entre el final de la década de 1980 y mediados de los 2000. Por lo tanto, no solamente se requiere una mayor presencia y fortalecimiento institucional, sino también reformas estatales para recuperar la confianza de la ciudadanía y garantizar la protección de sus derechos.

Esta desconfianza y frustración ciudadana es ejemplificada por la Coordinación Regional del Pacífico Colombiano (2014, p. 5), la cual plantea la presión paradójica entre la legalidad e ilegalidad de la siguiente forma:

“Muchos se preguntan de cómo es posible hablar de posconflicto en el Chocó y en el Pacífico, donde se ha agudizado la guerra desde que se conversa en La Habana. Por la banda ilegal, tenemos confinamientos, enfrentamientos en medio de la población civil que generan desplazamientos y muertes, y economías ilegales impuestas a las comunidades. Mientras que por la banda legal, se impone la economía extractivista de la locomotora minera, fumigaciones aéreas, mayor pie de fuerza que no resuelve ninguna causa ni efecto del conflicto, y una politiquería que agranda la corrupción y de la a los chocoanos y a toda la costa pacífica en situaciones lamentables.”

Según el Registro Único de Víctimas, el Chocó es el sexto departamento más afectado por el conflicto armado, con 382.646 víctimas entre 1985 y el 1 de septiembre 2014 (Registro Único de Víctimas, 2014). Los demás departamentos de la región tienen cantidades comparables de víctimas, aunque en menor proporción dado que tienen mayores poblaciones: Nariño es el cuarto departamento de mayor afectación con 422.750 víctimas, seguido por el Valle del Cauca con 408.621 y en séptimo lugar de encuentra Cauca con 379.185, evidenciando así el alcance regional conflicto a través del Litoral Pacífico (Ibid). En conjunto, la región presenta el 23,2 por

¹ Drogas, minería, control territorial con fin económico (cultura intensiva) o con fin ilegal (pasillo de tránsito, zona de control).

ciento de las víctimas del país, con el Chocó como responsable del 5,5 por ciento del monto nacional.

Desplazamiento forzado: la incesante odisea del desarraigo

La población del Chocó ha sido impactada por asesinatos selectivos y masacres, reclutamiento de menores, uso de minas antipersonal (MAP) y artefactos explosivos improvisados (AEI), desplazamiento masivo, confinamiento, y explotación de cultivos de uso ilícito, de la minería informal por grupos armados no estatales y para estatales, entre otros. Pero el impacto más arrollador ha sido el desplazamiento. Según el Departamento de Prosperidad Social, actualmente, la mitad de la población del Chocó persiste en situación de desplazamiento, con 279.507 víctimas de este fenómeno entre el año 1985 y el 2013, provenientes principalmente del Medio Baudó y el Medio Atrato, corresponden al 5,6 por ciento de las personas desplazadas del país (DPS, 2013).

Los casos de desplazamiento masivo en el Chocó son casi incontables y siguen siendo perpetrados por los actores tradicionales del conflicto, además de grupos armados post-desmovilización de las AUC. Por ejemplo, entre el 22 y el 27 de febrero de 1997, soldados de la Brigada XVII y paramilitares de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá desalojaron a más de 18 mil personas de la zona rural del municipio de Riosucio, además de las que se fueron huyendo del casco urbano bajo la zozobra del control social y territorial por los actores armados. A pesar de que múltiples entidades estatales, organizaciones no gubernamentales (ONGs) domésticas e internacionales, agencias de la ONU y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) entraron a asistir a las personas afectadas, muchas fueron sometidas a revictimizaciones y persisten sin poder retornar a sus territorios (VALENCIA, 2013, pp. 60-62). Muchos de ellos han tratado de regresar a sus tierras para encontrarlas invadidas de plantaciones de palma africana, mientras que otros subsisten en condición de hacinamiento, sin que se cumplan las condiciones mínimas de dignidad y protección (salud, agua y saneamiento, vivienda) (HRISTOV, 2010).

También es emblemático el caso de desplazamiento del río Cacarica en febrero de 1997, dada la respuesta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) al reconocer al Estado colombiano culpable por las violaciones de derechos humanos cometidas en relación con la denominada "Operación Génesis", a través de la sentencia del 20 de noviembre del 2013 (CIDH, 2013). Tal operación resultó en la muerte de Marino López Mena y el desplazamiento forzado de más de 1000 personas. Aunque el Estado cuestionó la condición de víctimas de estas personas y el que muchos no recurrieran al sistema interno, la Corte le ordenó al Estado investigar, establecer medidas de satisfacción, rehabilitación y restitución, y efectuar una indemnización compensatoria por daños materiales e inmateriales a 531 de los afectados (Ibid, p. 145-154). Aparte de la intervención de la organización internacional, este caso se destaca al ejemplificar la destrucción del tejido social generada por el conflicto armado. Según José de Jesús Orozco, director de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), esta operación, que comenzó con "sobrevuelos y bombardeos que aterrorizaron a la población civil", obedeció a un "patrón sistemático de operaciones conjuntas" entre el Ejército y los paramilitares, que obligaron al desplazamiento forzado de decenas de familias (W Radio, 2013).

A pesar de algunas reducciones en casos y visibilización de este fenómeno, agencias como la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA) siguen emitiendo continuos informes sobre desplazamientos masivos en los municipios de Bajo Baudó, el Litoral de San Juan, Tadó, Bagadó, Medio Baudó, Medio Atrato, Unguía, La Villa y Riosucio, entre otros² (OCHA, 2012). Desde el año 2011, el fenómeno del desplazamiento en Colombia se ha concentrado en la Región Pacífico, tanto por los enfrentamientos entre las fuerzas armadas y los grupos insurgentes de las FARC y el ELN, como por el accionar de grupos armados pos-desmovilización, como los Rastrojos, las Águilas Negras, y los Urabeños³ (CODHES, 2012). Las nuevas dinámicas no se pueden comprender sin reconocer la explosión de la minería y el potencial para la captura de recursos por actores violentos. Según la Corporación Autónoma Regional (Codechocó), en el 2013 hubo 54 dragas dedicadas a la extracción minera, representando un incremento del 184 por ciento en relación al 2012, aunque la comunidad sostiene que habría unos 200 entables mineros acondicionados con esos equipos (El País, 2014). Este incremento en la producción minera ha incentivado el involucramiento y la disputa violenta por parte de los grupos armados referidos, generando profundos impactos frente a las comunidades más vulnerables.

En mayo del 2014, por ejemplo, 2.500 personas de 17 comunidades indígenas se desplazaron hacia la comunidad de Catrú Dubaza para refugiarse de la disputa territorial de las Autodefensas Gaitanistas, inicialmente una facción local de los Urabeños, frente al ELN, el cual ha retenido un control histórico sobre el Alto Baudó. Tan solo un mes más tarde, otras 538 personas, pertenecientes a 94 familias, abandonarían sus viviendas en los resguardos de Gegandó, Puerto Tomás, Alto Tumandó, La Esperanza, Saru y Puerto Indio en la misma zona (Defensoría del Pueblo). Seis meses después, seis comunidades permanecen en situación de desplazamiento, enfrentando una crisis en cuanto a enfermedades infecciosas, y la falta de abastecimiento de agua potable y saneamiento básico. Según Luis Mauricio Vesga, defensor delegado, la mayoría de las familias desplazadas incluyen niños menores de 12 años, elevando la vulnerabilidad de estas personas (Ibid).

Estos incidentes ejemplifican lo que la Defensoría del Pueblo llama una “emergencia social” de grave afectación humanitaria, exigiendo la atención eficaz por todas las instituciones del Estado. La respuesta institucional, cuando ha sido más necesaria, ha probado ser precaria, tanto por la falta de recursos directos como por la no contextualización de la atención a las necesidades diferenciales de las comunidades indígenas y otras afectadas. A pesar de las advertencias de riesgo emitidas a través del Sistema de Alertas Tempranas, la fuerza pública, la cual tiene una obligación de garantizar una primera presencia fundamental del Estado, se ha tardado en incrementar la protección. Aunque se hace referencia a la creación de una Mesa Interinstitucional con los Ministerios de Minas y Energía, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Salud y Protección Social, Interior, la Vicepresidencia de la República, la Autoridad Nacional de

² Por ejemplo, el 5 de enero, 2013, 1.160 personas del Litoral de San Juan fueron desplazadas por causa de la confrontación entre grupos armados pos-desmovilización (OCHA, 2013).

³ No obstante estas denominaciones, existe gran dinamismo en la estructura de estas agrupaciones. Por ejemplo, una facción de los Urabeños, que se hace llamar Autodefensas Gaitanistas, ha establecido alianza con los Rastrojos.

Licencias Ambientales, la Agencia Nacional de Minería, la Gobernación del Chocó y Codechocó para responder a esta emergencia (Ibid), no se ha realizado ninguna difusión de sus resultados.

En adición a estos casos, también se presenta una tendencia creciente de desplazamiento intra-urbano e intra-veredal, los cuales han recibido menor visibilidad. En parte por esto, resulta preocupante el alto nivel de sub-registro de personas desplazadas, incluyendo el desplazamiento intra-urbano de difícil identificación, y las consiguientes brechas en la asistencia humanitaria del Estado (IEH, 2011. Pp. 36-37). En conjunto, estas dinámicas de desplazamiento evidencian una profunda afectación sobre la satisfacción de necesidades básicas de las víctimas, la situación económica de las familias, y el deterioro de redes comunitarias esenciales para el funcionamiento y avance de la población. Además del conflicto, la población del Chocó también está siendo desarraigada por desastres naturales y pobreza. En el 2012, el Sistema Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres, reportó 104.980 víctimas de desastres naturales, representando más del 20 por ciento de la población del departamento.

Confinamiento: el encierro invisible

El Chocó también es impactado por otra problemática de menor visibilidad. El confinamiento, entendido como la restricción a la libre movilidad y el acceso a bienes indispensables para la población, afecta aún más a las poblaciones locales al obstaculizar la asistencia humanitaria durante crisis complejas. En el Chocó, la movilidad y el acceso, tanto civil como humanitario, se han visto obstaculizados por la presencia de grupos armados y las difíciles condiciones geográficas.

Con base al Índice de Riesgo de Confinamiento del 2012, los municipios más afectados recientemente han sido: Istmina, Quibdó, Nóvita, el Cantón del San Pablo, Alto Baudó y Medio Baudó (OCHA, 2012, IRC). En septiembre del 2014, por ejemplo, se generó un confinamiento de 1.648 personas pertenecientes a nueve comunidades indígenas Embera del río Purricha, en el Bajo Baudó, por causa del temor de represalias por parte de un grupo armado pos-desmovilización no especificado. El impacto de esta situación es sustancial: se han suspendido actividades agrícolas, generando un desabastecimiento y crisis de seguridad alimentaria, mientras que el acceso a la atención médica se ve obstaculizado. Agravando la situación, esto representa una revictimización de poblaciones que fueron desplazadas a finales del 2012 y fueron retornando voluntariamente, sin acompañamiento institucional, en los siguientes dos años. Acrecentando la percepción de abandono institucional, aunque se iniciaron tres intervenciones humanitarias en el segundo semestre de 2014 por parte de organizaciones internacional, hasta el final de octubre no se había dado respuesta al confinamiento generado en septiembre (OCHA, octubre 26, 2014).

Minas y otros artefactos indiscriminados

Como táctica de control territorial, los grupos armados han utilizado minas antipersonal y otros artefactos explosivos, lo cual presenta un reto prolongado tras un posible acuerdo de paz con las FARC, principal responsable de utilizar estos objetos. Según la Campaña Colombiana Contra Minas (CCCM), Chocó ha sido uno de los departamentos más golpeados por estos artefactos,

con al menos 12 víctimas registradas entre enero y septiembre del 2014 a través del territorio departamental⁴. Dado el carácter indiscriminado de estos artefactos, las víctimas suelen ser civiles que estuviesen realizando actividades cotidianas: tan solo en los últimos meses, los afectados han sido una campesina adulta mayor y dos mujeres indígenas menores de edad (CCCM, 2014).

El reclutamiento forzado y la juventud truncada

Por otra parte, el reclutamiento forzado de menores se ha ejercido como otro modo de control social y territorial, representando un motivo clave para el desplazamiento de familias y la desintegración del tejido social. Chocó es uno de los departamentos de mayor vulnerabilidad al fenómeno de reclutamiento forzado. Los perpetradores suelen ser las FARC y el ELN, aunque en Quibdó predominan grupos armados pos-desmovilización como los Rastrojos.

En la capital departamental se presenta una vulnerabilidad especial de parte de jóvenes desplazados en zonas marginales, quienes pueden enfrentar un debilitamiento de estructuras familiares y productivas tras el desarraigo de sus comunidades tradicionales. Estos jóvenes suelen ser utilizados, inicialmente, como informantes, micro-traficantes y delitos menores (Semana, 2014).

En las zonas rurales, preocupa una afectación desproporcional de niños y jóvenes indígenas, en especial de comunidades Embera, principalmente por parte de la FARC y el ELN, aunque con una mayor participación por los Rastrojos. Acorde al Relator Especial de las Naciones Unidas para las comunidades indígenas en Colombia, “la legislación del país, así como las prácticas y políticas del gobierno, no han protegido a los pueblos indígenas de forma efectiva ni han salvaguardado sus libertades fundamentales ni sus derechos humanos” (Verdad Abierta, 2014).

La noción de conflicto al nivel de las organizaciones de base

Este panorama macro, presentado en la sección anterior, no estaría completo sin la percepción propia de las organizaciones de base sobre el conflicto. En esta sección, se propone transmitir unos resultados de las entrevistas realizadas durante cuatro talleres de gestión de conflicto, dirigidos a Consejos Comunitarios y cabildos indígenas⁵. Aunque estas entrevistas no pretenden ser representativas de las dinámicas en el Chocó, exponen las percepciones e inquietudes de los integrantes de las agrupaciones participantes y como tal, ofrecen una perspectiva sobre los conflictos locales a partir de comunidades chocoanas.

