
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO
MECANISMO DE CONSTRUCCIÓN COLECTIVA
DE PAZ Y GOBERNANZA TERRITORIAL:
UNA LECTURA DESDE LOS PROGRAMAS DE
DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL
(PDET) Y PLANES DE ACCIÓN PARA LA
TRANSFORMACIÓN REGIONAL (PATR)

CITIZEN PARTICIPATION AS A MECHANISM
FOR COLLECTIVE CONSTRUCTION OF PEACE
AND TERRITORIAL GOVERNANCE: A READING
FROM THE DEVELOPMENT PROGRAMS WITH A
TERRITORIAL APPROACH (PDET) AND ACTION
PLANS FOR REGIONAL TRANSFORMATION
(PATR)

Recibido: 11 de mayo de 2023

Aceptado: 10 de julio de 2023

Andrés Felipe Malaver López¹
Yenny Rocío Echeverría Pulido²

1 Abogado - USTA Tunja - Especialista en Derecho Administrativo - USTA Tunja. Abogado litigante independiente.
Contactos: Cel. 3103942199 – email: fmalaverlopezabogado@gmail.com

2 Abogada - USTA Tunja - Especialista en Derecho Administrativo- USTA Tunja. Abogado litigante independiente.
Contactos: Cel. 3222677576 – email: rosyen@hotmail.es

Resumen

A casi seis años de la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP (24 de noviembre de 2016), es razonable realizar una lectura pertinente con el enfoque participativo y territorial establecido en el punto 1 de dicho *Acuerdo Final*, la Reforma Rural Integral (RRI), cuyos componentes transversales son los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), como “instrumentos de reconciliación en el que todos sus actores trabajan en la construcción del bien supremo de la paz, derecho y deber de obligatorio cumplimiento”, según el Decreto Ley 893 de 2017 (Presidencia de la República, 2017); consolidándose como mecanismos de orden jurídico y comunitario, vital para la plena implementación de lo pactado, toda vez que articula los distintos enfoques del *Acuerdo* como: el enfoque participativo, el territorial, el étnico, de género, el reparador y el diferencial.

A partir del citado Decreto Ley, en este artículo se hace una revisión sobre la importancia y finalidad de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) para la construcción de la paz territorial sobre las zonas priorizadas, así como la herramienta para su operacionalización, los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) con los cuales se materializan los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), precisando el potencial de la participación ciudadana transformadora como mecanismo de construcción colectiva para fortalecer la gobernanza territorial, en la etapa del *postconflicto* colombiano.

Para resolver la pregunta central formulada por los autores *-¿cuál ha sido el papel y la efectividad de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) como mecanismos de participación ciudadana para la construcción colectiva y gobernanza territorial en el escenario del postconflicto colombiano?*, se realizó una investigación de tipo socio-jurídica, recolectando la información relevante en fuentes primarias para el gobierno colombiano y secundarias en la literatura, normativa, doctrina y jurisprudencia.

Se concluyó que no ha sido posible obtener la efectividad esperada de los mecanismos de participación ciudadana, debido a los vaivenes, sesgos y talanqueras que desde el gobierno nacional ha impedido el cumplimiento de los compromisos pactados en el Acuerdo de Paz (en especial el primero), frente al cambio dado por la Consejería para la Estabilización y la Consolidación, desde donde se planificó casi todo respecto a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), en conjunto con la Agencia de Renovación del Territorio (ATR), pero con un bajo nivel de ejecución real. Desde otra arista, los elevados niveles de violencia, inseguridad y asesinato permanente de líderes sociales y defensores de derechos humanos confabulados con la impunidad e indiferencia del aparato estatal, ha diezmando la participación ciudadana e impedido la consolidación de las comunidades en su propósito de alcanzar una gobernanza territorial que dignifique la calidad de vida de la población.

Palabras Claves: Participación ciudadana, Programas de desarrollo con enfoque territorial, Acuerdo final de paz, Planes de acción para la transformación regional, Reforma rural integral, Paz territorial, Gobernanza territorial.

Abstract

Five years after the signing of the Peace Agreement between the Government of Colombia and the FARC-EP (November 24, 2016), it is reasonable to carry out a pertinent reading with the participatory and territorial approach established in point 1 of said Final Agreement, the Comprehensive Rural Reform (RRI), whose transversal components are the Development Programs with a Territorial Approach (PDET), as “instruments of reconciliation in which all its actors work in the construction of the supreme good of peace, right and mandatory duty compliance”, according to Decree Law 893 of 2017 (Presidency of the Republic, 2017); consolidating itself as legal and community mechanisms, vital for the full implementation of the agreement, since it articulates the different approaches of the Agreement such as: the participatory, territorial, ethnic, gender, reparative and differential approaches.

Based on the aforementioned Decree Law, this article reviews the importance and purpose of the Development Programs with a Territorial Approach (PDET) for the construction of territorial peace in prioritized areas, as well as the tool for its operationalization, the Action Plans for Regional Transformation (PATR) with which the Development Programs with a Territorial Approach (PDET) materialize, specifying the potential of transforming citizen participation as a mechanism of collective construction to strengthen territorial governance, in the Colombian post-conflict stage.

To resolve the central question formulated by the authors: ¿what has been the role and effectiveness of the Development Programs with a Territorial Approach (PDET)s and PATRs as mechanisms of citizen participation for collective construction and territorial governance in the Colombian post-conflict scenario? sociolegal, collecting relevant information in primary sources -for the Colombian government- and secondary in literature, regulations, doctrine and jurisprudence.

It was concluded that it has not been possible to obtain the expected effectiveness of the citizen participation mechanisms, due to the swings, biases, intrigues and obstacles that the national government has prevented from fulfilling the commitments agreed in the Peace Agreement (especially the first), in the face of the given change -bias- of the Ministry for Stabilization and Consolidation, from where almost everything regarding the Development Programs with a Territorial Approach (PDET) was planned -together with the ATR-, but with a low level of real execution. From another angle, the high levels of violence, insecurity and permanent murder of social leaders and human rights defenders in cahoots with the impunity and indifference of the state apparatus, have decimated citizen participation and prevented the consolidation of communities

in their goal of achieving a territorial governance that dignifies the quality of life of the population.

Keywords: Citizen participation, development programs with a territorial approach, final peace agreement, action plans for regional transformation, comprehensive rural reform, territorial peace, territorial governance.

Introducción

En Colombia no existe unificación de criterios para comprender el concepto de la paz, no así sus connotaciones sociales, propósito y escenarios en el posconflicto.

La Corte Constitucional en sus múltiples intervenciones, desde su misma creación, en opinión de Kleber y Pimentel (2016) ha emitido pronunciamientos en los cuales la concepción de paz “varía de derecho a principio, de principio a valor y de valor a deber” (p.43).

La Corte otorgó a la noción jurídica de la paz un triple carácter; de acuerdo con la Carta, porque se le considera como un valor de la sociedad, fundamento del Estado y de los derechos humanos, la concibe como un fin esencial que irradia el Ordenamiento Jurídico Colombiano (OJC) y como principio para direccionar la acción de las autoridades públicas.

La Sentencia C-048 de 2001 definió a la paz como un derecho constitucional, mientras que la Sentencia C-370 de 2006, en el examen de constitucionalidad a la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005), acogió el concepto de paz como:

(i) uno de los propósitos fundamentales del Derecho Internacional; (ii) un fin fundamental del Estado colombiano; (iii) un derecho colectivo en cabeza de la Humanidad, dentro de la tercera generación de derechos; (iv) un derecho subjetivo de cada uno de los seres humanos individualmente considerados; (v), un deber jurídico de cada uno de los ciudadanos colombianos, a quienes les corresponde propender a su logro y mantenimiento” (Corte Constitucional, 2006, p. 241).

En el texto de la Sentencia C-225 de 1995, se determinó que la paz, “no debe ser entendida como la ausencia de conflictos sino como la posibilidad de tramitarlos pacíficamente”, dado que su presencia es inevitable para la vida en sociedad.

Frente a lo anterior surge la obligación del Estado respecto a responder por el mantenimiento de la paz, referida al establecimiento de todo tipo de mecanismos e instrumentos jurídicos que permitan que los diversos conflictos sociales tengan espacios

sociales e institucionales para su pacífica resolución, para la preservación del orden público y garantizar la convivencia pacífica. (Moreno, 2014)

De hecho, la Corte reitera que el concepto de paz debe definirse como “ausencia de guerra”, y no como una mera aspiración ni como la expresión de una utopía, sino como una regla de conducta que debe inspirar a todos los ciudadanos y conducir a la solución de los conflictos de manera pacífica, usando dichos mecanismos de participación ciudadana.

En nuestro ordenamiento jurídico, en la Carta Política de 1991, el constituyente primario priorizó la democracia participativa como una vía directa para solución a las diversas las crisis políticas que ha experimentado el país a través del establecimiento de algunas estrategias de consulta y discusión popular directa para generar seguridad jurídica y confianza de los ciudadanos sobre quienes ejercen cargos públicos, y frente a los fenómenos como la manipulación de voluntades, la extralimitación de funciones y la corrupción rampante.

En concordancia con dicho Ordenamiento Jurídico Colombiano (OJC), el *Acuerdo de Paz* firmado entre el Gobierno de Colombia y el grupo armado (de ese momento) FARC-EP, se diseñó a partir de un enfoque participativo de los ciudadanos pero también territorial, que buscaba como principio, la incorporación del binomio comunidad-territorio, con especial énfasis en algunas zonas rurales prioritarias que habían sido mayormente afectadas por el conflicto armado; en suma, proyectando la autogestión y gobernanza, activando los procesos de reconstrucción del tejido social y de superación de las dinámicas sociales, injustamente enmarcadas en la guerra (soslayada como conflicto), la pobreza y la desigualdad.

En este amplio espectro jurídico de la participación ciudadana, el *Acuerdo de Paz* estableció diversos mecanismos participativos que incluyen, por ejemplo, los Consejos Territoriales de Planeación, las veedurías ciudadanas, las radios comunitarias y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los cuales fueron regulados por el Decreto Ley 893 de 2017, en donde se definen como instrumentos regionales para la transformación y la paz en los territorios priorizados, en procura de “transformar las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales de estos territorios y sentar así las bases para la construcción de una paz estable y duradera, superar las condiciones que prolongaron el conflicto armado y garantizar su no repetición” (p. 2).

En principio, el *Acuerdo Final* señaló que los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) serían el mecanismo de ejecución en las zonas priorizadas de los diferentes planes nacionales, que el Gobierno Nacional destinará los recursos necesarios para garantizar el diseño y ejecución de los planes de acción para la transformación estructural, con el concurso de las entidades territoriales, señalando además los mecanismos de seguimiento y evaluación local, regional y nacional.

