



VADEMÉCUM
de la Administración
PÚBLICA

PASADO Y PRESENTE
de la **ADMINISTRACIÓN**
PÚBLICA
VOLUMEN III

**Derechos humanos y administración
pública: Los avatares del posacuerdo
en Colombia**

Yolanda Rodríguez Rincón
Jesús María Molina
José Francisco Puello-Socarrás
EDITORES ACADÉMICOS



José Francisco Puello-Socarrás

Juan Sebastián Martínez Arango

Jorge Baquero Monroy

Yolanda Rodríguez Rincón

Eleonora del Pilar Salazar Londoño

Hernando Delgado Quintero

Lyda Marcela Herrera-Camargo

Jaime Mauricio Gutiérrez Wilches

César Nicandro Cruz-Rubio

AUTORES



VADEMÉCUM
de la Administración
PÚBLICA

**PASADO Y PRESENTE
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PASADO Y PRESENTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. VOLUMEN III.

DERECHOS HUMANOS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: LOS AVATARES DEL POSACUERDO EN COLOMBIA

Yolanda Rodríguez Rincón, Jesús María Molina y José Francisco Puello-Socarrás, editores académicos

Varios autores

Decanatura de Pregrados

Vademécum de la Administración Pública

Obra completa:

ISBN 978-958-609-185-5 (papel)

ISBN 978-958-609-189-3 (electrónico)

De este volumen:

ISBN 978-958-609-188-6 (papel)

ISBN 978-958-609-192-3 (electrónico)

2025

© Escuela Superior de Administración Pública

Director Nacional: Jorge Iván Bula Escobar

Subdirección Nacional de Servicios Académicos

Grupo de Publicaciones

Editorial ESAP

grupo.publicaciones@esap.edu.co

<https://www.esap.edu.co/>

<https://libros.esap.edu.co/>

<https://revistas.esap.edu.co/>

Coordinación editorial Óscar A. Chacón Gómez

Corrección de estilo Lorena Castro Castro

Diagramación y montaje Diego Mesa

Diseño original de cubierta Ana Lucía Puello-Socarrás

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

Grupo de Publicaciones. Calle 44 # 53-37, Bogotá, D. C.

(+57) 601 795 6110



Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional

(CC BY-NC-SA 4.0)

Hecho en Bogotá, D. C., Colombia, 2025

Catalogación en la publicación - Grupo Biblioteca y CDIM

Rodríguez Rincón, Yolanda

Pasado y presente de la administración pública / Yolanda Rodríguez Rincón, Jesús María Molina, José Francisco Puello-Socarrás, editores académicos. - Bogotá : Escuela Superior de Administración Pública-ESAP, 2025.

3 volúmenes : gráficas, mapas -- (Vademécum de la Administración Pública)

Incluye referencias bibliográficas al final de cada capítulo.

Contenido: Volumen I. La administración pública en debate : Estados, gobiernos, sociedades. -- Volumen II. La administración pública en acción : procesos y conflictos en perspectiva de las políticas públicas. -- Volumen III. Derechos humanos y administración pública : los avatares del posacuerdo en Colombia.

ISBN 978-958-609-185-5 (obra completa impreso). -- ISBN 978-958-609-189-3 (obra completa electrónico). -- ISBN 978-958-609-186-2 (volumen 1 impreso). -- ISBN 978-958-609-190-9 (volumen 1 electrónico). -- ISBN 978-958-609-187-9 (volumen 2 impreso). -- ISBN 978-958-609-191-6 (volumen 2 electrónico). -- ISBN 978-958-609-188-6 (volumen 3 impreso). -- ISBN 978-958-609-192-3 (volumen 3 electrónico)

1. Colombia -- Administración pública 2. Conflicto armado -- Colombia 3. Derechos humanos -- Colombia 4. Acuerdos de paz -- Colombia 5. Colombia -- Política y gobierno 6. América Latina -- Administración pública 7. Políticas públicas -- Colombia 8. Política ambiental -- Argentina 9. Seguridad nacional -- Argentina 10. Desarrollo económico -- Colombia 11. Carrera administrativa -- Colombia I. Rodríguez Rincón, Yolanda, editora II. Molina, Jesús María, editor III. Puello-Socarrás, José Francisco, editor IV. Título V. Serie.

CDD-22: 351

Yolanda Rodríguez Rincón
Jesús María Molina
José Francisco Puello-Socarrás
EDITORES ACADÉMICOS

**PASADO Y PRESENTE
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
VOLUMEN III**

**Derechos humanos y administración
pública: Los avatares del posacuerdo
en Colombia**



**ESCUELA SUPERIOR
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

Esta entrega del *Vademécum de la Administración Pública* está
dedicada a la memoria de los maestros

Omar Guerrero
Tito Huertas
Mauricio Betancourt
Wim Dierckxsens
Antonio Negri
Franz Hinkelammert
Enrique Dussel

Letizia Álvarez de Toledo ha observado que la vasta Biblioteca es inútil; en rigor, bastaría un solo volumen, de formato común, impreso en cuerpo nueve o en cuerpo diez, que constara de un número infinito de hojas infinitamente delgadas. (Cavalieri a principios del siglo xvii, dijo que todo cuerpo sólido es la superposición de un número infinito de planos). El manejo de ese vademécum sedoso no sería cómodo: cada hoja aparente se desdoblaría en otras análogas; la inconcebible hoja central no tendría revés.

JORGE LUIS BORGES (1941), *La Biblioteca de Babel*

Vademécum

Del latín: vade 'ven', 'camina' y mecum 'conmigo'.

1. *m. Libro de poco volumen y de fácil manejo para consulta inmediata de nociones o informaciones fundamentales.*
2. *m. Cartapacio en que los niños llevaban sus libros y papeles a la escuela.*

CONTENIDO

**INFRAESTRUCTURAS Y SUPERESTRUCTURAS PARA
LA PAZ Y LA HIPOCRESÍA ORGANIZACIONAL: TRES
METÁFORAS CONCEPTUALES PARA (RE)PENSAR
LOS PROCESOS DE (RE)CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ 13**

José Francisco Puello-Socarrás

**INFRA/SUPERESTRUCTURAS
DE PAZ PARA LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA 33**

Juan Sebastián Martínez Arango

**GÉNESIS, IMPLEMENTACIÓN Y CRISIS
DEL FIN DEL CONFLICTO: UN ANÁLISIS
SOBRE LAS INFRAESTRUCTURAS DE PAZ
DEL PUNTO TERCERO EN EL ACUERDO
FINAL DE PAZ (2016-2022) 89**

Jorge Baquero Monroy

**ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LA
CARACTERIZACIÓN DEL PILAR 8 DEL PDET
SUBREGIÓN PACÍFICO Y FRONTERA NARIÑENSE 131**

Yolanda Rodríguez Rincón

**DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS
DE FRENTE A LA VOLUNTAD
GENERAL DEL ESTADO 163**

Eleonora del Pilar Salazar Londoño

**EXPLORANDO LA AGENDA 2030 DESDE EL
OBSERVATORIO SOCIAL DE DESARROLLO
REGIONAL LOCAL Y DERECHOS HUMANOS 187**

Hernando Delgado Quintero

Lyda Marcela Herrera-Camargo

Jaime Mauricio Gutiérrez Wilches

César Nicandro Cruz-Rubio

SOBRE LOS AUTORES 209

INFRAESTRUCTURAS Y SUPERESTRUCTURAS PARA LA PAZ Y LA HIPOCRESÍA ORGANIZACIONAL: TRES METÁFORAS CONCEPTUALES PARA (RE)PENSAR LOS PROCESOS DE (RE)CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ*

José Francisco Puello-Socarrás

PRELIMINARES

Los análisis contemporáneos sobre el conflicto y la paz parecen no haber logrado aún constituir un campo teórico autónomo y específico, situación que no solo implica enfrentarse a diversos obstáculos en el orden epistemológico, sino que afortunadamente también ha provocado múltiples desafíos conceptuales y metodológicos (heurísticos y hermenéuticos), en perspectiva de la generación de conocimientos sobre la paz (ver Lederach, 1997).

* Este capítulo refleja los resultados parciales fruto del proyecto de investigación PI-100: Infraestructuras de Paz, agendas políticas y dinámicas organizacionales en la implementación efectiva del Acuerdo final en Colombia (2016-2022), financiado por la Escuela Superior de Administración Pública.

Cualquier aproximación que pretenda apuntar con algún grado de complejidad las situaciones y las condiciones en los procesos sociales referidos a la construcción de la paz debe entonces estar dispuesta hacia la activación y derivación en alerta de la creatividad teórica, contando con los aportes heredados de los enfoques y los conceptos hoy disponibles en especial, aunque no exclusivamente, desde las ciencias sociales para renovarlos *intra e inter* (ojalá, “trans”) disciplinariamente, si lo que se pretende es describir, comprender y explicar este tipo de acontecimientos contemporáneos.

La construcción progresiva del campo de estudios sobre los conflictos y la paz sugiere haber desarrollado con algún grado de sistematicidad un tipo de reflexiones que, sin afectar su solidez analítica o la verosimilitud de sus contribuciones, recurre menos a los conceptos “robustos” y consolidados que a metáforas que suponen reforzar la dimensión teórica; si se quiere, acude a las *metáforas conceptuales* (Dussel, 2017; Silva, 1978)¹. Sin que el uso de dichas metáforas signifique comprometer su carácter científico y, en todo caso, acordando que en rigor no conducen directamente a explicaciones científicas, las metáforas conceptuales resultan ser una alternativa afortunada a la hora de generar descripciones y comprensiones útiles respecto a los procesos de paz².

CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ (*PEACE BUILDING*)

Entre otros analistas, los desarrollos y los estilos en estos abordajes por parte de Lederach (1997, p. xvi) han resultado progresivamente paradigmáticos. Constantemente, Lederach ha venido invocando analogías arquitectónicas en sus estudios sobre los conflictos y su transformación con el propósito de repensar los procesos de paz (*peace building*) por analogía a la “construcción de una casa” (*constructing the house of peace*):

-
- 1 Desde la teoría organizacional en perspectiva de la administración pública, Harmon y Mayer (1999, p. 47) también han destacado la importancia de las metáforas (en sus propias palabras: “dominantes”), pues “son indispensables tanto para nuestra comprensión cotidiana del mundo social como para su comprensión teórica. Las diferencias en las perspectivas teóricas pueden reducirse, en alto grado, a diferencias de sus metáforas dominantes. Una metáfora ofrece al teórico una imagen general de su tema que afecta a ambas metodologías para su investigación y su evaluación normativa”.
 - 2 Justamente, Harmon y Meyer (1999, p. 464) refuerzan este nivel gnoseológico (*comprensión*) de las metáforas a través de una pregunta provocativa: “¿Qué imágenes generales son o pueden ser útiles para ordenar su comprensión de las organizaciones y del hecho de organizar?”

La construcción de la paz en los conflictos actuales exige un compromiso a largo plazo para establecer una infraestructura en todos los niveles de una sociedad, una infraestructura que potencie los recursos para la reconciliación desde dentro de esa sociedad y maximice la contribución desde fuera. En resumen, la construcción de *la casa de la paz* se basa en una base de múltiples actores y actividades destinadas a lograr y mantener la reconciliación. (Lederach, 1997, p. xvi)

En mi criterio, la más importante elaboración teórica de estas analogías es la idea de *infraestructuras* para la paz³. Esta noción establece una primera definición acerca de los procesos de construcción de la paz y llama la atención sobre las estructuras dinámicas que sustentarían la transformación desde un sistema de guerra (*war-system*) hacia uno basado en interacciones sociales, en donde la solución de los conflictos sea “no violenta” (*peace-system*). Las infraestructuras surgen entonces como una respuesta a la pregunta escrutadora y crucial en los aspectos clave de la construcción de paz: “¿Cómo creamos y apoyamos el cambio desde una crisis violenta hacia un futuro compartido deseado?” (Lederach, 1997, p. 112; énfasis añadido) (véase la tabla 1).

PRIMERA METÁFORA: INFRAESTRUCTURAS PARA LA PAZ (INFRASTRUCTURES FOR PEACE BUILDING, I4P)

Como bien lo ha señalado Kovács (2022), “no existe una definición de las infraestructuras para la paz universalmente aceptada en la literatura o en la práctica” (p. 997). Sin embargo, teniendo en cuenta un conjunto relativamente comprensivo de referencias, es posible destacar varias convergencias en las nociones hoy disponibles sobre las infraestructuras para la paz.

La disposición imprescindible dentro de las infraestructuras está en concebirlas en cuanto “redes”. Esta orientación posibilita la articulación táctica, pero sobre todo estratégica sistémica y compleja entre sus diferentes atributos (recursos, niveles, relaciones, etc.), en el entendido de que los “elementos individuales —por ejemplo, los consejos locales de paz— no constituyen una infraestructura de paz” (Hopp-Nishanka, 2013, p. 5).

3 Según Kumar (2011, p. 398): “El término infraestructura para la paz se atribuye a Tobi Dress, un profesional independiente de la construcción de la paz”.

La mayoría de los autores destaca en general la naturaleza reticular de las infraestructuras para la paz en función de la definición inaugural propuesta por Lederach (1997), más allá de los énfasis o las variaciones emergentes relativas a su visibilidad, su funcionalidad, sus temporalidades o el carácter “doméstico” —más recientemente local— que prescriptivamente se alega.

Al mismo tiempo, y aunque no siempre las redes infraestructurales para la paz se han concebido enmarcadas formalmente como parte de los aparatos estatales y gubernamentales, parecería ser que en la renovación en las comprensiones actuales se destacan —además de la intensidad local infraestructural— la institucionalización organizacional y sus implicaciones a partir de las funciones asociadas con las burocracias públicas y los roles que desempeñan estas redes de agencias (Kovács, 2022; Lederach, 2012; Uger y Lundström, 2013)⁴.

Como parte de esta (posible) tendencia de renovación, el propio Lederach (2012) ha incorporado una revisión a sus propias posturas anteriores, entre otras cosas, introduciendo otra *metáfora institucional* dentro de una comprensión ampliada de las infraestructuras: la de las *plataformas*⁵.

Retrospectivamente, una de las principales preocupaciones que parece producir este giro en torno a la construcción de paz por parte de Lederach estaría asociado con la *institucionalización* de las infraestructuras. Este desafío surge, en primer lugar, desde el compromiso “con la inversión continua y la búsqueda de mecanismos que se alejen de una mentalidad estrecha de proyecto” y con ello potenciar “la capacidad, las funciones y los roles institucionalizados que apoyan la consolidación de la paz a lo largo del tiempo (Lederach, 2012, p. 12).

No obstante, en segundo lugar, este proceso podría degenerar en rigideces funcionales. La exacerbación de la independencia organizacional, incluso la autorreferencia autárquica (burocratización) y la excesiva profesionalización

4 “Los términos *infraestructura de paz*, *estructuras de paz* y *diálogo* y *estructuras de apoyo a la paz* se han convertido en palabras de moda en este campo, dirigiendo nuestra atención a la organización y la estructura tras la larga concentración en los procesos de paz” (Unger y Lundström, 2013, p. i).

5 Vale destacar que en esta revisión Lederach mantiene la pregunta principal intacta respecto a la versión original de la construcción de la paz y sus infraestructuras: “¿cómo acabar con algo destructivo que no se desea (un conflicto armado, por ejemplo) y al mismo tiempo construir hacia lo que se desea (relaciones respetuosas y cooperativas, por ejemplo)?” (Lederach, 2012, pp. 10-11). En *The moral imagination. The art and soul of building peace*, Lederach (2005) ya empezaba a sustituir el término *institución* por el de *plataforma*.

del campo de “intervenciones” para la paz son, entre muchos otros, los riesgos implicados, según Lederach. Por ejemplo, cuando las herramientas técnicas y las tareas asumidas por las instancias institucionales en los procesos de paz se adelantan solo para garantizar formalmente marcos de “cumplimiento” y en función de los flujos de financiación al nivel de los proyectos la construcción social de la paz podría desvanecerse como proceso⁶.

Para Lederach, así se atenta contra la creatividad, la interdependencia y la coordinación que, en últimas, son los principios indispensables dentro de cualquier transición hacia los escenarios de la paz constructiva con estabilidad social y duración (estratégica):

No quiero ocultar ni ser ambiguo sobre mi preocupación o valoración de las tendencias hacia la burocratización y la profesionalización: en sí mismas no aseguran una mayor calidad de respuesta en la construcción de la paz. El cambio terminológico de *institución* a *plataforma* proporcionó una pequeña ventana a la preocupación de cómo podría llevarse a cabo la práctica de la infraestructura. Las instituciones, caracterizadas por las burocracias, parecen centrarse más en la construcción de estructuras y respuestas de sistemas complejos. Las plataformas se centran en el contexto dinámico y evolutivo que requiere un enfoque adaptativo y centrado en las relaciones para el cambio. (Lederach, 2012, p. 12)

-
- 6 Aunque Lederach no lo amplía, se trata de un fenómeno que compromete tanto a las burocracias público-estatales como también progresivamente a las burocracias privadas. En particular, la “oenegización” de la construcción de la paz, seguramente, se explica por los flujos de financiación internacional que han influido de forma selectiva en la reconversión del tema de la paz en un nicho de negocios privatizados. Diferentes autores han prevenido sobre la tendencia hacia la *privatización* y la *mercantilización* de la construcción de la paz a partir de la evidencia de diferentes casos, en lo que denominan el “giro tecnocrático” en la construcción de paz (véanse Mac Ginty, 2012 y Verzat, 2013). En Colombia, este fenómeno se ha enraizado estatalmente a partir de las estructuras posburocráticas bajo el esquema de la nueva gestión pública y sus variantes (valor público, gobernanza), un modelo de “organización” público-privada predominante y uno de los determinantes dentro del desenvolvimiento del proceso de implementación del AFP hasta hoy. Entre otros ejemplos desafortunadamente paradigmáticos del AFP es el caso de los PDET donde “la ART [Agencia de Renovación del Territorio, entidad gubernamental] decidió delegar el diseño y ejecución de este proceso a una entidad consultora de carácter privado” (Estrada *et al.*, 2021, p. 145).

Las metáforas institucionales trasladadas en clave de las *infraestructuras* y las *plataformas* podrían no solo contrastarse, sino también ser repensadas por su complementariedad tanto al nivel teórico como en las praxis concretas de los procesos de construcción de la paz. Mientras que aquí las *infraestructuras* se refieren a la creación de las estructuras institucionales *complejas y estratégicas* y, por ello, contentivas de las visiones a largo plazo y cercanas a la versión tradicional de los aparatos burocráticos que se institucionalizan en la construcción de la paz (i. e. acuerdos de paz), las *plataformas* proporcionarían aquellas “prioridades diferenciadas para una capacidad generativa y adaptativa” consolidando tácticamente —es decir, con una visión más coyuntural y a corto plazo— las “relaciones y redes inclusivas e interactivas que fomenten espacios para la acción colectiva” (Lederach, 2012, p. 12). Las plataformas, entonces, convocarían “la idea de espacios relacionales [con] la habilidad de mantener conjuntos de personas en creación interactiva” (Lederach, 2005, p. 85).

Se trata así de una versión más próxima a las agencias y sus redes institucionalizadas concebidas menos como estructuras que como dinamizadoras de los procesos. Bajo esta diferenciación y, en contraste, las *infraestructuras* podrían ser mejor caracterizadas como organizaciones más “rígidas” y “permanentes” creadas o reformuladas, pero en todo caso adoptadas (y, en ese caso, relativamente más estáticas) frente a las necesidades y compromisos de la transformación hacia escenarios de paz. Por otra parte, las *plataformas* serían relativamente “temporales”, móviles y adaptadas, por lo tanto, más flexibles dada su naturaleza y propósitos en su capacidad para absorber la dinámica de los cambios e inclusive reconducirlos *durante* la puesta en marcha de acuerdos de paz.

Tabla 1. Definiciones demostrativas de las infraestructuras para la paz

Fuente	Definición
Lederach (1997)	“Una infraestructura para la construcción de la paz debe entenderse como un proceso-estructura, a la manera de la teoría cuántica. Una estructura-proceso está formada por sistemas que mantienen su forma a lo largo del tiempo, pero que no tienen una estructura rígida... una infraestructura está formada por una red de personas, sus relaciones y actividades, y los dispositivos. Esto tiene lugar en todos los niveles de la sociedad” ⁷ (Lederach, 1997, p. 84).