Entre los ejemplos aportados en las entrevistas, se distinguen varios tipos de conflictos que se mezclan en las percepciones de los participantes, como círculos cada vez más amplios

⁴ Los incidentes durante el transcurso del año han tomado lugar en los municipios de Acaandí, Quibdó, Bagadó, Nuquí, Tadó, Río Iró y Alto Baudó, mostrando una amplia distribución a través del departamento.

⁵ Los 4 talleres ocurrieron en 2013: San José de Puré, 4 de mayo; Belén de Bajira, 10 de mayo; Tadó, 13 de mayo; Nuquí, 18 de mayo. Fueron organizados por el Foro Interétnico Solidaridad Chocó (FISCH) con el propósito de reconocer que el conflicto es natural en la sociedad pero que hay que aprender a manejarlo de manera no violenta.

alrededor de la persona: conflicto en la familia, en la comunidad, con las comunidades vecinas, con la administración pública, con los foráneos, y con la naturaleza.

Así en los talleres, se relacionaron la violencia intrafamiliar y la violencia de género, lo cual apoya la crítica a la falta de acción o voluntad política de cambiar esta situación, aunque sin involucrar los aspectos individual y comunitario. En las causas de violencia al nivel de la comunidad se destacaron: la politiquería que genera conflictos entre familias, el alcoholismo y la drogadicción, el hurto y la falta de acción de la policía.

Sin embargo, son las cuestiones territoriales y organizacionales las que engendran la mayoría de los comentarios.

El conflicto territorial genera distintas problemáticas entre las comunidades, así como entre las comunidades y actores exteriores. Muchos de estos conflictos son comunes en todos los países y de todo tiempo: los conflictos dentro de la familia acerca del uso de la propiedad familiar, los conflictos entre vecinos o comunidades. Estos deben resolverse con un sistema formal o informal de resolución de conflicto como la arbitración o la propia justicia. Pero el Chocó tiene sus particularidades, como la propiedad colectiva que genera conflicto entre el Consejo Comunitario que gestiona oficialmente el territorio y los particulares que actúan “a espaldas” del Consejo para vender a foráneos parte del territorio o permitir explotación de minería. La riqueza en recursos del departamento y la debilidad de las instituciones locales o nacionales para controlar este aprovechamiento es también una especificidad en el Chocó como en toda la región Pacífico. El saqueo de recursos por foráneos, a veces con complicidad local, se desempeña en la madera, la pesca y la minería. Finalmente, la ausencia de sistema de control facilita el asentamiento de personas que llegaron con el permiso del Consejo para su uso y que con el tiempo lo toman como de su propiedad, o puro y sencillo, la invasión por ocupantes sin permiso del Consejo Comunitario.

Como segunda particularidad, en el Chocó, como en otras zonas de Colombia, el conflicto tiene sus propios efectos sobre el territorio. El ambiente de zozobra hace que los campesinos teman dormir en sus parcelas y permanezcan más en los poblados, y que padres no permitan que sus hijos jóvenes vayan al campo a cultivar, limitando así el aprendizaje de esta actividad. Esto, combinado con los efectos del despojo y desplazamiento causado por grupos armados, reduce la producción agrícola, generando desempleo, incremento en precios de alimentos e inseguridad alimentaria. En conjunto, se afirma la dificultad de defender el territorio frente a la presión de los actores armados.

Por último, otra particularidad del Chocó es la presencia sustancial de comunidades indígenas, las cuales presentan condiciones y necesidades especiales. Además de los conflictos territoriales cuando se trata de un proyecto nacional (hidroeléctrica, parque nacional), se han generado conflictos interétnicos con la población afrocolombiana. Aunque los dos grupos étnicos históricamente han convivido harmónicamente, comúnmente en estado de marginación del resto del país, por causa de la presión de nuevos actores externos y la intromisión de valores culturales diferentes se han generado fricciones entre estas comunidades. Por ejemplo, en Nuquí, el resguardo indígena choca con la comunidad afro de Jurubidá, la cual no reconoce los límites del resguardo y entran a cortar madera para explotación en su territorio. Similarmente, a través del Programa Nacional de Titulación,

Saneamiento, Ampliación y Dotación de Tierras en Calidad de Resguardos Indígenas (INCODER), se declararon zonas de resguardos indígenas partes de territorios usados por los afro y al revés también. Los participantes del taller propusieron que haya una mesa de concertación interétnica para resolver este tipo de conflicto.

Se denuncian también conflictos organizacionales cuando hay división interna en los Consejos Comunitarios. Por ejemplo, los representantes legales toman decisiones sin concertar con los demás. En la consulta previa hay casos en que los representantes legales han hecho negociaciones de mala fe, para su beneficio personal, o negociaciones bajo amenazas de grupos armados. Así pueden aparecer nuevos dueños del territorio que quitan las tierras a los Consejos Comunitarios (se menciona el municipio de Juradó como un ejemplo). Otro ejemplo son las dificultades que encuentran a veces los líderes comunitarios para hacer su trabajo. Así, un líder comunitario pueda recibir amenazas al actuar de cierta manera o al denunciar ciertos hechos. Varios asistentes de los talleres afirmaron que las denuncias, acciones o comunicados a la opinión pública se deberían hacer por el Consejo Comunitario o por un órgano de coordinación como el FISCH y no por el líder. Una denuncia se puede enviar al Foro para que ellos lo publiquen y evitar así posibles amenazas a individuales. Al mismo tiempo se reconoció el hecho de que los líderes son los más expuestos y las comunidades no siempre los respaldan.

La promesa incierta de paz y los retos por delante

En conclusión, la intensificación del conflicto y otras dinámicas de violencia en el Chocó ha generado una profunda afectación humanitaria, especialmente para comunidades marginadas y de alta vulnerabilidad, debilitando el tejido social y las condiciones para el desarrollo humano. La terminación del conflicto con las FARC podría abrir una puerta para desarticular algunas estructuras violentas, reducir la victimización de comunidades crónicamente impactadas por el conflicto -por ejemplo, a través de una campaña concertada de desminado-, y fortalecer la institucionalidad pública a largo plazo.

No obstante, la superación del conflicto se ve complejizada por la persistencia de incentivos económicos, los cuales han sido explotados por los actores violentos con relativa facilidad. Esto exige algunas consideraciones. Por un lado, como ocurrió con la desmovilización de las AUC, cierta proporción aún indefinida de guerrilleros no se acotarán a un acuerdo final y seguirán haciendo uso de la fuerza para controlar su posición frente a actividades ilícitas como el narcotráfico y la minería informal. Este escenario se ve reforzado por lo que algunos expertos locales señalan como el "fortalecimiento y la reorganización" de las FARC en el departamento, poniendo de relieve las limitaciones del Estado. Según estos expertos, la sociedad civil se ha visto desestabilizada por el refuerzo de las estructuras de la guerrilla, lo cual incrementa los riesgos de infiltración y los asesinatos selectivos, y alimenta la desconfianza social (IEH, 2011. p. 37). Por otro lado, incluso tras una reducción de actores armados en la zona, éstos podrán ser reemplazados si persisten los incentivos criminales y no se establece la institucionalidad requerida.

Efectivamente, las dinámicas de conflicto y violencia en el Chocó exceden el accionar de las FARC, y exigen un reconocimiento del rol del Estado, tanto en la violación directa de derechos

humanos y permisividad frente a abusos de su conocimiento, como por el incumplimiento de su obligación de proteger a la población. Ante este escenario, la Coordinación Regional del Pacífico Colombiano (2014, p. 2) anota que:

“...mucho de lo que sucede en el Pacífico no pasa por la influencia de la guerrilla, sino por un Estado que no cumple su deber de proteger, respetar y promover los derechos humanos, y en particular, los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales de los pobladores del Pacífico.”

Lo anterior destaca la imperatividad de un fortalecimiento institucional para superar las dinámicas de violencia y posibilitar la realización de los derechos de las comunidades del Chocó. Tal fortalecimiento, como fundamento esencial, debe involucrar la presencia eficaz y justa de la fuerza pública para poder adquirir el monopolio legítimo sobre la fuerza y restringir la criminalidad. Sin embargo, como se examinará posteriormente, la sostenibilidad de cualquier reducción en la violencia y otros avances cruciales para la población exigen un compromiso político por fortalecer las instituciones de Estado nacionales y departamentales de manera integral y articulada, al igual que la reparación de las organizaciones de base y el tejido social.

ECONOMÍA Y DESARROLLO HUMANO

Acercamiento conceptual al desarrollo humano

El desarrollo humano está definido por el Programa de las Naciones Unidas como el “proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano” (UNDP, 1990). Las tres más esenciales de estas oportunidades son “disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente.” Otras oportunidades van “desde la libertad política, económica y social, hasta la posibilidad de ser creativo y productivo, respetarse a sí mismo y disfrutar de la garantía de derechos humanos.”

Sin embargo, en áreas en situación de fragilidad y donde la violencia tiene un alto nivel de impacto humanitario, el concepto de desarrollo humano puede exigir una mirada amplia en relación a la paz. En adición, la pobreza del Chocó contrasta con el promedio de un país con alto nivel de crecimiento económico definido como de ingreso medio alto, que actualmente aspira ingresar a la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico (OCDE) que agrupa a países de altos ingresos. Tal discordancia, en principio, podría abrir la oportunidad para impulsar transformaciones en el Chocó desde el nivel nacional, a diferencia de países frágiles y pobres que carecen de tales recursos domésticos (ej. Somalia, Afganistán), aunque también exacerba inequidades y conflictividades que agobian al departamento.

Panorama

Ubicado en la Costa Pacífica al noroeste de Colombia, el departamento del Chocó ilustra la inmensa biodiversidad, y dotación de recursos naturales renovables y no renovables que caracteriza al país. El departamento cuenta con una gran riqueza en minería, madera, agua,

flora y fauna. Aunque tal riqueza podría ser capitalizada para impulsar el desarrollo del departamento, la excesiva dependencia de la explotación no sostenible, la competencia violenta por su control, y el uso ineficiente de las ganancias generadas limitan su potencial positivo. Estas dinámicas son influenciadas por condiciones estructurales que han restringido el desarrollo humano y la superación del conflicto en el Chocó. Como plantea FLÓREZ (2013, p. 200):

“No obstante este potencial hay una asimetría profunda en la articulación de las regiones, a tal punto que la marginación de uno de esos espacios, como lo es la Costa Pacífica, refleja unos niveles de pobreza y marginación extrema. A esta situación se le suma el conflicto armado interno que padece desde hace más de cincuenta años.”

El Chocó tiene los mayores indicadores de pobreza en Colombia. De los 485,543 habitantes del departamento, el 64 por ciento vive en condición de pobreza, mientras que el 34 por ciento está en absoluta pobreza, sin los ingresos para incluso poder cubrir su subsistencia alimentaria (DANE, 2013). En adición, según el censo general del 2005, la esperanza de vida en el departamento es de 58,3 años (12 años menos que la del colombiano promedio), y se ve afectada por el indicador de la calidad de vida más bajo del país: el 79,2 por ciento de los chocoanos presenta al menos una necesidad básica insatisfecha, frente al 27,8 por ciento a nivel nacional (DANE, 2013).

El Producto Interno Bruto (PIB)⁶ por habitante es de 7.457.295 Pesos, en comparación con la mediana nacional de 13.372.404 Pesos (DANE, 2012). La mayoría de la producción viene de los sectores minero, agrícola y administrativo (DANE, 2005), por lo cual la economía chocoana es todavía dependiente de actividades administrativas y de la explotación de su capital natural no renovable. De hecho, el PIB del Chocó se ha doblado entre 2000 y 2011, debido principalmente al crecimiento del sector minero, aunque esto ha tenido incidencia limitada frente a las condiciones de pobreza. En el 2011, el sector minero contaba por 28 por ciento del total, el sector agrícola por 14 por ciento, y el sector administrativo, incluyendo la educación, por 23 por ciento.

El desarrollo humano del departamento se ve sofocado por la escasez de actividades económicas. De acuerdo a la Federación Colombiana de Municipios *“No hay estructura empresarial, industrial o de servicios en la región que lidere la dinámica económica y en la mayoría de municipios el único empleador permanente es la administración pública municipal”* (FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS, 2007, p.40).

El reto de aprovechar y conservar la riqueza natural

En conjunto, los territorios del Chocó son caracterizados por una de las mayores muestras de biodiversidad global, entendida como la concentración de especies, muchas endógenas, que

⁶ El Producto Interno Bruto expresa el valor monetario de la producción de bienes y servicios de un país o área durante un período determinado de tiempo. No es una medida de riqueza individual o de bienestar que dependen de otros factores.

representan un interés científico y presentan potencial de mercantilización (RESTREPO, 181). La biósfera del litoral pacífico, también denominada como el Chocó Biogeográfico, se extiende desde la frontera colombo-ecuatoriana hasta el Golfo de Urabá sobre el borde oriental de Colombia, constituyendo así la segunda reserva natural más grande del planeta, con 100 mil kilómetros cuadrados, primordialmente cubiertos de selva tropical húmeda (EL TIEMPO, 1993).

No obstante, esta riqueza exuberante del territorio chocoano contrasta con la dificultad de capitalizarla para el beneficio de los habitantes. En adición, dinámicas de intrusión agrícola como el monocultivo de palma africana, la expansión poblacional, la deforestación, los cultivos de uso ilícito, y la minería, entre otras, conforman una amenaza crítica para la sostenibilidad ambiental y social. La riqueza del Chocó, ya sea su biodiversidad como sus recursos minerales, también forman parte del patrimonio de la nación, lo cual compromete constitucionalmente al Estado a proteger su soberanía en pro del interés público.