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y las acciones tendientes a su implementación están dirigidas a promover la construcción de una paz territorial buscando transformar las dinámicas que generan violencia directa, cultural y estructural en los territorios priorizados, para lo cual se requiere de la formulación de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR); a su vez, estuvo a cargo de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), en su rol de coordinadora de los espacios de participación ciudadana dirigidas a lograr consensos sobre la forma en que se van a desarrollar los territorios desde la fase veredal hasta las instancias subregionales. (CONPES 3932, 2018)

En consecuencia, se diseñaron y previeron todos los elementos para la plena implementación de lo pactado en el documento final, asegurando la efectiva participación de la sociedad civil para potenciar la construcción colectiva y el fortalecimiento de liderazgos locales, así como las metodologías participativas efectivas para la transformación y gobernanza territorial de las comunidades rurales de las áreas priorizadas.

De hecho, el *Acuerdo de Paz* no es simplemente un principio rector abstracto sino una agenda de integración territorial, de relegitimación del Estado y, su enfoque no se restringe sólo a formular la participación ciudadana. El Acuerdo hace una apuesta concreta que, aunque no se olvida de las garantías para la participación de tipo “orgánica” como manifestaciones ciudadanas espontáneas y no institucionalizadas, mantiene su énfasis en la participación de tipo “inducida”, es decir, en la promoción de espacios institucionales a través de los cuales se busca que la ciudadanía se vincule a la gestión gubernamental e insida en los asuntos de interés público, por tanto, promisorio a las acciones de gobernanza territorial.

En la elaboración de este artículo, los autores identificamos y denotamos la existencia de un problema jurídico, debido a que, a pesar de que los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y sus Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) conexos, apuntaban al fortalecimiento de la democracia participativa local, estos se enfocaron en las realidades y necesidades territoriales. No obstante, por múltiples razones de diferente índole, su ejecución no se ha cumplido de manera satisfactoria con las metas estipuladas y ha evidenciado vacíos que reflejan que la participación ciudadana no ha sido efectiva, debido a que su objeto se ha difuminado, porque su abordaje se centró en la deliberación para establecer las problemáticas que sufren los territorios y no en las posibles soluciones a los problemas ya diagnosticados, evidenciados y documentados. Así mismo, la participación ciudadana no ha cumplido con su papel en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), porque no ha sido suficientemente transformadora, en la medida en que las iniciativas y propuestas desde la ciudadanía terminan siendo condicionadas y priorizadas a la luz de criterios técnicos, que no tienen en cuenta la voz de las comunidades. (Ramírez, 2019, p.4)

Dada la unidad de análisis delimitada en este artículo y en términos de formulación, los autores plantean como pregunta central la siguiente: ¿cuál ha sido el papel y la

efectividad de los *Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)* y los *Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR)* como mecanismos de participación ciudadana para la construcción colectiva y gobernanza territorial en el escenario del postconflicto colombiano?

Desde lo metodológico, este trabajo se realizó con un enfoque de investigación cualitativa y se abordó desde la metodología sociojurídica (Giraldo y otros, 2005), acudiendo a la recolección de información en fuentes oficiales -primarias para el gobierno colombiano- y secundarias consultadas en seis bases de datos y cinco áreas del conocimiento: jurídica, de gobierno, política pública, ciencias políticas y sociología principalmente, para determinar el estado del arte sobre la normativa, doctrina y jurisprudencia sobre la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), la construcción de paz territorial y su incidencia de la gobernanza de dichos territorios.

Con base en dichas fuentes se realizó el *análisis de contenido documental*, para recabar tanto el sentido como el significado de los hechos, Hernández y otros (2014), a través de normatividad, doctrina y jurisprudencia de la Corte Constitucional, buscando comprender una realidad social a través de la comparación entre lo dispuesto en el *Acuerdo Final*, el PMI, la legislación existente, la literatura y los documentos de política pública relacionados con la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET); lo que en opinión de Gutiérrez (2011), corresponde a la realidad objetiva y como realidad subjetiva, en pro de la resolución de la pregunta central y en torno a las implicaciones en el papel transformador del Estado y su política pública.

En este trabajo, la unidad de análisis se caracterizó mediante las categorías analíticas: i) los mecanismos y herramientas jurídicas de participación en escenarios del postconflicto; ii) procesos políticos para fortalecer una paz estable y duradera; iii) construcción colectiva de la gobernanza territorial.

Cabe agregar que, desde el área del derecho administrativo, el abordaje de esta temática como objeto de estudio tiene como propósito analizar la importancia e incidencia de la participación ciudadana en el país en escenarios del postconflicto.

En consecuencia, su desarrollo se justifica para consolidar el cuerpo teórico y jurídico para el análisis descriptivo de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), diseñados para contribuir con el objetivo de alcanzar ‘la paz estable y duradera’ mediante la implementación tangible de lo pactado en el *Acuerdo Final* en las regiones priorizadas y lograr la efectiva legitimación del Estado con la seguridad jurídica necesaria a nivel del tejido social, institucional y territorial.

La distribución del texto se presenta en tres secciones referidas al concepto de participación ciudadana transformativa; los planes territoriales ((PDET) y Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR)), su implementación e importancia sobre la realidad social, más allá de lo pactado en el *Acuerdo Final*; y los Programas de

Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), como mecanismos de participación ciudadana para la construcción colectiva y gobernanza territorial.

1. Marco jurídico-conceptual de participación ciudadana

En la Constitución Política de Colombia, el pueblo como constituyente primario determinó un salto cualitativo en el concepto y figura jurídica “democracia”, porque se pasó de la representativa a la democracia participativa, con lo cual no solo se adquiere el derecho al voto en los diferentes comicios, sino que, el ciudadano tiene injerencia directa en la decisión, ejecución y control de la gestión estatal en sus diversos niveles de gobierno.

La democracia participativa es una figura tanto en teoría como en práctica mucho más real que la representativa en la medida que a través de esta las reales insuficiencias e intereses de las personas se ajustan a la gestión gubernamental y ejercen una incidencia en procesos de autogestión y autodeterminación.

Existen también instrumentos de participación democrática establecidos por la constitución que irradian diferentes campos y esferas de vivir en forma particular, social, en familia y colectivamente, con participación directa como el voto, plebiscitos, referendos, consultas populares, cabildos abiertos, iniciativas legislativas y revocatoria del mandato; también para los grupos ideológicos legalmente constituidos aseguran su participación en cuerpos colegiados, así como la participación de equipos representativos de ciudadanos con la posibilidad de presentar proyectos de actos legislativos.

A su manera, la participación de la mujer ha jugado un papel “parcialmente determinante”, dado que motivos de un imaginario colectivo y una experiencia histórica de lucha contra estereotipos, esa transición ha sido lenta hacia la verdadera equivalencia, en desarrollo de funciones administrativas.

En el ámbito territorial, la constitución trascendió el principio de la democracia a través de la elección de alcaldes o gobernadores y en los asuntos públicos locales, con la participación ciudadana en los planes municipales y los planes de desarrollo económico y social por parte de las juntas, así como también con la participación de las colectividades de indígenas en su organización, y en general en varias esferas de orden político del Estado.

La participación ciudadana ha sido a lo largo de la historia uno de los hilos conductores que desataron el conflicto en Colombia durante varias décadas debido a su tenue visualización, proclive a los factores determinantes del conflicto como el surgimiento de grupos armados al margen de la ley que optaron por rebelarse contra un Estado que les ignoró ideológicamente la opinión como contraparte, y no les permitió el

ingreso a escenarios constructivos para el debate de ideas para enriquecerlo a partir de lo plural y el disenso.

Diferentes autores convergen en que la participación ciudadana es inseparable del concepto de democracia. Para Bobbio, la comprensión procedimental de la democracia “es el conjunto de reglas que definen la manera a través de la cual las sociedades toman decisiones con el concurso de los ciudadanos” (Bobbio, 2011, citado en Cisneros, 2014).

Bobbio (2011), Avritzer (2002), Cunill (2004) y Velásquez (2003), se refieren a los mecanismos para la toma de decisiones en una democracia: la representativa y la directa o participativa. El mecanismo representativo hace referencia a que “las deliberaciones que afectan a toda la comunidad son tomadas no directamente por aquellos que forman parte de la misma, sino por personas elegidas para tal propósito”. Dado su carácter jurídico, tradicionalmente este mecanismo se ha denominado participación política, cuyo objetivo primordial es asegurar los ambientes proclives para garantizar la intervención ciudadana en el sistema político, a fin de ratificarlo o modificarlo, mediante la elección de representantes por el mecanismo de sufragio universal y la posibilidad de pertenecer y/o conformar organizaciones políticas como los partidos políticos.

El mecanismo directo o participativo, se define como “el conjunto de procedimientos mediante los que la toma de decisiones se adelanta con la vinculación directa de quienes hacen parte de la comunidad o de sus esquemas asociativos, sin que exista intermediario alguno en las instituciones del Estado” (Bobbio, 2011, p.33). Por tanto, la participación ciudadana posibilita procedimientos para la construcción de consensos, estandarización de debates, motivación en tomar decisiones públicas, establecer prioridades, aportar elementos de interés colectivo en la agenda pública y desde esos escenarios influir en las decisiones gubernamentales, es decir, participan activamente en la construcción colectiva de sociedad.

Desde este marco conceptual, la participación ciudadana se entenderá como una serie de posibles interacciones entre los habitantes del territorio, entre estos y las instituciones públicas, con propósitos de intervención en los asuntos públicos de forma directa o colectiva (mediante formas organizativas), en pro de la autodeterminación comunitaria y territorial.

Sin duda, la presencia de sesgos ha minado la confianza de las personas y comunidades quienes han desarrollado sentimientos encontrados entre apatía e indiferencia, dado la inexorable incursión de los vicios de la política y de las decisiones públicas tergiversadas desde la propia redefinición conceptual de la actual administración para evadir las responsabilidades adquiridas en la administración anterior (gobierno Santos Calderón), a pesar de la naturaleza y seguridad de los mecanismos de participación como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). Todo esto aunado a las influencias del clientelismo y corrupción, que se nutren generalmente de un mal imaginario colectivo de décadas

y que usualmente empieza desde los pequeños núcleos políticos territoriales que adquieren matices y dimensiones de fortines politiqueros; fenómenos desencadenantes de los que degenera el verdadero ejercicio participativo de construcción colectiva y se reproducen en nuevos focos de desigualdades e inequidades y, por ende, de violencia, tráfico de estupefacientes y desplazamientos forzados, entre otros.