7 Véase A Working Matrix for Developing an Infrastructure for Peacebuilding (Lederach, 1997, p. 114).

Fuente	Definición
Kumar (2011)	“[...] una red dinámica de estructuras interdependientes, mecanismos, recursos, valores y habilidades que, a través del diálogo y la consulta, [que] contribuyen a la prevención de conflictos y la construcción de paz en una sociedad” (Kumar, 2011, p. 385).
Ungery Lundström (2013)	“[...] unidades institucionalizadas, comités, consejos, secretarías y ministerios con diferentes nombres a los que se les han encomendado estas tareas en diferentes niveles y durante diferentes fases del conflicto. Estas estructuras están a veces vinculadas entre sí, formando parte de la ‘infraestructura de paz’ de un país, del mismo modo que la infraestructura de transporte de un país está formada por su ministerio de transporte, los proveedores de transporte público, las redes de carreteras y ferrocarriles, las empresas privadas y los automovilistas” (Unger y Lundström, 2013, p. i).
Hopp-Nishanka (2013)	“[...] diversas formas internas e interconectadas de compromiso entre las partes en conflicto y otras partes interesadas. Sus elementos organizativos pueden establecerse en todas las fases de los procesos de paz y diálogo, en todos los niveles de la sociedad y con distintos grados de inclusión. El objetivo de las infraestructuras de paz es ayudar a las partes (por ejemplo, mediante la creación de capacidades o el asesoramiento), al proceso (por ejemplo, mediante la mediación entre las partes del conflicto o la facilitación de la participación pública) o a la aplicación de los resultados del proceso (por ejemplo, mediante el seguimiento y la coordinación de la aplicación de los acuerdos)” (Hopp-Nishanka, 2013, p. 4).
United Nations Development Programme (2013)	“[...] una red de sistemas, recursos, valores y habilidades interdependientes de las instituciones gubernamentales, de la sociedad civil y de la comunidad, que promueven el diálogo y la consulta, previenen el conflicto y permiten la mediación pacífica cuando se produce la violencia en una sociedad” (United Nations Development Programme, 2013).
Pfeiffer (2014)	“[...] el conjunto de espacios interconectados e institucionalizados, con responsabilidades asignadas por las partes de conflicto, mediante los cuales esas, junto con otros actores, construyen la paz y la sostienen en el tiempo” (Pfeiffer, 2014, p. 3).
Kóvacs (2022)	“[...] redes persistentes de instituciones, organizaciones y mecanismos que abarcan varios niveles de una sociedad, potencialmente todos ellos, que contienen conocimientos especializados en la resolución o la transformación de conflictos, y abordan los conflictos en curso o emergentes dentro de sus respectivas áreas de influencia. A veces, los componentes individuales de estas redes también se denominan infraestructuras de paz” (Kovács, 2022, p. 997).

Fuente: elaboración propia.

SEGUNDA METÁFORA: SUPERESTRUCTURAS DE LA PAZ (*SUPERSTRUCTURES FOR PEACE BUILDING, S4P*)

Aunque las metáforas institucionales propuestas por Lederach reportan utilidad y son relevantes para describir analíticamente los procesos de construcción de paz, aún podrían ser cualificadas a través de elaboraciones más desarrolladas. En especial, cuando el propósito de esta cualificación apunta a robustecer sus potenciales comprensivo e, incluso, explicativo, teóricamente hablando.

Una de las tradiciones de reflexión en donde las metáforas arquitectónicas en general y aquellas referidas a las “infraestructuras” en particular han hecho carrera es el pensamiento de Marx y Engels, luego retomado por Gramsci y, desde una interpretación latinoamericana y caribeña, aclaradas por la obra de Ludovico Silva. Los aportes que implican estas miradas complementan las anteriores metáforas para el análisis de la paz y permiten adoptarlas y adaptarlas a sus procesos.

Una de las principales contribuciones derivadas desde el pensamiento marxista susceptible de ser trasladada a este marco de análisis advierte la necesidad de incorporar dialécticamente las *superestructuras vis-à-vis* las *infraestructuras/plataformas* como una manera de continuar aprovechando conceptualmente este recurso en el sentido arquitectónico: *construir la casa de la paz*.

En primer lugar, tal y como lo han aclarado Enrique Dussel y Ludovico Silva, Marx y Engels utilizaron las expresiones (“*infra*”)estructura y *superestructura* solo excepcional y metafóricamente, es decir, ambas expresiones fueron “usada[s] con discreción estilística”⁸. En una obra prolífica como la de Marx resulta sintomático que la expresión alemana (pero etimológicamente latina) *Superstruktur* aparezca tan solo tres veces, mientras que *Überbau* solamente se enuncie en una sola oportunidad (Silva, 1978, pp. 27-28).

8 “Contra estos malentendidos... he propuesto una relectura estilística de Marx, importante no solo porque es un aspecto prácticamente virgen de la obra de Marx, sino —lo que es más importante— porque una tal lectura se hace imprescindible para separar lo que es metáfora de lo que es explicación teórica, aspectos que andan hoy tan confundidos en el marxismo que casi no hay marxista que no hable seriamente de la ‘teoría del reflejo’ o la ‘teoría de la superestructura’, cuando tales teorías no existen en absoluto como teorías, sino como metáforas. Si la obra de Marx no ofreciese junto a esas metáforas las más minuciosas explicaciones científicas, habría alguna razón para confundirnos” (Silva, 1967, p. 7).

Gramsci (2000), por su parte, intentando hacer comprensible la dialéctica entre las (infra)estructuras y superestructuras sociales, señalaba no solo la función de las metáforas, sino que al mismo tiempo lo ilustraba, aunque desde la anatomía:

Las propias imágenes y metáforas a las que recurren con frecuencia los fundadores de la filosofía de la praxis dan algunas pistas en este sentido... En el cuerpo humano no se puede decir, ciertamente, que la piel (y también el tipo de belleza física históricamente prevaleciente) son meras ilusiones y que el esqueleto y la anatomía son la única realidad. (p. 197)

Y al momento de referirse a la dimensión política y los factores culturales e ideológicos que acompañan los procesos sociales, Gramsci invocaría la *compleja esfera de las superestructuras* al señalar que:

las superestructuras son una realidad objetiva y operativa (o llegan a serlo, cuando no son puros productos de la mente individual). Afirmo explícitamente que los hombres toman conciencia de su posición social, y por tanto de sus tareas, en el terreno de las ideologías, lo que no es una pequeña afirmación de la realidad. La propia filosofía de la praxis es una superestructura, es el terreno en el que determinados grupos sociales toman conciencia de su propio ser social, de su propia fuerza, de sus propias tareas, de su propio devenir. (Gramsci, 2000, p. 196)

Extendiendo estas reflexiones al tipo de metáforas arquitectónicas, Gramsci proponía la esfera ético-política como el *cemento* moral e ideológico de los lazos materiales e inmateriales de la convivencia no violenta.

Al final, Ludovico Silva se permitiría analizar este tema en la obra de Marx y Engels (muy excepcionalmente en el pensamiento de Gramsci) llamando la atención sobre una diferenciación crucial:

La estructura de la sociedad es comparable a los cimientos que soportan un edificio, y la ideología de la sociedad es comparable, a su vez, al edificio mismo, o mejor dicho, a su fachada. (Silva, 1967, p. 17)

[...] desde el punto de vista arquitectónico, no es propio llamar *Überbau* o “superestructura” a la parte superior de un edificio, ya que este es, *todo él*, una sola estructura; *Überbau* designa en

realidad los andamios o tableros que se van superponiendo a un edificio a medida que se va construyendo, pero que lógicamente desaparecen cuando el edificio está ya terminado. Un edificio acabado arquitectónicamente es una estructura; no hay en él rastro alguno de superestructura, *Überbau* o andamios-puentes... (Silva, 1967, p. 27)

Todas estas sugerencias podrían ser trasladadas (meticulosa, pero adecuadamente y siempre por analogía formal y lógica) hacia los procesos de paz y sus reflexiones.

Las infraestructuras para la paz consideradas como “bases” (especialmente, al nivel institucional) necesariamente tendrían que ser complementadas con su correspondiente nivel superestructural (i. e. los procesos político-ideológicos en general y los proyectos y los programas políticos en particular), pues las infraestructuras “por sí solas” no explican en lo teórico, pero tampoco en lo concreto y realmente existente de estos fenómenos, las situaciones o las condiciones de posibilidad para producir transiciones, sean en su versión de cambios o transformaciones.

En otras palabras: el “lado político” de los procesos de paz y que precisamente acompaña de manera sincrónica sus desarrollos y desempeños (i. e. el diseño de acuerdos y su implementación “técnica”, etc.) es un factor crucial e imposible de omitir en vista que tanto las *infra* estructuras como las *super* estructuras se encuentran “necesariamente interrelacionada[s]” y en una “conexión necesaria y vital”, como lo plantearía la construcción social en términos de Gramsci (2000, p. 197)⁹.

A partir de esta ampliación, se habilitaría también seguir subrayando tres cuestiones clave adicionales dentro del análisis de la construcción de la paz:

1. Fuera de toda hipótesis mecanicista para el caso de los procesos de paz, pero en especial dentro del análisis del AFP en Colombia, estos no concluyen con las negociaciones que en el plano formal viabilizan los Acuerdos de paz solemnemente consignados por escrito. La fase de diseño de los acuerdos supone transacciones, concertaciones y, en últimas, luchas por conseguir “imponer” orientaciones políticas (y, en segundo término, de políticas) bajo la premisa *continuar la guerra por otros medios*; pues,

9 Viene bien señalar que, en nuestra versión, las superestructuras de la paz no deberían considerarse simplemente como el “contexto”, sea político, ideológico o cultural de las infraestructuras o, por decirlo de alguna manera, lo que las “recubre”, sino que la relación dialéctica entre ambas reconoce que se “coconstituyen”, se constituyen recíprocamente.

2. La puesta en marcha de lo comprometido, es decir, la fase de implementación de los Acuerdos de paz tampoco se reduce a cuestiones técnicas o dinámicas tecnocráticas. Por el contrario, la fase de implementación es un momento en el cual continúan o, incluso, se acrecientan (en extensión e intensidades) las *disputas políticas*. Aun cuando estas expresiones puedan ser cualitativamente diferentes en cuanto a las *formas* exhibidas, no lo serían en cuanto a sus *contenidos* al ser “canalizadas” institucionalmente; por lo tanto,
3. La fase de implementación es un terreno de luchas complejas y, por ello, no debe pensarse como un “reflejo” —mucho menos automático— de lo acordado. Los avances en los procesos de paz en clave de niveles de cumplimiento de los Acuerdos, tanto en sus grados de desempeño como en las modalidades de incumplimientos (distorsiones, sustituciones, dilaciones, simulaciones, etc.), estarían lejos de ser exclusivamente eventos de “aplicación” que, a la postre, puedan ser interpretados simplemente como “enrutados” o “desviados” y según la eficiencia legal o la eficacia administrativa. Antes bien, este tipo de acontecimientos deben estar analizados también como una manera de “hacer” política, es decir, los procesos de toma de decisiones y puesta en marcha de acciones están estrechamente en función de una productividad política para determinados grupos sociales.

Ahora podríamos valorar la pertinencia de incorporar dialécticamente la dimensión de las superestructuras de la paz como una metáfora conceptual complementaria y necesaria analíticamente hablando.

De esta manera, la correlación entre la construcción de la paz y el proceso político e ideológico que la acompaña en sus expresiones: *i) estatales* en términos de (in) disposición al cambio, sistémicamente hablando, incluyendo la “degradación tensional”¹⁰; *ii) gubernamentales* a partir de las orientaciones y las praxis ideológicas presentes en los proyectos y los programas políticos de las élites gobernantes; y,

10 Se trata de una noción propuesta por Thomas Smith (1973) que Omar Guerrero explica de la siguiente manera: “la cuestión radica en la tensión que produce la ejecución de una *policy*, de tal manera que la implementación se suscita como problema cuando debe aliviarse esta tensión. ‘Las *policies* gubernamentales se han definido como una acción deliberada del Gobierno hacia el establecimiento de nuevos patrones de transacción o de las instituciones, o el cambio en los patrones establecidos dentro de antiguas instituciones.’ La *policy* formulada por un gobierno, por consiguiente, sirve como una tensión que produce fuerza en una sociedad. Cuando las *policies* son implementadas, quienes están a cargo sufren tensiones, distorsiones y conflictos, que se extienden a quienes padecen su impacto. Las tensiones generan un influjo que produce patrones de interacción en las instituciones implementadoras y en otras más que se desenvuelven con proximidad” (Guerrero, 1994, p. 33).

iii) *social-populares* contando con la dimensión cultural visible en la densidad del movimiento social en el horizonte de la paz deja de omitirse y, por el contrario, valorar su potencial dinámico.

Parafraseando esquemáticamente lo propuesto por Silva, nuestra analogía podría ser descrita en la tabla 2.

Tabla 2. Esquema analógico de las infra/superestructuras de paz

INFRAESTRUCTURAS Cimientos (<i>Basis</i>) <i>Dimensión organizacional</i> <i>Agenda público-administrativa</i>
SUPERESTRUCTURAS Fachada (<i>Überbau</i>) <i>Discurso y praxis ideológica</i> <i>Agenda político-ideológica</i>

Fuente: elaboración propia.

En todo caso, sería importante recalcar que hablamos de *superestructuras* (s4p) para señalar la necesidad de (re)articular *dialécticamente* la dimensión y el proceso ideológicos que acompañarían a los procesos de construcción de paz en general y de infraestructuras (i4p) en particular para analizar este tipo de fenómenos.

Se trata, entonces, de reconocer que las superestructuras siempre son realidades objetivas y operativas (no solo “subjetivas”) que, por demás de alguna manera y como lo ha destacado para otros temas Iasi (2022), se expresan en la forma de *hipocresía intencionada*, que permite heurística y hermenéuticamente traducir descriptiva y comprensivamente el proceso de la implementación organizacional en el caso que nos ocupa¹¹.

11 “La ideología asume, como cabe en una época de crisis, la forma de una ‘ilusión consciente’ de una ‘hipocresía intencionada’, o en lo que Zizek llama, siguiendo a Marx, una conciencia cínica” (Iasi, 2022).

TERCERA METÁFORA: HIPOCRESÍA ORGANIZACIONAL

Una tercera metáfora conceptual plenamente adaptable al proceso de implementación organizacional y útil analíticamente en el caso del Acuerdo de Paz se asocia con los aportes teóricos realizados por Nils Brunsson en torno a la “irracionalidad” y, especialmente, la hipocresía en las organizaciones (ver Brunsson, 1985, 1989, 2009).

En *The Irrational Organization. Irrationality as a Basis for Organizational Action and Change*, Brunsson analizaba inauguralmente las condiciones bajo las cuales las organizaciones producen acciones y de qué manera estas podrían ser coordinadas ideológicamente mientras que más adelante en *The organization of hypocrisy. Talk, decisions and actions in organization* destacaría cómo las organizaciones producen ideología y cómo esta y las acciones organizacionales pueden estar en conflicto sistemáticamente “en beneficio de la legitimidad y supervivencia organizacionales” (Brunsson, 1989, p. vii). A estas situaciones las caracteriza como *hipocresía organizacional*: “la hipocresía es un tipo de comportamiento fundamental en la organización política: *hablar* de forma que se satisfaga una demanda, *decidir* de forma que se satisfaga otra, y *suministrar productos* de forma que se satisfaga una tercera” (Brunsson, 1989, p. 27).

Brunsson destaca así un rasgo *político* de las organizaciones, el cual ilustra a través de la tendencia en el mundo organizacional contemporáneo donde la inconsistencia, al menos, entre *decisiones - discurso - acción* no resulta ser un hecho exclusivamente “irracional”. Se trataría mejor de un recurso estratégico en el funcionamiento y en la “coordinación” organizacionales que se encuentra asociado especialmente con determinados contextos específicos, sobre todo, aquellos de creciente complejidades, pero también incertidumbres.

Cuando las organizaciones enfrentan ambientes altamente conflictivos y contradictorios y que, por lo tanto, hacen irreconciliables diferentes interacciones de individuos, partidos políticos, burocracias estatales y no estatales, etc., la hipocresía organizacional surge entonces como un mecanismo de supervivencia para proteger y legitimar sus propias acciones.

Esper lo resume de la siguiente manera:

cuando las contradicciones no pueden ser resueltas por medio de su introducción en la estructura organizacional..., o cuando no pueden construirse como problemas sin solución (lo cual evitaría la frustración ya que nadie espera que se solucione), las organizaciones

pueden optar por volverse hipócritas. Resumidamente, la hipocresía es mecanismo por medio del cual las organizaciones desacoplan sus productos de manera de responder satisfactoriamente a cada audiencia [...] producen resultados inconsistentes (discurso, decisiones, acciones, y productos poco tienen que ver entre sí) y, de esta manera, pueden satisfacer demandas diversas —y contradictorias— [...] Básicamente, las organizaciones ven más beneficios en la hipocresía, cuanto más conflictivas sean las demandas que enfrentan. Incluso, dichas demandas pueden ser absolutamente contradictorias o irreconciliables. (2017, pp. 9-10)

Este hecho resulta ser particularmente sugestivo cuando se hace relación a la construcción de paz y los procesos de implementación de acuerdos, poniendo un énfasis especial en la dimensión organizacional.

En la medida en que las infraestructuras de paz van “coconstituyendo” en relación dialéctica con sus respectivas superestructuras sería esperable que emerjan (nuevas) situaciones conflictivas, pues como plantea Lederach (2012, p. 9): “la consolidación de la paz... no debe limitarse a la noción restrictiva y mal llamada de ‘proyectos post-conflicto’. El conflicto no termina con un acuerdo. La prevención de la violencia requiere una estrategia y un compromiso sostenido”. Por ello, también sería plausible esperar que además de los compromisos sostenidos a largo plazo (*bona fide*), estos procesos recurran a la hipocresía de las organizaciones como una vía para solventar coyunturas críticas:

La hipocresía puede ser la respuesta al problema de las normas incoherentes que enfrenta la organización... significa que las ideas y la acción no se apoyan directamente... se protege la acción, en la medida en que la dirección satisface con palabras las exigencias que la acción no cumple. Entonces resulta más fácil actuar, ya que la acción no tiene que satisfacer normas incoherentes. A diferencia de las relaciones de control y explicación, la hipocresía permite una razonable libertad de pensamiento, aunque es menos posible cuando el pensamiento y la acción no están relacionados en absoluto. La hipocresía se beneficia de algún tipo de distancia —física o cronológica— entre las ideas y la acción. (Brunsson, 1989, p. 172)

En el caso que nos ocupa la metáfora de la hipocresía organizacional al nivel de las infraestructuras (burocráticas y plataformas estatales) resulta especialmente ilustrativa de lo anterior.

En la medida en que el contexto de la implementación fue cambiante en cuanto a los liderazgos gubernamentales, transitando desde una administración comprometida de forma errática con la implementación (Juan Manuel Santos) y, enseguida, un recambio de gobierno desfavorable al ACUERDO (Iván Duque), la hipótesis sobre las trayectorias de su puesta en marcha, que resulta no solo más factible, sino también más verosímil, sugiere una progresiva activación de la hipocresía organizacional para “refutar” el hecho del incumplimiento.