Esta dinámica ilustra el desafío de la economía global de asignar un valor monetario a bienes comunes como la regulación hídrica, de vientos y de otros factores climatológicos, la captura de carbono, polinización, la disponibilidad de especies de flora y fauna, y la belleza escénica, para incentivar la protección de éstos. Enfrentando la parálisis de la política pública internacional, se ha ido gradualmente construyendo un marco normativo e institucional en distintas partes del mundo para mejorar la gestión de recursos naturales, aunque esta permanece en estados precarios. En el contexto de estos avances, se pueden explorar tres caminos para mitigar la degradación y hacer buen uso de la biodiversidad del Chocó: el biocomercio, entendido como *“el conjunto de actividades de recolección y/o producción, procesamiento y comercialización de bienes y servicios derivados de la biodiversidad nativa, bajo criterios de sostenibilidad ambiental, social y económica”* (Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico, IIAP); los bonos de carbono ofrecidos por el mercado internacional por la capacidad de captura de CO₂ de un ecosistema; y los pagos por servicios ambientales (PSA), dirigidos a familias, comunidades o países por ejecutar acciones de conservación en un área importante de biodiversidad.

Según el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP), tras investigación, formación y experimentación, el Chocó cuenta con potencialidades por desarrollar que cumplan con tres características: productos de carácter natural y ambientalmente sostenible para artesanías, construcción e industria, alimentos, farmacéuticos y cosméticos; productos que respeten el equilibrio sociocultural al fortalecer la identidad, economía y gobernabilidad local; y productos que cuenten con trazabilidad de distribución justa y equitativa de beneficios sociales. Según el IIAP, la actividad productiva en el Chocó puede estar encaminada según los sectores de zootecnia y fauna silvestre, minería responsable, agricultura tradicional, turismo sostenible y forestaría comunitaria. Sin embargo, la mayoría de cadenas productivas requeridas para estos nuevos sectores sostenibles que podrían tener una incidencia sustancial en el desarrollo del departamento no se han investigado o desarrollado, o permanecen en un estado precario o casos aislados. Esta consolidación requeriría innovación y compromiso de largo plazo para cada eslabón de la cadena.

La ejecución de bonos de carbono es más dependiente del marco internacional y aún no cuenta con un esquema claro que ofrezca beneficios cercanos⁷. En cuanto a los PSA, en mayo de 2013, el Ministerio del Medio Ambiente publicó el decreto 953 que presenta las condiciones de un PSA que se enfoca en la protección de áreas estratégicas para el abastecimiento hídrico de los municipios y departamentos (MINAMBIENTE, 2013), aunque la implementación permanece incierta⁸.

Inversión en el bono demográfico o estancamiento

En sentido humano, según la proyección para el 2013 realizada en el censo de 2005 por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la población menor de 25 años de edad constituye el 61 por ciento de la población departamental. Esta alta proporción sugiere un capital humano robusto si se efectúan las acciones adecuadas en relación al nivel educativo de la población, la productividad laboral, y los incentivos de no emigrar del departamento y participar en el desarrollo económico y social del Chocó (PROFAMILIA, 2010). Sin embargo, la ausencia de una política pública integral y una inversión social con enfoque en la niñez, la juventud y la mujer, causa un desaprovechamiento de este recurso humano, generando incentivos para vincularse a actividades ilícitas y violentas, y exacerbando las condiciones de pobreza crónica.

El Chocó está en el transcurso de cambios demográficos importantes debido al crecimiento de la población y las migraciones rurales forzadas, tanto por la violencia como por razones económicas. El crecimiento natural de la población chocoana es 10 puntos más que el crecimiento natural nacional (PROFAMILIA, 2010). Según los datos del DANE, la población chocoana era de 361.173 habitantes en 1985 y será de 525.505 habitantes en 2020 (DANE, 2012). Al mismo tiempo, la proporción de chocoanos viviendo en las cabeceras pasará de 36 por ciento a 49 por ciento en este mismo periodo⁹.

Esos cambios demográficos son al mismo tiempo retos y oportunidades para el desarrollo socioeconómico del departamento. Pero un reto de alcance general es que en comparación con el resto del país, el Chocó está en su transición demográfica¹⁰ y, por lo tanto, no se va a

⁷ El proyecto de la ONG Anthrotect en Acandi parece un buen inicio para esta idea.

<http://www.trust.org/item/?map=colombian-community-prepares-to-sell-forest-carbon-credits>

<http://es.anthroctect.com/>

⁸ El PSA ha conocido una experiencia anterior en el Chocó con el programa Familias Guardabosques, aunque este programa se enfocaba en la reducción de cultivos ilícitos más que en la preservación de la biodiversidad.

⁹ Las proyecciones del DANE son lineales. Por lo tanto, otros factores que pueden intervenir entre el último censo (2010) y el próximo pueden influir sobre el crecimiento real de la población y la distribución entre zona rural y urbana. Esos factores pueden ser debido al nivel de la inseguridad humana en las zonas rurales en comparación con la inseguridad humana en las cabeceras. Así que es posible que la población urbana crezca más que las proyecciones lineales del DANE.

¹⁰ La transición demográfica se define como el proceso en que el estado inicial de alta mortalidad y de alta fecundidad se transforma en un estado de baja mortalidad y baja fecundidad. En el intermedio hay una etapa de baja mortalidad (por los beneficios de los servicios de salud) y alta fecundidad (un fenómeno social y cultural que

beneficiar inmediatamente del bono demográfico que el resto del país ya aprovecha (PROFAMILIA, 2010)¹¹. Para capitalizar tal bono, se necesitan inversiones oportunas en la educación y la generación de empleo, en el caso del Chocó, especialmente la financiación de microempresas. No obstante, el desaprovechamiento de esta oportunidad resultaría en la versión inversa de la transición demográfica, caracterizada por servicios públicos deficientes, pobreza crónica, y altos índices de desempleo juvenil y violencia.

Tarea incompleta de equidad de género

Como uno de los ocho objetivos de desarrollo del milenio (ODM)¹², la equidad de género y la autonomía de las mujeres constituye un derecho humano fundamental, además de un vehículo para el desarrollo integral de la sociedad.

En su informe de 2012, el Fondo para el logro de los ODM (UN MDG FUND) destaca el aumento ligero de la escolarización de las mujeres del Chocó entre 2005 y 2010, resaltando que la participación en la educación secundaria es casi paritaria, mientras que las mujeres componen la mayoría del cuerpo estudiantil al nivel de educación superior. Sin embargo, esta paridad no se ve reflejada en el panorama político, en el cual la participación de mujeres se encuentra muy por debajo del 30 por ciento en cargos decisorios y directivos, incluyendo la candidatura y elección para alcaldía y asamblea departamental, y funcionarios de nivel decisorio, como lo fija la Ley de cuotas de 2000. En la actualidad, la única institución chocoana que supera este umbral es la Universidad Tecnológica del Chocó. En entrevista (HOWALD, 2013B), una mujer, representante de organización de base en Nuquí, deploró que: "*[Las mujeres] siempre son empleadas como secretarias, enfermeras, etc. Además participan menos en las esferas de lo político y lo público.*"

toma más tiempo para cambiar). Resulta una importante aumentación de la población durante esta etapa intermedia.

¹¹ El bono demográfico es el estado de la población en el que hay una alta proporción de población activa en comparación con las poblaciones dependientes (en edad escolar o después de la edad del retiro). Con unas precondiciones, eso permite mayor producción de riqueza, mayor ahorro y se suma a los beneficios de la transición demográfica en la que la disminución de la fecundidad libera la fuerza productiva de las mujeres, y condiciones para que la mayoría de la población educada y productiva se queden en el Chocó y no migren a otros departamentos. El bono demográfico corresponde a la proporción entre la población activa y dependiente para permitir una mayor producción y ahorro con menos gastos debido a la educación y salud de la parte dependiente de la población. Una prueba de que el bono demográfico todavía está para prepararse se ilustra claramente con la pirámide poblacional del Chocó. Es estimado que el periodo favorable del bono se establece cuando la población dependiente es inferior a 40 por ciento de la población total. En las proyecciones poblacionales del DANE para 2013 (DANE, 2013), la población dependiente es de 45 por ciento de la población chocoana en comparación con 37 por ciento al nivel nacional. La proporción de población dependiente es aún más importante si se incluyen los jóvenes de 15 a 20 años con la idea que el objetivo social óptimo es que la gran mayoría de los jóvenes logran al bachillerato o un diploma técnico equivalente. Así, el número de jóvenes chocoanos de menos de 20 años es de 50 por ciento de la población (37 por ciento al nivel nacional). Eso quiere decir que para 2 personas activas en el Chocó hay de 2 personas dependientes, mientras que en el estado poblacional de bono demográfico es de 3 personas activas para 2 personas dependientes.

¹² Los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) es un programa internacional que asocia el país que quiere participar, los donantes y todas las agencias de la Naciones Unidas.

Infelizmente, não se conta com dados confiáveis sobre a equidade de rendimentos trabalhistas em el Chocó para fazer uma determinação de la condição de las mujeres em este âmbito. Sin embargo, el Fondo para el logro de los ODM emite su preocupación frente a problemáticas compartidas con el resto del país, tales como la discriminación salarial y la inseguridad laboral, explotación de las migrantes de las zonas rurales em trabajos domésticos, y la falta de política pública para remediar la situación.

Em cuanto a la respuesta institucional, em marzo de 2013, la alcaldía de Quibdó inauguró la Secretaría de la Mujer, Género y Diversidad, con su respectiva política pública municipal (ALCALDÍA DE QUIBDÓ, 2013). Esta política fue elaborada em colaboración con organizaciones de mujeres de la sociedad civil, como la Red Departamental de Mujeres. Sin embargo, no hay detalles disponibles públicamente sobre el contenido de esta política ni las funciones de la Secretaría, lo cual dificulta el seguimiento y evaluación de su realización¹³.

Desde el Programa para Afrodescendientes e Indígenas de USAID (ACDI/VOCA), la especialista em género, Waldistrudis Hurtado Minotta, destaca la labor embarcada por su entidad entre el 2012 y 2013 para contrarrestar los altos niveles de vulnerabilidad y exclusión de las mujeres de minorías étnicas de Quibdó y su zona rural circunvecina (Schoeller-Díaz, 2014). Hurtado anota que este proyecto fue articulado con entidades nacionales con presencia local¹⁴, además del plan de desarrollo departamental y municipal em cuanto a la inclusión efectiva de las mujeres y el mejoramiento de sus condiciones de vida, y contó con “la participación de mujeres em la definición de sus prioridades, necesidades e intereses, fomentando el liderazgo y empoderamiento de las mujeres para ejercer su derecho.” No obstante, según Hurtado, el alcance del proyecto fue obstaculizado por la dificultad em la consecución de recursos de inversión, y es necesario “establecer alianzas estratégicas de cooperación sostenibles, fundamentadas em la concertación de prioridades identificadas por los beneficiarios de la región” (Ibid).

Modelos para el desarrollo humano del Chocó

Viendo este panorama, se puede proyectar el desarrollo humano del Chocó según tres modelos, los cuales han sido utilizados como ejes de discusión em diversas zonas dotadas de recursos naturales y con limitaciones institucionales.

El primero argumenta que el vehículo más eficaz para impulsar el desarrollo y la reducción de la pobreza es el crecimiento económico, incluyendo la explotación de recursos naturales y la apertura hacia fondos y mercados extranjeros; el segundo plantea el condicionamiento y la regulación estatal del desarrollo para garantizar su sostenibilidad, tanto social como ambiental;

¹³ La única información disponible em el portal de la alcaldía de Quibdó trata la conmemoración del día internacional del respeto a la diversidad el 14 de julio, 2014.

¹⁴ Entre éstas, se encuentra la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer, la Procuraduría, el SENA, el ICBF, y las secretarías de salud y educación del Chocó.

por último, el tercero expresa un rechazo hacia conceptos contemporáneos de desarrollo, priorizando el bienestar individual y colectivo sobre el crecimiento, especialmente para comunidades étnicas alejadas que perciban la intrusión del consumismo moderno como una amenaza al equilibrio de la comunidad y su modo de vivir. Este documento no aspira hacer la elección en este debate crucial para la sociedad chocoana, sino ofrecer algunas anotaciones para orientar la discusión.

Como primera anotación, el modelo de crecimiento económico no necesariamente está adaptado a las necesidades actuales de países en desarrollo, dado el riesgo de una alta concentración de los ingresos y la falta de una reducción de la pobreza, tras la carencia de políticas redistributivas y para la equidad social, restringiendo así los beneficios de seguridad humana y desarrollo humano para la mayoría de la población. En adición, tras fundar el crecimiento económico en la explotación de recursos naturales, se debe rápidamente utilizar la riqueza creada para invertir en actividades que sostienen el crecimiento tras la carencia de tales recursos, evitando así una burbuja de corto plazo o incrementos en la inflación que azota a los consumidores más vulnerables. Este modelo también puede llevar a los excesos que se conocen en parte del mundo desarrollado: la sobredependencia de un consumo creciente, el desperdicio de materias naturales, y la creación de residuos sólidos y otros contaminantes.

Por otro lado, el modelo de desarrollo sostenible que se ha estado definiendo en las últimas décadas, entendido como *“el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades”* (UNITED NATIONS WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, 1987), es criticado por resultar demasiado restrictivo al crecimiento e ineficaz en la reducción ágil de la pobreza. Sumado a esto, su viabilidad requiere de normas e instituciones fuertes que puedan proteger los intereses comunitarios¹⁵.