No obstante, el marco constitucional, normativo y legal, en el ordenamiento jurídico colombiano respecto a la participación ciudadana en los escenarios del posconflicto, es lo suficientemente sólido que inició hace un tiempo con la entrada en vigencia del *Acuerdo Final*, para retomar con mayor fuerza el concepto y mecanismo vinculante de la democracia participativa ciudadana, como el mejor escenario para saldar una deuda de generaciones, que involucren directamente a los ciudadanos del Estado colombiano desde el núcleo territorial básico de ruralidad, como lo son las veredas con limitadas oportunidades como núcleo político, fundado a partir del Decreto Ley 893 de 2016, como bastión para la implementación del Acuerdo de Paz suscrito entre el Estado colombiano y el grupo FARC-EP, resultado de un minucioso proceso de negociación con el acompañamiento de la comunidad internacional y la Organización de Naciones Unidas (ONU).

En otras palabras, de procesos de negociación que como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), no surgen como iniciativa de las comunidades y “en los que el Gobierno, en cabeza de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), ocupa el rol de facilitador y garante de la implementación, con más tropiezos que aciertos” (Vélez, 2019, p. 8).

Los autores consideramos que ese es el meollo del problema descrito, la real incidencia y los desafíos de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) para conciliar las visiones de desarrollo territorial socioeconómico que surgen *desde lo local*, pero que lamentablemente se redefinió y delimitó desde el ámbito nacional; es decir, los retos que se derivan de la implementación, dada la hasta ahora insuperada brecha que existe entre los acuerdos nacionales y los procesos locales que impactan negativamente sobre la construcción de la paz territorial y la gobernanza rural, bajo mecanismos de conciliación entre las iniciativas gubernamentales y de las propias comunidades; porque es esa la diferencia con otros procesos de paz en el mundo, el enfoque territorial del *Acuerdo Final* que parte de la comprensión de los territorios desde la mirada de quienes los habitan y no solo desde las instituciones gubernamentales o internacionales.

1.1 La relación con otros conflictos en Latinoamérica

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2014), realizó un análisis respecto a cómo se ha promovido la construcción de la paz en Colombia en medio de un conflicto armado de más de cinco décadas, y cuáles fueron los niveles de similitudes o diferencias respecto de los otros 10 casos acaecidos desde mediados del siglo XX en América Latina, encontrando diferencias significativas entre la situación

colombiana y dichos estudios de caso, dado que estos obedecen a diferentes génesis o naturaleza de los conflictos, que ni siempre han sido netamente sociales ni siempre fue unicausal sino un entramado de ellos. Por tanto, se conciben de tipología multicausal en cuanto a necesidades insatisfechas, institucionalidad, regímenes dictatoriales, problemas con grupos étnicos, guerras civiles, explotación de recursos naturales e incluso de colonización, otorgando estatus de complejidad y en ese orden de dimensiones, de diferente tipología respecto a la complejidad en la construcción de la paz. Entre ellos se destacan los conflictos y posteriores procesos de construcción, países como Bolivia, Perú, Honduras, Nicaragua, El Guatemala, Salvador, siendo estos dos últimos los más afines al proceso de paz en Colombia, a juzgar por su problemática en países con división político administrativa y estructura del poder similar y en su desarrollo, por la metodología soportada por Naciones Unidas y la presencia de países internacionales garantes, la construcción de agendas, acuerdos y refrendación de los mismos, razones por las cuales, en este apartado se aborda a título de proceso comparado, en lo sustancial del problema de estudio.

La experiencia internacional indica que no existe una única hoja de ruta para reparar las divisiones profundas que dejan los conflictos armados en la sociedad y, por el contrario, coexisten diversas estrategias de verdad justicia y reparación.

Desde esta mirada, la transformación de conflictos surge de las propias acciones de los actores en los territorios, conducentes a la transformación de las causas estructurales y las consecuencias profundas del mismo, al igual que de la violencia política y social; sus estrategias se encaminan a la edificación de una sociedad que enfrenta, de manera no-violenta, los conflictos sociales, políticos, económicos, culturales y medioambientales. Para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2014), el objetivo principal es construir una paz positiva que se fundamente en el goce del desarrollo humano integral y sostenible en todas sus dimensiones. (p.188)

Según la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación de la República de Colombia³, el proceso de paz realizado, guarda relaciones de similitud con los casos centroamericanos de Guatemala, El Salvador y Nicaragua, dada una importante comparación que corresponde respectivamente a: duración del conflicto 42, 12 y 28 años; duración de los diálogos 9, 8 y 12 años; participación política directa de los excombatientes excepto en El Salvador; enfoque étnico sólo en Guatemala; con reforma socioeconómica nacional en todas y refrendación popular de los acuerdos, excepto en El Salvador.

Cabe señalar que estos procesos en Centroamérica fueron experiencias fallidas por los sucesos de posconflicto, que fueron redireccionando la seguridad y convivencia para la paz, hacia los esquemas anteriores y en dos de los tres casos, recrudecieron la violencia y la delincuencia, a pesar de los incentivos económicos y sociales que fueron reconocidos para los desmovilizados y guerrilleros a través de Naciones Unidas y

3 <https://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/164/comparacion---procesos-de-paz-internacionales/>

su Consejo de Seguridad, con base en lo que los equipos negociadores acordaron, para quienes efectivamente dejarán sus armas en manos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), después de los procesos de refrendación según las estrategias acordadas para legitimar los acuerdos respectivos ante la población civil, bien por la vía de plebiscito o referendo de los Parlamentos del país que, para el caso colombiano terminó siendo dual, ante la respuesta negativa en las urnas y la posterior aprobación a través del Congreso.

En Guatemala, por ejemplo, se convocó una consulta popular que refrendara la reforma constitucional propuesta.

Para el caso de Nicaragua, la refrendación popular estuvo marcada por una convocatoria a elecciones, en las que se permitió hacer campaña a los excombatientes sandinistas y contrarrevolucionarios.

En El Salvador, no obstante, no hubo ningún tipo de consulta a la población, sino que las reformas demandadas por el acuerdo de paz fueron tramitadas directamente desde el Congreso.

El Centro de Estudios acota con especial énfasis en el proceso, hechos como que a iniciativa de la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), la negociación incluyó como actor principal al Ejército, aun cuando era parte del Gobierno, se consideró un actor distinto, lo cual fortaleció la mesa de negociación y la consecución de los Acuerdos; de otra parte, la construcción de una agenda de la paz junto a los sectores sociales, incluyó temas de fuerza internacional como los Derechos Humanos, Pueblos Indígenas, desmilitarización, democratización, poder civil, los recursos del estado, el modelo de estado, lo fiscal, verdad histórica; incorporando a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), como una entidad neutral internacional, con capacidad de observar, mediar e impulsar el diálogo entre las partes en conflicto y con el papel de la iglesia como intermediario o interlocutor interno, entre las partes en conflicto, fue fundamental para el diálogo y para todo el proceso en general.

Así mismo, la creación de la ASC es una buena práctica, porque, aunque no estaba directamente en la mesa de negociación, tenía peso porque fue el contrapeso al diálogo malicioso de parte del gobierno e iniciativa privada que trataron de bajarle nivel. La ASC enviaba propuestas a la mesa de negociación y posteriormente de concluido el tema, ratificaba los Acuerdos firmados, dando legitimidad al proceso y enriqueciendo el contenido de la mesa de negociaciones.

Finalmente, se destaca que el proceso de distensión militar que se dio a todo nivel, generó grados de confianza, permitió un cese al fuego 8 meses antes de la firma de la paz y ninguna operación en contra de ninguna de las partes.

Colofón. Más allá de diferenciar el propósito final del posconflicto en los diferentes procesos de reconstrucción de la paz en Colombia y los países centroamericanos – pertinente al análisis comparado- cabe reconocer que en ningún caso se buscó replicar la transformación de un conflicto con fórmulas genéricas, sino adaptadas a especificidades y condiciones propias de cada país Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ((PNUD), 2014, p.6), partiendo por supuesto de las experiencias -fortalezas y debilidades- en los cuales El Salvador fue el país pionero y con las condiciones de mayor similitud del conflicto armado interno *in crescendo* con similar rapidez .

Como punto de partida, desde la denominada categorización de sistemas jurídicos se identifica a que familia jurídica pertenece y esto a su vez permite generar un contraste frente a principios o reglas que comparten como también en los cuales discurren en la República de El Salvador, un país cuya constitución política la determina como un país con un sistema político pluralista, representado y expresado en sus partidos políticos, que son el único medio de representación del pueblo, según lo consagra su Carta Política de 1983 (art. 85).

En forma similar a Colombia, el territorio está dividido en departamentos, y cada uno de estos tiene un gobernador elegido por el poder ejecutivo y se mantiene una relación entre el palacio presidencial y el gobierno local; así mismo, su sistema jurídico denominado derecho continental, que sienta sus bases en principios tales como que la normativa emana de los diferentes poderes legislativo y ejecutivo, permitiendo que de estos órganos surjan normas que son interpretadas por el poder judicial y conceptos como norma jurídica y ley que se aplica por los tribunales de forma concreta en cada caso, sin dejan de lado el papel preponderante de dotar de seguridad jurídica a las instituciones utilizando la jurisprudencia como herramienta de interpretación de la normativa.

Tanto en El Salvador como en Colombia se vivieron durante décadas, episodios de violencia generalizada directa e indirecta, con impactos en las condiciones y derechos humanos, sociales y culturales, aunque en El Salvador se enmarcó en una cuasi-guerra civil, liderado por el grupo armado (tipo guerrilla) afín al partido político de izquierda FMLN; luego de un largo proceso histórico precedido de grandes enfrentamientos, violencia y constantes intentos por acudir al diálogo como herramienta de superación de diferencias mediado por el acuerdo de paz que culminó una etapa de guerra civil.

Similar al Acuerdo de Paz logrado por Colombia en La Habana (Cuba) en 2016, El Salvador en el año 1992 (en Chapultepec, México) le puso punto final al conflicto después de varios intentos de diálogo que se habían malogrado con antelación, desarrollando numerosas rondas de negociación y el acompañamiento trascendental de autoridades internacionales para generar seguridad y garantías internacionales al proceso que se estaba construyendo, en particular de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Los acuerdos de Chapultepec hicieron hincapié en realizar transformaciones trascendentales en algunas instituciones y formas de ejercer la participación, pero siempre en el marco de la prevalencia de derechos humanos enfocados particularmente en aspectos de reintegración a la sociedad civil, fortalecimiento de la institucionalidad, participación de víctimas y el territorio. Aspectos asumidos con cierta prevalencia y preponderancia respecto al caso colombiano en la transformación de factores que tenían que ver con una institución como lo es la fuerza armada en la cual se centró gran parte de las transformaciones plasmadas en el acuerdo final.

En el año 2021 se cumplieron 28 años de la firma de los acuerdos de paz que suscribieron en El Salvador; sin embargo, las cifras de homicidios siguen en aumento en los últimos años y las voces de las víctimas no paran de reclamar garantías a los acuerdos de paz, pues debido a causas como la pobreza, la exclusión y la desigualdad social surgen nuevas formas de delincuencia organizada que impiden y obstaculizan la materialización del concepto de paz en su territorio.