Estrada (2021) ofrece una síntesis ejemplificante al respecto:

En análisis realizados por el Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO), se ha demostrado que se puso en marcha una operación con aparente sofisticación técnica —no identificable a primera vista— con la que en lo esencial se sentaron las bases para una simulación de la implementación en diferentes niveles y ámbitos, a través de la cual las disposiciones del Acuerdo quedan en buena medida diluidas en obligaciones constitucionales y legales ya existentes antes de su firma... Se presenta como parte de la implementación lo que ya era obligación del Estado; la operación se perfecciona con la instrumentalización de la figura del “trazador presupuestal para la paz”. Más que a programas y proyectos derivados de las necesidades de la implementación del Acuerdo, en el proceso de presupuestación se indaga en las instituciones del Estado cuáles de sus acciones pueden ser imputadas a cada uno de los puntos del Acuerdo con base en rubros globalmente asignados. A eso se termina reducida la implementación... Con otros puntos de vista y otras formas análisis de los recursos dispuestos, los informes de la Contraloría General de la República han llegado a conclusiones similares... Aun asumiendo, que lo dicho por el Gobierno correspondiera efectivamente a la implementación, en estudio elaborado por el CEPDIPO en junio de 2021 se ha evidenciado un retraso acumulado en la ejecución presupuestal estimado en 15 billones de pesos. (p. 34)

En una forma análoga es lo que la aproximación de Brunsson identifica para otros casos empíricos:

La jerarquización de estos proyectos de inversión dio lugar a la hipocresía: la organización habló de algunas inversiones (los proyectos se incluyeron en las listas de prioridades y se

prometieron en la campaña electoral); tomó decisiones sobre otras (en el presupuesto o en otro lugar); y en un caso actuó (se construyeron oficinas administrativas). (Brunsson, 1989, p. 52)

De hecho, la noción metafórica de la hipocresía organizacional permite describir y comprender (potencialmente explicar) los desempeños y los tránsitos organizacionales que estarían estrechamente vinculados con los contextos políticos, al dar cuenta de las coyunturas de imposibilidad (sean técnicas o políticas) en alcanzar objetivos exigidos a las organizaciones (sean obligaciones legales o de otros tipos; i. e. éticas, morales) en acciones concretas.

Este escenario se hace más complejo cuando las necesidades de coordinación son particularmente complejas (múltiples y simultáneas) como se esperaría en procesos de implementación de Acuerdos de paz.

CONCLUSIONES

Las analogías (simples) y la analógica en cuanto método de paulatina mayor complejidad que se introduce a través de paralelismos arquitectónicos vienen facilitando la tarea de reflexionar sobre los procesos de construcción de la paz en general y en casos singulares de la implementación de acuerdos de paz. Se trata de una modalidad que permite ilustrar e identificar las múltiples determinaciones a las cuales estarían abocados los estudios sobre la paz y que también posibilitan destacar la dimensión organizacional que coconstituye estos fenómenos y acontecimientos de gran importancia actuales.

La provocación metafórica —en todo caso— no debe agotarse únicamente como un dispositivo para la conexión conceptual. También representa un recurso retórico que en simultáneo induce las dimensiones didáctica y pedagógica, las cuales nunca podrían subestimarse en clave de la generación de conocimientos, ni tampoco en el reconocimiento de situaciones que son susceptibles de ser transformadas. Esto resulta importante, sobre todo, a la hora de pensar las necesidades de llevar adelante procesos de pedagogía en las transiciones hacia la paz.

En el caso que nos ocupa, el proceso de implementación del Acuerdo de paz en Colombia desde el año 2016 propone que las metáforas conceptuales son una alternativa heurística e, inclusive, un impulso hermenéutico tan válidos como necesarios para avanzar en el análisis de la esfera y articulaciones organizacionales dentro de la construcción histórica de la paz.

La anterior síntesis teórica ejemplifica particularmente las condiciones y situaciones complejas que viene atravesando la implementación del Acuerdo final de paz desde el año 2016 y hasta el presente ofreciendo alternativas teóricas para profundizar en los análisis en torno a la construcción de la paz a través de concebir estos procesos desde sus *infraestructuras*, pero también desde sus *superestructuras* como una manera de incrementar aproximaciones con mayores grados de complejidad.

REFERENCIAS

- Brunsson, N. (1985). *The Irrational Organization. Irrationality as a Basis for Organizational Action and Change*. John Wiley & Sons.
- Brunsson, N. (1989). *The organization of hypocrisy. Talk, decisions and actions in organization*. John Wiley & Sons.
- Brunsson, N. (2009). *Reforms as routine. Organizational Change and Stability in the Modern World*. Oxford University Press.
- Dussel, E. (2017). *Las metáforas teológicas de Marx*. Siglo XXI.
- Esper, S. (2017). Institucionalismo, hipocresía y legitimidad: Hacia una nueva agenda de investigación. *Tres artículos*, 1, 6-15.
- Estrada, J. (2021). Condiciones actuales de la implementación del Acuerdo de paz. Complejidad y perspectivas. En *La paz pospuesta: Situación actual y posibilidades del Acuerdo con las FARC-EP* (pp. 23-75). Centro de Diálogo y Pensamiento Político (CEPDIPO).
- Estrada, J., Jiménez, C. y Puello-Socarrás, J. F. (eds.). (2021). *La implementación territorial del Acuerdo de paz con las FARC-EP. Estudio sobre los Programas de Desarrollo con Enfoque territorial—PDET*. Centro de Diálogo y Pensamiento Político (CEPDIPO).
- Gramsci, A. (2000). *The Gramsci Reader. Selected writings 1916-1935* (D. Forgacs, Ed.). New York University Press.
- Guerrero, O. (1994). Los usos del análisis de implementación de políticas. *Gestión y Política Pública*, III(I), 19-43.

- Harmon, M. y Mayer, R. (1999). *Teoría de la organización para la administración pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Hopp-Nishanka, U. (2013). Giving Peace an Address? Reflections on the Potential and Challenges of Creating Peace Infrastructures. En *Peace Infrastructures. Assessing Concept and Practice* (pp. 1-19). Berghof Foundation.
- Iasi, M. L. (2022, octubre 28). Após derrotar o fascismo nas urnas vamos ter que desbolsonarizar o Brasil. *Jacobin Brasil*. <https://jacobin.com.br/2022/10/apos-derrotar-o-fascismo-nas-urnas-vamos-ter-que-desbolsonarizar-o-brasil/>
- Kovács, B. (2022). Peace Infrastructures. En *The Palgrave Encyclopedia of Peace and Conflicts Studies* (pp. 997-1008). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-77954-2_130
- Kumar, C. (2011). Building National “Infrastructures for Peace”: UN Assistance for Internally Negotiated Solutions to Violent conflicts. En *Peacemaking: From Practice to Theory* (pp. 384-399). Praeger. <https://doi.org/10.5040/9798400695827.ch-024>
- Lederach, J. P. (1997). *Building peace: Sustainable reconciliation in divided societies*. United States Institute of Peace.
- Lederach, J. P. (2005). *The moral imagination. The art and soul of building peace*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0195174542.001.0001>
- Lederach, J. P. (2012). The origins and evolution of infrastructures for peace: A personal reflection. *Journal of Peacebuilding & Development*, 7(3), 8-13. <https://doi.org/10.1080/15423166.2013.767604>
- Mac Ginty, R. (2012). Routine peace: Technocracy and peacebuilding. *Cooperation and Conflict*, 47(3), 287-308. <https://doi.org/10.1177/00108367124444825>
- Pfeiffer, S. (2014). *Infraestructura de Paz en Colombia*. Berghof Foundation.
- Silva, L. (1967). *El estilo literario de Marx*. Siglo XXI.
- Silva, L. (1978). *Teoría y práctica de la ideología*. Nuestro Tiempo.

- Smith, T. (1973). The policy implementation process. *Policy Science*, 4, 197-209.
<https://doi.org/10.1007/BF01405732>
- Unger, B. y Lundström, S. (2013). On Framing, Setting up and Supporting Peace Infrastructures. En *Peace Infrastructures. Assessing Concept and Practice* (pp. i-iv). Berghof Foundation.
- United Nations Development Programme. (2013). *Issue Brief: Infrastructure for Peace*. UNDP. <https://www.undp.org/publications/issue-brief-infrastructure-peace>
- Verzat, V. (2013). *Infrastructures for Peace. A grass-roots way to do state-building?* (Vol. 10). Berghof Foundation.

INFRA/SUPERESTRUCTURAS DE PAZ PARA LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA.

**AJUSTES INSTITUCIONALES, DISEÑOS
ORGANIZACIONALES Y ACCIÓN ESTATAL EN EL
MARCO DEL PUNTO 2 DEL ACUERDO FINAL PARA
LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y
DURADERA (2017-2022)***

Juan Sebastián Martínez Arango

INTRODUCCIÓN

El régimen político colombiano se ha configurado a través de la historia política como el resultado de fenómenos violentos y autoritarios que han limitado la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos. La existencia de una visión contrainsurgente, la absorción de formas democráticas locales y territoriales diversas en el sistema electoral representativo, la configuración de una élite económica que captó todas las instancias estatales para decidir sobre todos los aspectos estatales en beneficio propio y la ausencia de un proyecto nacional económico, social y político, determinaron dinámicas de guerra, persecución, dominación, exclusión y desigualdad en la relación del Estado sobre la sociedad (Espinosa Macías, 2020).

* Este texto es el resultado del trabajo académico de un equipo de investigadores del grupo de investigación REDES de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Para más información, véase <https://www.jfpolitics.com/investigacion-contruccion-de-paz/>

El punto 2 del Acuerdo Final para la construcción de una paz estable y duradera, en adelante AFP, definido como apertura democrática para construir la paz, reconoce en su preámbulo los limitantes históricos producto de las características del régimen político, por lo cual plantea la inclusión de nuevas fuerzas políticas en el escenario democrático colombiano, con el objetivo de ampliar el debate y encontrar soluciones diversas alrededor de los grandes problemas nacionales. Ampliar y cualificar la democracia se convierten en la condición para el diseño de bases determinantes que contribuyan a la construcción de la paz (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2018).

En el marco de los diversos debates que se presentaron en la mesa de La Habana, se evidencia la necesidad de modificar aspectos que se han construido en la burocracia del país. En consecuencia, dicho punto propone impactar la estructura del Estado por medio de ajustes institucionales y diseños organizacionales, reconocidos para el análisis como objeto de estudio bajo el concepto de infraestructuras para la paz (IP).

Es importante advertir que la firma del AFP no configuró la emergencia de transformaciones sistémicas de exclusión y marginación en relación con la participación política, sin embargo, presentó una ruta metodológica para ello. La transición democrática nace a partir de un proceso de implementación que tiene en cuenta voluntades políticas, presupuestos constantes y normativas acordes a lo firmado y en ello se enmarca el proceso de las IP.

En ese sentido, el documento cuenta con dos apartados, el primero parte de una descripción de las IP desde una lectura textual del punto 2 del AFP, más adelante, especifica los elementos normativos, institucionales y organizacionales implementados en los gobiernos de Juan Manuel Santos Calderón e Iván Duque Márquez de manera diferenciada y presenta un análisis de las trayectorias de la implementación con relación al objeto de estudio; el segundo, describe las superestructuras definidas a partir de la acción estatal.

INFRAESTRUCTURAS DE PAZ EN EL PUNTO 2 DEL AFP

El texto del AFP especifica de manera explícita —literal en el documento— *seis ajustes*, de los cuales uno es institucional y cinco son normativos, enfocados en la ampliación democrática que permita que surjan nuevas fuerzas en el escenario político para enriquecer el debate y la deliberación alrededor de los grandes problemas nacionales (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2018, p. 35).

Tabla 1. Ajustes al punto 1 del AFP

Nombre	Tipo	Propósito
Apertura democrática para construir la paz	Ajuste institucional	Hacer los cambios necesarios en las instituciones para conducir “a una plena participación política y ciudadana de todos los sectores políticos y sociales, y de esa manera, hacer frente a los retos de la construcción de la paz” (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2018, p. 37).
Acceso oportuno y libre a la información oficial	Ajuste normativo	“Garantizar el derecho al acceso oportuno y libre a la información oficial en el marco de la Constitución y la ley” (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2018, p. 42).
Garantías para la movilización y la protesta pacífica	Ajuste normativo	Definir lineamientos para la movilización y la protesta pacífica, garantizando su ejercicio (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2018, p. 45).
Consejos Territoriales de Planeación	Ajuste normativo	Plantea generar espacios de interlocución para que los conceptos, pronunciamientos e informes de monitoreo desarrollados por las instancias de participación sean recibidos y atendidos por las autoridades públicas (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2018, p. 49).
Medidas de transparencia para la asignación de la pauta oficial	Ajuste normativo	Desarrollar criterios normativos para que la pauta oficial sea utilizada con criterios transparentes, objetivos y de equidad (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2018, p. 53).
Reforma del régimen y de la organización electoral	Ajuste normativo	“Dar mayores garantías para la participación política en igualdad de condiciones y mejorar la calidad de la democracia, tras la firma del Acuerdo Final” (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2018, p. 74).

Fuente: Gobierno Nacional y FARC-EP (2018).

Es importante precisar que la lectura de las IP integra una visión implícita de las necesidades estructurales del punto. Por ello, en una revisión integral del Acuerdo se reconoce que el punto 2 se estructura a partir de tres objetivos, en donde se insertan las IP:

1. Derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política en general y, en particular, para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del AFP. Acceso a medios de comunicación, en adelante, objetivo 1.
2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en los diferentes niveles y diversos temas, en adelante, objetivo 2.
3. Medidas efectivas para promover mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad, en adelante, objetivo 3 (Gobierno nacional y FARC-EP, 2018).

Bajo esta estructura, el texto del AFP presenta de manera explícita e implícita una estructura funcional que cuenta con once IP. De dichas infraestructuras, siete se insertan en la dimensión de diseño organizacional, implican la emergencia de nuevas estructuras burocráticas, y cuatro son ajustes institucionales, modifican ya sea la misión o las obligaciones de una estructura burocrática existente.

El objetivo 1 propone dos IP: la primera es la Comisión de lineamientos del estatuto de garantías para partidos y movimientos políticos de oposición; y la segunda IP es el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.

Tabla 2. Infraestructuras de paz, objetivo 1, punto 2 del AFP

Institución	Objetivo	Integrantes	Carácter
Comisión de lineamientos del estatuto de garantías para partidos y movimientos políticos de oposición	Diseño de insumos para elaborar proyecto de ley. Estatuto de la oposición.	Congreso de los Pueblos, Marcha Patriótica y dos expertos delegados por las FARC-EP. Movimientos políticos	Transitoria
Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP)	Asegurar la promoción y protección de la persona, el respeto por la vida y la libertad de pensamiento y opinión, para así fortalecer y profundizar la democracia.	Instancia de alto nivel. Presidencia Sistema de planeación, información y monitoreo Comisión de seguimiento y evaluación	Permanente

Fuente: elaboración propia a partir del AFP.

La *Comisión de lineamientos del estatuto de garantías para partidos y movimientos políticos de oposición como IP transitoria* es un diseño organizacional que atiende la necesidad de los Estados democráticos de establecer parámetros de participación a propuestas alternativas a las que se encuentran en el Gobierno. Con esto se salda el mandato constitucional que desde la carta democrática de 1991 se había establecido en el artículo 112¹, relacionado con las garantías y derechos de los partidos y movimientos declarados en oposición.

El *Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP)*, como IP permanente se configura como un diseño organizacional que se inserta en el Estado en calidad de aparato burocrático emergente. Su propósito es asumir el cuidado de una nueva fuerza política, lo cual, en términos de impactos, reduciría la exclusión histórica generada, lo que minimizaría la posibilidad de regresar a un escenario de guerra.

Por su parte, el objetivo 2, propone cinco IP: Comisión de Diálogo con voceros y voceras de las organizaciones y movimientos sociales más representativos; Comisión especial, análoga en sus funciones a la dispuesta en el 2.2.1; Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia; Veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia, y; Consejos Territoriales de Planeación.

La Comisión de Diálogo con voceros y voceras de las organizaciones y movimientos sociales más representativos y la Comisión especial, análoga en sus funciones a la dispuesta en el numeral 2.2.1 del punto 2, son IP transitorias, definidas como diseños organizacionales que reconocen las organizaciones de la sociedad civil y su inclusión dentro del sistema político, entregando garantías para su participación. Para esto, se establecen mecanismos para la defensa de los escenarios de movilización y protesta pacífica. Reconocen que históricamente la relación Estado-sociedad civil ha estado marcada por el tratamiento de enemigo interno, con el cual se ha buscado la eliminación de los contrincantes políticos.

1 Artículo 112. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al Gobierno podrán ejercer libremente la función crítica frente a este, y planear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, se les garantizarán los siguientes derechos: el acceso a la información y a la documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales; el uso de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para el Congreso inmediatamente anteriores; la réplica en los mismos medios de comunicación.

Tabla 3. Infraestructuras de paz, objetivo 2, punto 2 del AFP

Institución	Objetivo	Integrantes	Carácter
Comisión de Diálogo con voceros y voceras de las organizaciones y movimientos sociales más representativos	Desarrollar un evento nacional que genere insumos para elaborar un proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales.	Voceros y voceras de las organizaciones y movimientos sociales más representativos, escogidos a través de un mecanismo definido por los organizadores y organizadoras (Foro por Colombia, Viva la Ciudadanía y el Cinep)	Transitoria
Comisión especial, análoga en sus funciones a la dispuesta en el numeral 2.2.1	Discutir los insumos que provengan del espacio de participación nacional del que se trata en el punto anterior y los que propongan los otros sectores. En defensa de la movilización y la protesta pacífica, como formas de acción política.	Voceros y voceras e integrantes de otros sectores interesados	Transitoria
Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia	Asesorar y acompañar al Gobierno en la puesta en marcha de mecanismos y acciones tendentes a la reconciliación y la convivencia.	Consejos para la reconciliación y la convivencia en los niveles territoriales	Permanente
Veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia	Control por parte de ciudadanos y ciudadanas en la implementación del AFP.	Mecanismo especial para la atención	Permanente
Consejos Territoriales de Planeación	Ampliar, garantizar y fortalecer la participación ciudadana en la formulación de los planes de diseño.		Permanente

Fuente: elaboración propia a partir del AFP.

Por su parte, el Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia, las Veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia y los Consejos Territoriales de Planeación, son ajustes institucionales a organizaciones de la burocracia estatal. El AFP modifica su alcance y misión, por lo que en adelante incluyen nuevas obligaciones en las que se destaca como eje central la participación ciudadana en ejercicios de control y la garantía democrática en los niveles nacional y territorial.

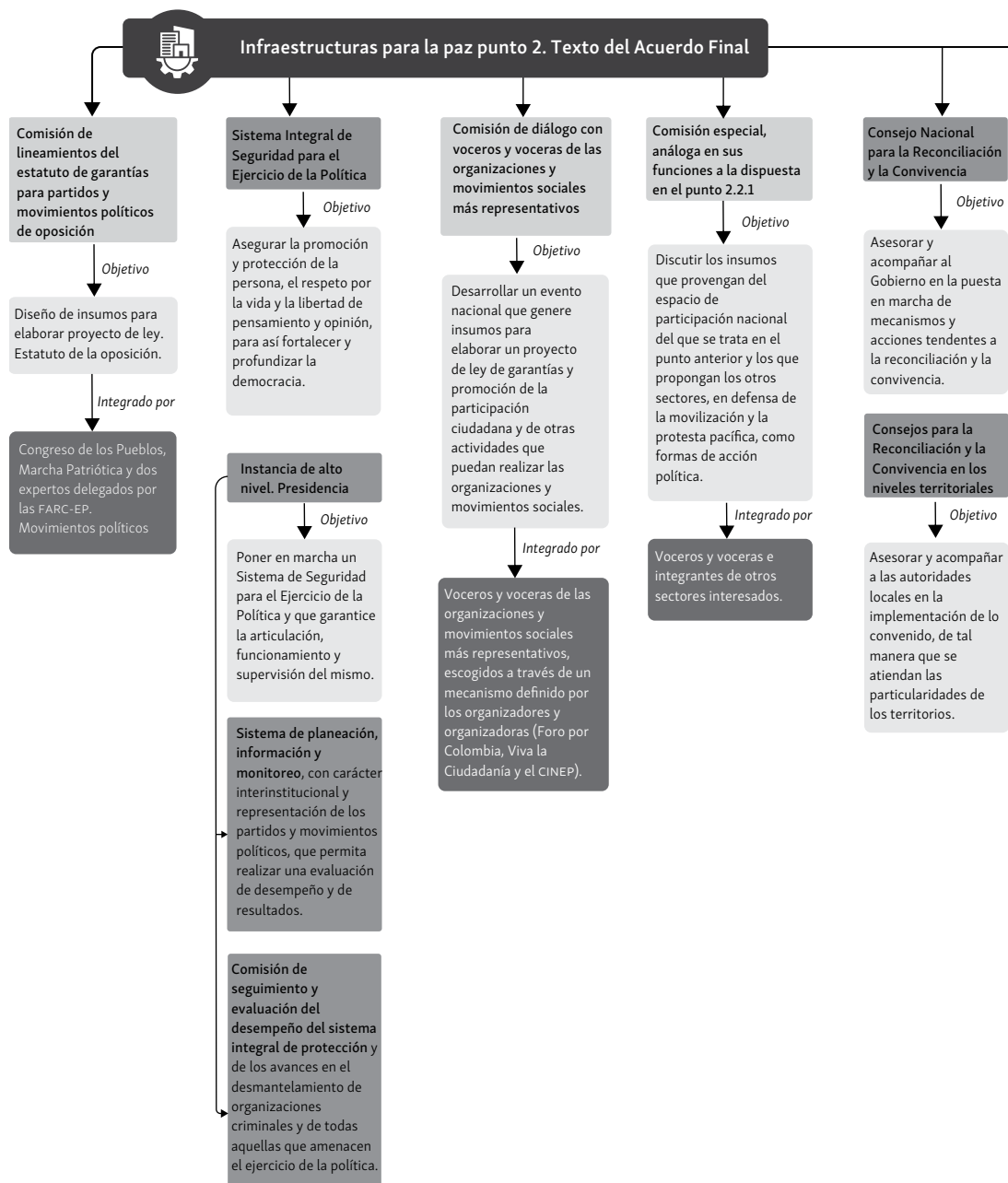
El tercer objetivo, define cuatro IP: Tribunal nacional de garantías electorales y tribunales especiales seccionales; Misión electoral especial; dieciséis Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz; y el canal institucional de televisión cerrada orientado a los partidos y movimientos políticos.