Frente al modelo restrictivo de desarrollo, al igual que para los dos anteriores, se destaca la imperatividad de que sea la sociedad misma, no solamente a nivel departamental, sino también en comunidades con concepciones autónomas que determinen sus prioridades y condiciones para cualquier intervención externa. Resulta particularmente problemático imponer una visión prohibitiva frente al consumo de bienes materiales y la búsqueda de condiciones comunes para otras sociedades, en pro de recursos culturales o ambientales que no se puedan capitalizar. Esto resalta la importancia del cumplimiento transparente y legítimo del requisito constitucional de consulta previa con comunidades afro-descendientes e indígenas, además del uso de otros vehículos de participación comunitaria.

Estos modelos de desarrollo deben ser entendidos como operando en un contexto en el que el territorio es, comúnmente, el único capital económico poseído por la mayoría de chocoanos rurales. Sin embargo, más allá de constituir capital a ser mercantilizado, el territorio es más comúnmente percibido como el espacio de vida de comunidades tradicionales, representando su historia, cultura y relaciones comunitarias.

¹⁵ En estos casos, se resalta el ejemplo de China, que logró levantar a 650 millones de personas de la pobreza gracias a un crecimiento anual del PIB cercano al 10 por ciento.

Los dilemas de la inversión extranjera

En el marco del modelo de desarrollo impulsado por el crecimiento económico, los recursos naturales del Chocó tendrían que ser explotados utilizando una inversión de capital, incluyendo capitales extranjeros, lo cual, en principio, permitiría una mayor recaudación de impuestos por el Estado e incremento de ingresos individuales. La entrada de fondos del exterior ha sido un foco de debate, en particular en relación a cuáles son los fondos requeridos para permitir la explotación sostenible de los recursos, cómo crear la normatividad e institucionalidad para controlar la inversión, y cómo garantizar la distribución equitativa de los ingresos y la inversión social. Una entrevista ilustra el dilema que representa la irrupción de una empresa foránea en una comunidad del Chocó:

[Hay] "presencia de una empresa maderera canadiense en Bahía Solano. El Consejo Comunitario Los Delfines negoció hace aproximadamente 2 años con la empresa, aceptando su entrada al territorio para la explotación maderera. La licencia ambiental era del mismo Consejo Comunitario. Sin embargo, esta licencia fue revocada, ya que el Ministerio se dio cuenta que la empresa tenía en el territorio una maquinaria que no era para explotación maderera, sino para minería. Se sospecha que la empresa tenía otros intereses por debajo. A pesar de todo eso, la mayoría de la gente en Bahía Solano percibe la llegada de la empresa como un factor positivo, principalmente por los ingresos que ésta le genera a las comunidades locales" (HOWALD, 2013B).

En contraste con el significado otorgado por las poblaciones chocoanas al territorio como el espacio de vida comunitaria, los actores exteriores suelen verlo exclusivamente como una fuente de explotación económica. Aunque las empresas interventoras pueden llegar a ciertos compromisos de responsabilidad social y ambiental, éstos dependen primordialmente del marco normativo e institucional, además de la presión ejercida por las comunidades locales. En adición, se debe cuestionar hasta qué nivel se implementan los compromisos alcanzados según la conducta de las negociaciones y el rigor del monitoreo y evaluación de la ejecución, al igual que cómo estas acciones logran mitigar cualquier impacto negativo de la intervención¹⁶.

Madera y pesca: el agotamiento de recursos económicos renovables

La actividad económica del departamento puede ordenarse entre la explotación de recursos renovables y no renovables, entre los cuales este documento hará un énfasis especial en la minería dada la intensidad de los debates al respecto. En cuanto a los recursos renovables, se destaca la industria maderera, pesquera, turística y agrícola, aunque los provechos derivados por la sociedad chocoana suelen ser marginales. Por ejemplo, el World Wildlife Fund destaca que *"en 30-40 años el Chocó-Darién ha surtido 55 por ciento de la madera comercializada en Colombia, pero la comunidades locales reciben una cifra insignificante de su verdadero valor mientras que asumen el alto costo ambiental"* (WWF). Tras una historia que se remonta a los años 1930, actualmente la explotación maderera es considerada *"como la directa responsable del menoscabo de extensas formaciones de Cativo, Espavé y de bosques de Guandal, estos*

¹⁶ Esto es particularmente delicado al intentar restablecer o recrear ecosistemas frágiles y ricos en biodiversidad.

últimos reducidos a menos de 20 por ciento de su superficie inicial” (Ramírez y Ledesma, 2007: 58 a 64). En Junio del 2013, 93.4 por ciento de las exportaciones declaradas del Chocó (exceptuando la minería) era madera en bruto y 2.3 por ciento era madera perfilada, 89.5 por ciento destinada a China (MINCIT, 2014).

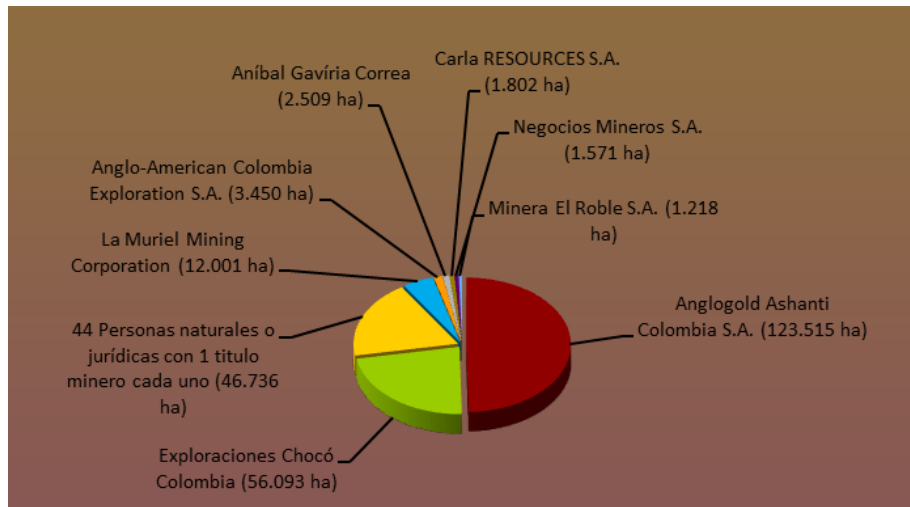
Similarmente, en una entrevista en Nuquí (HOWALD, 2013B), actores sociales resaltaron el riesgo de agotamiento de los recursos pesqueros por causa de la pesca ilegal e inapropiada por el uso de técnicas como el trasmallo, la incursión y sobreexplotación de barcos extranjeros, y el impacto de deforestación y minería frente a las reservas pesqueras, especialmente en los ríos y ciénagas de Riosucio y Medio Atrato. En 2008, el Gobierno Nacional creó la Zona Exclusiva para Pesca Artesanal (ZEPA). La zona fue ampliada en 2013 y ahora se extiende de la frontera con Panamá hasta el Parque Nacional Natural Ensenada de Utría (Cuevas, 2013). Eso parece un buen inicio pero el futuro demostrará si este modelo permite realmente un provecho sostenible de la pesca y si será más exitoso que los intentos de manejar la madera.

A pesar de ser renovables, existe un grave riesgo de agotamiento de estos recursos si se carece de un marco normativo e institucional robusto (especialmente tras una sobredependencia de la madera), un nivel adecuado de competencia técnica de los explotadores y capacitación de la población, al igual que acceso a mercados abiertos y estables. Para poder garantizar tales herramientas, se debe contar con recursos, voluntad política, y sistemas de transparencia y rendición de cuentas que permitan un control de la corrupción. A esos factores, se suma la compleja situación de inseguridad que restringe el mejoramiento de la capacidad de los encargados para una explotación sostenible de los recursos naturales.

Minería: la naturaleza y sus pueblos en juego

En cuanto a los recursos no renovables, la minería, practicada de manera artesanal por comunidades afro-descendientes desde la época colonial, continúa siendo una de las pocas fuentes de ingresos, aunque se ha convertido en un foco de preocupación en el Chocó dadas sus implicaciones para el desarrollo y la situación humanitaria. Esta transformación se debe primordialmente a tres dinámicas: 1) la mecanización de la industria y el acrecentamiento de sus impactos socio-ambientales desde los años 80; 2) el otorgamiento masivo de concesiones de exploración minera a corporaciones multinacionales; y 3) la explotación de esta nueva dinámica por grupos insurgentes y grupos armados pos-desmovilización como fuente de ingresos y para financiar sus operaciones.

La mecanización de la industria ha generado un aumento radical en la extracción de oro, multiplicándose por 15 entre el 2007 y el 2012 (UPME, 2013). De los 253 títulos vigentes hasta agosto del 2013, la mayoría se concentran en unas pocas empresas internacionales (CMC). El gráfico a continuación ilustra la distribución de concesiones mineras a entidades foráneas y nacionales:



Fuente: Títulos mineros vigentes inscritos en el Registro Minero Nacional-Departamento del Chocó.

Las concesiones masivas a empresas multinacionales han intensificado el debate, específicamente en cuanto al cumplimiento legítimo del proceso de consulta previa, la reubicación de habitantes de las zonas concesionadas, y la falta de tributación o pago insuficiente de regalías. Esta situación, además de la penalización y destrucción de maquinaria de algunos mineros informales, ha motivado el protagonismo de una “minería artesanal local”, estigmatizada como ilegal por el Estado, en contraposición a la minería industrial foránea. La realidad es menos simplista y dicotómica. Según el Observatorio Pacífico y Territorio, la explotación a mediana escala, comúnmente presentada como artesanal, ha incrementado exponencialmente, muchas veces sin títulos y con un impacto ambiental agudo tras el uso generalizado de retroexcavadoras y dragas (MEDIA GESTORSUTIL, 2013). Por ejemplo, según un estudio del Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP, 2001):

“la reciente incorporación de retroexcavadoras y dragas en entables ilegales en la mayoría de los casos, han hecho de esta actividad una de las más perjudiciales para el ambiente, debido a que a través de ésta, se origina la tala de bosques y destrucción de suelos a razón de 360 hectáreas/año, destrucción de fuentes hídricas y cambios en cauces de ríos y quebradas por el aporte de 400 toneladas de sedimentos/día, contaminación de fuentes hídricas y suelos con aproximadamente 43.000 galones de aceite usado/año y 3 toneladas de mercurio/año aproximadamente”¹⁷.

¹⁷ Ver otros estudios:

- Ramírez, Giovanni; Ledesma, Eva. 2007. Efecto de las actividades socioeconómicas (minería y explotación maderera) sobre los bosques del departamento del Chocó. Revista institucional de la Universidad Tecnológica del Chocó Diego Luis Córdoba. Citado por el Fondo para el Logro de los ODM, 2012, Chocó, La dimensión territorial y el logro de los ODM.
- La Dirección Nacional de Estupeficientes (DNE) estima que los cultivos de uso ilícitos “representó para el año 2003 la destrucción de 1.360 hectáreas de bosque húmedo tropical aproximadamente.”
- Otro estudio del IIAP (2008) relata que “los cultivos de palma de aceite y de ganadería extensiva implementados en las comunidades de Curvaradó y Jiguamiandó generó enormes impactos ambientales,

Entre las poblaciones indígenas, el fuerte sentido de identidad que estructura la conciencia étnica, influyó en el rechazo del paro minero de julio 2013 por la OREWA (CHOCÓ.ORG, 2013), en la base de que “tanto la minería legal e ilegal están afectando directamente la integridad física y cultural de nuestras comunidades. (...) No podemos salir a avalar un paro de una actividad que está destruyendo nuestra cultura.” Igualmente, en la comunidad afro-descendiente, el Consejo Comunitario Mayor de la Organización Popular Campesina del Alto Atrato (COCOMOPOCA) decidió retirarse de la mesa de concertación minera del Chocó porque dice que los procedimientos no cumplen con el proceso de consulta previa y para protestar contra las presiones recibidas para explotar las minas en el territorio bajo su administración (COCOMOPOCA, 2013).

Aunque históricamente la minería ha representado un ingreso vital para familias y comunidades chocoanas, gran parte del provecho parece ser utilizado para el consumo inmediato y no se identifican estudios que examinan rigurosamente la utilización de los recursos generados por la minería informal a nivel departamental. En el caso particular del alto San Juan, Jefferson Quinto Mosquera (2013) encontró que mientras los dueños de la maquinaria, comúnmente provenientes de otros departamentos como Antioquia, retienen el 80 por ciento de las ganancias, los propietarios de la tierra y operadores locales se limitan a cubrir sus necesidades básicas durante la explotación, comprometiendo su fuente de subsistencia a largo plazo. Sería conveniente examinar rigurosamente qué proporción de estos ingresos se está reservando para inversiones de largo plazo, como la salud y educación.

Dado el carácter no renovable de los recursos minerales¹⁸, es crítico manejarlos de manera eficiente y eficaz para mitigar sus impactos negativos y facilitar beneficios a largo plazo. En el Chocó, por la pobreza del departamento, no se puede evitar usar una parte de los recursos para financiar las necesidades más básicas. Sin embargo, aun en el Chocó, la mayor parte debe estar usada para hacer inversiones que servirán a compensar el agotamiento del recurso y a diversificar la economía local. Esas inversiones que provienen de los ingresos de la minería industrial deben dirigirse al nivel macroeconómico por el Estado o las administraciones que recaudan el impuesto. Sin embargo, el informe de ABColombia (2012) deja muy claro las dificultades del Estado a recaudar impuestos y regalías, y todavía no se sabe bien cómo están distribuidos los ingresos.