Por su parte, en nuestra República de Colombia, un país en reconstrucción con apenas 5 años de implementación vigente y en desarrollo, se está reparando su tejido social y experimentando la transición de sentimientos de miedo, rencor y desconfianza, pero también hoy millones de colombianos están a la expectativa de la propuesta del pacto de paz, pues al final cualquier proceso de la intensidad y complejidad bajo la denominación de acuerdo de paz experimenta estas dos posiciones.

En común, los dos procesos coinciden en el compromiso de hallar la verdad, la justicia y la reparación para lograr un verdadero escenario de reconciliación, buscando superar los problemas de manera duradera y poder volver a reconstruir las comunidades y los países.

1.2 La mirada internacional de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a cinco años del Acuerdo Final

En concomitancia con la visita que realizó a Colombia el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), António Guterres, entre el 23 y el 24 de noviembre para celebrar el 5º aniversario de la firma del histórico Acuerdo Final de Paz de 2016 entre el Gobierno de Colombia y las antiguas FARC-EP, cabe puntualizar las opiniones del Director de este máximo organismo internacional promotor de la paz, sobre lo tratado en este marco jurídico conceptual, en cuanto a los alcances y cumplimiento de los excombatientes con los compromisos de verdad, justicia y reparación entre las partes firmantes de *Acuerdo*.

- Acerca del balance de la implementación del Proceso de Paz, consideró que lo más importante es que este está vivo y que pese a muchos problemas, retrasos y enfrenta desafíos de seguridad, como los atentados y asesinatos a líderes de la sociedad civil o excombatientes, está avanzando pese a todas esas dificultades.

- El impacto de las instituciones de justicia transicional ha sido fundamental y permanece activo con gran determinación para acelerar la inversión en todas las áreas que son problemáticas, a pesar de las muchas áreas existentes en Colombia sin una presencia efectiva del Estado, con muchos retos complicados y dificultades de implementación en distintas áreas, pero reafirmando que Colombia es hoy un símbolo de paz en el mundo.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), considera que Colombia es un ejemplo de democracia, en un mundo en el que hay divisiones geopolíticas, conflictos interminables, multiplicación de nuevas guerras, porque no sólo apuesta sino invierte recursos de todo tipo en la consecución de la paz y con la participación ciudadana e institucional, con disenso en lo político pero un adecuado consenso sobre el proceso de paz, que se alargó muy sustancialmente.

- Respecto a la implementación del proceso de paz de cara a las elecciones presidenciales de 2022 en Colombia y su futura administración, el Señor Guterres es optimista en el logro de su bienestar, la paz, el fin de la violencia y seguro que proseguirá la implementación del Acuerdo de Paz y, en la medida de lo posible, acelerar los distintos procesos y perfeccionar los mecanismos de participación ciudadana y la protección de las personas amenazadas por la violencia.

- Desde la parte comparativa, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), considera que la situación de hoy es sustancialmente mejor que la de hace 10 años, por lo cual se prevé un escenario de esperanza y mejora permanente.

- El mandato de la Misión de Naciones Unidas en Colombia se amplió y se va a verificar también el cumplimiento de las penas de la justicia transicional, por las características del Sistema Integral para la Paz, innovador y muy interesante con potencial para ser replicado en otros países.

Ahora bien, desde la mirada de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Colombia está en deuda con acciones de retribución, reparación, servicio a la comunidad o servicio integral y reparación a las víctimas, lo cual exige fortalecer los mecanismos de implementación; pero con algunas condiciones de castigo donde las personas que no reconozcan su responsabilidad en hechos de violencia o que no digan la verdad, sean sometidos a penas privativas de la libertad. Por lo tanto, los mecanismos de justicia transicional deben ser el complemento ideal para cualquier mecanismo de participación ciudadana e institucional cuya funcionalidad se dé y trascienda lo más rápido posible y para que el pueblo y las víctimas vean las sanciones y al mismo tiempo se den las respectivas reparaciones.

2. Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR)

Un Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial es una “estrategia participativa, política, institucional, social y económica que apunta a la transformación estructural, de una manera ágil y efectiva de los territorios más rezagados y con mayor vulnerabilidad, que cumplen con diferentes criterios de priorización” (Penagos y otros, 2016).

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), son una vital herramienta diseñada desde el *Acuerdo de Paz* con el objetivo de implementar temas de trascendencia como la transformación rural integral y la sustitución de cultivos ilícitos (punto 1 y 4 del Acuerdo), y son especialmente los instrumentos que articulan las estrategias de participación para lograr materializar lo pactado en la etapa de ejecución del acuerdo. Lo interesante de esta herramienta es que de forma prioritaria y con celeridad busca impactar algunos territorios que se distinguen por su gran afectación de factores como la violencia, las economías ilícitas, la debilidad institucional y la pobreza y así contribuir a desarrollar y potenciar estos lugares.

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), están concebidos para 16 regiones que reúnen a 170 municipios que poseen de acuerdo a estándares de proyección de datos e información un alto índice de desarrollo y evolución del conflicto armado, la implementación y la ejecución de estos planes en articulación y de forma coordinada por parte de la ART, así como también consideran construir e implementar las otras herramientas como los Planes de Acción para la Transformación Regional PATR. (Decreto 893 de 2017)

Mediante los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), se recomienda precisar las necesidades de la zona priorizada, consensuar sus prioridades y determinar los medios de implementación de las soluciones prioritarias para la participación comunitaria en el plan nacional: caminos, esquemas relacionados con fuentes hídricas, agua potable, servicios básicos eléctricos, conexiones es decir conectividad y redes, salud, temas de educación y de vivienda.

De otra parte, los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) deben articularse con los planes de desarrollo y los planes nacionales existentes. Mientras la validez del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), es 10 años, la de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) es de 5 años. El éxito de estas medidas depende de forma trascendental de la capacidad y gestión de las instituciones públicas para involucrar a los ciudadanos en sus planes, implementación y monitoreo / evaluación.

2.1 Implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los Planes de Acción para la Transformación Regional (PTAR)

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) prevén una ruta de planificación participativa desde abajo hacia arriba, en donde las discusiones iniciales se llevarán a cabo en un Consejo Comunitario compuesto por las veredas, que definirá el primer grupo de representantes. Estos formarán la organización municipal, y luego la organización regional. De esta manera, representantes de las veredas más pequeñas de la comunidad aparecerán en los órganos de toma de decisiones en diferentes regiones.

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), incluyen estrategias para monitorear y supervisar proyectos prioritarios y asegurar la participación de la comunidad en la implementación de proyectos. El acuerdo también estipula que cuando las áreas afectadas por cultivos ilícitos se superponen con las 16 áreas que los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), priorizan, se deben integrar planes alternativos y Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) en lugar de sus métodos participativos (Mesa de Negociación, 2016, punto 4).

Desde el punto de vista teórico, la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), tienen un enorme impacto en términos de la autodeterminación y la gestión del propio desarrollo local para las comunidades priorizadas, en este sentido se entiende que un proceso de reconfiguración local carece de éxito sino se cuenta con el concurso de sus ciudadanos (Vegas, 2015).

En el artículo de revisión realizado por García (2020), se hace referencia a la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), citando la opinión y experticia de diferentes autores, sobre las experiencias adquiridas, entre los cuales vale destacar:

Para la Misión de Observación Electoral MOE (2018), la implementación de estos instrumentos de planificación no siempre se ha traducido en experiencias positivas, dado que la oferta estatal ha llegado de manera desarticulada a los territorios priorizados, porque las expectativas creadas por la oferta estatal dirigida a los territorios, rápidamente se convirtieron en decepción, al no ver materializada la implementación de los acuerdos de los Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR).

Para Mora (2020), la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), pasan por serios problemas de financiación debido a las limitaciones presupuestales de un plan nacional de desarrollo que los minusvaloró en materia de inversión

El desfinanciamiento de la RRI y de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), han incidido en la implementación del Plan Marco de Implementación PMI del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una ‘paz estable y duradera’, es decir, no se ha materializado de forma efectiva, siendo el mayor obstáculo a la paz territorial y la consolidación de la gobernanza territorial.

Más aún, Mora (2020) encontró que hay un ejercicio de doble contabilidad, que no permite la llegada de recursos adicionales para la puesta en marcha de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), porque el Gobierno Nacional está asumiendo y proyectando los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP) como recursos propios de la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), en el marco del cumplimiento del PMI, cuando estos tienen destinación específica y ya están asegurados para los municipios y departamentos desde la Constitución de 1991; además, porque los municipios y departamentos al no poder administrar autónomamente los recursos provenientes del SGP, no pueden sustentar ni financiar los enfoques territoriales y participativos contenidos en el Acuerdo, limitando su capacidad para cumplir lo pactado con las comunidades en los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR).

En este orden de ideas, para Sánchez y Sánchez. (2019) la implementación del enfoque territorial en la implementación del Acuerdo Final no posee una estructura de gasto adecuada para afrontar las realidades desde *lo local* y las necesidades de las subregiones priorizadas, porque los recursos se concentran en el orden nacional o central del Estado, haciendo casi imposible el desarrollo territorial previsto.

Para Naranjo y otros (2020), existen tres grandes problemáticas que no permiten consolidar el enfoque ni el desarrollo territorial en la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET): i) las dificultades para garantizar una participación efectiva en la etapa de formulación de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR); ii) el cambio generado por la administración Duque Márquez en la noción de desarrollo rural, por una intervención que privilegia una perspectiva de seguridad que da preponderancia a la presencia militar en los territorios; iii) la intención del Gobierno Nacional de circunscribir la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) al orden municipal, lo que contradice la visión regional y territorial que se construyó en los ejercicios participativos de formulación de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR).

Para Trejos, Badillo, & Irreño (2019), la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en las 4 subregiones priorizadas en el Caribe colombiano, asumió una alta incidencia de la violencia armada en zonas priorizadas como el Sur de Bolívar y el Sur de Córdoba, mientras que en las subregiones de Montes de María y Sierra Nevada-Perijá, los autores encuentran que los retos principales para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET),

son de tipo consensual y no de orden público, producto de la heterogeneidad étnica y racial entre las comunidades de los territorios que componen estas subregiones.

La articulación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), al desarrollo socioeconómico en la Región de la Amazonía, se ha efectuado a través de “Visión Amazonía” bajo el liderazgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) para orientar los ajustes a los Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT), pertinentes con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Ante todo, es importante señalar que “Visión Amazonía” es una iniciativa del gobierno de Colombia que, con el apoyo financiero del Reino de Noruega, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la República Federal de Alemania a través del banco KfW, busca reducir las emisiones provenientes de la deforestación en la Amazonía colombiana.