Tabla 4. Infraestructuras de paz, objetivo 3, punto 2

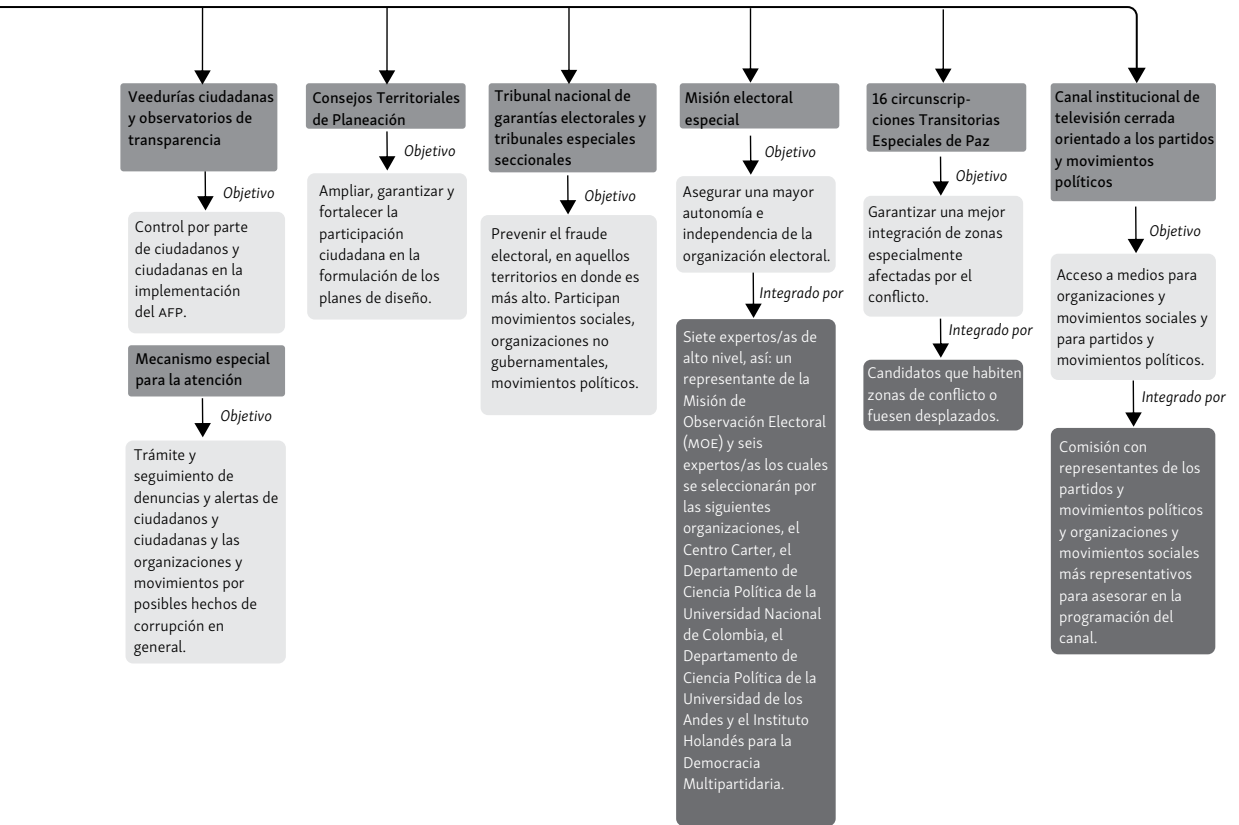
Institución	Objetivo	Integrantes	Carácter
Tribunal nacional de garantías electorales y tribunales especiales seccionales	Prevenir el fraude electoral, en aquellos territorios en donde es más alto. Participan movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales, movimientos políticos.		Permanente
Misión electoral especial	Asegurar una mayor autonomía e independencia de la organización electoral.	Siete expertos/as de alto nivel, así: un representante de la Misión de Observación Electoral (MOE) y seis expertos/as, los cuales se seleccionarán por las siguientes organizaciones: el Centro Carter, el Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia, el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes y el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria	Transitoria
Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz	Garantizar una mejor integración de zonas especialmente afectadas por el conflicto.	Candidatos que habiten zonas de conflicto o fuesen desplazados	Transitoria
Canal institucional de televisión cerrada orientado a los partidos y movimientos políticos	Acceso a medios para organizaciones y movimientos sociales y para partidos y movimientos políticos.	Acceso a medios para organizaciones y movimientos sociales y para partidos y movimientos políticos	Permanente

Fuente: elaboración propia a partir del AFP.

Figura 1. Infraestructuras de paz contempladas en el punto 2 del AFP



Fuente: elaboración propia a partir del AFP.



El *Tribunal nacional de garantías electorales y tribunales especiales seccionales* es una IP permanente definido como diseño organizacional, el cual articula diferentes espacios de la sociedad civil, con el propósito de modificar las formas históricas de la política electoral local, basadas en el fraude, la politiquería, la corrupción.

Por su parte, la *Misión electoral especial* es una IP transitoria reconocida como diseño organizacional, con el objetivo específico de realizar una serie de recomendaciones para modificar las principales limitantes del sistema electoral colombiano, con lo que se busca lograr autonomía e independencia del sistema electoral colombiano.

Las *Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz* son una IP transitoria, la cual se configura como un ajuste institucional, el cual reconoce la necesidad histórica de representación de las víctimas del conflicto armado en el Congreso de la República. Define la inclusión de dieciséis curules a representantes de organizaciones de víctimas.

Finalmente, el *canal institucional de televisión cerrada orientado a los partidos y movimientos políticos* es una IP permanente y se establece como un diseño organizacional que reconoce la disparidad existente en los medios privados con relación a la información. Promueve el derecho de informar y ser informado desde las diferentes visiones que existen en los partidos y movimientos políticos del país.

IMPLEMENTACIÓN REAL DE LAS IP CONTENIDAS EN EL PUNTO 2 DEL AFP

La implementación de la estructura funcional que integra las IP se identifica para el documento como el recorrido burocrático —procesos estatales— que se da después de ser definidas en el AFP. Para el caso, se exponen de manera descriptiva los avances de implementación en términos normativos y burocráticos.

Con la intención de evidenciar y evaluar el cumplimiento de lo acordado, las disposiciones del punto 6.1.1 establecieron un esquema de implementación, dentro de los cuales se formula el Plan Marco de Implementación (PMI). Su elaboración estuvo a cargo de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación (CSIVI) del AFP y tiene por propósito orientar las políticas públicas requeridas para el cumplimiento de cada uno de los objetivos de los puntos del Acuerdo (CSIVI, 2016).

El PMI expone el conjunto de pilares, estrategias, productos, metas trazadoras e indicadores necesarios para la implementación del AFP, organizados por cada uno de sus puntos (CSIVI, 2016, p. 2). Con relación al punto 2, define que entre

el año 2017 y 2026 se deben dar cumplimiento a ochenta y seis indicadores, divididos en los tres objetivos centrales —pilares para el PMI—, de la siguiente manera: diecisiete indicadores relacionados con el objetivo 1, treinta y nueve indicadores para el objetivo 2 y treinta indicadores para el objetivo 3.

En el conjunto de indicadores se identifica que: once corresponden a diseños organizacionales y ajustes institucionales, nivel 1², los cuales se referencian como las IP objeto central del análisis; y once se ajustan al concepto de ajustes institucionales, nivel 2³, los cuales se referencian y se indaga por su implementación, pero no se integran a lo definido como IP.

La trayectoria de la implementación de las IP relacionadas con el punto 2 propuesta en el capítulo, comprende de manera descriptiva las acciones de Estado encaminadas al cumplimiento de los veintidós indicadores. Para esto, el análisis se desarrolla en los dos periodos de gobierno que han estado en proceso de implementación, el primero tiene que ver con una implementación temprana y se relaciona con el gobierno de Juan Manuel Santos (2016-2018); y el segundo expone las acciones derivadas del gobierno de Iván Duque Márquez (2018-2022).

PERIODO DE GOBIERNO DE JUAN MANUEL SANTOS (2016-2018)

El periodo correspondiente al gobierno de Juan Manuel Santos se divide en dos tendencias: la primera, un impulso inicial en términos de producción de normatividad para la implementación del acuerdo, entre ellas, la estructura funcional que integra las IP del punto 2; la segunda tendencia demuestra un proceso de desconocimiento en el cumplimiento de lo acordado por parte del Gobierno, en el que la simulación en la implementación de acciones fue lo más relevante.

Para referenciar las tendencias de la trayectoria, el apartado expone de manera descriptiva la normativa asociada al periodo y, posteriormente, presenta lo que se implementó con respecto a las IP, así como una relación de los ajustes institucionales.

-
- 2 En el documento se denominan *ajustes institucionales de nivel 1* a las modificaciones más profundas que amplían la misión y las funciones de una estructura burocrática existente.
 - 3 En el documento se llama *Ajustes institucionales de nivel 2* a la asignación de obligaciones o funciones dirigidas a una estructura burocrática existente.

NORMATIVIDAD ASOCIADA A LAS IP DEL PUNTO 2 DEL AFP

El AFP estableció mecanismos para llevar a cabo la implementación de cada uno de los puntos, a través del acuerdo del 11 de mayo de 2016. Así, en términos de seguridad jurídica, definió:

1. “El Procedimiento Legislativo Especial para la Paz (PLEP) o *fast-track*
2. La incorporación el Acuerdo de Paz al bloque de constitucionalidad. Ambos se viabilizan con el Acto Legislativo AL 01 de 2016” (Espinosa, 2016, p. 117).

A continuación, en la tabla 5, se resumen los avances en materia normativa durante el periodo de implementación temprana, que tiene injerencia directa sobre el gobierno de Juan Manuel Santos.

Tabla 5. Normatividad asociada a las IP del punto 2 del AFP.

Objetivo	Normatividad	Descripción
Garantías para el ejercicio de la oposición política	Decreto 299 de 2017	Por el cual se crea el programa de protección especializada de seguridad y protección.
	Decreto Ley 895 de 2017	Por el cual se crea el SISEP.
	Decreto 299 de 2017	Por el cual se crea el Programa de protección especializada de seguridad y protección.
	Decreto 2124 de 2017	Por el cual se reglamenta el Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del AFP.
	Ley 1909 de 2018	Por medio del cual se adopta el estatuto de oposición política.
Mecanismos para la participación ciudadana	Decreto Ley 885 de 2017	Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia.
	Directiva Presidencial 01 de 2018	Apoyo al Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia y a la creación e impulso a los Consejos Territoriales.

Objetivo	Normatividad	Descripción
Mecanismos para la participación ciudadana	Resolución 1190 de 2018	Por la cual se adopta el “Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre de circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica”.
Medidas para una mayor participación en la política nacional, regional y local	Resolución conjunta 0065 de 2017	Creación de la Misión Electoral Especial, la cual presentará recomendaciones para la reforma a la Organización Electoral y al Sistema Electoral Colombiano.
	Resolución 1638 de 2018	Por el cual se constituyen los tribunales seccionales de garantías y vigilancia electoral.

Fuente: elaboración propia a partir de normatividad vigente.

La estructura funcional integrada por las once IP se ve impactada en el periodo a partir de nueve acciones normativas, de las cuales cuatro se enfocan en el objetivo 1, tres en el objetivo 2 y dos en el objetivo 3. Inicia con el reconocimiento del nuevo movimiento o partido político surgido del tránsito de las FARC-EP, para lograr la seguridad y protección de las y los miembros de la organización. Se creó el Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección a partir de Decreto 299 de 2017, el cual incluye como población objeto de protección a las y los integrantes, del nuevo movimiento, con la articulación institucional de la Unidad Nacional de Protección, el Ministerio del Interior.

Aunado a las garantías para el ejercicio de la política, con el Decreto Ley 895 de 2017, se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, con el objeto de “contribuir a crear y garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad que dignifique el ejercicio de la política y brinde garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución”, y se dictan otras disposiciones para su funcionamiento. Con el objeto de “reglamentar el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida ante los riesgos y amenazas a los derechos a la vida, a la integridad, libertad y seguridad personal, libertades civiles y políticas, e infracciones al Derecho Internacional Humanitario”, surge la implementación del Decreto 2124 de 2017, en el que se enmarca todo un componente de alertas

tempranas, con el que se busca minimizar el riesgo de que algún individuo u organización atenten contra los derechos de la población y la terminación del conflicto.

Con el fin de proteger el derecho a la oposición, surgió la Ley 1909 de 2018, con la que se adopta el estatuto de la oposición política y se le da cumplimiento al fortalecimiento del pluralismo político contemplado en el AFP. Esta ley establece cuáles son los derechos adquiridos por las organizaciones políticas declaradas en oposición; especifica las organizaciones políticas independientes y los mecanismos de protección de los derechos de la oposición. Uno de los mecanismos de participación ciudadana que se establecieron en el punto 2 fue el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, como garantía para la reconciliación, el cual se creó mediante el Decreto Ley 885 de 2017 como órgano asesor y consultivo del Gobierno Nacional, y su misión será:

propender por el logro y mantenimiento de la paz; generar una cultura de reconciliación, tolerancia, convivencia, y no estigmatización y facilitar la colaboración armónica de las entidades y órganos del Estado, otorgando prioridad a las alternativas políticas de negociación del conflicto armado interno, en orden a alcanzar relaciones sociales que aseguren una paz integral permanente.

Así mismo, la Directiva Presidencial 01 de 2018 le dio un apoyo al Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia y a la creación e impulso de los Consejos Territoriales de Paz para la Reconciliación y la Convivencia, en cuanto convocó a todos los servidores públicos que adelanten acciones para respaldar las acciones que desarrolle el Consejo Nacional, creen, apoyen, y dispongan apoyo logístico, operativo y financiero para el funcionamiento de los Consejos Territoriales, los cuales están llamados a desarrollar la política de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización del Estado, siguiendo los principios de integralidad, solidaridad, responsabilidad, participación, negociación y gradualidad, así como el enfoque territorial y el diferencial.

El otro mecanismo que permite la participación ciudadana es la garantía a la protesta pacífica, por ello, el Gobierno Nacional adoptó, mediante la Resolución 1190 de 2018, la guía metodológica “Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica” (2018). Dicho protocolo contiene, entre otras, las acciones que se deben adoptar antes, durante y después del diseño del ejercicio de la protesta pacífica, con o sin anuncio previo.

INFRAESTRUCTURAS PARA LA PAZ EN EL PERIODO DE JUAN MANUEL SANTOS (2016-2018)

El periodo de implementación del gobierno de Santos presenta dos momentos: el primero es un impulso inicial a la implementación de las IP, en el que se propició una serie de debates con relación a leyes, reformas normativas y demás aspectos necesarios; el segundo momento evidencia la tendencia hacia la simulación y el desconocimiento de lo pactado. A continuación, en la figura 2, se realiza una síntesis descriptiva del organigrama que presenta la implementación de las IP en este periodo.

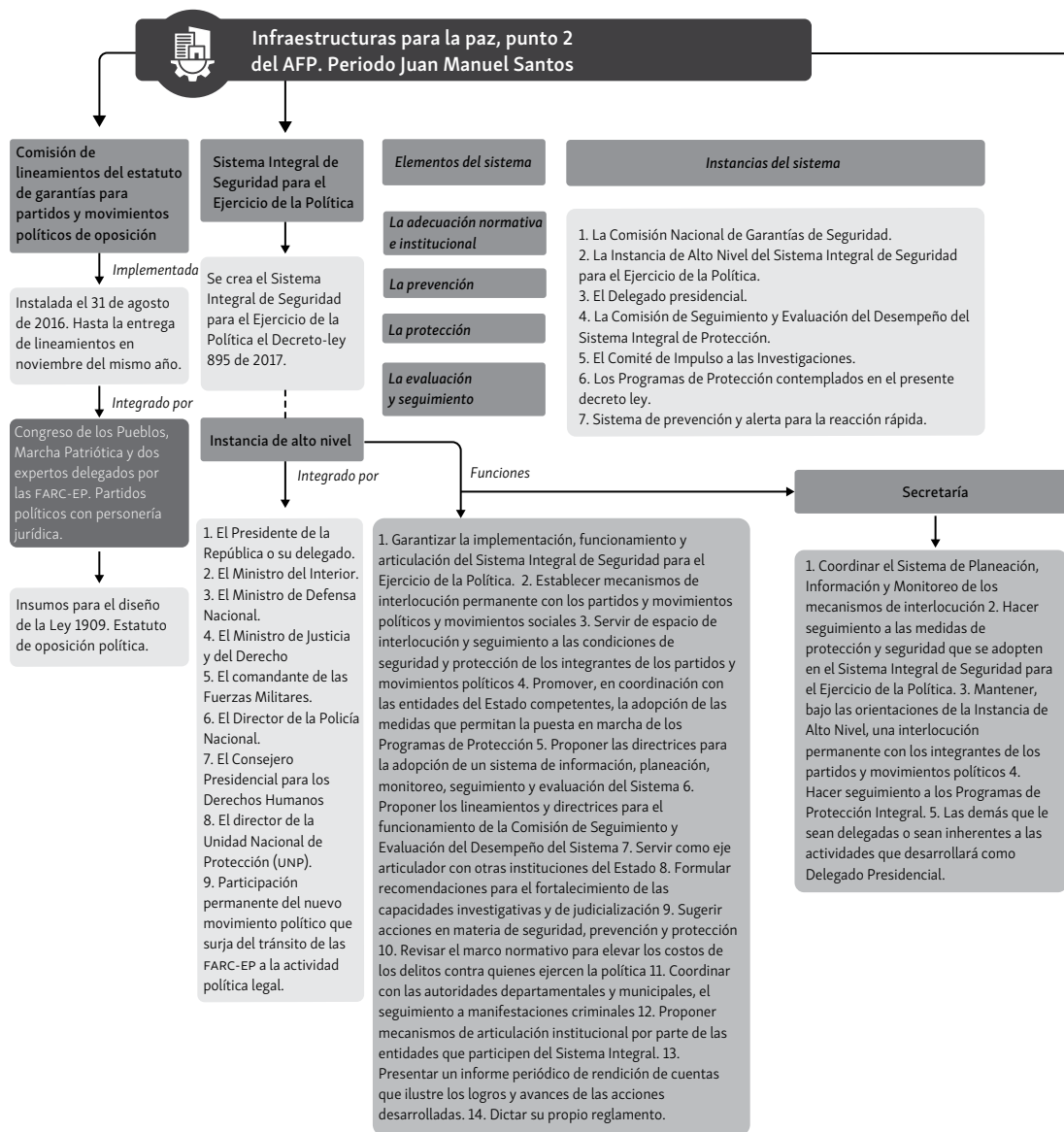
En términos del objetivo 1, se identifica la implementación de dos IP. La primera IP es la Comisión de lineamientos del estatuto de garantías para partidos y movimientos políticos de oposición. Se reconoce como un diseño organizacional transitorio instalado el 31 de agosto del año 2016, el cual sesionó de manera constante hasta el mes de noviembre del mismo año. Finalmente, su mandato terminó en el mes de noviembre del mismo año, al entregar un documento definitivo con lineamientos, con lo que se construyó la ley estatutaria 1909, “por medio de la cual se adopta el estatuto de oposición política y de algunos derechos de organizaciones políticas independientes” (Espinosa, 2020).