Según el entonces ministro de interior, Germán Vargas Lleras, sostuvo que para el año 2012 el Choco *"De 10 mil millones pasa a tener un presupuesto de 180 mil millones, sólo por el concepto de la redistribución de las regalías, para un gran total de 600 mil millones de pesos en los próximos cuatro años, lo que le permitirá adelantar un plan en todos los campos"* (CARACOL,

entre los cuales se destacan la reducción de la disponibilidad de agua en el ámbito de algunas comunidades locales. Dicho impacto fue ocasionado por una serie de acciones de intervención, entre las cuales se encuentran el taponamiento, drenaje y desvío de cuerpos de agua; la construcción de una amplia red de drenajes artificiales y la eliminación de cobertura boscosa; y los efectos generados como la reducción del caudal de dieciséis cuerpos de agua, migración de especies de flora y fauna asociadas a dichos ecosistemas acuáticos.”

¹⁸ El único equivalente de un recurso no renovable en el mundo vivo es si una especie de flora o de fauna endémica que sea explotada hasta la extinción.

2012). No obstante, se han presentado numerosos casos de corrupción que restringen el acceso a los recursos por parte de la sociedad chocoana.

Se presentan varios casos de corrupción frente al manejo de las regalías tal es el caso en el Alto Baudó, Chocó, en donde no existen títulos mineros, ni comercialización de oro pero se recibieron recursos por regalías superiores a los 12 mil millones de pesos, denunció el organismo de control. 12 firmas mineras que no tienen sede ni explotan oro en el municipio se prestaron para el lavado de activos, que fue a parar por embargo al juzgado municipal, acción también calificada como sospechosa por la auditoría realizada por la Contraloría (LAS DOS ORILLAS, 2013).

La discusión pendiente y la obligación ineludible del Estado frente a la pobreza

En conclusión, no obstante la riqueza natural, ubicación geoestratégica, e intervención de cooperación internacional y la institucionalidad nacional, el Chocó ha sufrido un estancamiento en su condición de pobreza, golpeando principalmente a los más desprotegidos. Asiduamente, la dotación de recursos ha alimentado la competencia violenta y excluyente por parte de actores externos, agravando el aislamiento social y el impacto humanitario sobre poblaciones vulnerables.

Frente a esta situación, el Chocó debe sostener una discusión representativa sobre los modelos de desarrollo que serán determinantes para el futuro del departamento, asegurando una contextualización frente a las necesidades territoriales, un involucramiento comunitario integral y un control institucional, ya sea a nivel nacional o departamental. Es necesario apoyar el fortalecimiento comunitario, en aras de mejorar la gestión de recursos naturales y no renovables según la integralidad de intereses colectivos, e incrementar la participación de las comunidades afectadas en proyectos que los atañen.

De manera más inmediata, el Estado enfrenta una obligación ineludible de responder a las necesidades humanitarias generadas por la pobreza extrema, a menudo agravadas por la violencia, particularmente en cuanto a la seguridad alimentaria, el acceso a agua potable, condiciones de higiene y saneamiento básico, y salud pública de comunidades en situación de desplazamiento y confinamiento. Aunque la cooperación internacional puede ofrecer un complemento financiero, técnico y operacional frente a estas brechas, este respaldo no obvia la responsabilidad estatal, sino que exige una articulación con la institucionalidad para asegurar la transferencia de capacidades y garantizar el cumplimiento efectivo y sostenible de los derechos de las comunidades.

COMUNICACIÓN Y COORDINACIÓN INTER-INSTITUCIONAL

Dado el agudo impacto humanitario del conflicto armado y la falta de desarrollo humano, el Chocó ha presenciado numerosos programas de entidades públicas nacionales y departamentales, además de la cooperación internacional, que buscan incidir en el departamento. Lamentablemente, hasta ahora, el conjunto de esos programas no han tenido la incidencia esperada a largo plazo. Se pueden aducir varios intentos de explicación por ello:

- La precariedad de la gestión de estos proyectos ha frustrado el impacto esperado frente a las profundas problemáticas que agobian al departamento. En particular, la gestión para el desarrollo humano y la acción humanitaria se han visto afectadas por la falta de contextualización del diseño, comunicación y coordinación inter-institucional, y planes independientes y veraces de monitoreo y evaluación de impacto de proyectos.
- El nivel de los retos en el departamento está encima de la capacidad de las autoridades locales y nacionales y de los proyectos de la cooperación internacional o de las organizaciones de la sociedad civil.
- La falta de articulación entre las diferentes instituciones nacionales, las mismas y las instituciones internacionales, y los varios programas y proyectos de ellos genera una ineficacia del sistema de respuesta a las crisis. La inestabilidad institucional del Chocó fue probablemente uno de los factores al impedimento de articulación de estas instancias. En los últimos 6 años ocho gobernadores se sucedieron, cinco de ellos encargados. En este caso es difícil hacer vivir instrumentos de política pública como el Plan de Desarrollo Departamental o mecanismos de coordinación interinstitucional.
- El bajo nivel de capacitación disponible en el Chocó para manejar instrumentos de política pública y mecanismos de coordinación. Todos los indicadores de educación básica y media en el Chocó son más bajos que el promedio del país (UN MDG FUND, 2012). En educación superior, la tasa de cobertura es de 23,78 por ciento en comparación con 45,5 por ciento en el resto del país (MINEDUCACIÓN, 2013). Eso significa que el departamento falta de cuadros calificados para desempeñar funciones en los diferentes aspectos de las actividades administrativas, económicas y sociales del departamento.
- La competencia de los actores a nivel local para la explotación de los recursos: alcaldía, familias, miembros de familias, foráneos, asociación locales.

A pesar de estas dificultades, el rol de las instituciones¹⁹ sigue siendo clave para la resolución de los problemas estructurales y largo plazo del departamento. Se propone aquí adaptar un marco analítico internacional que fue concebido por los estados frágiles pero que provee una serie de

¹⁹ En este informe se incluye la sociedad civil en el término de “institución.” Así las instituciones, en el sentido usado por el informe, incluye las administraciones locales y nacionales, las instituciones de la cooperación internacional, y la sociedad civil nacional e internacional.

análisis y herramientas que se pueden adaptar a departamentos frágiles de Colombia (BANCO MUNDIAL 2011, OCDE 2008, 2011).

PRESENTACIÓN DEL MARCO ANALÍTICO

Este marco analítico recalca la importancia de concebir programas y proyectos que se dirigen a cinco Metas de Construcción de Paz e Instituciones (MCPI) que funcionan en conjunto: (1) Enfatizar la legitimidad de las instituciones y de la resolución política de los conflictos; (2) Establecer y fortalecer la seguridad de la población; (3) Enfocar en más justicia y aumentar acceso al sistema de justicia; (4) Generar empleos y mejorar los modos de vivir; y (5) Mejorar el sistema de manejo de rentas públicas y construir un sistema de servicios que rinde cuentas.

Para contribuir a alcanzar estas cinco metas, las instituciones nacionales e internacionales deben cooperar en:

- Desarrollar una comprensión común de las causas y de las características de la fragilidad.
- Desarrollar una visión y un plan común que es apropiado por las instituciones locales y que se dirigen a las cinco metas y a la salida de la fragilidad.
- Fomentar la asociación de los actores de desarrollo alrededor de un mecanismo común para llevar a cabo la visión y el plan común.
- Utilizar las cinco MCPI para controlar y evaluar la ejecución hacia el progreso.
- Apoyar el diálogo y el liderazgo político local para apoyar la paz y el fortalecimiento de las instituciones

En término de apoyo estatal y de la cooperación internacional, la creación de confianza entre las mismas y las autoridades locales y la sociedad civil local es clave. Por eso se proponen cinco metodologías:

- La transparencia en el uso de los recursos locales, nacionales e internacionales, como un método para fomentar sistemas de rendición de cuentas y así fortalecer la gobernabilidad local.
- El manejo de los riesgos en cuanto a los programas de desarrollo que deben ser valorados y gestionados en común.
- El uso de los sistemas locales, bien sea la administración local o la sociedad civil local.
- El fortalecimiento de las capacidades de las instituciones y de los actores locales con un enfoque en la paz.
- Una continuidad en la acción estatal y de la cooperación internacional para evitar el desgaste de recursos cuando la intervención falta de coherencia y de visión a largo plazo.

En este marco analítico, se puede ver la importancia de factores organizacionales. No es tanto el monto de la inversión que es importante, ni el número de proyectos o programas, sino más bien la infraestructura para manejar los recursos. Antes todo, un análisis común de las problemáticas y de las prioridades para permitir a cada uno de los actores actuar con autonomía pero en un marco común con los otros. Idealmente, este marco común debería ser

formalizado en un plan escrito que queda como un instrumento de política pública vivo, es decir que su propósito no es tanto fijar de una manera rígida los roles y acciones de todos los actores (una tarea imposible) sino más bien ser un instrumento dinámico de consulta mutua, un instrumento de integración para los nuevos actores, una base para evaluar los avances del conjunto de los esfuerzos. En otras palabras, una plataforma común para discutir del mediano y largo plazo.

Sin embargo, quizás lo más importante sería la importancia de apoyar los mecanismos locales de desarrollo, a pesar de sus falencias. Aquí se debe hacer la distinción entre el apoyo a la población a corto plazo, que es también una necesidad en el contexto dramático en que viven los chocoanos, y la visión a mediano y largo plazo de construir fundamentos para que los chocoanos puedan cuidar su propio futuro con dignidad sin la necesidad de recurrir a la asistencia exterior por sus necesidades básicas.

Se propone ahora analizar con la metodología que se ha descrito anteriormente unos aspectos de los programas de desarrollo que se están llevando a cabo en el Chocó actualmente. El propósito de la sección siguiente es de analizar dónde residen las posibilidades de crear redes de oportunidades y colaboración en pro del mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del Chocó.

MECANISMOS DE PLANEACIÓN Y COORDINACIÓN CON EFECTO EN EL DEPARTAMENTO

Lo que resalta en las actuales intervenciones de desarrollo en el Chocó es la diversidad de enfoques y de instituciones que proporcionan servicios a las comunidades. La pregunta es cómo el conjunto de esos servicios tienen la capacidad de incidir decisivamente el rumbo del departamento. Si se puede intuir que cada uno de esos proyectos o programas no tendrá una incidencia por sí solo, ¿qué tipo de coordinación y de concepción de coherencia se debe alcanzar para tener un efecto macro sobre la realidad de la vida de los chocoanos en general y no sólo sobre la vida de los beneficiarios directos del proyecto y durante la vida del proyecto?

Esta pregunta recalca la cuestión del balance adecuado entre la acción colectiva, con sus dificultades de coordinación entre los diferentes actores, y la acción individual que rinde más al principio por ser más fácil de controlar pero que genera dudas sobre la incidencia real de la intervención por el tamaño de los retos a que se enfrenta. En nuestro enfoque, nos proponemos recalcar la importancia de la acción colectiva y coordinada, sin desvalorizar el valor de la acción individual en ciertos casos, sino como mejor adaptada a dirigirse simultáneamente a los varios niveles de los retos y a crear efectos suficientes para cambiar el rumbo de una comunidad tan grande como la del Chocó.

Se ha descrito en la parte anterior la importancia de mecanismos de coordinación como una visión común de los actores involucrados en el departamento y una plataforma para coordinar sus acciones y trabajar en la misma dirección, pero se debe indagar qué tanto existen tal visión y plataforma en el Chocó.

En los últimos años, fueron concebidos tres planes para orientar la política pública en el departamento del Chocó, dos a nivel nacional y uno a nivel departamental: el Conpes 3553 de 2008 “Política de Promoción Social y Económica para el Departamento del Chocó”; el Plan Pacífico del Presidente Santos en 2014; y el plan de desarrollo departamental de 2012: *Un Nuevo Chocó para Vivir*. No obstante, estos planes se ven restringidos por la falta de consulta con las comunidades y de participación política frente a la construcción y realización de estos planes, generando una falta de apropiación local. Dicha participación sobresale como una prioridad en el marco de una ampliación de la democracia nacional, según los acuerdos sobre participación política alcanzados en La Habana. Estas carencias amenazan con rezagar los planes a documentos elegantes sin aplicación veraz.

La falta de participación se vio reflejada en el Conpes de 2008, el cual es percibido como una concepción externa carente de consultación local, e ineficaz en la realización de sus objetivos tras seis años de su declaración²⁰. Aunque una evaluación formal de este plan no es públicamente disponible, se espera que algunas lecciones aprendidas hayan sido consideradas para el Plan Pacífico del Presidente Santos.

Tal plan fue anunciado por el presidente durante su campaña reeleccionista y oficializado en su discurso de posesión en agosto 2014. El plan tiene un enfoque inicial en cuatro municipios: Quibdó, Buenaventura, Guapi y Tumaco, y cuenta con la gerencia del exgobernador encargado del Chocó en 2012, Luis Gilberto Murillo. Resulta alentador que el exgobernador reconozca cómo la debilidad institucional “ha sido un factor determinante para que las intervenciones anteriores no hayan generado el impacto deseado” y un “gran obstáculo para materializar el desarrollo integral de la región [Pacífico]”, enfatizando la necesidad de mayor fortaleza, eficiencia y transparencia institucional (MURILLO, 2014).

Otro estudio en el futuro debería indagar si esta nueva fase tendrá la capacidad de mejorar el mecanismo de coordinación del plan, puesto que el análisis del propio gerente se junta al análisis que hicimos anteriormente:

“El Pacto por el Pacífico Colombiano recoge los múltiples diagnósticos y las lecciones aprendidas de los esfuerzos, intentos e intervenciones realizadas en la Región tales como: Plan Chocó de 1968, Plan de Desarrollo de Buenaventura, Plan Integral de Desarrollo de la Costa Pacífica (PLADEICOP), Plan Cólera, BIOPACÍFICO, Plan Pacífico, Agenda Pacífico XX, y recientemente, El Contrato Plan Atrato Gran Darién. La falta de impacto de estas iniciativas obedece en gran medida a: 1. Falta de liderazgo al más alto nivel; 2. Inadecuada arquitectura institucional y de toma de decisiones generada en la

²⁰ Los cuatro objetivos son: 1. Contribuir a la reducción de los niveles de pobreza y al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes del departamento. 2. Mejorar la estructura productiva del departamento para la competitividad, ofrecer mayores oportunidades económicas a sus habitantes y mejorar las condiciones de infraestructura para el desarrollo de actividades productivas. 3. Fortalecer la capacidad institucional y financiera del departamento y sus municipios para que pueda proveer los bienes y servicios esenciales para el bienestar de la población y articular instancias e iniciativas no gubernamentales. 4. Superar los eventos de riesgo encontrados en el departamento de Chocó en cuanto a la prestación de servicios y ejecución de recursos en los sectores de educación y salud, a través de medidas preventivas y correctivas.

falta de alianzas entre el sector público, privado, no-gubernamental y comunitario; 3. Desproporcionados impactos del conflicto armado y el narcotráfico en la región; 4. Atomización de proyectos e iniciativas y recursos; 5. Inapropiada focalización y dispersión de prioridades”²¹ (IBID).