Los EOT son los instrumentos de planificación que permiten orientar el proceso de ocupación y transformación del territorio, es decir, herramientas para que los alcaldes puedan ejecutar su plan de desarrollo municipal bajo los principios de equidad, sostenibilidad y competitividad, así como la orientación articulada con los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (MADS, 2020).

Los 15 municipios que reciben este acompañamiento son Uribe, Macarena, Mapiripán, Vista Hermosa y Puerto Rico en el Departamento del Meta; San José, El Retorno, Calamar y Miraflores en el Departamento de Guaviare; Solano, San Vicente, Puerto Rico y Cartagena del Chairá en el Departamento de Caquetá, Puerto Leguizamo y Puerto Guzmán en el Departamento del Putumayo.

La Sentencia STC 4360 de 2018 de la Corte Suprema de Justicia declaró que la Región de la Amazonía es sujeto de derechos y contempla que las entidades territoriales municipales deben ajustar sus planes de ordenamiento territorial y, por ende, de desarrollo territorial con dos propósitos muy ambiciosos y complejos: evitar la deforestación y adaptarse al cambio climático.

Esta sentencia ordena el ajuste de los EOT, no sólo para acatar el marco jurídico y legal para evitar sanciones, sino también para consolidar un modelo de desarrollo sostenible, en consonancia con el Modelo de Ordenamiento Territorial para la Amazonía (MOTRA) y las necesidades específicas de la región para alcanzar un desarrollo y una ocupación del territorio diferenciales (MADS, 2020).

En consecuencia, existen las suficientes garantías jurídicas para que los EOT funjan como Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), en los territorios de la región amazónica y para los alcaldes los retos indelegables de cumplir con su plan de desarrollo municipal y con su instrumento de ordenamiento territorial, articulados con todos los instrumentos de política existentes para tener una visión de conjunto

en la que quepan todos los actores sociales, institucionales y locales, incluyendo a las comunidades indígenas, que habitan la región, con el propósito de consolidar la conectividad ecológica, fomentar la reconversión del modelo productivo y propiciar un modelo de desarrollo sostenible como el forestal. Todo ello con y por el respeto de las comunidades indígenas dueñas de la mayor parte del territorio amazónico, que adquieren un gran valor para consolidar una propuesta donde la reconversión del modelo productivo, con perspectivas sólidas para que, su desarrollo socioeconómico territorial sea una oportunidad para el turismo de Naturaleza, los negocios verdes, los servicios ambientales y, sobre todo, la necesidad de estabilizar la frontera agropecuaria.

2.2 Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) en la construcción de la paz territorial

Ante todo, es necesario partir del hecho que, no existe un significado homogéneo sobre el concepto ‘paz territorial’; sin embargo, autores como Cairo y Ríos (2019) plantean que la paz territorial como concepto está dotado de un amplio proceso de identificación abierto y dinámico, soportado por unos imaginarios sociales que conllevan a que este se transforme en un producto político de la relación existente entre la estructura social, territorial y los actores de las mismas.

Desde ese punto de vista, asumiremos el concepto de ‘paz territorial’ con carácter polisémico, cuyo uso es heterogéneo en los discursos y narrativas políticas de los diferentes sectores de las élites políticas colombianas con respecto a la implementación del *Acuerdo Final*.

La *paz territorial* puede abordarse como un medio para la prevención de nuevos ciclos de violencia, partiendo de la transformación de aspectos estructurales que originaron y han permitido la perduración del conflicto armado colombiano; así mismo, como un medio para visibilizar las demandas y participación de los grupos que han sido tradicionalmente excluidos y poco representados, basándose en el fortalecimiento de la participación ciudadana, la institucionalidad y empoderamiento de las comunidades, y la movilización social. Aunque podría entenderse como “una forma de entregar legalmente los territorios a la extinta guerrilla de las FARC en favor de la continuación de las actividades criminales, la pérdida de la soberanía e imperio de la ley por parte del Estado” (Cairo y Ríos, 2019).

Para Sergio Jaramillo, ex alto Comisionado para la Paz, al igual que ex negociador del Gobierno Nacional en el proceso con las FARC-EP y el Gobierno colombiano, la paz territorial conlleva a una comprensión espacial y geográfica del conflicto, en la medida que unos territorios fueron más afectados que otros por el conflicto armado (Jaramillo, 2016). Por tanto, el accionar estatal debe atender las realidades de cada territorio, basado en la aplicación de un enfoque de derechos que garantice los derechos fundamentales

de la población rural, la garantía de no repetición del conflicto, la erradicación de la violencia y la movilización de las comunidades alrededor de la construcción de paz bajo un paradigma de desarrollo y bienestar territorial.

Para Ríos y Gago (2018), la paz territorial supone una actuación estatal y social contextualizada con las dinámicas locales, para lograr la desactivación de la violencia directa y una intervención en los aspectos que conllevan a la existencia y perduración de la violencia estructural y cultural que confluyen en un territorio.

Ahora bien, la relación existente entre la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los procesos estatales y comunitarios direccionados a la construcción de paz territorial, requieren de un abordaje de la violencia directa, cultural y estructural, en el entendido que estos instrumentos de planificación buscan primordialmente la transformación de las condiciones estructurales que generan exclusión y pobreza en las zonas priorizadas en el Decreto 893 de 2017.

Es por ello que el Estado colombiano, durante las administraciones Santos Calderón y Duque Márquez, concibió a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), como un mecanismo de prevención de nuevas violencias en los territorios, aunque con un alcance diferenciado en cada gobierno; de hecho con el sofisma usado en el gobierno nacional actual asumió que la política de “Paz con Legalidad” concibe la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como un asunto de justicia y seguridad nacional, buscando eliminar las dinámicas que permiten la perduración de la violencia en las zonas más afectadas por el conflicto armado y en ese orden la actual mirada es mucho más limitada en cuanto al alcance de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como instrumentos de paz y transformación del conflicto, dado que la circunscribe o limita, la creación de condiciones de paz por ausencia de violencia directa en los territorios, desde una perspectiva que otorga preponderancia a la seguridad por encima del desarrollo socioeconómico integral y territorial de las zonas priorizadas en el *Acuerdo Final*.

En cuanto a la transformación de los patrones de violencia estructural relacionados con la implementación del Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), uno de los problemas evidenciados está relacionado con los retrasos en el desarrollo de obras de infraestructura de alto impacto en los municipios priorizados, dado que el Gobierno Nacional solo ha desarrollado obras de pequeña envergadura e impacto, diferente a las denominadas por la Agencia Rural Territorial como “pequeñas infraestructuras comunitarias”, que además del desarrollo integral puedan contribuir con la transformación de los patrones de violencia estructural en el propósito del cierre de brechas socio económicas entre campo y ciudad, para reducir las condiciones de desigualdad producto de la violencia estructural asociada a la pobreza rural.

A esa construcción colectiva de la paz, le corresponde generar un alto impacto con la suficiente inyección de recursos y obras de pavimentación de vías terciarias,

infraestructura educativa y hospitalaria, distritos de riego, infraestructura eléctrica, infraestructura de acueducto y saneamiento, vivienda rural y adecuación de tierras, aspectos que contribuirían a reducir la Incidencia de la Pobreza Multidimensional (IPM) y las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de la población beneficiaria.

La dimensión territorial de la paz debe ajustarse de manera gradual a las condiciones locales de las comunidades, atendiendo los sistemas existentes de autoridad y regulación social que operan en cada territorio, para así fundamentar una paz territorial en un ejercicio de gobernanza dirigido a establecer regulaciones a nivel comunitario que mejoren el funcionamiento del orden en *lo local*, en la medida que se atiendan efectivamente las necesidades de las poblaciones.

En este proceso de construcción de paz territorial, González (2016) plantea que se deben promover formas de gobernanza híbridas que permitan reconocer la importancia de las formas de regulación estatal y no estatal, lo cual sería muy necesario (aunque no suficiente) para lograr una articulación de los poderes locales y regionales con las dinámicas del Estado y el gobierno central.

En ese sentido, la integración de los órdenes locales a la institucionalidad central en las zonas Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), parte de la idea de una debilidad institucional manifiesta en los municipios y subregiones priorizadas, la cual necesita ser complementada por sistemas de autoridad y regulación a nivel comunitario. Estos sistemas y regulaciones deben ser reconocidos como legítimos para facilitar una gobernanza efectiva en los territorios, que por supuesto se autogestione desde la base misma de las comunidades.

A lo anterior, los autores planteamos la actitud compromisoria de los actores y los agentes de transformación desde estructuras aplanadas (no burocráticas impuestas), que incluyan una mayor sensibilidad y comprensión de las condiciones locales, identificando los intereses, aspiraciones y necesidades de las comunidades locales como baluarte direccionado a lograr la transformación de un conflicto, donde la institucionalidad responda en forma objetiva y efectiva a esas realidades locales para poner los cimientos colectivamente en un proyecto de construcción de paz territorial, cuya prioridad sea romper con las actuales estructuras de violencia y desigualdad, articulando las políticas nacionales con las acciones colectivas y agendas desarrolladas para cada región, con la participación de fuerzas sociales que conozcan las dinámicas propias de los territorios y las dinámicas institucionales.

En consecuencia, el establecimiento de procesos de gobernanza territorial híbrida surge, según González (2016), como condición fundamental para la construcción de paz territorial, integrando otras herramientas y mecanismos de participación ciudadana como los espacios de veeduría ciudadana donde la ART y las autoridades de los entes nacionales y territoriales presenten la rendición de cuentas, que en opinión de la misión del Kroc Institute (2019), dé cuenta minuciosa a la ciudadanía sobre los avances,

disponibilidad y ejecución de recursos dirigidos a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) de forma transversal para su implementación, buscando el ejercicio pleno de una ciudadanía activa y el empoderamiento de las comunidades para su autogestión y gobernanza territorial.

3. ¿Se ha cumplido con el papel y la efectividad de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) como mecanismos de participación ciudadana?

En el Acuerdo de Paz, la participación ciudadana con enfoque territorial corresponde a las exigencias normativas de democratizar y optimizar los procesos de planeación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas a nivel local; “la participación, por una parte, fortalece la igualdad política de los ciudadanos, permitiéndoles expresar y contrastar sus opiniones públicamente, e incidir en el contenido de las decisiones que los afectan” (Buritica-Arango y Garzón Correa, 2021, p.3). Por tanto, se esperaba que la implementación efectiva de los mecanismos de participación en el posconflicto contribuyera a legitimar el ejercicio del poder político y a generar desarrollo y bienestar en los territorios (p.4), ayudando a desactivar algunos de los problemas que a menudo se citan como causas de la violencia y el subdesarrollo de algunos territorios, como la centralización, la exclusión política, la ausencia de Estado, la corrupción y la falta de transparencia.