La segunda IP como diseño organizacional permanente, nace a partir del Decreto Ley 895 de 2017, el cual crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), el cual tiene como propósito “contribuir a crear y garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad que dignifique el ejercicio de la política y brinde garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución”. Se compone por:

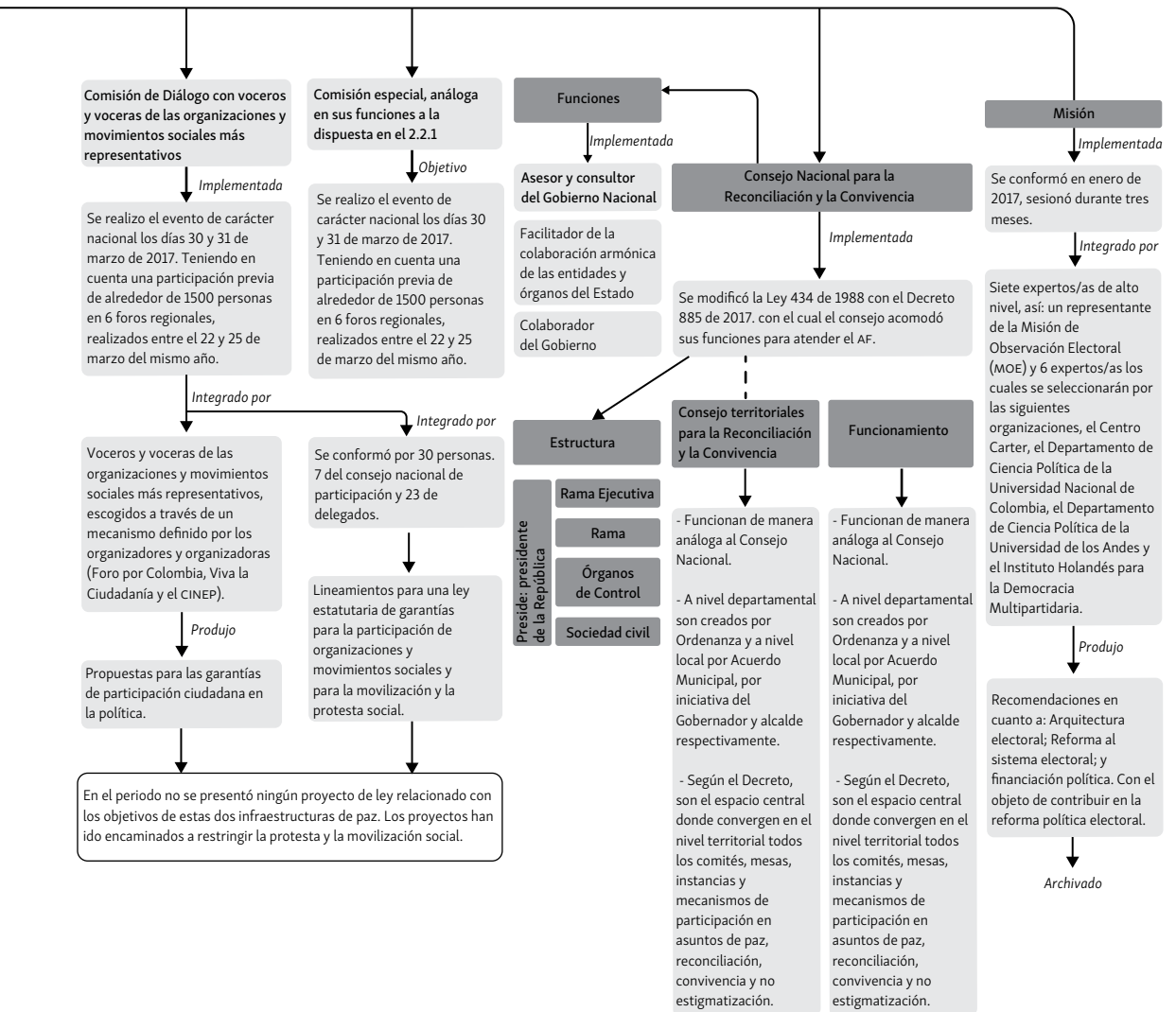
Un conjunto de normas, programas, proyectos, planes, comités, las entidades públicas en los órdenes nacional y territorial y las organizaciones e instancias encargadas de formular o ejecutar los planes, programas y acciones específicas, tendientes a garantizar la seguridad y protección de los sujetos individuales y colectivos beneficiarios de que trata el presente decreto. (Decreto Ley 895, 2017, Col.)

El SISEP se compone de cuatro elementos que son centrales para su propósito: Adecuación normativa en institucional, prevención, protección y evaluación y seguimiento. A partir de estos elementos constitutivos se desglosa una serie de acciones traducidas en el diseño de infraestructuras de paz, las cuales se expresan a partir de programas.

Figura 2. Infraestructuras de paz contempladas en el punto 2 del AFP. Periodo de gobierno de Juan Manuel Santos (2016-2018)



Fuente: elaboración propia.



La adecuación normativa e institucional estableció la creación de una instancia de alto nivel encargada de implementar el SISEP, con varias funciones enfocadas en el correcto funcionamiento del sistema, además de la gestión de sus procesos. Otros dos elementos importantes de este componente son la revisión de la normatividad de quienes ejercen la política, con el objeto de aumentar las penas y, relacionado con lo anterior, el fortalecimiento de las capacidades de investigación y judicialización (Decreto Ley 895, 2017, Col.). Con relación a la prevención, se establece el fortalecimiento del sistema de alertas tempranas y los diferentes mecanismos de prevención en materia de seguridad, teniendo en cuenta los enfoques transversales del acuerdo, además de impulsar los programas integrales de seguridad.

La protección plantea el diseño de programas de protección a integrantes de comunes, protección colectiva, protección a organizaciones declaradas en oposición, además de un plan estratégico de protección y seguridad, y una mesa técnica para tratar dichos temas (Decreto Ley 895, 2017, Col.). Respecto al seguimiento, el SISEP estipula el diseño de un sistema de planeación, información y monitoreo de las entidades que hacen parte de la infraestructura, además de una comisión de seguimiento y evaluación de desempeño de manera general.

Por su lado, en el objetivo 2 se evidencia el avance en tres IP. La Comisión de Diálogo con voceros y voceras de las organizaciones y movimientos sociales más representativos, cumplió su mandato al realizar una serie de eventos entre el 22 y 31 de marzo de 2017. Desde allí se construyeron propuestas e insumos para la ley de garantías de participación ciudadana.

La Comisión especial, análoga en sus funciones a la dispuesta en el numeral 2.2.1 del AFP, se reunió con el Gobierno los días 19 y 20 de abril de 2017, para presentar los lineamientos de una ley estatutaria de garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales para la movilización y la protesta social. Las dos anteriores IP cumplieron su mandato, sin embargo, en el periodo no se presentó ningún proyecto de ley relacionado con sus objetivos. Los proyectos de ley presentados van en contravía de lo propuesto en el AFP y por parte de las IP. El Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia se creó a partir del Decreto Ley 885 de 2017 y tiene como propósito:

Propender por el logro y mantenimiento de la paz; generar una cultura de reconciliación, tolerancia, convivencia, y no

estigmatización y facilitar la colaboración armónica de las entidades y órganos del Estado, otorgando prioridad a las alternativas políticas de negociación del conflicto armado interno, en orden a alcanzar relaciones sociales que aseguren una paz integral permanente. (Decreto Ley 885, 2017, Col.)

El Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (CNPRC) se define como un órgano asesor y consultor del Gobierno nacional en temas de paz, no estigmatización y posconflicto, además de un facilitador de la coordinación entre entidades y organismos públicos (Decreto Ley 885, 2017, Col.).

El CNPRC funciona a partir de un comité nacional, como órgano ejecutor de las funciones, el cual tiene trece representantes, siete de la sociedad civil, tres de las entidades del Estado y tres de libre elección, además, cuenta con una secretaría técnica. De manera general se realizarán reuniones cada tres meses (Decreto Ley 885, 2017, Col.). Se encuentra conformado por 105 representantes, 35 son de la institucionalidad y 70 de la sociedad civil. Se han definido tres comisiones de trabajo: 1) pedagogía, educación, comunicación y cultura de paz; 2) implementación de los acuerdos y paz territorial; y 3) veeduría y garantías de no repetición (Decreto Ley 885, 2017, Col.).

El objetivo 3 presenta avances en torno a una IP. La Misión Electoral Especial inició sus sesiones en el 2017 durante tres meses seguidos. Finalmente, entregó recomendaciones en cuanto a: Arquitectura electoral; Reforma al sistema electoral; y financiación política, con el objeto de contribuir en la reforma política electoral, pero finalmente fue archivado.

BALANCE DE LA IMPLEMENTACIÓN EN EL PUNTO 2 DEL AFP: AUSENCIA DE UNA MIRADA INSTITUCIONAL Y ORGANIZACIONAL

El siguiente ejercicio aborda los avances en la implementación desde las responsabilidades del Estado que se derivaron del AFP, entendidos como las acciones que emprenda la entidad para el cumplimiento de los compromisos del Acuerdo, los cuales fueron obtenidos de la matriz de indicadores del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) (véase la tabla 6).

Tabla 6. Estado de la implementación del punto 2 del AFP según el SIIPO

Objetivo	Entidad	Obligación/producto
Garantías para el ejercicio de la oposición política	Ministerio de Justicia y del Derecho	Revisar el marco normativo para elevar el costo de los delitos contra quienes ejercen la política. (100 %)
	Ministerio del Interior	Ley de garantías para el ejercicio de la oposición política y algunos derechos de las organizaciones políticas independientes. (100 %)
	Gobierno Nacional y Consejería Presidencial para los Derechos Humanos	Instancia de Alto Nivel que ponga en marcha el Sistema de Seguridad para el Ejercicio de la Política. (100 %) Rendición de cuentas. (100 %) Crear comisión de seguimiento y evaluación del desempeño del SISEP. (100 %)
	Fiscalía General de la Nación	Fortalecer las capacidades investigativas y de judicialización para procesar a quienes atenten contra quienes ejercen la política. (100 %)
Mecanismos para la participación ciudadana Mecanismos para la participación ciudadana	Ministerio de Educación Nacional	Política pública de convivencia, reconciliación, tolerancia y no estigmatización. (128 %)
	Departamento Administrativo de la Función Pública	Sistema de rendición de cuentas (incluye la rendición de cuentas del Acuerdo Final. (100 %) Plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia (énfasis en el control de la implementación del AFP). (45.45 %)
	Ministerio del Interior	Proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales (una vez realizado el espacio de carácter nacional y la Comisión de Diálogo). (100 %) Comisión de Diálogo generada en el marco de fortalecimiento de movimientos y organizaciones sociales, movilización y protesta. (100 %) Comisión Especial Análoga a la Comisión de Diálogo (Aplica teniendo en cuenta lo que se defina en el Espacio). (100 %) Normativa que regula la movilización y la protesta pacífica modificada según sea necesario. (100 %) Plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia (énfasis en el control de la implementación del AFP). (100 %)
	Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones / Radio Televisión de Colombia	Espacios en radio institucional nacional y regional destinados a la divulgación del trabajo de las organizaciones sociales y movimientos sociales (radio), así como de contenidos relacionados con los derechos de poblaciones vulnerables. (100 %) Espacios en canales institucionales y regionales, así como radiales destinados a la divulgación del trabajo de las organizaciones sociales y movimientos sociales (TV), así como de contenidos relacionados con los derechos de poblaciones vulnerable. (100 %)

Objetivo	Entidad	Obligación/producto
Mecanismos para la participación ciudadana	Oficina del Alto Comisionado para la Paz	Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia. (100 %)
	Procuraduría	Crear un mecanismo especial para la atención, trámite y seguimiento de denuncias y alertas por corrupción, en particular en la implementación del AFP. (100 %)
	Departamento Nacional de Planeación	Propuesta de ajustes normativos necesarios para que los conceptos, pronunciamientos e informes de monitoreo, realizados por las instancias de planeación participativa sean respondidos por las autoridades públicas en espacios e instancias de diálogo e interlocución. (100 %) Política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa. (100 %) Revisar, con la participación de los sectores interesados, las instancias y procesos de participación sectorial. (100 %)
Medidas para una mayor participación en la política nacional, regional y local	Ministerio del Interior	Acto legislativo que incluya la redefinición de requisitos para la conformación de partidos políticos y movimientos políticos y el sistema de adquisición progresiva de derechos, presentado. (100 %) Documento con propuesta de reforma normativa que incluya el aumento en el porcentaje en el fondo de financiación de partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso, elaborado. (100 %) Documento con ajustes normativos e institucionales del Régimen y del Sistema Electoral que tengan en cuenta las recomendaciones de la Misión Electoral Especial, elaborado. (100 %)
Medidas para una mayor participación en la política nacional, regional y local	Registraduría Nacional del Estado Civil	Porcentaje de documentos de identificación de la población identificada, tramitados. (100%) Campaña nacional de cedulação masiva, con prioridad en las zonas marginadas de los centros urbanos y en las zonas rurales, particularmente en las más afectadas por el conflicto y el abandono, previendo medidas para facilitar el acceso a esta campaña por parte de las mujeres rurales. (100 %)
	Consejo Nacional Electoral	Tribunal Nacional de Garantías electorales conformado. (100 %)

Fuente: elaboración propia a partir de SIIPO.

Para el periodo en el que Juan Manuel Santos estuvo al frente del Gobierno, según la información del SIPO, los ajustes institucionales relacionados con el punto presentaron un porcentaje de avance del 100 % en veintiséis indicadores, en los mandatos definidos de doce entidades.

Según el SIPO, para la fecha de finalización del mandato presidencial, el punto contaría con una implementación de alrededor del 30 %. En contraste, en la tabla 7 se presenta una síntesis del tercer informe del Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep) y el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (Cerac) presentado en agosto de 2018 con respecto a los avances desarrollados en el punto 2.

Tabla 7. Resumen del informe sobre el proceso de implementación del punto 2 del AFP (agosto de 2018)

Objetivo	Subtema	Estado (agosto de 2018)	Balance
Garantías para el ejercicio de la oposición política	Garantías para el ejercicio de la oposición política.	Iniciado a tiempo y con avances en correspondencia con el AFP.	Preocupación en la reglamentación, debido a que es por parte del CNE, que tiene posturas políticas en su interior.
	Garantías de seguridad para el ejercicio de la política.	Iniciado a tiempo y con avances parciales en correspondencia con el AFP.	Insuficiencia de medidas que se evidencian en el aumento de asesinatos de líderes y excombatientes.
Mecanismos para la participación ciudadana	Garantías para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización.	Iniciado a tiempo con avances parciales en correspondencia con el AFP.	Representan un avance positivo en materia de implementación.
	Protocolo para la protesta social.	Iniciado a tiempo con avances parciales en correspondencia parcial con el AFP.	La aplicación queda sujeta a un amplio margen de discrecionalidad, debido a que es una resolución.
	Garantías a los movimientos y organizaciones sociales.	Iniciado a tiempo con avances parciales en correspondencia parcial con el AFP.	La aplicación queda sujeta a un amplio margen de discrecionalidad, debido a que es una resolución.
	Plan Nacional de apoyo, creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia.	Iniciado a tiempo con avances parciales en correspondencia con el AFP.	El plan finalmente no fue presentado en los últimos días del gobierno de Juan Manuel Santos.
	Proyecto de ley que pretendía reformar la Ley 152 de 1994.	Iniciado a tiempo con avances en correspondencia parcial con el AFP.	Pendiente de ser aprobado.

Objetivo	Subtema	Estado (agosto de 2018)	Balance
Medidas para una mayor participación en la política nacional, regional y local	Propuestas de reforma política o de modificaciones específicas al régimen electoral.	Iniciados con avances en correspondencia parcial con el AFP.	No hay medidas innovadoras en torno a las autoridades electorales.
	Circunscripciones Territoriales Especiales de Paz (CTEP)	Iniciado con avances parciales y en correspondencia parcial con el AFP.	Empeño por sacar adelante las CTEP pese a los obstáculos.
	Participación política y ciudadana de la mujer	Iniciado con avances en correspondencia con el AFP.	Reconoce un convenio que busca el fortalecimiento de la participación, el liderazgo y la formación de mujeres.

Fuente: Cinep y Cerac (2018).

El informe final del periodo de Santos en su conjunto establece que, en términos de los productos establecidos en el PMI, para la fecha se habían iniciado en su gran mayoría.

A partir de las dos categorías iniciado con avances en correspondencia con el AFP e iniciado con avances parciales y en correspondencia parcial con el AFP presenta un panorama aparente, en el que se introduce la imagen de que se va por un buen camino, a pesar de advertir sobre los impactos del nuevo ciclo de violencia que se iniciaba desde el 2016. Se resalta que el informe presenta una serie de preocupaciones por los limitantes que se han presentado en la implementación, relacionados específicamente con la expedición de acciones normativas, según las cuales, se define el cumplimiento o no de los firmado en el AFP.

Por su parte, el Instituto Kroc concuerda en muchos de los planteamientos realizados por el informe de Cinep y Cerac (2018). Su segundo informe fue elegido por ser el más cercano a la finalización del periodo Santos y se resume en la tabla 8. Dicho documento presenta un panorama en términos cuantitativos acerca de lo avanzado en el proceso de implementación. Así, para marzo de 2018, solo dos subtemas no habían iniciado acciones de implementación, los demás presentaban avances parciales o totales en relación con las disposiciones, medida establecida por la metodología barómetro.

Tabla 8. Resumen del informe sobre el punto 2 del Instituto Kroc (mayo de 2018)

Objetivo	Subtema	Estado (mayo de 2018)	Balance
Garantías para el ejercicio de la oposición política	Garantías para la oposición política	Dos disposiciones implementadas (100 %).	Avance positivo, derechos y garantías a partidos de oposición.
	Garantías de seguridad y protección para el ejercicio de la política (líderes sociales y defensores de derechos humanos)	Diez disposiciones: seis (60 %) no han iniciado implementación, tres (30 %) están en un nivel de implementación mínima y una (10 %) ha alcanzado un nivel de implementación intermedia.	Preocupación por aumento de asesinatos y amenazas de defensores y defensoras de derechos humanos.
Mecanismos para la participación ciudadana	Garantías para la participación ciudadana	Trece disposiciones, once (85 %) no han iniciado implementación y solo dos (15 %) se han implementado completamente.	Avance negativo, se pide adelantar los proyectos legislativos proyectados.
	Garantías para la movilización y la protesta	Cinco disposiciones de las cuales solo una (20 %) ha sido implementada completamente y una disposición (20 %) está en un estado de implementación mínima. Las tres disposiciones restantes (60 %) no han iniciado implementación.	
Mecanismos para la participación ciudadana	Medios de comunicación para ciudadanos, partidos y movimientos políticos	Seis disposiciones de las cuales tres (50 %) no han iniciado implementación y las otras tres (50 %) se encuentran en un nivel de implementación mínima.	No se evidencia avance real, solo se han adelantado gestiones.
	Consejos Nacionales y Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia	Siete disposiciones. De estas, cuatro (57 %) no han iniciado implementación, una (14 %) está en un nivel de implementación mínimo, una (14 %) está en un estado de implementación intermedia y la disposición restante (14 %) se ha implementado completamente.	No se reportan acciones de los consejos nacionales y territoriales.