El análisis del gerente del Plan Pacífico confirma la necesidad de construir al nivel de la región Pacífica, pero también a nivel de los departamentos, una estructura que incluye liderazgo, mecanismos de coordinación interinstitucional a nivel de las prioridades, de los programas y proyectos.

Si los dos planes anteriores fueron concebidos a nivel nacional, el plan *Un nuevo Chocó para vivir (2012-2015)* (GOBERNACIÓN DEL CHOCÓ, 2012) fue concebido por un equipo de la gobernación chocoana. Igualmente, el mismo plan destaca las debilidades del mecanismo de liderazgo y de coordinación:

“el deterioro progresivo en la gobernabilidad de la administración departamental, reflejada en la poca capacidad de convocatoria frente a las diferentes instituciones del orden nacional y departamental con asiento en el Chocó y las administraciones municipales del departamento, hasta el punto que buena parte de las consultas económica, financiera o en materia de planeación se realiza con Agentes e Instituciones de fuera del departamento.” (GOBERNACIÓN DEL CHOCÓ, 2012, P. 114).

Este plan contó con un mecanismo de consultación departamental, el Consejo Departamental de Planeación, que según el documento incluía municipios, sector empresarial, ONG, sector ecológico, mujeres, indígenas, comunidades afrocolombianas, víctimas, jóvenes, entre otros. Como se ha mencionado anteriormente, en una situación tan fluida como la del departamento, y la baja capacidad administrativa de manejar el mediano y largo plazo, el proceso es de igual importancia que el resultado en la concepción de un plan departamental, además del seguimiento durante la realización del plan, aunque no hay información sobre los posibles

²¹ La lista de planes varios para el Chocó se completa por un artículo de Choco7días:

“(…) elementos de un documento elaborado para el Ministerio del Transporte ‘Desde ese entonces, el Gobierno ha formulado una serie de instrumentos de política y estrategias encaminadas mejorar la situación económica y social del Chocó, entre las cuales se pueden señalar como las más recientes la Agenda Pacífico XXI en 2001, el Programa BID-Plan Pacífico en 1996 y los documentos Conpes 3169 de 2002 Política para la población afrocolombiana, 3180 de 2002 Programa para la reconstrucción y desarrollo sostenible del Urabá antioqueño, chocoano, bajo y medio Atrato, 3310 de 2004 Política de acción afirmativa para la población negra o afrocolombiana y 3491 de 2007 Política de Estado para el Pacífico colombiano y el último Conpes 3553 de 2008 Política de Promoción Social y Económica para el Departamento del Chocó.” (CHOCO7 DÍAS, 2011).

mecanismos de seguimiento. En la situación de desorganización del departamento se puede prever que será difícil realizar todo el plan como fue concebido. No obstante, si durante su duración se puso en sitio consultaciones regulares, evaluación junta por los actores, etc. de hecho, lo que ha ocurrido es el alza del nivel de calidad de la repuesta institucional a la crisis.

MECANISMOS DE REALIZACIÓN Y EVALUACIÓN

Sin o con una planificación de conjunto, instituciones públicas y actores de la sociedad civil local e internacional se esfuerzan por emprender actividades económicas y sociales y apoyar la población chocona en este momento difícil de su historia. En esta sección no se trata del apoyo de emergencia humanitaria que rigen otros criterios sino las actividades de desarrollo a mediano y largo plazo²².

La realización de un proyecto debe incluir no sólo la concretización de lo que se ha planeado, sino también la medición de la incidencia real de lo que se ha realizado. Durante muchos años, los proyectos de desarrollo tuvieron la tendencia a enfatizar la parte de concretización y faltar en la parte de evaluación. En la última década, se ha hecho mucho progreso en incluir esta fase formalmente y desarrollar las herramientas para esto, aunque falta mucho en el desarrollo de las herramientas.

En el caso del Chocó por desgracia no es claro si todos los actores involucrados hacen esta evaluación final que es tan importante para no repetir los errores y seguir adelante. En particular, si lo hacen, falta la publicación de la misma y por lo tanto la oportunidad que la comunidad de los actores aproveche de las lecciones aprendidas. La existencia de un mecanismo de coordinación facilitaría mucho el comparto de esa información puesto que provee el foro en que cada institución puede compartir lo que funcionó y lo que no funcionó con la confianza que los éxitos y falencias de uno pueden beneficiar a otro.

Repuesta de las Instituciones públicas

El periódico Choco7días refleja un sentimiento común cuando regularmente menciona el "abandono estatal" de que padece el Chocó (CHOCÓ7DÍAS). Es un análisis común que indica que el Chocó está abandonado o descuidado por el Estado. Como se planteó previamente, el Chocó es uno de los departamentos de Colombia con los indicadores sociales más precarios.

²² La Agencia de las Naciones Unidas para la Coordinación Humanitaria (OCHA) tiene una reunión de coordinación regular con todos los actores humanitarios. Aunque la distinción entre acción humanitaria y intervención de desarrollo no es siempre tajante, se entiende generalmente que la acción humanitaria apoya a corto plazo una población atravesando una crisis debido a un desastre natural o humano que supera su capacidad normal de arreglárselas, en vez que una intervención de desarrollo está dirigida a incrementar el nivel de vida social y económico por un cambio de los conocimientos, actitudes y prácticas de una comunidad con una visión a mediano o largo plazo. Mientras la primera hace uso de todo lo que se puede usar para enfrentar la situación de emergencia, incluso puede usar muchos recursos externo a la comunidad, el segundo tiene como principio de usar principalmente los recursos sociales que se encuentran en la comunidad.

De hecho, existen distintos programas sociales del estado nacional que podrían brindar un abanico de oportunidades de desarrollo para la comunidad chocoana si se logran implementar satisfactoriamente. Los programas presidenciales para los grupos afrodescendientes e indígenas, los programas del Departamento para la Prosperidad Social (DPS), de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE), del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), del Sistema General de Regalías (SGR), y los programas en aplicación de la Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, por ejemplo, deberían cada uno contribuir y sumarse para tener una incidencia sobre la vida de la población chocoana.

El problema principal no parece ser la inexistencia de políticas públicas, sino su vinculación con los departamentos que carecen de capacidad administrativa y mecanismos sólidos de gobernabilidad para aprovechar de estos recursos y la capacidad del estado central en llevar a cabo estas políticas en las partes del país donde no tiene el control suficiente.

Repuesta de los Actores de la Sociedad Civil

Todo sistema de gobernabilidad sólido debe contar con un mecanismo de veeduría ciudadana, que sea indirecto por la representación parlamentaria, o directo por las organizaciones de la sociedad civil. En término de nuestro marco analítico expuesto anteriormente los actores de la sociedad civil pueden desempeñar un papel clave en varios pasos del procedimiento de suministro de servicios sociales, de la definición de las prioridades a la evaluación final de la incidencia social. Eso en las cinco metas de construcción de paz e instituciones: resolución política de los conflictos, seguridad ciudadana, derechos, nivel de vida y servicios sociales.

El Chocó cuenta con instituciones de la sociedad civil importantes: Las entidades territoriales afrocolombianas e indígenas reconocidas por la constitución de 1991 y pasadas en el ordenamiento por las leyes 70 de 1993 y 89 de 1990; La Iglesia con sus distintos componentes (Diócesis, misioneros y hermanas) que tiene una larga historia en el departamento y un arraigo social extremadamente profundo; Las ONG y operadores nacionales e internacionales que a veces proveen a la población servicios sociales pero también pueden proveer apoyo para el fortalecimiento institucional local. Cada uno de estos actores tiene una acción cotidiana en la vida de muchos chocoanos. Pero cabe plantear de nuevo la pregunta de cómo alzar la incidencia y evaluar la importancia que la sociedad civil sea capaz de coordinar entre ella misma y entre ella y las autoridades gubernamentales.

Por ejemplo, aunque las leyes 70 y 89 crean el marco institucional de los Consejos Comunitarios afrocolombianos y de los resguardos indígenas, la mayoría de estas instituciones locales aún requieren un mayor fortalecimiento para que desempeñen cabalmente sus funciones de coordinación, con el fin de proveer servicios de cabildeo y el manejo sostenible de los recursos de la comunidad.

Al nivel rural: Las organizaciones de base y su falta de coherencia

Como entidades comunitarias de base, los Consejos Comunitarios y los cabildos constituyen a nivel rural las estructuras elementales del tejido social organizado. Ambos tipos de entidades

territoriales disponen del marco jurídico de las leyes 70 y 89. Sin embargo, el hecho de que la Ley 70 todavía está en el proceso de reglamentación es un límite a su efectividad puesto que estas instituciones todavía no pueden ejercer toda su autoridad, en particular en el manejo del presupuesto. Según listas públicamente disponibles, en el Chocó hay 127 Consejos Comunitarios (DANE, 2010) y 112 resguardos (MINEDUCACIÓN, 2003). Ambas instituciones de base puede ser agrupadas en entidades más grandes como los Consejos Comunitarios Mayores y cabildos mayores, que orientan su accionar a la administración, el uso y la defensa del territorio, además del cabildeo y la capacitación de sus integrantes. Teóricamente, ya existen las estructuras sociales que pueden transmitir las inquietudes de las comunidades, hacer el servicio de cabildeo y servir como canales para interactuar con los distintos niveles del estado.

Sin embargo, en las entrevistas hechas durante la investigación para el presente informe (HOWALD, 2013B)²³, se evidenciaron una serie de problemas que limitan el funcionamiento del sistema local de gobernabilidad, entre los cuales, es preciso enunciar:

- La división existente entre los Consejos Comunitarios y las comunidades que ellos presuntamente representan. En Nuquí, por ejemplo, la comunidad no está muy enterada de lo que pasa en el Consejo Comunitario ni tampoco le presta mucha importancia.
- La existencia de profunda competencia entre varios órganos locales, por ejemplo:
 - La relación entre la alcaldía y los Consejos Comunitarios/cabildos indígenas es conflictiva. Los alcaldes no consultan a los Consejos Comunitarios. El conflicto es en parte debido a las responsabilidades de las dos entidades en un mismo territorio, y en parte a la falta de transparencia en las finanzas de la alcaldía. Hay fondos destinados a este territorio de los cuales se apropia la alcaldía, sin que ningún fondo o financiamiento llegue a los Consejos Comunitarios. Los indígenas tampoco están enterados si la alcaldía tiene unos fondos destinados a los indígenas (a parte de las transferencias presupuestales que los resguardos indígenas reciben desde el nivel nacional como Ente Territoriales) y se cuestionan si estos fondos se invierten en otras áreas.
 - Las Juntas de acción comunal “desplazan” a los Consejos Comunitarios, ya que sus miembros expresan que actualmente ya no hacen parte del Consejo comunitario, sino que son Junta de acción comunal. Los representantes entrevistados coincidieron en afirmar que estos dos procesos no son contrarios, sino que podrían ir juntos.
 - Reconocen este conflicto como parte del conflicto entre alcaldía y Consejo comunitario.

El rol de los Consejos Comunitarios con respecto a la minería mecanizada ilustra la reducción de sus poderes, en relación a lo estipulado por ley. Tal como destaca Jefferson Quinto Mosquera,

²³ Entrevista de representantes de organizaciones de base en Nuquí el 18 de mayo de 2013.

ecólogo especializado en asuntos de minería, en el caso del alto San Juan, los mineros adquieren el consentimiento de las familias o personas tenedoras de los predios, pero evaden la autorización legítima de Asocasan (Consejo Comunitario Mayor del Alto San Juan), entidad étnico-territorial encargada de administrar el territorio concedido a las comunidades que lo han habitado de manera tradicional, en calidad de propiedad colectiva. Por ley, le compete a Asocasan, apoyado por los Consejos Locales, ofrecer tal autorización para actividades que afectan el territorio de manera sustancial (QUINTO MOSQUERA, 2013, p. 131).

De hecho, el ejercicio de la minería mecanizada no solamente evidencia la erosión de los Consejos Comunitarios, sino también de los territorios colectivos como tal. Por ejemplo, aunque la posición formal del Consejo Mayor en el alto San Juan es de no negociar con personas involucradas en minería informal e ilegal con retroexcavadoras, la decisión de los propietarios con herencias familiares de arrendar sus terrenos para esta actividad, prima sobre el impedimento del Consejo Mayor (QUINTO MOSQUERA, 2013, p. 133).

En estos ejemplos se ve que si la institucionalidad es débil en el Chocó, es que la concepción y el respecto de la institucionalidad puede ser débil a la base, bien sea por la novedad de esas instituciones (puede necesitar varias generaciones antes de que una institución se arraiga bien en la comunidad), o por un conflicto de interés específico en que intereses individuales chocan contra el interés comunitario representado por la entidad territorial.