3.1 Punto de vista del gobierno sobre la efectividad de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

De acuerdo con el informe “Estabilización en los municipios Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)”, presentado en mayo de 2022 por la Agencia de Renovación del Territorio (ART), como rendición de cuentas del gobierno saliente de Iván Duque Márquez, reitera que los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), son un instrumento especial de planificación y gestión que tiene como objetivo implementar con mayor celeridad el desarrollo rural y la transformación estructural del campo, sobre la base de un plan construido de manera participativa desde el territorio.

Bajo esas consideraciones se priorizaron 170 municipios agrupados en 16 subregiones, a partir de cuatro criterios: **i)** Niveles de pobreza, en particular de pobreza extrema y de necesidades básicas insatisfechas; **ii)** el grado de afectación derivado del conflicto; **iii)** la debilidad de la institucionalidad administrativa y de capacidad de gestión; **iv)** la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegales.

La acción focalizada en estas regiones permitió *cinco logros* importantes: **i)** integralidad en la intervención del estado y la implementación de los componentes del Programas

de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), una vez se logren las condiciones de seguridad necesarias; **ii**) transformar las economías de ilegalidad en desarrollo económico acordes con las dinámicas territoriales; **iii**) garantizar la presencia estatal y fortalecer la institucionalidad en estos territorios; **iv**) prevenir la reproducción de ciclos de violencia; **v**) proteger la integridad de quienes habitan estos territorios a través de esfuerzos unificados y coordinados; **vi**) aprovechar las potencialidades productivas, económicas y naturales, a través de las capacidades de los territorios.

Mediante un proceso de identificación y priorización de necesidades de abajo hacia arriba construido de manera participativa, amplia e incluyente, que, además, tuvo en cuenta los diferentes planes, instancias e instrumentos de planificación existentes en el territorio, el Gobierno Nacional llevó a cabo la planeación *en tres niveles*: **i**) nivel subregional (19 departamentos) que constituyó un escenario donde convergieron actores regionales, que identificaron proyectos estratégicos consignados en el plan de acción para la transformación regional; **ii**) nivel municipal (170 municipios) a partir del cual surgió un pacto municipal que contiene la visión compartida y la identificación de las principales demandas a gestionar; **iii**) nivel veredal (11.000 veredas) cuyo resultado fue un pacto comunitario construido por los habitantes de las comunidades de las veredas, resguardos y consejos comunitarios de cada municipio.

La ruta metodológica de planeación participativa finalizó con 16 Planes de Acción para la Transformación Regional, 14 de los cuales fueron firmados en el presente gobierno; en total, los Planes contienen 32.808 iniciativas organizados en los 8 pilares temáticos mostrados en la figura 1, agrupadas con indicadores de logro.



Fuente: Agencia de Renovación del Territorio ART, 2022.

En los 14 Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) finalizados participaron más de 200.000 personas, de las cuales el 25% correspondieron a grupos étnicos con quienes se definieron 116 rutas diferenciales en las regiones Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). La participación por género fue del 41% de mujeres en los procesos de participación ciudadana.

Los resultados contaron con la participación activa de comunidades, organizaciones sociales, comunales y comunitarias, grupos étnicos, víctimas, sociedad civil, sector privado, academia, gobiernos municipales y departamentales, entre otros actores, plasmaron y priorizaron sus necesidades para la transformación de sus territorios y construyeron una visión de desarrollo conjunta.

El proceso de formulación con la comunidad de los Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), permitió la generación de un espacio de concertación incluyente que contó con la participación de grupos étnicos, población víctima, hombres y mujeres habitantes de los territorios, bajo el enfoque de género, en torno a plantear posibles soluciones al rezago socioeconómico que dichos grupos poblacionales han presentado históricamente en los municipios Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Durante la fase de formulación durante este programa, la participación de grupos étnicos, población víctima y el enfoque de género fueron ejes transversales en aras de recoger las diferentes visiones y centrar los esfuerzos de desarrollo con una perspectiva incluyente.

En este sentido, el balance del gobierno nacional fue que, se identificaron 8.381 iniciativas “ruta étnica”, 4.606 iniciativas marcación de “género y mujer rural” y 4.248 iniciativas que benefician a población víctima del conflicto; con lo cual la administración contaría con información de las necesidades reales en las zonas rurales dispersas del país y, a través de la identificación de las casi 33 mil iniciativas en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), para lograr la estabilización de estos territorios.

Los resultados que fungen como indicadores de logro o efectividad se describen a continuación:

- La inversión en los municipios Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), a través de las fuentes movilizadoras, asciende a \$13,58 billones. De estos, 79,2% de los recursos se han aprobado a través de dos mecanismos: OCAD Paz y Trazador Paz PGN. Por un lado, mediante el OCAD Paz, se han aprobado 565 proyectos en municipios Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), con una inversión cercana a los \$6,26 billones, donde resaltan las inversiones dirigidas a los sectores de Transporte, Minas y Energía y Vivienda, Ciudad y Territorio.

- Se marcaron 113 proyectos a través del Trazador Paz – PGN por un valor de \$4,49 billones, donde resaltan los sectores de Inclusión Social y Reconciliación, Trabajo y Educación.

- El 20,8% restante de los recursos dirigidos a los municipios Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), se encuentran distribuidos entre proyectos de la Agencia de Renovación del Territorio, el Fondo Colombia en Paz y el Departamento Nacional de Planeación, el mecanismo de Obras por Impuestos y la Cooperación Internacional. El primero, compuesto por las Obras Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) – ART, los Proyectos Productivos ART, los Proyectos de Intervención Territorial y los Proyectos de Colombia Sostenible, mediante los cuales se han aprobado 2.204 proyectos que ascienden a una inversión de \$1,3 billones. Por su parte, a través del mecanismo de Obras por Impuestos, se han vinculado 58 empresas a través de 77 proyectos por \$611.433 millones y, finalmente, a través de la Cooperación Internacional se han aprobado 399 proyectos por \$919.536 millones.

- En el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD), los resultados fueron: 565 proyectos aprobados en municipios Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y No programas de desarrollo territorial (NPDET) con una inversión de \$6,26 billones distribuidos en 164 municipios Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). De este total, en el 2018 fueron aprobados 32 proyectos por \$149.294 millones; durante el 2019 se aprobaron 88 proyectos por \$755.004 millones y en la vigencia 2020 se aprobaron 105 por \$887.734 millones, lo que representa un incremento del 20% respecto al año inmediatamente anterior. Ahora bien, durante el 2021 se aprobaron 338 proyectos por \$4,5 billones. En el 2022, con corte en el mes de mayo se han aprobado 2 proyectos por \$5.538 millones.

- De los 565 proyectos aprobados, el 16,5% se encuentran sin contratar, el 67,6% en ejecución y el 15,9% ya están terminados.

- Los 565 proyectos se encuentran distribuidos en 13 sectores, de los cuales 3 de cada 4 se encuentran en los sectores de Transporte, Minas y Energía y Vivienda, Acueducto y Saneamiento Básico, los cuales concentran el 79,7% de la inversión de los recursos aprobados.

3.2 Punto de vista de las organizaciones no gubernamentales

Tras la firma del Acuerdo, las problemáticas que amenazan la implementación de los mecanismos han desencadenado una serie de nuevos retos a las instituciones públicas, “frente a la violencia que se ejerce todos los días contra los líderes sociales, los defensores de derechos humanos, las autoridades indígenas y los miembros de los medios de comunicación alternativos obstaculizan el ejercicio del liderazgo social”, requerido para que “la participación ciudadana en los territorios y tanto su presencia como gestión para la gobernanza territorial sea exitosa” (Buriticá-Arango y Garzón Correa, 2021, p.8). Porque, de hecho, la estructura del Estado, ha producido que la planificación territorial y participativa pierda autonomía frente a las entidades públicas del orden nacional.

De otra parte, los mecanismos de participación que suponen un marcado carácter territorial y multisectorial, ha permitido la presencia de las comunidades regionales o locales para discutir la problemática, logrando que el rol de las autoridades nacionales se redujera al menos idealmente, a labores de coordinación, financiación y apoyo técnico a las entidades territoriales.

Muchos mecanismos promueven, además, la participación multisectorial, mediante la cual el ciudadano no sólo ejercita sus derechos de participación a título personal, “sino también en calidad representante de sectores sociales diversos, entre los cuales se encuentran los campesinos, indígenas, afrodescendientes, víctimas del conflicto armado, defensores de derechos humanos, empresarios, estudiantes, servidores públicos, comunidades religiosas, sindicalistas, entre otros” (Buriticá-Arango y Garzón Correa, 2021, p.6).

La efectividad de los mecanismos de participación puede observarse en el hecho que solo el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, creado por el Decreto 885 de 2017, incluye entre sus miembros a los representantes de más de 100 sectores de la sociedad civil y del Estado.

Se percibe un fracaso de la política de gestión del territorio que se evidencia en la profundización de los conflictos territoriales, existiendo una ruptura entre los objetivos planteados y las acciones emprendidas, en muchas ocasiones, debido a la captación del Estado por parte de actores legales e ilegales, y a través de prácticas clientelistas y/o violentas.

Ese fracaso es dramático porque está representado en asuntos como la informalidad de la propiedad rural, la elevada concentración de tierras, la minería ilegal, los cultivos ilícitos, los altos índices de pobreza, el poco acceso a la educación e instrucción de la población, la ausencia de servicios básicos y el atraso en infraestructura que auspician el surgimiento de numerosos actores ilegales que, amparados en ocasiones por el Estado, se disputan violentamente los recursos (Defensoría del Pueblo, 2018, p. 12; Rojas-Naranjo, 2016).

Esta deficiente gestión de territorio está relacionada sin duda con la incapacidad del Estado de monopolizar la creación y ejecución de las políticas públicas, que conlleven a la gobernanza territorial, lo cual ha sido considerada por diversos autores, como una de las causas históricas del conflicto.

Sin duda, el mayor riesgo para la implementación de los mecanismos de participación ciudadana en el posconflicto ha sido la violencia ejercida contra los líderes sociales en todo el territorio nacional, especialmente en las zonas más golpeadas por el narcotráfico, la minería ilegal, la extorsión, el despojo de tierras y el tráfico de migrantes.