Objetivo	Subtema	Estado (mayo de 2018)	Balance
Mecanismos para la participación ciudadana	Control y veeduría ciudadana	Seis disposiciones de las cuales tres (50 %) no han sido iniciadas, dos (33 %) han alcanzado un nivel mínimo de implementación y una (17 %) se encuentra en un nivel de implementación intermedio.	Avance intermedio, se propone adecuar las instituciones existentes.
	Planeación democrática y participativa	Quince disposiciones, de las cuales doce (80 %) no han iniciado implementación, dos (13 %) están en un nivel de implementación mínima y una (7 %) se ha implementado completamente.	Avance negativo, sin embargo, se reconocen algunos alcances
Medidas para una mayor participación en la política nacional, regional y local	Medidas de acceso al sistema político y condiciones de igualdad	Tres disposiciones que actualmente se registran como no iniciadas.	Retroceso importante en este subtema
	Promoción de la participación electoral	Cuatro disposiciones de las cuales una (25 %) no han iniciado implementación y tres (75 %) se encuentran en un nivel de implementación mínima.	Avance intermedio, se prioriza continuar con los programas establecidos
	Transparencia electoral	Once disposiciones de las cuales tres (27 %) no han iniciado, cinco (45 %) están en un estado de implementación mínima, una (9 %) está en un estado de implementación intermedia y dos (18 %) se han implementado completamente.	Avance intermedio, se recomienda incluir a la sociedad en los espacios de veeduría y control
	Cultura política democrática y participativa	Cuatro disposiciones. A la fecha, una (25 %) disposición no ha iniciado implementación y tres (75 %) están en un estado de implementación mínima.	Avance intermedio, se recomienda la articulación institucional.
	Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP)	Cuatro disposiciones que no se han implementado (100 %).	Retroceso en la implementación de este subtema.
	Participación política y ciudadana de la mujer	Cuatro disposiciones que actualmente se encuentran en un estado de implementación mínima (100 %).	Incorporar en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo los compromisos de género.

Fuente: Instituto Kroc (2018).

Si bien el Instituto presenta una serie de alertas y preocupaciones en el informe, principalmente por el asesinato de líderes y excombatientes, la línea de implementación se circunscribe a la medición de las acciones normativas implementadas. Generalmente, no se va más allá e indaga sobre el funcionamiento práctico de las normas.

Es importante advertir en este punto que en el numeral 6.3.2 del AFP se determinó que el apoyo técnico del mecanismo de verificación estaría a cargo del Instituto Kroc. Por ello, los informes de Cinep y Cerac están guiados por sus metodologías de monitoreo y verificación, las cuales han demostrado que, en estricto sentido, carecen de elementos teóricos y conceptuales para el caso colombiano, debido a dos características importantes:

La primera, en sentido práctico, es la iniciativa Barómetro, desarrollada por el Instituto Kroc y que no responde a las realidades del país, por cuanto no fue creada específicamente para el caso; en su lugar, se acondicionó una herramienta elaborada con anterioridad. Esta cuestión establece una verificación errática del AFP y no permite evaluaciones claras para retroalimentar y corregir las desviaciones de los productos establecidos en el PMI (Puello-Socarrás y Martínez, 2021).

La segunda característica que se deriva de la anterior es la ausencia de una verificación de la implementación efectiva relacionada con estructuras funcionales —las que integran las IP—. En términos generales, para el periodo de implementación temprana del AFP las urgencias de los informes y del SIPO se enfocaron en alertar y resolver las acciones normativas y metodológicas.

El texto del AFP destaca de manera explícita e implícita el diseño organizacional y los ajustes institucionales como estructuras funcionales determinantes para “atender los retos que la paz demande, poniendo en marcha un nuevo marco de convivencia política y social” (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2018, p. 7) Sin embargo, estas dimensiones estructurales se mantienen teóricamente vacías y alejadas de los estudios sobre conflictos armados y paz, cuestión que impactaría de manera conceptual la metodología del mecanismo de verificación (véase el capítulo 1).

Sin la intención de eximir el mecanismo de verificación, es importante destacar que, la ausencia teórica y metodológica en la construcción del punto 2 desde una dimensión organizacional en lo que concierne a IP, impregnó la implementación de un sentido legalista. Cumplir con el acuerdo —para el mecanismo de verificación— se constituyó en un semáforo, mediante el cual se evalúa cada producto del PMI a partir de unas categorías.

Como era de esperarse, los informes del Instituto Kroc y de Cinep y Cerac, para el periodo de implementación temprana, evidencian un vacío total en relación con las necesidades específicas de verificación de las estructuras funcionales del punto 2, las cuales están integradas por las once IP. Las interpretaciones que se dan en la medida establecida sobre algunas de las IP, por ejemplo el SISEP, se relacionan con la creación a partir de acciones legales, normativas o legislativas y dejan de lado el análisis funcional y económico de las mismas.

Stricto sensu, el abordaje de la dimensión organizacional obliga al mecanismo de verificación a evaluar la estrategia metodológica y conceptual con la que hace la lectura en el cumplimiento de una disposición de manera general en el PMI. Su estrategia en el periodo 2017-2018 desconoce la importancia de la administración pública en el manejo de las contradicciones de una sociedad —intermedian entre la sociedad y el Estado— y su centralidad en el propósito de la construcción de paz de manera estable y duradera.

PERIODO DE GOBIERNO DE IVÁN DUQUE MÁRQUEZ (2018-2022)

Desde la campaña presidencial, la actividad política del sector que representaba Iván Duque —de extrema derecha— utilizó el AFP como una bandera para ascender en las encuestas y poder llegar al Gobierno. La mentira se consolidó como la estrategia de *marketing* político en torno a lo pactado en AFP, el rumor generó en la opinión pública un descontento —no es posible decir que generalizado— en torno a las posibles medidas que se iban a tomar en contra de los excombatientes. Dicha estrategia mostró su capacidad en los ejercicios democráticos del plebiscito y la consulta anticorrupción, los cuales se perdieron por decisión de la ciudadanía.

“Hacer trizas la paz” se convirtió en un discurso que se insertó en el imaginario de la sociedad. Si bien el candidato Iván Duque, en sus discursos solo planteaba reformas a lo acordado, su sector político abiertamente desconocía el Acuerdo y planteaba la necesidad de desmontarlo. Lo anterior fue determinante, no el único, para que la derecha se consolidara y ganara las elecciones presidenciales en 2018. Sin embargo, el escalamiento del AFP a un nivel constitucional, la presión internacional y el desarrollo de algunos puntos de la implementación temprana, que hacía inviable el desconocimiento por parte del Gobierno. Si bien sus acciones tendieron al estancamiento y al desconocimiento, no pudo hacerlo de frente ante la Nación, ni organismos internacionales.

De manera general, los cuatro años del gobierno de Duque implicaron una regresión para el Acuerdo. Ante la comunidad internacional se mencionaban acciones engañosas que simulaban la implementación del AFP, la realidad del país era otra, se desconoció el PMI y con ello el proceso de desarrollo de la estructura funcional que venía avanzando.

Para identificar los avances implementados en el periodo, se referencian las acciones normativas, lo sucedido con las IP, y, finalmente, las dinámicas de los ajustes institucionales a partir de los mecanismos de verificación establecidos por el AFP.

NORMATIVIDAD ASOCIADA A LAS IP DEL PUNTO 2 DEL AFP

De los objetivos que estructuran el punto 2 del AFP, el gobierno de Iván Duque promovió el avance normativo en uno de ellos, a saber, las garantías para el ejercicio de la oposición política a través de la Resolución 3134 de 2018, “Por medio de la cual se reglamentan artículos del estatuto de oposición”. Esta resolución pretende reglamentar aspectos del Estatuto de Oposición, entre ellos, el nivel de detalle específico sobre la presentación de la declaración política de los partidos que se declaran en oposición; la creación de un registro especial de partidos o movimientos políticos opositores; las sanciones por la no declaración de oposición; la modificación de la declaración política; especifica la distribución de los recursos percibidos por financiación al ejercicio de oposición; el acceso a los medios de comunicación social del Estado y los que hacen uso del espectro electromagnético y declaratoria de celeridad en el acceso a la información y documentación oficial del Estado. En materia normativa, los congresistas posesionados en el año 2018 quedaron con el propósito de avanzar en el 40 % de la normatividad faltante, que fue lo que quedó después del *fast track*. Se tramitaron cinco leyes, las cuales se configuran como el 4 % de avance durante los años de este mandato. Es evidente que, debido a sus características ideológicas, el gobierno Duque priorizó desde su política Paz con Legalidad, el regreso al tratamiento del conflicto armado desde una visión guerrerista, en la que el AFP no cabía dentro de los planes gubernamentales.

INFRAESTRUCTURAS PARA LA PAZ EN EL PERIODO DE IVÁN DUQUE MÁRQUEZ (2018-2022)

La estructura funcional que contiene las IP sufre desde la paz con legalidad una modificación en torno a las visiones que se traduce en las características

organizacionales. Se evidencia la transformación discursiva y organizacional de las IP, la política establecida desde el Gobierno estableció un discurso de paz, que iba en contravía muchas veces a lo acordado.

El organigrama presenta la estructura funcional de los avances realizados durante el periodo de gobierno de Iván Duque, en ella, se evidencian las modificaciones que el discurso de la paz con legalidad determinó y que afectó directamente las IP.

El objetivo 1 con relación a la IP denominada SISEP, determinante para la seguridad de excombatientes, se sustituye por una serie de medidas dentro de la que se destaca el Plan de Acción Oportuna, que su visión modifica los principios de seguridad humana, colectiva y preventiva que tenía la IP, desconociendo los establecido en el AFP.

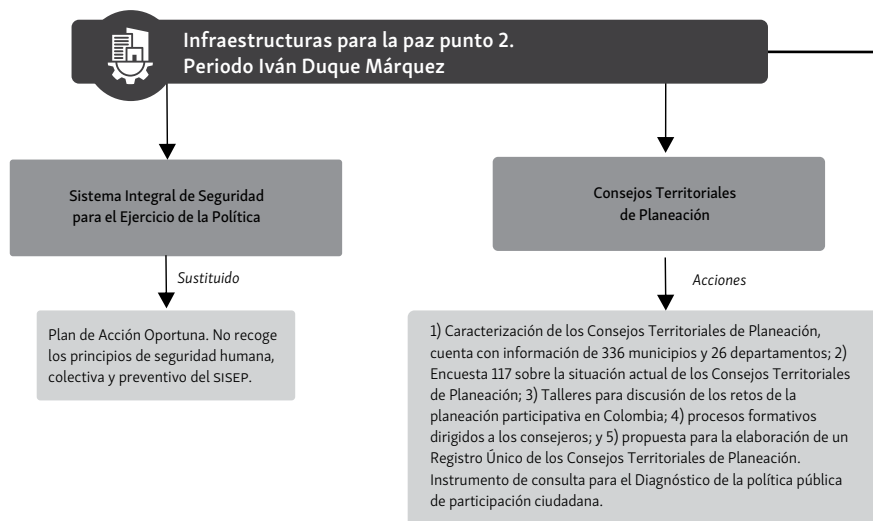
Con relación al objetivo 2, específicamente a la IP Consejos Territoriales de Planeación, se dio un mínimo avance, el cual se basó en el diseño de acciones de caracterización y formación a las IP territoriales. Se realizó también un instrumento de diagnóstico de la política de participación ciudadana.

Por su parte, el objetivo 3 en relación con la IP Tribunal nacional de garantías electorales y tribunales especiales seccionales, contempla la expedición de la Resolución 1638 de 2019 del Consejo Nacional Electoral. por medio de la cual se constituyen Tribunales Seccionales de Garantías o de Vigilancia para asegurar el normal proceso de las elecciones y la imparcialidad de los funcionarios públicos (CNE, 2019).

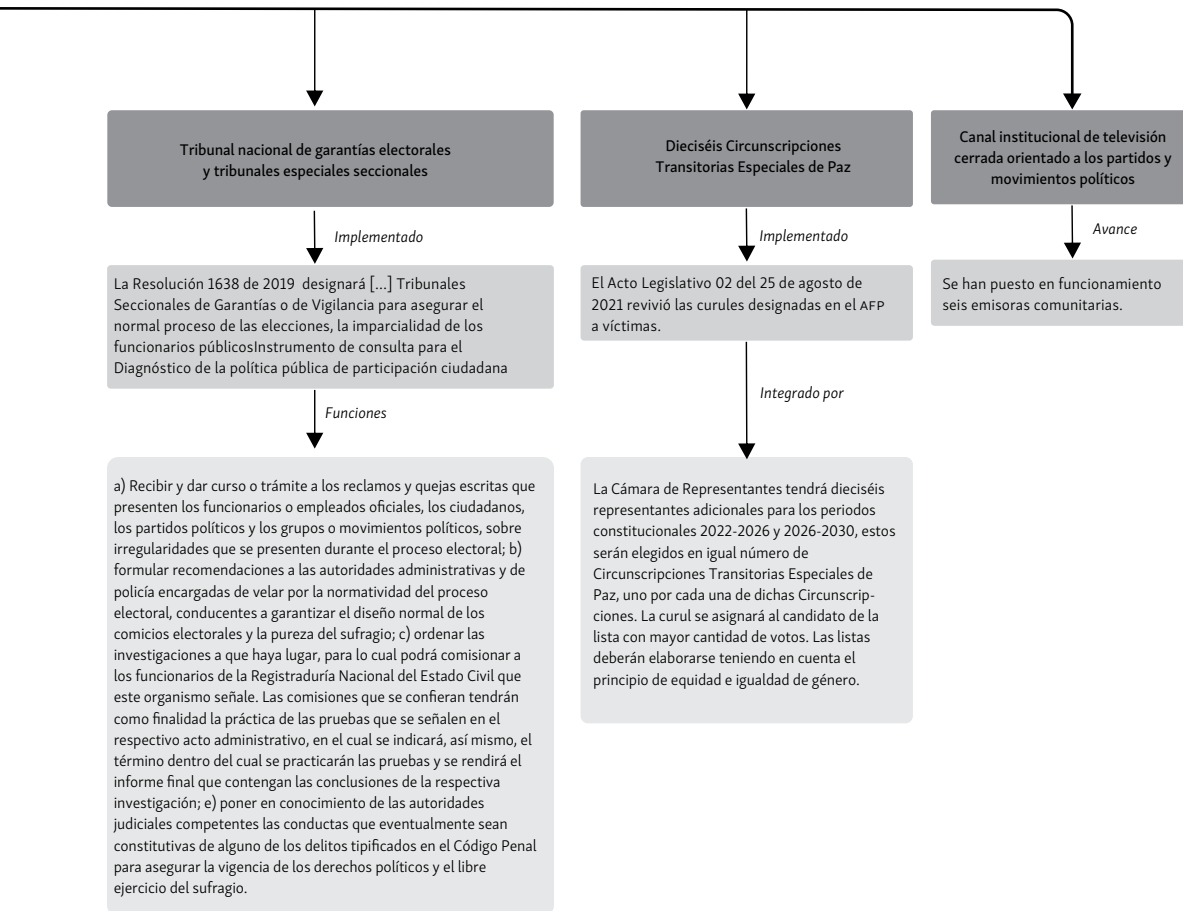
La IP de las dieciséis Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz son revividas por el Acto Legislativo 02 del 25 de agosto de 2021. La Cámara de Representantes tendrá dieciséis representantes adicionales para los periodos constitucionales 2022-2026 y 2026-2030, estos serán elegidos en igual número de Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, uno por cada una de dichas circunscripciones. La curul se asignará al candidato de la lista con mayor cantidad de votos. Las listas deberán elaborarse teniendo en cuenta el principio de equidad e igualdad de género.

Por último, con relación a la IP Canal institucional de televisión cerrada, orientado a los partidos y movimientos políticos, se ha establecido que se han desarrollado otras acciones como la puesta en funcionamiento de seis emisoras comunitarias.

Figura 3. Infraestructuras de paz contempladas en el punto 2 del AFP. Periodo de gobierno de Iván Duque Márquez



Fuente: elaboración propia.



BALANCE DE LA IMPLEMENTACIÓN EN EL PUNTO 2 DEL AFP, DESINTEGRACIÓN DEL AFP

Los cambios organizacionales que se deben tener en cuenta en este periodo no implican una modificación de la estructura administrativa de las entidades analizadas, sino un nuevo campo de acción al que deberán asignarse recursos en algunos casos humanos y, en otros, financieros. Los indicadores formulados para la verificación del avance de los compromisos en el periodo analizado anteriormente y este son similares, así las cosas, en la tabla 9 se presentan los principales cambios de algunas entidades, dejando a un lado los expuestos en el aparte anterior, dividida en los tres pilares del punto 2.

Tabla 9. Estado de la implementación del punto 2 del AFP según el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO)

Objetivo	Entidad	Obligación
Garantías para el ejercicio de la oposición política	Ministerio del Interior	Fortalecimiento del Programa de protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos (87,73 %).
	Fiscalía General de la Nación	Formulación de una estrategia de fortalecimiento de las capacidades investigativas y de judicialización para procesar a quienes atenten contra quienes ejercen la política (100 %).
	Oficina del Alto Comisionado para la Paz	Comisión de seguimiento y evaluación del SISEP creada y en funcionamiento (100 %). Instancia de alto nivel para la puesta en marcha del Sistema de Seguridad para el Ejercicio de la Política creada y en funcionamiento (75 %). Informes de rendición de cuentas presentados (75 %). Comité de impulso a las investigaciones por delitos contra líderes de movimientos y organizaciones sociales y defensores de DD. HH. en funcionamiento. (75 %). SISEP con medidas especiales para las mujeres (50 %).
Mecanismos para la participación ciudadana	Ministerio del Interior	Estrategia de promoción para la participación equilibrada de hombres y mujeres en instancias de participación ciudadana, partidos y movimientos, implementada (200 %). Plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia, diseñado e implementado (75 %). Plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia con pertinencia cultural diseñado e implementado (75 %). Mecanismos de control y veedurías ciudadanas que se prevean con participación de mujeres, implementados (66,67 %).

Objetivo	Entidad	Obligación
Mecanismos para la participación ciudadana	Departamento Administrativo de la Función Pública	Pueblos y comunidades étnicas formados en temas de control social y veedurías (138 %). Plan de formación a veedores con pertinencia cultural, diseñado e implementado (88,24 %). Plan nacional de formación de veedores, actualizado e implementado (86,49 %). Sistema de rendición de cuentas con mecanismos de rendición de cuentas estipulados en el punto 6.1.5, diseñado e implementado (80,95 %).
Mecanismos para la participación ciudadana	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Espacios transmitidos a través de los servicios de radiodifusión sonora (398,28 %). Espacios en emisoras que hacen parte de la RTVC destinados a la divulgación de los contenidos propios de los pueblos étnicos (155 %). Producciones del servicio de radio comunitaria y de interés público de los pueblos étnicos con contenido orientados a fomentar contenidos de paz con financiación para la producción y la divulgación (140 %). Producciones del servicio de radio comunitaria y de interés público de las mujeres pertenecientes a los pueblos étnicos con contenidos orientados a fomentar contenidos de paz con financiación para la producción y la divulgación (140 %). Convocatorias abiertas de radios comunitarias, con énfasis en las zonas más afectadas por el conflicto armado (100 %). Plan de capacitación técnica de trabajadores y trabajadoras de los medios comunitarios, y la formación y capacitación de comunicadores y comunicadoras y de operadores y operadoras de medios de comunicación, diseñado e implementado; con enfoque de género (100 %). Estímulos asignados, a través de concursos públicos y transparentes, a la financiación para la producción y divulgación de contenidos orientados a fomentar la cultura de paz con justicia social y reconciliación por parte de los medios de interés público y comunitarios (100 %). Porcentaje de convocatorias de radio comunitarias abiertas específicas para la adjudicación de emisoras para pueblos étnicos que han sido diseñadas con criterios diferenciadores acordados conjuntamente y desarrolladas con pueblos étnicos (100 %). Trabajadores y trabajadoras, comunicadores y comunicadoras y operadores y operadoras de los medios comunitarios de los pueblos étnicos que reciben capacitación técnica adecuada culturalmente (100 %).
	Oficina del Alto Comisionado para la Paz	Consejo Nacional de paz, reconciliación y convivencia creado y en funcionamiento (62,50 %).