No obstante, no faltan los asuntos en los que se pueden involucrar entidades territoriales y organizaciones de la sociedad civil al nivel local, tales como: falta de muchos servicios (atención médica, agua potable, etc.), falta de medios para que esas organizaciones puedan actuar (espacio para reuniones, material didáctico de trabajo para jóvenes, etc.) Pero para que esas instituciones se metan en estos asuntos hay que se arraiguen primero en las costumbres y ganen autoridad. Se necesitará creatividad y persistencia por eso. Una entrevista con el Presidente de la Junta Directiva del Consejo comunitario mayor del San Juan (ASOCASAN) ilustra ambas calidades (HOWALD, 2013A). A pesar de las dificultades encontradas por este ente territorial para guarda autoridad en el asunto de la explotación de la minería en su territorio, se usó varios métodos para dirimir conflictos. Por ejemplo, el representante recalcó la importancia de un buen reglamento interno para enfrentar dentro del ente los inevitables conflictos entre intereses particulares e interés colectivo. También existe el mecanismo comunitario de los amigables componedores que funciona como una suerte de comisión dentro de cada comunidad. Está vinculada a la junta directiva sin ser parte de ella. La mayoría de las personas que la integran son personas mayores respetadas por la comunidad. Son personas de la comunidad nombradas por la asamblea. Algunas personas se nombran para cada caso, según quien conoce más de un determinado tema a resolver, mientras que otras forman una estructura fija. Los amigables componedores dialogan con las partes en caso de conflictos para solucionarlos, también en casos de conflictos de tierras. Esta comisión puede jugar un rol importante en caso de tierras conflictivas, cuando se trata de repartir derechos en partes iguales a cada una de las partes involucradas.

Finalmente, el Presidente de la Junta Directiva menciona la importancia de nuevas tecnologías como la cartografía local. En la época en que había poca migración afuera y a dentro de la comunidad, la información sobre los límites del territorio pasaba de generación a generación y se consultaba con las comunidades vecinas. Hoy en día, la cartografía local es indispensable para formalizar los límites del territorio y guardar un registro acerca del mismo.

Organismos de coordinación de la sociedad civil

Con el apoyo de la ONG sueca Diakonia y el financiamiento de la Unión Europea, 63 organizaciones rurales y urbanas hicieron un esfuerzo importante de fortalecimiento institucional de la coordinación al nivel del departamento a través del Foro Interétnico de Solidaridad del Chocó (FISCH).

Este esfuerzo institucional resultó en la creación y capacitación de unos recursos humanos e institucionales que pueden ser reutilizados y reforzados:

- Documentos de referencia común como el Agenda Regional de Paz (FISCH), un documento sobre las afectaciones territoriales en el Chocó (FISCH, 2011), el Mandado de Consulta Previa (FISCH), y el Diagnóstico participativo sobre los principales conflictos territoriales por subregión (FISCH, DIAKONIA, UE).
- Capacitación de Recursos Humanos tal como los 189 diplomados en “Gestión territorial sostenible, pobreza y estado social de derecho” formados entre 2009 y 2011 (FISCH, DIAKONIA, UE), y otros.
- Construcción de instituciones como 17 mesas municipales²⁴ y la mesa departamental de concertación, la Mesa departamental de minería responsable, y los Foros regionales de las organizaciones del FISCH.

Este capital social creado desde 2009 puede desempeñar un papel crucial a mediano y largo plazo si se fortalece, se retroalimenta y crece. Lo que requiere un esfuerzo continuo en los años que vienen para mantenerlo.

Repuesta de la Cooperación Internacional

Existe una pluralidad de representantes de la cooperación internacional que operan e inciden en el Chocó. Entre éstos, se encuentran las agencias donantes de los gobiernos estadounidenses y europeos, al igual que entidades financieras multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, y organizaciones no gubernamentales (ONGs) internacionales. De la misma manera, las agencias de las Naciones Unidas como la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), OCHA (Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios) y ACNUR (Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados), se han involucrado en un rango amplio

²⁴ En Informe Narrativo Final menciona 17 mesas municipales de concertación pero da una lista de sólo 15 municipales: Medio Atrato; Carmen del Darién; Riosucio; Bajo Baudó; Medio Baudó; Cantón de San Pablo; Unión Panamericana; Cértegui; Medio San Juan; Tadó; Condoto; Istmina; Nóvita; Bahía Solano; Nuquí.

de funciones de desarrollo y acción humanitaria, tanto a través de operaciones directas como la contratación de terceros.

En general, la cooperación ha brindado apoyo a programas gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil chocoana frente a asuntos como la política pública y gobernabilidad, la capacidad organizativa de comunidades, la equidad de género y el reconocimiento étnico; la reducción de la pobreza, la protección de la biodiversidad y sostenibilidad ambiental, y el manejo de crisis humanitarias. Sin embargo, a pesar de inversiones sustanciales, el impacto de estos actores se ha visto crónicamente obstaculizado, en parte por el recrudecimiento de la inseguridad y su profundo impacto humanitario, tal como se ejemplifica con el desplazamiento masivo y confinamiento de comunidades indígenas y afro descendientes en el Alto Baudó (EL COLOMBIANO, 2014). No obstante estas restricciones externas, también se han presentado retos y falencias internas y se necesitaría o más estudios o la puesta a disposición al público de estudios internos para evaluar el impacto de la cooperación en el departamento y potenciales falencias como la falta de un diseño, implementación y evaluación eficaz y contextualizada de proyectos; la falta de articulación entre la cooperación, entes gubernamentales y las comunidades beneficiarias, y la poca efectividad al identificar y fortalecer las capacidades locales para asegurar la sostenibilidad y continuidad de los proyectos para el desarrollo a lo largo del tiempo.

Sin embargo se puede recalcar los esfuerzos de donantes importantes como la Unión Europea y USAID para trabajar al fortalecimiento de instituciones locales. La UE financia el fortalecimiento del FISCH, con los resultados que se ha descrito anteriormente. La USAID, a través de ACDI/VOCA ha apoyado a la gobernación en concebir el plan departamental, y unos de los componentes de su programa para afrodescendientes e indígenas incluye, entre otros objetivos, el mejoramiento de la gobernabilidad en territorios étnicos y de la capacidad de cabildeo de organizaciones étnicas.

Repuesta del Sector privado

Si una función del estado es repartir la riqueza nacional de manera a establecer un marco de justicia social para todos los ciudadanos, una de la funciones del sector privado es de crear suficientes fuentes de riqueza para la repartición, bien sea por la creación directa de empleos o por los ingresos de impuestos a la actividad económica que pueden ser utilizado por entes públicas en proyectos sociales. Cabe examinar por lo tanto qué tipo de entorno propicio ofrece el Chocó para el sector privado.

Aunque pareciera contradictorio, se necesita un apoyo coordinado para apoyar el sector privado chocoano, cuyo desarrollo también se ubica debajo de los otros departamentos. Así en un estudio de la CEPAL (Ramírez, Parra, 2009) sobre la competitividad de los departamentos, el Chocó se ubica en el bajo nivel del escalafón general y en el bajo nivel de cuatro de los cinco indicadores. Para intentar responder a los retos desempeñados por este estudio la Cámara de Comercio del Chocó puso en marcha Plan Regional de Competitividad (2009).

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En este documento, se ha propuesto contrastar los retos a que se enfrenta el departamento con la diversidad y cantidad de recursos institucionales, humanos, técnicos y financieros que existen para el Chocó. Al parecer, representan un conjunto remarcables de medios para el desarrollo socioeconómico del departamento. Pero de hecho, no tienen el efecto que uno podría esperar para enfrentar las problemáticas del Chocó.

Estas falencias resaltan la importancia del diálogo y la concertación con las comunidades afectadas desde el diagnóstico de las brechas, hasta la gestión pública participativa y la veeduría ciudadana. Por un lado, avances en la coordinación inter-institucional deben estar dirigidos a identificar brechas en la atención, asegurar su cubrimiento y reducir redundancias. En adición, la tecnificación del diseño, el monitoreo y la evaluación de proyectos debe capitalizar los insumos disponibles y articular actividades para alcanzar objetivos viables, además de cumplir con una rendición de cuentas hacia la población. Finalmente, un involucramiento más integral y eficaz de las comunidades afectadas debe buscar una respuesta más adecuada a sus necesidades básicas, su empoderamiento a través del fortalecimiento de capacidades locales para el desarrollo humano, y la apropiación de los resultados de capacitaciones para asegurar mayor incorporación y sostenibilidad.

En general, una mejor coordinación de todas las iniciativas que vienen de los cuatro grupos de actores permitiría mejorar la incidencia del conjunto.

El primer paso de una mejor coordinación, a poco costo, es el compartir y buen manejo de la información. Si se encontró mucha información en el internet durante la investigación, se encontró también mucha información mal ubicada en la red, o, peor, se encontró información durante las entrevistas que hubiera podido estar en el internet pero no lo estaba. Muchos de los activos humanos o instituciones creados por los proyectos de la sociedad civil, del gobierno o de la cooperación internacional, se pierden si no están bien referenciados y disponibles para otros actores en el futuro. Esto significa un desperdicio de capital. Así, que se sugiere:

- **Capital humano.** Cuando se capacita personal de institución e integrantes de la sociedad civil (por ejemplo, las 189 personas diplomadas en gestión territorial), sería útil guardar un registro de esas personas a disponibilidad para que otras organizaciones puedan aprovechar de este incremento de capacidad humana y reforzarlo. En particular, a pesar de los esfuerzos, puede que la calidad de la capacitación y educación que se está brindando en el departamento necesita un reforzamiento regular.
- **Capital institucional.** Muchos proyectos dejan atrás instituciones creadas o reforzadas (mesas de consultación, asociaciones de las sociedad civil, etc.). Pero con el paso del tiempo, otros proyectos, otros equipos vienen y se puede olvidar esas instituciones que, por falta de oportunidad de practicarlas, pierden los beneficios de la capacitación obtenida. Como por las personas físicas, las instituciones deben ser referenciadas en un registro para el uso futuro por otras organizaciones y proyectos.

- **Capital informacional.** La evolución actual de la tecnología favorece la creación y almacenamiento creciente de información. Esta es la llave de toda batalla, incluso contra males sociales. El internet permite el compartir de información a un nivel nunca alcanzado antes. Sin embargo, el reto es consecuentemente la organización de esta información. El sitio internet es la ventana de toda organización y una fuente crucial de información. Por lo tanto, poner el sitio internet al día es el primer paso. El segundo paso sería organizar la información de manera de separar el flujo cotidiano de eventos de los documentos de referencia que son la base de un trabajo a largo plazo como plan estratégico, plan de trabajos, análisis de contexto. Así, por ejemplo, el Mandato de consulta previa en el sitio del FISCH no se puede considerar como un comunicado (documentos de información temporal) sino como un documento de referencia que tiene que tener una visibilidad destacada.

El beneficio de destacar los documentos de referencia es permitir un mejor seguimiento. Así, el marco lógico de la Agenda de Paz ha necesitado una inversión importante en tiempo de parte de los integrantes de la sociedad civil que participaron en su elaboración. Es importante examinar cómo poner al día este documento, evaluar lo que funcionó y lo que no funcionó, crear vínculos entre las actividades del marco lógico y otras actividades.

El segundo paso de una mejor coordinación necesitaría un liderazgo de las autoridades departamentales para la planeación estratégica, movilización de recursos para el plan y la responsabilidad de sus buenos usos, y por fin, organizar la repartición del trabajo. La debilidad en instituciones al nivel departamental impide los atributos de una coordinación fuerte y ocasiona el desperdicio de los recursos presentados en la sección anterior.

Por fin, una buena coordinación consiste también en una mayor coherencia entre el análisis del contexto y las acciones para enfrentar este contexto.



Cada etapa puede dar cabida a un trabajo conjunto: análisis conjunto, que permita una estrategia conjunta, y finalmente acciones coordinadas.

BIBLIOGRAFÍA

- ABColumbia. (Noviembre 2012), *Regalándolo Todo: Las Consecuencias de una Política Minera No Sostenible en Colombia*. Recuperado de: <http://www.abcolombia.org.uk/subpage.asp?subid=482&mainid=23>
- Alcaldía de Bogotá. (25 de Noviembre de 1989), *Ley 89 de 1890. Por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada*. Recuperado de: www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4920
- Alcaldía de Quibdó, Chocó. (2013, 11 de Marzo), *Quibdó MIA, una ciudad incluyente para las mujeres, la equidad de género y la diversidad*. Recuperado de: <http://www.quibdo-choco.gov.co/noticias.shtml?apc=Cnxx-1-&x=1367150>
- Banco Mundial. (2011). *World Development Report, Conflict, and Development*. Recuperado de: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTWDRS/0,,contentMDK:23252415~pagePK:478093~piPK:477627~theSitePK:477624,00.html>
- Bouvier, Virginia, Ed. (2009), *Colombia: Building Peace in a Time of War*. USI. Washington. D.C.
- Cámara de Comercio del Chocó. (2009), *Plan Regional de Competitividad*. Quibdó, Colombia. Recuperado de: www.ccg.org.co/Documentos/Noticamara/A-PRC-CHOCO.pdf
- Campaña Colombiana Contra Minas (CCCM). (2014), *Putumayo, Antioquia, Chocó y Caquetá los departamentos con más víctimas de minas antipersonal*. Recuperado de: <http://www.colombiasinminas.org/index.php?page=putumayo-antioquia-choco-y-caqueta-los-departamentos-con-mas-victimas-de-minas-antipersonal>
- Caracol. (2012), *Chocó recibirá 600 mil millones de pesos por regalías*. Recuperado de: <http://www.caracol.com.co/noticias/economia/choco-recibira-600-mil-millones-de-pesos-por-regalias/20120310/nota/1652441.aspx>
- Chocó7Días. (2011), *Justas protestas*. Recuperado de: www.choco7dias.com/805/editorial.htm
- Chocó.Org. (2013), *Ante el paro minero departamental los pueblos indígenas se pronuncian*. Recuperado de: http://www.choco.org/index.php?option=com_content&view=article&id=540:choco-ante-el-paro-minero-departamental-los-pueblos-indigenas-se-pronuncian&catid=39:informativo-choco&Itemid=70
- Consejo Comunitario Mayor de la Opoca (COCOMOPOCA). (22 de junio de 2013), *Comunicado a la opinión pública de los municipios de Atrato, Lloro Bagado y Certegui*.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). (2012), *Desplazamiento creciente y crisis humanitaria invisibilizada*. 2012. Boletín 79. Recuperado de: [http://www.acnur.org/t3/uploads/media/CODHES Informa 79 Desplazamiento creciente y crisis humanitaria invisibilizada Marzo 2012.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/uploads/media/CODHES%20Informa%2079%20Desplazamiento%20creciente%20y%20crisis%20humanitaria%20invisibilizada%20Marzo%202012.pdf?view=1)
- Coordinación Regional del Pacífico Colombiano. (Agosto de 2014), *Pacífico Territorio de Etnias: Contextos del Pacífico y diálogos de La Habana*. Revista de la Coordinación Regional del Pacífico