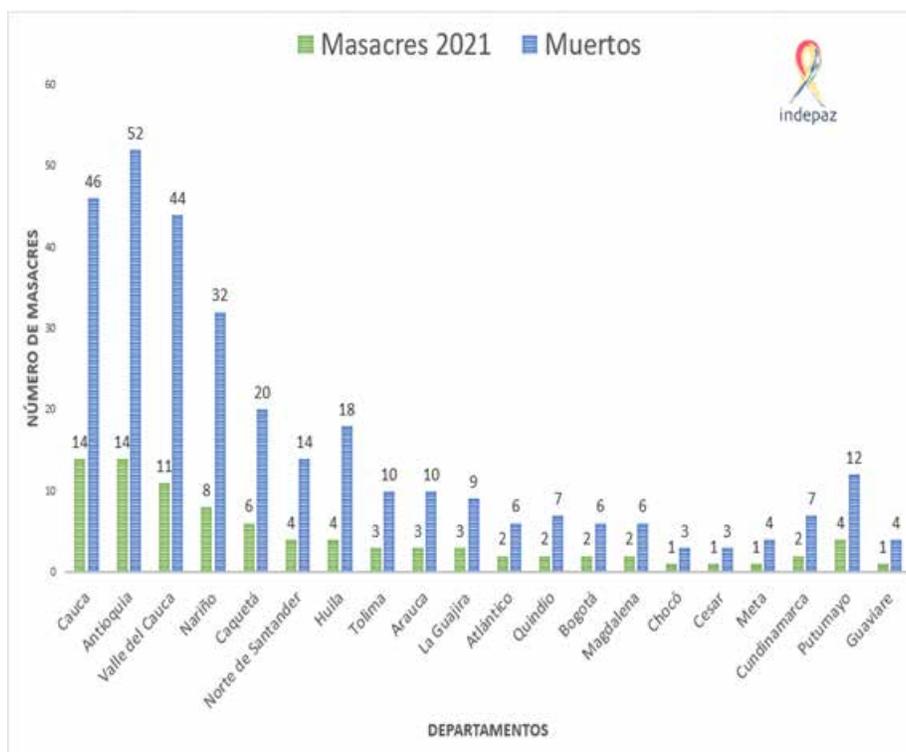
Según Indepaz, Marcha Patriótica y Cumbre Agraria (2019, p. 1), entre noviembre de 2016 y julio de 2019 habían sido asesinados en Colombia un total de 623 líderes sociales y defensores de derechos humanos, de los cuales 21 fueron asesinados en 2016, 208 en 2017, 282 en 2018 y 80 durante el primer semestre de 2019. Además,

en el mismo periodo fueron asesinados 137 excombatientes de las FARC-EP firmantes del Acuerdo. A estas cifras se suman, en 2020, 287 líderes y defensores de derechos humanos asesinados, así como 137 excombatientes (Indepaz, 2020).

En contraste, las cifras presentadas por el Gobierno Nacional como cifras de líderes asesinados son muy inferiores, lo cual evidencia un nivel de mayor victimización y tragedia que padece el liderazgo social en Colombia: 289 líderes y defensores de derechos humanos asesinados entre enero de 2016 y julio de 2019, de los cuales 61 fueron asesinados en 2016, 84 en 2017, 114 en 2018 y 30 en el primer semestre de 2019 (Consejería Presidencial para los derechos humanos y asuntos internacionales, 2019, p. 10).

Según el registro obtenido por la Fundación Paz y Reconciliación “Pares” (2022), se realiza con información directa e inmediata de las organizaciones sociales a lo largo y ancho de Colombia que reivindican a estas personas como líderes sociales y/o defensores de Derechos Humanos, a través de la coordinación del Observatorio de Conflictividades de Indepaz, cuyos organismos reportan que, con corte al 31 de diciembre de 2021 hubo 96 masacres (no homicidios colectivos) con 338 víctimas letales, mientras que, con corte al 30 de septiembre de 2022, hubo 81 masacres con 257 víctimas letales.

La figura 2 presenta los indicadores de masacres y asesinatos, discriminados por Departamentos, en el año de 2021.



Fuente: Indepaz, 2022 (citado por Pares, 2002).

De los anteriores indicadores se concluye que, el efecto inmediato de la violencia es dejar a los mecanismos de participación sin los liderazgos necesarios para convertirlos en instrumentos efectivos en la terminación del conflicto, la consolidación de la paz y la generación de desarrollo en los territorios.

A corto y mediano plazo, la violencia contra los líderes impidió el surgimiento de nuevos liderazgos, aumentando la desconfianza de la ciudadanía en las instituciones públicas y frustrando el propósito de consolidarla, tal como lo establecen Organizaciones No Gubernamentales como: la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz (CIJP), Corporación Jurídica Libertad (CJL), Fundación Forjando Futuros (FFF) e Instituto Popular de Capacitación.

Para las ONGs dedicadas en Colombia y fuera de ella -como Human Rights Watch International- a estudios, análisis e investigaciones del conflicto armado y el posconflicto colombiano, consideran que el Gobierno Duque Márquez no alcanzó un balance mínimamente favorable en su responsabilidad de construir paz en cumplimiento del Acuerdo Final de Paz suscrito entre el Estado y las FARC-EP; tampoco en la consolidación de un marco estructural que desde la democracia radical provea a los ciudadanos y a las instituciones, escenarios de justicia y garantías de no repetición y convivencia; ante la falta de apoyo a instituciones como la JEP y la Comisión de la Verdad, y además por la incapacidad para erradicar el patrón de eliminación, criminalización, estigmatización de los liderazgos locales y territoriales en los que se ha basado la acumulación de riquezas para unos pocos, especialmente en corrupción administrativa y por contratación- derivado del aparato estatal, también de la impunidad rampante, sea cual fuere las razones de fondo -acción o de omisión, en otras palabras con o sin intencionalidad de entorpecer el proceso.

Conclusiones

La participación ciudadana es el baluarte en la formulación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), mediante metodologías participativas que permitan generar relaciones de confianza entre los actores transformadores, las instituciones del Estado y las comunidades rurales, con el fin de priorizar las acciones estatales de acuerdo con las necesidades territoriales, *desde lo local* para potenciar el desarrollo socioeconómico territorial.

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), fueron concebidos a partir del Acuerdo Final de Paz en Colombia, como la herramienta que buscaría lograr una transformación estructural del campo y de las relaciones entre las comunidades y el Estado, con el objetivo de generar un cierre en las brechas de desarrollo existentes entre campo y ciudad privilegiando un enfoque participativo en el que se busca que las acciones estatales para el desarrollo de la economía campesina y territorial, al acceso integral a la tierra y a la creación de condiciones adecuadas para la convivencia pacífica. Sin embargo, el propósito de promover la construcción de una paz territorial para

transformar las dinámicas que generan violencia directa, cultural y estructural en los territorios priorizado, no se ha logrado generando con ello el continuismo del mercado atraso socioeconómico del campo colombiano, que en opinión de Uribe-López (2013) es consecuencia del *sesgo anti-campesino* presente en las políticas de desarrollo del país y del alto impacto del conflicto armado en los sectores rurales.

La construcción y formulación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y en la Región Amazonía los Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT), contra todo pronóstico eleva la finalidad del Estado a la participación ciudadana como pilar de su actuar, mediada por un cambio en el paradigma con relación a las formas tradicionales que ha tenido el Estado colombiano para relacionarse con las comunidades rurales gravemente afectadas por el conflicto, enfocándose en la formulación de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), a través de ejercicios amplios de participación ciudadana que permitieran la construcción de una visión de desarrollo socioeconómico territorial, basado en las necesidades y características de las poblaciones que habitan las subregiones y municipios Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET); así mismo los Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT) en la Amazonía.

Sin duda, la construcción de paz territorial debe pasar por el concepto y la operacionalización de un proceso de gobernanza híbrida que articule el accionar estatal en todos los niveles territoriales para atender efectiva y oportunamente las necesidades y expectativas locales en cuanto al desarrollo del territorio desde el mismo, *desde lo local*; a pesar de la falta de articulación entre los entes estatales nacionales y territoriales, para lograr un mayor grado de implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y las obras e iniciativas estipuladas en los Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR).

La importancia de los procesos de construcción participativa se proyecta a escenarios para posibilitar el cierre de la brecha vertical que se da entre los acuerdos de paz, diseñados en el nivel nacional, y los procesos *de abajo hacia arriba* que construyen los actores comunitarios cuando realizan acciones de autogestión y gobernanza territorial para solucionar las problemáticas de su territorio y, desde luego, permitir tejer redes y construir relaciones y espacios que sean legitimados y que permitan un diálogo permanente entre las comunidades, las instituciones y sus territorios.

Existe un valor intrínseco, a través del ejercicio participativo que se profundiza en conceptos como democracia, de modo que la distancia entre los ciudadanos y las instituciones sea más cercana, participando en temas de interés general, y a su vez ayudan a incentivar el valor de la confianza. Posicionarse en este espacio social implica reconocer que a través de estrategias estandarizadas y no contextualizadas desde el nivel central al descentralizado se debilitan las conexiones comunitarias y no se promueve la participación ciudadana contraria, es decir, desde el nivel local hasta el nacional,

por tanto, no existe un real ensamble y articulación de los actores potencialmente transformadores del desarrollo regional con gobernanza territorial.

Los mecanismos de participación ciudadana fortalecen los principios de igualdad, autonomía política y organización de los ciudadanos o gobernanza territorial y pueden contribuir en condiciones adecuadas a disminuir los fenómenos de conflictividad social, a mejorar los índices de desarrollo territorial y en consecuencia, a consolidar la gobernabilidad democrática local.

En el posconflicto colombiano, la implementación de los mecanismos de participación ha afrontado una serie de dificultades que ponen en riesgo el logro de los objetivos del Acuerdo de Paz, debido a los vaivenes, sesgos, obstáculos y talanqueras que durante la Administración Duque Márquez se produjeron para el avance en el cabal cumplimiento de los compromisos allí pactados (en especial el primero); aunado a las agresiones, las intimidaciones, el incesante desplazamiento forzado, niveles de violencia y el asesinato permanente de líderes sociales y defensores de derechos humanos confabulados con la impunidad e indiferencia del aparato estatal, se menoscaba y deja en entredicho la real efectividad de la participación ciudadana, frente a la sustracción de materia de insumo principal -el liderazgo social- en los territorios y el jalonamiento de los vitales procesos de gobernanza territorial en escenarios del postconflicto.

Los indicadores presentados demuestran que la no adecuada implementación que se ha dado a los compromisos del Acuerdo, pone en riesgo la construcción de la paz “desde abajo”, es decir, la creación de planes y programas de desarrollo, paz, reconciliación y convivencia por y para la deseada gobernanza de los territorios; en otras palabras que en la relación lo planificado vs lo ejecutado en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), esté soportada y empoderada para proteger dichos procesos políticos en pro de construir una ciudadanía, así como comunidades activas que posibiliten la gobernanza territorial, lo cual no se ha logrado ante la ausencia de las autoridades del orden nacional para cumplir con el papel que le corresponde: apoyar a los territorios con recursos, conocimientos y capacidades para que construyan autónomamente la paz y el desarrollo sostenible por lo demás.