Objetivo	Entidad	Obligación
Medidas para una mayor participación en la política nacional, regional y local	Ministerio del Interior	Programa de liderazgo político y social para miembros de partidos y organizaciones sociales, con especial énfasis en poblaciones más vulnerables como población campesina, mujeres, minorías religiosas, pueblos y comunidades étnicas y población LGBTI, implementado (254 %). Programas de liderazgo político y social para miembros de partidos y de organizaciones sociales implementados (157,35 %). Campañas de información, capacitación, pedagogía y divulgación, que estimulen la participación electoral a nivel nacional y regional realizadas (100 %). Campañas de prevención de conductas que atenten contra la transparencia de los procesos electorales realizada (100 %). Documento normativo en donde se definan y se desarrollen las reglas especiales para las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la elección de dieciséis Representantes a la Cámara, definido (100 %).
	Registradora Nacional del Estado Civil	Porcentaje de documentos de identificación de la población identificada, tramitados (100 %). Campaña nacional de cedulação masiva, con prioridad en las zonas marginadas de los centros urbanos y en las zonas rurales, particularmente en las más afectadas por el conflicto y el abandono, previendo medidas para facilitar el acceso a esta campaña por parte de las mujeres rurales (100 %). Documento de auditoría técnica al censo electoral entregado (50 %)

Fuente: SIIPO (2022).

La tabla plantea que para el periodo de Iván Duque los indicadores en el marco del punto 2 del AFP establecían unos porcentajes en los que trece de las acciones se encontraban por debajo del 100 %, sin embargo, las mismas están por encima del 60 % y veinte indicadores se encuentran en el 100 % de implementación o por encima de este porcentaje.

Sin embargo, en el informe publicado en agosto de 2022, el Cinep y el Cerac establecieron que solo el 41,18 % de los 8 indicadores había tenido un progreso. En términos específicos, “el 28 % de las disposiciones del punto 2 se encuentran sin dar inicio, el 45 % apenas muestran un estado mínimo de implementación, 14 % se encuentran en estado intermedio y en solo el 14 % se observa un nivel completo de realización” (Cinep y Cerac, 2022, p. 34). No se toma como referencia de manera general este informe, por cuanto los avances que se muestran en el periodo el 2021-2022 son mínimos y, en términos explicativos, el décimo informe cuenta con más claridades (véase la tabla 10).

Tabla 10. Resumen del décimo informe de Cinep y Cerac sobre el punto 2 del AFP (octubre de 2021)

Objetivo	Subtema	Estado (agosto de 2021)	Balance
Garantías para el ejercicio de la oposición política	Garantías de seguridad para el ejercicio de la política	Reglamentación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) e instancias que le componen.	La implementación del SISEP estaba pendiente. Faltaba el Sistema de Planeación, Información y Monitoreo Institucional; la Comisión de Seguimiento y Evaluación de Desempeño y el Comité de Impulso a las Investigaciones.
	Derechos y garantías para el ejercicio de la oposición	Promulgación del Estatuto de la Oposición.	Problemas: ver la oposición como un grupo homogéneo y cohesionado y no aclarar si el voto en blanco es vinculante en la elección de las mesas directivas.
Mecanismos para la participación ciudadana	No se ha implementado completamente subtema	Afecta el fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales, sus plataformas e instancias de participación, tampoco brinda mayores garantías a la protesta social, con lo cual se afecta la participación ciudadana en asuntos públicos y conlleva la estigmatización. No hay avances en un proyecto de ley que aumente las garantías y la promoción de la participación ciudadana.	
Medidas para una mayor participación en la política nacional, regional y local	CTEP	El incumplimiento de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP) (2019, 2020, 2020b).	Importante aprobación, sin embargo, faltan los enfoques territoriales para que se representen verdaderamente las regiones afectadas por el conflicto.
	Reforma al Código electoral	Aprobación del nuevo Código Electoral, estaba en revisión por parte de la Corte Constitucional elecciones de 2022.	La modernización se ve afectada al no existir una reforma política.
	Consejos Territoriales de Paz	Reactivación del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia. Se presentó ante la Presidencia de la República su plan de acción 2020-2021 en el que incluía los Consejos Territoriales de Paz.	Funcionamiento limitado en algunos municipios. Limitaciones presupuestales a mediano y a largo plazo. Un modelo común en los planes de acción sin entender las dinámicas territoriales.

Fuente: Cinep y Cerac (2021).

Como se observa, el décimo informe de Cinep y Cerac presenta un panorama temático, en el que se hacen balances descriptivos sobre la realidad de cada uno de los objetivos desde sus avances. Para este punto, se alejan de las categorías utilizadas anteriormente.

En términos generales, las descripciones y recomendaciones en cada uno de los objetivos estructurantes del punto reconocen la existencia formal de acciones normativas que dieron cuerpo —formal— a desarrollos organizacionales y ajustes institucionales. De igual manera, plantea que el funcionamiento de las IP se ha visto limitado en su sentido práctico debido a la ausencia de nuevas estructuras necesarias, a la ausencia de recursos y también al vacío participativo. Cuestión que dista de manera significativa de lo expresado por el SIPO en términos porcentuales de los avances de cada uno de los indicadores expuestos.

Por su parte, el Instituto Kroc hace un balance intermedio en torno a la implementación desarrollados en el punto 2 en su sexto informe comprensivo. Reconoce avances que han impulsado principalmente las autoridades locales, organizaciones sociales, cooperación internacional y las alianzas con algunas entidades del Estado, especialmente en temáticas de cultura política, democracia y medios de comunicación. Sin embargo, también plantea que algunos indicadores se mantienen atrasados, otros estancados y algunos han retrocedido, sobre todo los que apuntan a la apertura democrática, promoción de la reconciliación y las garantías para la movilización y la protesta pacífica (Instituto Kroc, 2022).

Tabla 11. Resumen del informe de ejecución del punto 2 del AFP, Instituto Kroc (julio de 2022)

Objetivo	Subtema	Estado (mayo de 2018)	Balance
Garantías para el ejercicio de la oposición política	Garantías para la oposición política	Sin avance	Sin avance
	Garantías de seguridad y protección para el ejercicio de la política (líderes sociales y defensores de derechos humanos)	Sin avance	Sin avance

Objetivo	Subtema	Estado (mayo de 2018)	Balance
Mecanismos para la participación ciudadana	Garantías para la participación ciudadana	Sin avance	Carencias y limitaciones en la implementación de las garantías a la protesta pacífica, para la participación de organizaciones y movimientos sociales y la reconciliación por violaciones a los derechos humanos en el Paro Nacional.
	Garantías para la movilización y la protesta	Sin avance	
	Medios de comunicación para ciudadanos, partidos y movimientos políticos	El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones entregó catorce estímulos para financiar contenidos sonoros a emisoras comunitarias y de interés público bajo un enfoque étnico y de género.	El Gobierno nacional no ha garantizado el acceso a televisión pública nacional para organizaciones y movimientos sociales.
	Consejos Nacionales y Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia	Los CTPRC ejecutaron su mandato promoviendo la paz territorial y la paz con las mujeres, las personas LGBTI y los pueblos étnicos.	El CNPRC y los CTPRC presentaron dificultades a causa de factores externos e internos.
	Control y veeduría ciudadana	El Gobierno nacional dinamizó el Sistema de Rendición de Cuentas del Acuerdo de Paz (SIRCAP).	Se debe fortalecer la rendición de cuentas como escenario de diálogo, intercambio y mejora continua de la gestión pública, asegurando la incorporación efectiva del enfoque de género en cada acción.

Objetivo	Subtema	Estado (mayo de 2018)	Balance
Mecanismos para la participación ciudadana	Planeación democrática y participativa	Plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías y observatorios de transparencia avanzó.	Contiene metas bajas y un componente pedagógico que le dificulta complementarse adecuadamente con el Plan Nacional de Formación a Veedores.
Medidas para una mayor participación en la política nacional, regional y local	Medidas de acceso al sistema político y condiciones de igualdad	Sin avance	Sin avance
	Promoción de la participación electoral	Sin avance	Sin avance
	Transparencia electoral	Sin avance	Sin avance
	Cultura política democrática y participativa	Sin avance	Sin avance
	Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP)	Cinco años después de la firma del Acuerdo, se aprobaron las CTEP, con enfoque de género, étnico y territorial.	Acción de tutela definida por la Corte Constitucional en mayo de 2021, las CTEP se dieron por aprobadas.
	Participación política y ciudadana de la mujer	Escuela de Nuevos Liderazgos en Cultura Democrática, la Escuela de Liderazgos Sociales y Derechos Humanos, el Programa “Más Mujeres, Más Democracia” y la Escuela de Participación Política para Mujeres, junto a campañas de cedulação masiva con enfoque territorial, étnico y de género.	Estas escuelas se han limitado a escenarios virtuales, por cuenta de la pandemia, ratificando las brechas digitales de las personas beneficiarias. Los programas de formación liderados por el Ministerio del Interior, la asignación de metas de mínima cuantía. Se impulsó de forma constante, entre 2017 y 2021, jornadas de cedulação a población vulnerable.

Fuente: Instituto Kroc (2022).

En la tabla II, se presenta un panorama de la situación en la que queda el punto 2, en términos de avances desarrollados. Como se observa, hay algunas acciones específicas, pero los grandes temas importantes quedan rezagados.

En aspectos estructurales, la implementación del punto continúa con la persistencia en el no cumplimiento de compromisos centrales. La reforma político-electoral es el primer caso, teniendo en cuenta las recomendaciones de la Corte Constitucional, que exhorta al Congreso a avanzar. La planeación participativa y las garantías a la participación de las mujeres es el segundo caso; sobre este aspecto, no se avanzó en las reformas a la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo ni se han definido medidas que garanticen la participación de las mujeres (Instituto Kroc, 2022).

Los dos informes (el del Instituto Kroc y el de Cinep y Cerac) reconocen algunos avances en términos formales en el periodo de Duque, sin embargo, también plantean que el punto 2 es uno de los más relegados en el proceso de implementación. Aspectos relevantes como las movilizaciones sociales que iniciaron desde 2019 y finalizaron con el estallido social en 2021, demuestran las pocas garantías a la protesta social —que debía atender el punto en cuestión—; los asesinatos de líderes sociales y políticos, además de excombatientes, ponen en evidencia también las pocas medidas que se han desarrollado respecto a la protección para el ejercicio de la política.

La implementación del punto en materia de la estructura funcional IP es modificada y relegada a medidas desde la visión guerrillerista del Gobierno. La atención a la diferencia política es a través del enemigo interno, el cuidado de líderes y excombatientes se relega al trabajo individual y colectivo de las organizaciones. Se avanza en las CTEP, sin embargo, esto se da por una tutela, no por acciones de Gobierno.

TRAYECTORIAS, CONTINUIDADES Y RUPTURAS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS IP EN EL PUNTO 2 DEL AFP

Los datos presentados en los dos primeros apartados del capítulo presentan un panorama sobre la realidad en cuanto a la implementación de la estructura funcional necesaria que daría el espacio a iniciar nuevas formas de relacionamiento en el ámbito de la participación política en Colombia. Dos momentos previstos en el PMI se configuran también como las rupturas en el proceso de implementación, la primera, en la implementación temprana se evidencia un inicio al desconocimiento de lo pactado; la segunda, en el momento de diseño de políticas y acciones se observa un proceso de desconocimiento de lo acordado.

El periodo del gobierno de Juan Manuel Santos (2016-2018) dio un impulso inicial a la implementación de la estructura institucional. Si bien se propiciaron varios debates con relación a leyes, reformas normativas y demás aspectos necesarios, el periodo evidencia la tendencia hacia la simulación y el desconocimiento de lo pactado, que como lo ha denominado el profesor Estrada, se dirigía a la perfidia.

El ingreso al poder en 2018 de la agenda del uribismo dio lugar a un estancamiento casi general en la implementación del punto 2 del AFP. Se desconoció de facto el Acuerdo y salió de la agenda política, como se puede evidenciar en su plan nacional de diseño. El Gobierno desatendió todos los aspectos del punto. Por tanto, las IP se estancaron y se dio pie a un proceso de simulación.

Las instituciones para tener en cuenta en este periodo no implican una modificación a la estructura administrativa de las entidades analizadas, sino un nuevo campo de acción al que deberán asignarle recursos en algunos casos humanos y en otros financieros; los indicadores formulados para la verificación del avance de los compromisos en el periodo analizado anteriormente y este son similares, así las cosas, a continuación, en la tabla 12 se presentan las principales acciones de implementación que describen.

Tabla 12. Comparación de las IP en los dos periodos

Institución	Juan Manuel Santos	Observaciones	Iván Duque Márquez	Observaciones
Comisión de lineamientos del estatuto de garantías para partidos y movimientos políticos de oposición	Instalada el 31 de agosto de 2016. Hasta la entrega de lineamientos en noviembre del mismo año. Insumos para el diseño de la Ley 1909. Estatuto de oposición política.	Se desarrolla en términos normativos	Sin avance	N/A
Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política	Se creó el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) mediante el Decreto Ley 895 de 2017.	Implementada	Se sustituye por el Plan de Acción Oportuna. No recoge los principios de seguridad humana, colectiva y preventivo del SISEP.	Se modifica lo acordado.

Institución	Juan Manuel Santos	Observaciones	Iván Duque Márquez	Observaciones
Comisión de Diálogo con voceros y voceras de las organizaciones y movimientos sociales más representativos	Se realizó el evento de carácter nacional los días 30 y 31 de marzo de 2017. Teniendo en cuenta una participación previa de alrededor de 1500 personas en 6 foros regionales, realizados entre el 22 y el 25 de marzo del mismo año. Se desarrollaron las propuestas para las garantías de participación ciudadana en la política.	En el periodo no se presentó ningún proyecto de ley relacionado con	Sin avance	N/A
Comisión especial, análoga en sus funciones a la dispuesta en el 2.2.1	La comisión se reunió con el Gobierno los días 19 y 20 de abril de 2017, y manifestando la importancia de participar en el diseño de la ley estatutaria de garantías y promoción de la participación ciudadana y de movilización. Se desarrollaron los lineamientos para una ley estatutaria de garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales y para la movilización y la protesta social.	los objetivos de estas dos infraestructuras de paz. Los proyectos han ido encaminados a restringir la protesta y la movilización social.	Sin avance	N/A

Institución	Juan Manuel Santos	Observaciones	Iván Duque Márquez	Observaciones
Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia	Se modificó la Ley 434 de 1988 con el Decreto 885 de 2017, con el cual el Consejo acomodó sus funciones para atender el AFP.	N/A	Sin avance	N/A
Veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia	Sin avance	N/A	Sin avance	N/A
Consejos Territoriales de Planeación	Sin avance	N/A	Se realizan las siguientes acciones: 1) Caracterización de los Consejos Territoriales de Planeación, cuenta con información de 336 municipios y 26 departamentos; 2) Encuesta sobre la situación actual de los Consejos Territoriales de Planeación; 3) Talleres para discusión de los retos de la planeación participativa en Colombia; 4) procesos formativos dirigidos a los consejeros; y 5) propuesta para la elaboración de un Registro Único de los Consejos Territoriales de Planeación. Instrumento de consulta para el Diagnóstico de la política pública de participación ciudadana.	No hay un avance real en esta infraestructura, se dan unos gastos de dinero que no contribuyen a la ejecución los objetivos de la infraestructura.

Institución	Juan Manuel Santos	Observaciones	Iván Duque Márquez	Observaciones
Tribunal nacional de garantías electorales y tribunales especiales seccionales	Sin avance	N/A	La Resolución 1638 de 2019 designará Tribunales Seccionales de Garantías o de Vigilancia para asegurar el normal proceso de las elecciones, la imparcialidad de los funcionarios públicos.	Implementado
Misión electoral especial	Se conformó en enero de 2017 y sesionó durante tres meses. Produjo recomendaciones en cuanto a: arquitectura electoral; reforma al sistema electoral; y financiación política, con el objeto de contribuir en la reforma política electoral.	El proyecto fue archivado	Sin avance	N/A
Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz	Sin avance	N/A	El Acto Legislativo 02 del 25 de agosto de 2021, revivió las curules designadas en el AFP a víctimas.	Implementado por decisiones de la Corte, no por iniciativa gubernamental.
Canal institucional de televisión cerrada orientado a los partidos y movimientos políticos	Sin avance	N/A	Se han puesto en funcionamiento seis emisoras comunitarias.	No representa los objetivos del Acuerdo.

Fuente: elaboración propia

En los dos periodos de implementación es posible establecer una trayectoria de declive, debido a algunas características que se presentan a continuación.

En un primer momento y desde la lectura de lo propuesto en el AFP, las once instituciones contribuyen en la ampliación de la democracia colombiana, a partir de la inclusión y la protección de nuevas fuerzas políticas que tengan diversidad de formas y visiones de solucionar los grandes problemas nacionales. En el segundo momento, el periodo en el que Juan Manuel Santos estuvo en la Presidencia de la República, se evidenció un impulso inicial a los debates normativos necesarios para la implementación de las instituciones. Las que debían realizar propuestas y que su carácter era transitorio desarrollaron su trabajo, además por medio de la normatividad necesaria se desarrollaron dos instituciones que modificarían la burocracia estatal y entrarían a ser parte importante en el proceso de implementación (SISEP y CNPR).

Sin embargo, también es posible establecer que varios de los acuerdos establecidos en el punto 2, se comenzaron a incumplir, en lo que tiene que ver con las instituciones. Se comenzó a evidenciar el futuro de lo pactado, dos características reflejaron esto: la primera, la tendencia a la insidia por parte del Gobierno, y, la segunda, la desfinanciación del punto, que se evidenciaba en el plan nacional de diseño.

Como se observa en el contraste entre el cuadro de las once instituciones propuestas en el Acuerdo, solo seis tuvieron trámite, esto sin evaluar su funcionamiento y cumplimiento de su misionalidad, siendo dos de ellas —SISEP y CNPR— las más importantes.

El tercer momento marca el punto de quiebre final en torno a la implementación de las instituciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos del punto 2 del AFP, la llegada al poder del proyecto uribista por medio de Iván Duque Márquez. La temática relacionada con el punto 2 no formaba parte los intereses del Gobierno, por tanto, las instituciones quedaron relegadas a un segundo plano. Se inició un periodo de simulación en el que no se impulsó la implementación real, sino que se asignaron metas a diferentes entidades, pero esto no permitió el cumplimiento de los objetivos estratégicos del Acuerdo.

Como se evidencia en la tabla 12, la cantidad de infraestructuras implementadas es menor (cuatro), sin embargo, es importante establecer que no es por intención del Gobierno, sino por fallos judiciales o iniciativas de otros poderes del Estado. La trayectoria de implementación desde el año 2016 hasta la actualidad demuestra una tendencia negativa: si bien lo pactado fue lo mínimo para la ampliación democrática colombiana, su implementación ha sido peor.

La perfidia y el incumplimiento se establecen como un marco general que inició desde el gobierno de Juan Manuel Santos y se acentuó de manera exponencial con el gobierno de Iván Duque Márquez.

Finalmente, los dos gobiernos dejaron preguntas irresueltas en el proceso de implementación, es claro que los intereses desde el inicio de la implementación se enfocaron a lograr la desmovilización de la guerrilla, desconociendo no solo la infraestructura necesaria para el punto 2, sino el AFP en su totalidad.

Esto responde, como lo plantea Espinosa Macías (2020), a las características del régimen político, que obstaculizan la apertura democrática con el objetivo de preservar la dominación por parte de las élites políticas y económicas. Estos juegos de simulación, que tienen que ver con las relaciones de poder imperantes, han establecido la continuidad de un régimen político excluyente, por cuanto sus principales características continúan.

En consecuencia, el Gobierno ha profundizado su visión contrainsurgente, llevando la visión de amigo-enemigo, no solo a los grupos armados emergentes después del acuerdo, sino también a la sociedad colombiana, que a través de diferentes movilizaciones se ha manifestado y ha recibido un tratamiento de guerra. Las formas locales de democracia continúan siendo relegadas al sistema político electoral, se siguen desconociendo y la única forma de existencia es a partir de la absorción en las elecciones. Se fortalecen las élites regionales y nacionales y de manera descarada se incrustan en todos los escenarios del Estado colombiano, definiendo la política nacional a partir de sus propios intereses. En síntesis, se ha gestado una fuerte división social, la sociedad se encuentra parcializada en distintas visiones, no se ha construido una identidad nacional que incluya a toda la sociedad civil.