- Colombiano (Año 8, N. 8). Recuperado de: http://issuu.com/territorio_pacifico/docs/territorioetnias8-ag21_web
- Corte Inter-Americana de Derechos Humanos (CorteIDH). (2013), Sentencia de 20 de noviembre de 2013: Caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_270_esp.pdf
- Cuevas, Angélica. (29 de Mayo de 2013), *La revancha de los pescadores*. El Espectador. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/vivir/revancha-de-los-pescadores-articulo-424914>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2005). Recuperado de: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/departamentales/B_2005/PIB_Departamentos_2011p_29_05.xls
- Departamento administrativo nacional de estadística (DANE). (2011), *Estimaciones de población 1985-2005 y proyecciones de población 2005-2020 nacional y departamental desagregado por área, sexo y grupos quinquenales de edad*. Recuperado de <http://www.mij.gov.co/econtent/library/documents/docnewsno1784documentno6012.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2012). *Cuentas departamentales-Base 2005. Resultados año 2011*. BOLETÍN DE PRENSA. Bogotá, Colombia, 11 de octubre de 2012. Recuperado de www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/departamentales/B_2005/Resultados_2011.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2013). *Estimaciones y proyecciones de población. Censo General de 2005. Cuentas departamentales*. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06_20/7Proyecciones_poblacion.pdf
- Departamento de Prosperidad Social (DPS). (2012). *Unidad de atención a Víctimas por año de expulsión: Registro de Personas Desplazadas Internamente*. Bogotá, Colombia.
- Dirección de Investigación Criminal de la Interpol (DIJIN). (2012), *Tasa de casos de homicidios por cada 100.000 personas*. Bogotá, Colombia.
- El Colombiano. (4 de julio, 2014), *ONU reitera preocupación por desplazamiento masivo en Chocó*. Recuperado de: http://www.elcolombiano.com/bancoconocimiento/o/onu_reitera_preocupacion_por_desplazamiento_masivo_en_choco/onu_reitera_preocupacion_por_desplazamiento_masivo_en_choco.asp
- El País. (2014), *Desplazamiento, el drama silencioso que vive el Chocó*. Recuperado de: <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/desplazamiento-drama-silencioso-vive-choco>
- El Tiempo. (11 de diciembre, 1993), *Biopacífico pone los ojos del mundo en el Chocó*. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-272618>
- Federación Colombiana de Municipios (FCM). (2007), *Crisis humanitaria del Chocó requiere reglas especiales para condiciones extremas*. Revista Municipios. No. 22, junio de 2007. Bogotá, Colombia.

Flórez, Jesús. (2013), *Materiales: Observatorio Pacífico y Territorio*. Revista de Estudios del Pacífico, 1. Quibdó, Chocó

Foro Interétnico Solidaridad Chocó (FISCH). *Marco Lógico-Proyecto: Fortalecimiento de la participación social y la acción institucional para la protección, conservación, recuperación y gestión integral del territorio en el Chocó, como estrategia para la superación de la pobreza y avance en la agenda regional de paz*. Recuperado de: www.forointeretnico.org/index.php/documentos/doc_download/53-marco-logico

Foro Interétnico Solidaridad Chocó (FISCH). *Mandado de consulta previa (14 de julio, 2010). Por la Autonomía Territorial y el Étno desarrollo de los pueblos Negros, Indígenas y Mestizos. Principios y criterios de las autoridades étnicas para la realización de la consulta previa en territorios étnicos del departamento del Chocó*. Quibdó, Colombia. Recuperado de: www.forointeretnico.org/index.php/comunicados/doc_download/16-mandato-consulta-previa

Foro Interétnico Solidaridad Chocó (FISCH). (2011), *Afectaciones territoriales en el Chocó*. Ejemplares físicos son disponibles en el FISCH, Quibdó.

FISCH, DIAKONIA, UE. *Diagnóstico participativo sobre los principales conflictos territoriales por subregión. Informe final del proyecto*.

FISCH, DIAKONIA, UE. *Informe final de la primera fase del programa FISCH-Diakonia-Unión Europea*.

Gobernación del Chocó. (2012), *Un Nuevo Chocó para Vivir*. Recuperado de: <http://choco.gov.co/apc-aa-files/39636366663438353663646466323738/plan.pdf>

Howald, Claudia. (2013a). *Reseña del taller "Manejo de conflicto"*, Tadó, 13 de mayo de 2013.

Howald, Claudia. (2013b), *Reseña del taller "Manejo de conflicto"*, Nuquí, 18 de mayo de 2013. No publicado.

Instituto de Estudios Humanitarios (IEH). (2011), *Memorias del 3er Aniversario del IEH: Desafíos del Conflicto en Colombia*. Bogotá, Colombia. Recuperado de: http://www.colombiassh.org/reh/IMG/pdf_Memorias_III_Aniversario_del_IEH_en_espanol.pdf

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC-CEDE). (2011), *Gran Atlas de Distribución de la propiedad, en zonas rurales de Colombia*. Facultad de Economía de la Universidad de Antioquia, Gobernación de Antioquia (en prensa).

Instituto Nacional de Medicina Legal (INML). (2012), *Tasa de casos de homicidios por cada 100.000 personas*. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://www.medicinalegal.gov.co/documents/10180/188820/FORENSIS+2013+2-+homicidio.pdf/2af79b03-2a12-4341-a9a7-c3d9a251c38f>

Las2orillas. (17 de julio, 2013), *13 mil millones de pesos se lavaron en el Chocó en regalías, dice Contraloría*. Recuperado de: <http://www.las2orillas.co/13-mil-millones-de-pesos-se-lavaron-en-el-choco-en-regalias-dice-contraloria/>

Ledezma, Marcos Guío. (2011), *El Plan de Desarrollo de Afrocolombianos: ¿Una nueva frustración?* Recuperado de: <http://www.choco7dias.com/809/FRUSTRACION.htm>

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente). (2013), *Decreto Número 0593: por el cual se reglamenta el artículo 111 de la ley 99 de 1993 modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011*. Bogotá, Colombia. Recuperado de: https://www.minambiente.gov.co/images/NegociosVerdesysostenible/pdf/Socializacion-Decreto/dec_0953_170513_.pdf
- Ministerio de comunicación, industria y tecnología (MinCIT). (2014), *Perfil económico: Departamento del Chocó*. Bogotá, Colombia. Fecha de actualización: 03 de octubre del 2014. Recuperado de: <http://www.mincit.gov.co/publicaciones.php?id=16724>
- Ministerio de Educación (MinEducación). (2003), *Base de datos de los resguardos de Colombia: ubicación, etnias, área y población ajustada a diciembre de 2003 - Certificación para la vigencia 2003*. Recuperado de: www.mineducacion.gov.co/1621/articles-163147_Archivo_xls2.xls
- Ministerio de Educación Nacional (MinEducación). (2013), *Educación superior - Síntesis estadística departamento de Chocó*. Recuperado de: http://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articles-212352_choco.pdf
- Murillo, Luis Gilberto. (2014), *Santos y el pacto por un nuevo pacífico*. Blog personal de Luís Gilberto Murillo Urrutia. Tumblr.com. Recuperado de: <http://luisgilbertomurillo.tumblr.com/post/88516710818/santos-y-el-pacto-por-un-nuevo-pacifico>
- Observatorio Pacífico y Territorio. (2013), *Acercamiento a la problemática minera en el Pacífico colombiano*. Recuperado de: http://media.gestorsutil.com/OBSERVATORIO_web/392/documentos/docs/0508342001380377966.docx
- Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) y Universidad Santo Tomás. (2011), *Índice de Riesgo de Situación Humanitaria (IRSH)*. Fecha de corte: 31 de junio, 2011. Recuperado de: http://www.colombiassh.org/irsh/IMG/pdf/IRSH_resumen.pdf
- Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). (2012), *Colombia - Chocó. Desplazamiento masivo en Bagadó. Informe de Situación No 1*. Recuperado de: http://www.salahumanitaria.co/es/system/files/Desplazamiento_en_Bagado_-_Informe_No._1_-_15082012.pdf
- Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). (2012), *Índice de Riesgo de Confinamiento (IRC)*. Bogotá, Colombia.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2012), *Cultivos de coca en el departamento. Colombia: Encuesta de Cultivo de Coca 2012*. Bogotá, Colombia. Recuperado de: http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_Cultivos_de_Coca_2012_web.pdf
- Organization of Economic Cooperation and Development (OECD). (2008). *Concepts and Dilemmas of Statebuilding in Fragile Situations: From Fragility to Resilience*. Recuperado de: <http://www.oecd.org/development/incaf/41100930.pdf>

- Organization of Economic Cooperation and Development (OECD). (2011a). *International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding. A New Deal for Engagement in Fragile States*. Recuperado de: <http://www.pbsdialogue.org/documentupload/49151944.pdf>
- Organization of Economic Cooperation and Development (OECD). (2011b). *Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility*. Recuperado de: http://www.oecd-ilibrary.org/development/supporting-statebuilding-in-situations-of-conflict-and-fragility_9789264074989-en
- Profamilia. (2010), *Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS)*. Bogotá, Colombia. Recuperado de: http://www.profamilia.org.co/encuestas/Profamilia/Profamilia/index.php?option=com_content&view=article&id=62&Itemid=9
- Programa de Acción Integral contra las Minas Antipersonal (PAICMA). (2012), *Las víctimas de las minas antipersonal o municiones sin estallar*. Bogotá, Colombia.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2011), *Colombia Rural: Razones para la esperanza; Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*. Bogotá, Colombia. Recuperado de: http://escuelapnud.org/biblioteca/documentos/abiertos/06_indh2011co.pdf
- Quinto Mosquera, Jefferson. (2013), *Minería mecanizada en el alto San Juan, Chocó*. Revista de Estudios del Pacífico, 1, pp. 113. Quibdó, Colombia.
- Ramírez, Juan, Parra, Rafael. (2009), *Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia*. CEPAL. Serie Estudios y Perspectivas N° 21. Recuperado de: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/41124/LCL3311-P.pdf>
- Red Nacional de Información, Información al servicio de las víctimas. (2014), *Registro Único de Víctimas (RUV)*. Fecha de corte: 01 oct 2014. Recuperado de: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?Q=node/107>
- Restrepo, Eduardo. (2013), *El giro a la biodiversidad en el imaginario del Pacífico colombiano*. Revista de Estudios del Pacífico Colombiano, Vol. 1. Quibdó, Chocó.
- Schoeller-Díaz, David. (6 de marzo de 2014), *Entrevista electrónica a Waldistrudis Hurtado Minotta*.
- Secretaría Senado. (27 de agosto de 1993). *Ley 70 de 1993. Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política*. Recuperado de: www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1993/ley_0070_1993.html
- Sistema de Información Minero Energético (SIMCO). (2013), *Producción de oro por departamento*. Ministerio de Minas y Energía (MinMinas). Recuperado de: http://www.upme.gov.co/generadorconsultas/Consulta_Series.aspx?idModulo=4&tipoSerie=116&grupo=356&Fechainicial=31/12/1990&Fechafinal=31/03/2013
- Sistema Nacional Para La Prevención y Atención de Desastres (SIGPAD). (2012), *Cantidad de población afectada por desastres de origen natural*. Bogotá, Colombia.

United Nations World Commission on Environment and Development. (1987), *Our common future- Brundland Report*. Oxford: Oxford University Press. p. 27. Recuperado de: <http://www.un-documents.net/ocf-ov.htm#1.2>

UN MDG Fund, Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). (2012), *Chocó, Dimensión Territorial y logro de los ODM*. Recuperado de: [www.undp.org/content/dam/undp/documents/projects/COL/00058595/cartillaChocoAlta1%2520\(2\).pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/documents/projects/COL/00058595/cartillaChocoAlta1%2520(2).pdf)

Valencia, Armando. (2013), *Alternativas organizativas ante la guerra y el desplazamiento en el Bajo Atrato*. Revista de Estudios del Pacífico 1. Quibdó, Chocó.

Verdad Abierta. (2010), Indígenas amenazados por el reclutamiento forzado. 17 de marzo, 2010. Recuperado de: <http://www.verdadabierta.com/victimas-seccion/reclutamiento-de-menores/2304-comunidades-indigenas-amenazadas-por-el-reclutamiento-forzado>

World Wildlife Fund (WWF). *Chocó-Darién: Amenazas*. Recuperado de: http://www.wwf.org.co/donde_trabajamos/choco_darien/amenazas/

W Radio. (2013), *Colombia se sienta en banquillo de acusados por operación militar "Génesis."* Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/colombia-se-sienta-en-banquillo-de-acusados-por-operacion-militar-genesis/20130211/nota/1840465.aspx>