Finalmente, para la efectividad de los mecanismos de participación ciudadana, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), han sido un *monstruo policéfalo*, dada su enorme y pesada estructura administrativa de infinita burocracia y corrupción, también de la dispersión y su alcance meramente formal, con una absurda e inalcanzable meta en la oferta participativa de la contratación para la inversión pública de zonas y municipios, en donde los niveles de adjudicación fueron superiores al 80% de lo planificado, pero no más del 15% ejecutado y en funcionamiento. Todo lo cual no deja de ser una experiencia significativa en materia de reto para las autoridades locales y nacionales a fin de racionalizar la oferta participativa, e incentivar la implementación de los mecanismos en los procesos de creación, implementación y seguimiento de las políticas públicas.

Referencias Bibliográficas

- Agencia de Renovación del Territorio (2022). Estabilización en los municipios Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Recuperado de: <https://www.portalparalapaz.gov.co/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&lIdFile=707>
- Buriticá-Arango, E. & Garzón Correa, C. (2021). “La participación ciudadana en el posconflicto: alcances y retos de la democratización territorial en Colombia”. *Revista Estudios de Derecho Universidad de Antioquia* (edición 14 de julio). Recuperado de: <https://revistas.udea.edu.co/index.php/red/article/view/346793/20805924>
- Cairo, H. & Ríos, J. (2019). “Las élites políticas y la paz territorial en Colombia: Un análisis de discurso en torno al Acuerdo de Paz”. *Revista Española de Ciencia Política*, 50, 91-113. Recuperado de <https://doi.org/10.21308/recp.50.04>
- Centro de Estudios de Guatemala (CEG) (2016). “Proceso de paz en Guatemala: un estudio de caso sobre la negociación y el proceso de diálogo nacional en Guatemala”. Recuperado de: https://www.swisspeace.ch/fileadmin/user_upload/pdf/Mediation/Estudio_de_caso_sobre_Proceso_de_paz_en_Guatemala.pdf
- Cisneros, I.H. (2014). “Norbert Bobbio, de la razón de Estado al gobierno democrático. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco”. Recuperado de: https://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/unidad-editorial/publicaciones/norberto_bobbio_de_la_razon_de_estado_al_gobierno_democratico.pdf
- Congreso de la República. (2016, 7 de julio). *Acto Legislativo 01 de 2016*. Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Diario Oficial No. 49.927. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_01_2016.html
- Congreso de la República. (2017, 11 de mayo). *Acto Legislativo 02 de 2017*. Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Diario Oficial No. 50.230. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_02_2017.html
- Congreso de la República. (2017a, 8 de septiembre). *Acto Legislativo 04 de 2017*. Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política., Diario Oficial No.

50.350. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_04_2017.html

Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES]. (2018). Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los Instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial CONPES 3932. Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932.pdf>

Congreso de la República Colombia (31 de diciembre, 2019). Constitución Política. Recuperado de: <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>

Congreso de la República Colombia (2019). Ley 1955 de 2019. *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30036488>

Congreso de la República. (2019). “¿En qué va el Acuerdo de Paz a un año del gobierno Duque? Retos y recomendaciones”. Recuperado de: https://docs.wixstatic.com/ugd/883ff8_65cb9590aead4a1dba52704146147f18.pdf

Corte Constitucional de Colombia (2001, 24 de enero). Sentencia C-048 de 2001. Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-048-01.htm>

Corte Constitucional de Colombia (2004, 22 de enero). Sentencia T-025 de 2004. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>

Corte Constitucional (2006, 18 de mayo). Sentencia C-370 de 2006. Sala Plena, Examen de constitucionalidad a la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005). Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-370-06.htm>

Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil (abril 4 de 2018). Sentencia STC 4360 de 2018. Magistrado Ponente: Luis Armando Tolosa Villabona. Recuperado de: <https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2018/04/STC4360-2018-2018-00319-011.pdf>

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2018). “Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final”. Recuperado de: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20\(PMI\).pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20(PMI).pdf)

- Fundación Paz y Reconciliación (Pares). (2022). “Violencia homicida en Colombia: Informe sobre tendencias asociadas al homicidio 2021-2022”. <https://www.pares.com.co/post/violencia-homicida-en-colombia-informe-sobre-tendencias-asociadas-al-homicidio-2021-2022#:~:text=En%20Colombia%20la%20tasa%20de,se%20han%20registrado%207.827%20homicidios>.
- García Giraldo, J.P. (2020). “Implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y construcción de paz territorial en Colombia: avances y desafíos”. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 50(133), 454-481. [En línea]. <http://dx.doi.org/10.18566/rfdcp.v50n133.a10>
- Giraldo, Á., Giraldo, M., & Giraldo, A. (2005). “Metodología y técnica de la investigación sociojurídica”. Bogotá: Ediciones del Profesional Ltda.
- González González, F.E. (2016). “¿Gobernabilidades híbridas o gobernanza institucionalizada en Colombia? Elementos para pensar la paz territorial en un escenario de transición”. *Controversia*, 206, 17-60.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., y Baptista Lucio, M.P. (2014). “Metodología de la investigación” (6ª ed). México: McGraw-Hill.
- Jaramillo, S. (2016). *La Paz Territorial*. Oficina Alto Comisionado para la Paz en Colombia. <https://interaktive-demokratie.org/files/downloads/La-Paz-Territorial.pdf>
- Kleber Martínez, M.J & Pimentel Castilla, J. (2016). “La diversidad en la significación del concepto de paz en la jurisprudencia constitucional colombiana y sus implicaciones”. *Revista Actualidad Jurídica, Universidad del Norte*, 9, 24-51. Recuperado de: [https://www.uninorte.edu.co/documents/4368250/13176647/Actualidad-juridica-9-final-42-51.pdf/bdd47f6d-35d2-4df6-98ec-c7f53371e176#:~:text=\(Corte%20Constitucional%2C%20Sentencia%20C%2D048%20de%202001\).&text=Con%20respecto%20a%20qu%C3%A9%20debe,58\)](https://www.uninorte.edu.co/documents/4368250/13176647/Actualidad-juridica-9-final-42-51.pdf/bdd47f6d-35d2-4df6-98ec-c7f53371e176#:~:text=(Corte%20Constitucional%2C%20Sentencia%20C%2D048%20de%202001).&text=Con%20respecto%20a%20qu%C3%A9%20debe,58)).
- Kroc Institute for International Peace Studies. (2019). “Estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia 2 años de implementación”. Informe No. 3. años 2016-2018. University of Notre Dame. Recuperado de https://kroc.nd.edu/assets/321729/190523_informe_3_final_final.pdf
- Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (MADS). (16 de octubre de 2020). En “15 municipios de la Amazonía avanzan en los ajustes de los Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOTS)”. Recuperado de: <https://visionamazonia.minambiente.gov.co/news/en-15-municipios-de-la-amazonia-avanzan-en-los-ajustes-de-los-esquemas-de-ordenamiento-territorial-eots/>

- Mora Cortés, A. F. (2020). “El financiamiento de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: Simulación, impactos e inconsistencias”. *Centro de Pensamiento y Diálogo Político*, 18. Recuperado de: [https://cepdipo.org/portfolio/simulacion-inconsistenciasfinanciacion-Programas-de-Desarrollo-con-Enfoque-Territorial-\(PDET\)](https://cepdipo.org/portfolio/simulacion-inconsistenciasfinanciacion-Programas-de-Desarrollo-con-Enfoque-Territorial-(PDET))
- Moreno Millán, F. (2014). “El concepto de Paz en la Constitución Política de Colombia de 1991: Reconstrucción de su significado a partir de la jurisprudencia de la Corte Constitucional”. *Revista de Derecho (Coquimbo)*, 21(2), 305-346. doi: 10.4067/S0718-97532014000200009
- Naranjo Aristizábal, S., Machuca Pérez, D., Valencia Toro, M. (2020). “La Reforma Rural Integral en deuda”. *Gentes del Común y Centro de Pensamiento y Diálogo Político*, 18. Recuperado de: https://cepdipo.org/wp-content/uploads/2020/06/Coleccio%CC%81n_web_06_La-reforma-rural-integral-en-deuda.pdf
- Penagos, A., Barrera, C., Umaña, M. y Bustamante, J. (2016). “Lineamientos Operativos para los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial”. Serie documento de trabajo 207. Recuperado de: http://rimisp.org/wp-content/files_mf/1482796603LineamientosOperativosparalosProgramasdeDesarrolloconEnfoqueTerritorial.pdf
- Presidencia República de Colombia. (2017, 28 de mayo). *Decreto Ley 893 de 2017*. Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL (PDET). Recuperado de: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD, Colombia]. (2014). “Conflictos y Construcción de Paz en América Latina”. Recuperado de: <https://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Democratic%20Governance/UNDP-RBLAC-Curso-paz-AL.pdf>
- Ramírez Sarmiento, D.M. (2019). “Hacia una participación ciudadana transformadora: posibles soluciones para una participación efectiva en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)”. Ponencia, en X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas (ALACIP). Julio 31 - agosto 3 de 2019. Recuperado de: <https://alacip.org/cong19/281-ramirez-19.pdf>
- Ríos Sierra, J. & Gago Anton, E. (2018). “Realidades y desafíos de la paz territorial en Colombia”. *Papers*, 103(2), 281-302. Recuperado de: <https://doi.org/10.5565/rev/papers.2361>

- Sánchez Iglesias, E. y Sánchez Jiménez, V. (2019). “El enfoque territorial en el proceso y el Acuerdo de Paz colombiano”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 121, 67-90. doi.org/10.24241/rcai.2019.121.1.67
- Trejos, L., Badillo, R. e Irreño, Y. (2019). “El Caribe colombiano: Entre la construcción de paz y la persistencia del conflicto”. *Jurídicas CUC*, 15(1), 9-46. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.17981/juridcuc.15.1.2019.01>
- Torres Macho, M. J. (2009). “La importancia de los Derechos Humanos en la Consolidación de: la Paz en Guatemala”. *Revista América Latina Hoy: Derechos Humanos*, 20. <https://doi.org/10.14201/alh.2632>
- Torres Martínez, J. (25 de noviembre, 2021). “Colombia es hoy un símbolo de paz para el mundo”. António Guterres. El Tiempo, edición 25 de noviembre de 2021. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/antonio-guterres-entrevista-y-detalles-de-su-visita-a-colombia-634688>
- Uribe López, M. (2013). “Estilo de desarrollo y sesgo anticampesino en Colombia”. *Cuadernos de Economía*, 32(60), 505-535.
- Vegas, H. (2015). *Gestión pública local, gobernanza y participación: Una visión a partir del discurso de los actores sociales en Venezuela*. Tesis Doctoral en Ciencias Administrativas y Gerenciales (Universidad de Carabobo). Recuperado de: <http://mriuc.bc.uc.edu.ve/bitstream/handle/123456789/2119/hvegas.pdf?sequence=1>
- Vélez Zapata, S. (2019). *Paz desde lo local. La fase veredal del PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL (PDET) en El Bagre: voz sin decisión*. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo, Universidad de los Andes.