SUPERESTRUCTURAS DE PAZ

Una vez examinada la estructura social y económica de la implementación del Acuerdo de paz en su punto 2 a partir de las relaciones de los distintos actores que soportan las superestructuras como base ideológica de la sociedad, se analiza el proceso de implementación de las estructuras organizacionales, tomando como base la agenda política y pública del AFP desde 2017. En ese sentido, se confirma que las infraestructuras de paz no se representan a través de un modelo estático, cada infraestructura es dinámica, al involucrar al Estado, a las partes del conflicto y actores armados y sociales que crean espacios interconectados e institucionalizados, con responsabilidades asignadas de acuerdo con su rol (Pfeiffer, 2014).

Para poder apreciar el compromiso de la dupla sociedad-Estado en la implementación de la paz en un horizonte a largo plazo, se argumenta que las infraestructuras de paz deben mantener un enfoque integral sin desconocer las discusiones intelectuales y las declaraciones de política internacional. Igualmente, se deben priorizar las dinámicas sistemáticas a partir del contexto del desarrollo del conflicto en donde se aborden aspectos emocionales y psicológicos, dimensiones fundamentales para la transformación de un conflicto prolongado en un proceso de paz (Lederach, 1997).

Desde otra perspectiva, de acuerdo con lo postulado por Richmond (2006), identificado como uno de los académicos más destacados en la conceptualización de la paz, expone que las infraestructuras de paz deben evolucionar hacia una paz liberal como resultado de la sinergia entre teoría y práctica, con el propósito de lograr la instauración de la democracia, con una fórmula de consolidación institucional que promueva la estabilización y la construcción de paz.

AGENDA POLÍTICA QUE INFLUYÓ EN LA IMPLEMENTACIÓN ORGANIZACIONAL

Si bien el 11 de octubre de 2017, mediante el Acto Legislativo 02 de la Corte Constitucional, el AFP fue blindado jurídicamente y quedó explícito que en los tres siguientes periodos presidenciales se debe respetar el mandato del Acuerdo, es necesario comprender que el significado de la paz es integral, en cuanto contempla la visión de los distintos territorios del país en aspectos culturales como la religión y la etnia, el concepto de un Estado moderno, las dicotomías de orden político y social y, particularmente, cómo ha evolucionado la forma de entender la convivencia, la diferencia y el reconocimiento de la vida como acuerdo fundamental. Por esto, las dinámicas organizacionales no son exclusivas de la agenda de política pública, es decir, intervienen otros actores de diversa naturaleza que incentivan el desarrollo de una infraestructura de paz.

El marco normativo del AFP es lo suficientemente robusto y claro tanto en el lenguaje de planeación como en el de política pública y financiamiento, esto se materializa en el Plan Marco de Implementación acompañado del documento CONPES 3932 de 2018. Sin embargo, la implementación del gobierno de Iván Duque Márquez, pregonada bajo el marco de *paz con legalidad*, dejó en evidencia un ejercicio de simulación, tal como se expresa en un estudio realizado por el Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO, 2019). Se trató de una falsedad al documento CONPES y un incumplimiento al excluir el principio de la integralidad en la implementación y desconocer la naturaleza jurídica del acuerdo.

Esta tesis se argumenta en los siguientes reportes:

- Los asesinatos son la amenaza más grave para el proceso de paz: ONU:

La inseguridad que enfrentan los excombatientes, las comunidades, los defensores y defensoras de derechos humanos y líderes y lideresas sociales es la mayor preocupación, sobre todo porque a pesar de la pandemia han continuado los asesinatos. (*El Tiempo*, 2020)

- Las recomendaciones de la Comisión de la Verdad en su informe final:

Entre las recomendaciones consignadas en el informe están: Implementar el Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y defensoras de derechos humanos, garantizar una respuesta efectiva por parte de la Unidad Nacional de Protección a las solicitudes de protección individuales y colectivas, Brindar garantías con enfoque diferencial para los líderes y lideresas, defensores y defensoras de derechos humanos, excombatientes, así como la oposición política y social y avanzar en un Estatuto de derechos y garantías para las organizaciones y movimientos sociales. (*El Tiempo*, 2022)

- Estado de cosas inconstitucionales para los firmantes de paz

El derramamiento de sangre es de tal magnitud que el poder judicial en cabeza de la Corte Constitucional, vía acciones de tutela, y ante la vulneración masiva y sistemática de derechos fundamentales a firmantes de paz se vio obligada a decretar en enero de este año un fallo hito de estado de cosas inconstitucional (ECI) y dictó múltiples órdenes a entidades del Estado en cabeza del gobierno del presidente Duque para que cumplieran el Acuerdo de Paz de manera integral y, en especial, todo lo relacionado en materia de seguridad, protección y no estigmatización. (*El Espectador*, 2022)

- La Corte Constitucional ratifica que hay una violación masiva de derechos a exintegrantes de las FARC.

La Corte Constitucional rechazó una solicitud de nulidad con la que varias instituciones del Estado durante el gobierno Duque pedían tumbar el fallo que declaró que existe una violación masiva de derechos fundamentales a los ex miembros de las FARC. El alto tribunal se mantiene en que hay un estado de cosas inconstitucional en la protección de los excombatientes. (*El Espectador*, 2022)

Esto comprueba el silencio legislativo del gobierno de Duque, sin embargo, en la Corte Constitucional se tomaron importantes decisiones relacionadas con el funcionamiento político, en las que se resalta el reconocimiento de las curules de paz. Aun cuando se afirma que iniciativas como estas son necesarias para fortalecer la democracia, algunas intentan desarrollar el punto 2 del AFP, identificado como uno de los puntos que menos avance ha mostrado, dada la resistencia de la oposición a los cambios deseables de una paz duradera.

Si bien en Colombia la implementación de política pública obedece a factores burocráticos que limitan la su fluidez, se hace necesario disminuir la brecha entre los objetivos generales de la política y sus resultados finales. En efecto, al tener en cuenta la complejidad y dificultad del proceso tanto de formulación como de ejecución de política, se deben resolver las deficiencias del aparato del Gobierno en términos de capacidad y autonomía. El clásico enfoque *top-down* de Sabatier (2006), para implementación de política consiste en ejecutar una ley proveniente del cuerpo legislativo, cuya importancia recae en el enfoque del imperativo legal, descrito por Rein y Rabinovitz (1978) como el precepto que los encargados de la implementación deben abordar en cuanto al resultado del proceso legislativo y por consiguiente, asumir que el funcionario público obedece la ley tal como ha sido formulada, teniendo en cuenta la viabilidad y coherencia que rigen la actividad de la política pública, que en síntesis, es un anuncio acercado de que una decisión correcta de la formulación política pública garantiza su éxito.

En este contexto, resulta pertinente acudir a la hipocresía organizada, concepto definido por Brunsson (2003) como una respuesta de individuos y organizaciones que se encuentran en conflicto en torno a sus valores e ideas, en tanto las decisiones se alejan de las acciones. Teóricamente, una decisión es un indicativo de una acción, sin embargo, la realidad no siempre refleja esa correlación directa, dadas las discrepancias y contradicciones de los individuos y organizaciones, y es allí en donde surge la hipocresía. En esa dirección, el supuesto de estar satisfaciendo aparentemente las demandas surgidas al interior del conflicto y de las acciones de mayor fuerza en una dirección, incluso con la presión latente de la oposición, facilita mantener la legitimidad de organizaciones, ubicando la hipocresía como un mecanismo de desacople para responder a los diferentes

grupos de audiencias con diversos intereses y objetivos con discursos orientados a calmar los ánimos y voluntad de solucionar problemas. Brunsson considera que la hipocresía organizacional en el sector público provee las razones para comprender las inconsistencias entre el discurso, la decisión y la acción y causa deslegitimización institucional ante la sociedad.

A cinco años de la firma del AFP, se evidencia a noviembre de 2021 la baja implementación de forma completa, siendo los mecanismos de implementación, verificación y refrendación el punto con mejor resultado, al presentar el 58 % de disposiciones implementadas, en contraste con la Reforma Rural Integral con tan solo el 5% de implementación completa. En síntesis, de las quinientas ochenta y siete disposiciones generales, el 30 % se han implementado de forma completa, el 19 % en nivel intermedio, el 37 % en grado mínimo y el 15 % no iniciadas (Instituto Kroc, 2022).

CONCLUSIONES

La estructura burocrática definida en el texto del AFP para el punto 2 se integró por once IP, siete diseños organizacionales y cuatro ajustes institucionales, que se configuran como dispositivos que establecerían una nueva forma de relacionamiento entre la sociedad y el régimen político, lo que permitiría la participación política de la sociedad en los asuntos públicos. Los dispositivos permiten la eliminación gradual de rasgos históricos de la democracia colombiana, exclusión, persecución, asesinato político, corrupción electoral, abriéndola a escenarios para el debate acerca de los grandes problemas nacionales, desde posiciones diferentes a las impuestas por las élites económicas y políticas.

Entre los principales impactos que las instituciones ejercerían en el régimen político está la modificación de la relación Estado-sociedad a partir de la violencia, que abriría la democracia a la inclusión de fuerzas diferentes que históricamente han estado arraigadas en los territorios (Espinosa Macías, 2020). Esta modificación permitiría dejar en el pasado rasgos históricos de la democracia colombiana, como lo son la exclusión, la persecución, el asesinato político, la corrupción electoral, y crearía escenarios para el debate acerca de los grandes problemas nacionales, desde posiciones diferentes a las impuestas por las élites económicas y políticas.

En términos específicos del objetivo 1, la Comisión de lineamientos del estatuto de garantías para partidos y movimientos políticos de oposición reconoce la existencia de un disidente político en el escenario democrático y le ofrece garantías para la expresión de sus ideas. Esta cuestión desmontaría en alguna medida la

visión contrainsurgente del Estado en su relación con actores que discrepen de sus posturas, lo cual impactaría una de las principales características que históricamente ha producido la guerra, resultado de la lucha anticomunista impulsada por Estados Unidos y que los gobiernos colombianos han asumido como propia (Espinosa Macías, 2020).

Por otro lado, el SISEP comprende las dinámicas de violencia existentes en los procesos de transición y pretendería asumir el cuidado de una nueva fuerza política, lo cual, en términos de impactos, reduciría la exclusión histórica generada, y así minimizaría la posibilidad de regresar a un escenario de guerra.

Con relación al objetivo 2, las cinco instituciones definidas en el texto reconocen la importancia de las organizaciones de la sociedad civil en todos los niveles y asumen la necesidad de hacerlos partícipes de las decisiones en los asuntos públicos. Esto impacta directamente el desconocimiento histórico que ha caracterizado a la democracia representativa, además de brindar algunos elementos que cierran la puerta a que siempre sean las élites económicas y políticas las que decidan en el nivel nacional y local (Espinosa Macías, 2020).

Por su parte, el objetivo 3 con las cuatro infraestructuras influye en las características del régimen político a partir del control a las dinámicas históricas de corrupción presentadas en todos los niveles electorales, las cuales daban continuidad a los proyectos hegemónicos a nivel nacional y local.

Ahora bien, el periodo de implementación temprana del AFP 2017-2018 demuestra un compromiso general por parte del gobierno de Juan Manuel Santos en el desarrollo de acciones normativas. El trámite de reformas en el Congreso de la República con el denominado *fast track* propició una imagen de cumplimiento tanto a nivel internacional, como en el escenario local de opinión pública.

Sin embargo, las acciones de Gobierno reflejaron la disminución de su preocupación con relación a la implementación desde la aprobación de las distintas reformas. Su voluntad y decisión política no permitieron un mayor alcance. Errores de cálculos políticos, encuestas de aprobación y la imagen presidencial fueron determinantes para que se diera un proceso de ralentización en el cumplimiento de la palabra. Es importante destacar que la preocupación central del Gobierno, como proyecto específico de la derecha que apoyó el AFP, se enfocó en el desarme de las FARC-EP y su reincorporación a la vida política (Estrada, 2020).

La implementación temprana se configura como un alistamiento inicial, en la que se asiste a la configuración de un orden constitucional y legal que tuvo serias limitaciones. Entre ellas, el incumplimiento de obligaciones por parte

del Estado en ejes centrales del AFP, uno de ellos el punto de participación política, que se incluía en este periodo. Se asiste, entonces, a un proceso de quiebre en la integralidad del AFP, modificando su esencia transformadora y priorizando la reincorporación de los excombatientes, sin embargo, este proceso surtió cambios importantes que afectaron los principios esenciales (Estrada, 2020).

Como efecto del quiebre en la integralidad del AFP, las IP del punto 2 en términos de implementación respondieron a la dinámica general del acuerdo —tendencia a la perfidia—. *Stricto sensu*, en el periodo de alistamiento inicial el avance más significativo se encuentra en el objetivo 1, con el SISEP y la Comisión de lineamientos del estatuto de oposición. Si bien hubo avance en el desarrollo de los objetivos de las IP, su implementación se define desde la formalidad.

Se configura la estructura funcional como una acción formal del Estado en concordancia con el PMI, sin importar elementos centrales de funcionamiento y financiación. Su inclusión en el aparato burocrático o en las obligaciones, fueron rezagados, olvidados o modificados. Se desarrolla una implementación de las IP en el papel, desconociendo la centralidad de sus funciones en la construcción de paz.

El AFP marginó el debate acerca de la dimensión organizativa, por lo cual la implementación temprana IP del punto 2 refleja un vacío metodológico en la creación de organizaciones y en la realización de ajustes institucionales. Esta situación se ve reflejada en los informes del mecanismo de verificación. Se presenta, entonces, un periodo de aparente cumplimiento formal de lo pactado, sin mirar las necesidades propias de cada IP para su inclusión en el aparato de Estado o simplemente se desconocen los mandatos.

Sin embargo, el periodo de alistamiento percibía una disposición aparente de cumplimiento. La fase siguiente, con el nuevo gobierno, presentó contradicciones políticas propias de las características del régimen político: hubo una regresión a escenarios de violencia política olvidados desde el año 2011 —inicio del gobierno de Santos—.

De los avances limitados en la implementación temprana, el AFP debía transitar hacia un estado de implementación efectiva. En esta etapa, los diseños de políticas públicas debían materializarse en acciones concretas de gobierno en los territorios. Con ello la estructura funcional del punto 2 debía reconocerse como una infraestructura que soportaría la transición política en el país, abriendo la democracia de manera tangible a nuevas ideas para el tratamiento de los grandes problemas nacionales.

El discurso gubernamental giró en torno a la búsqueda de la paz desde sus visiones, no reconocen los ejes centrales del AFP (“paz sí, pero no así”). Por ello, establecieron que diversas acciones de gobierno que no se encontraban dentro de los productos determinados en el PMI funcionarían como cumplimiento al Acuerdo. Se definió la simulación como el escenario práctico de la implementación del AFP. (Estrada, 2020). En suma, resulta evidente que el gobierno de Iván Duque desconoció el *Pacta sunt servanda* firmado entre el Estado colombiano y la guerrilla de las FARC-EP. Durante su gobierno, solo se vieron intentos por reformar los acuerdos y se impulsó únicamente la reincorporación de los excombatientes, sin embargo, no bajo los propósitos del AFP.

Las estructuras funcionales que enmarcan las IP del punto 2 fueron en alguna medida las más afectadas, por cuanto: “Los propósitos, medidas y acciones del punto de participación política y apertura democrática prácticamente desaparecen. No hacen parte, en sentido estricto, de la agenda anunciada por el Gobierno” (Estrada, 2020, p. 57).

Cabe destacar que el discurso de hacer trizas la paz se intentó consumir desde los primeros días de gobierno. Sin embargo, la realidad encontrada por el Gobierno fue una sociedad organizada que reclamaba en las calles la implementación del AFP, una comunidad internacional que siempre estuvo atenta a los resultados y que asumió una postura crítica frente al Gobierno. Sumado a lo anterior, la incapacidad de la derecha de definirse como un bloque de poder total, en principio por las diferencias que el mismo Gobierno generó.

REFERENCIAS

Brunsson, N. (2003). Organized Hypocrisy. En B. Czarniawska y G. Sevón, *The northern lights: Organization theory in Scandinavia* (pp. 201-222). Copenhagen Business School Press.

Centro de Investigación y Educación Popular [Cinep] y el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos [Cerac]. (2018). *Tercer informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. <https://cinep.org.co/publicaciones/informes-generales/>

Centro de Investigación y Educación Popular [Cinep] y Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos [Cerac]. (2021). *Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. https://www.cinep.org.co/wp-content/uploads/2022/04/10-Informe-de-verificacio%CC%8In-de-la-STCVI.pdf?_gl=1*qomfim*_ga*MzIiNjA3ODg4LjE3NDYIMDIZOTI.*_ga_K5WNB9RBXS*czE3NDk2NTkwNjlkczYkZzEkddE3NDk2NTkxMDMkajE5JGWWJGgw

Centro de Pensamiento y Diálogo Político [CEPDIPO]. (2019). *La implementación del Acuerdo de paz durante el gobierno de Iván Dique. Tendencia a la perfidia y simulación*. Gentes del Común.

Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES]. (2018, junio 28). Documento CONPES 3932. *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*.

Consejo Nacional Electoral [CNE]. (2019, mayo 7). Resolución 1638. *Por medio de la cual se constituyen los tribunales seccionales de garantías y vigilancia electoral*.

Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación [CSIVI]. (2016). Plan Marco de Implementación PMI.

Decreto 2124 de 2017. Por el cual se reglamenta el Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. 18 de diciembre, 2017. DO núm. 50 451 (Col.).

Decreto 299 de 2017. Por el cual se adiciona el Capítulo 4 al Título 1, de la Parte 4 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, en lo que hace referencia a un programa de protección. 23 de febrero, 2017. DO núm. 50 156 (Col.).

Decreto Ley 885 de 2017. Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia. 26 de mayo, 2017. DO núm. 50 245 (Col.).

Decreto Ley 895 de 2017. Por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política. 29 de mayo, 2017. DO núm. 50 248 (Col.).

Directiva presidencial 01 de 2018. Apoyo al Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia y a la creación e impulso a los Consejos Territoriales de Paz para la Reconciliación y la Convivencia. 2 de febrero, 2018. (Col.).

El Espectador. (2022, septiembre). Corte Constitucional ratifica que hay una violación masiva de derechos a exFarc. <https://www.elespectador.com/judicial/por-cientos-de-asesinatos-a-exfarc-corte-constitucional-niega-peticion-de-nulidad/>

El Espectador. (2022, septiembre 18). Estado de cosas institucional para los firmantes de paz.

El Tiempo. (2020, julio). Proceso de paz: cómo avanza el proceso de paz en Colombia. 'Los asesinatos son la amenaza más grave para el proceso de paz': ONU. <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/como-avanza-el-proceso-de-paz-en-colombia-2020-segun-la-onu-517866>

El Tiempo. (2022, junio). Las recomendaciones de la Comisión de la Verdad en su informe final.

Espinosa Macías, L. L. (2020). *Cerrojos del régimen político colombiano: una perspectiva latinoamericana*. [Tesis de maestría]. Universidad Nacional de Colombia.

Estrada, J. (2020). *Cuaderno de la implementación. La situación general Contradicciones y Conflictos de un proceso abierto*. Gentes del Común.

Gobierno Nacional y FARC-EP. (2018). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera*. Gentes del Común, Centro de Pensamiento y Diálogo Político, Centro de Cooperación para la Paz.

Instituto Kroc. (2018). *Segundo informe sobre el estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en Colombia dic 2016 a may 2018*. https://kroc.nd.edu/assets/284864/informe_2_instituto_kroc_final_with_logos.pdf

- Instituto Kroc. (2022). *Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: reflexiones desde el monitoreo a la implementación*. <https://doi.org/10.7274/2029p270x6d>
- Lederach, J. (1997). *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. United States Institute of Peace Press.
- Ley 1909 de 2018. Por medio de la cual se adopta el Estatuto de la Oposición Política. 9 de julio, 2018. (Col.).
- Pfeiffer, S. (2014). *Infraestructuras de Paz en Colombia*. Berghof Foundation. <https://berghof-foundation.org/library/peace-infrastructure-in-colombia-es>
- Procuraduría General de la Nación. (2020). Segundo Informe al Congreso, sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz 2019-2020. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/Segundo%20Inf%20al%20Congreso%20sobre%20el%20estado%20del%20avance%20de%20la%20implementaci%C3%B3n%20Acuerdo%20de%20Paz%202019%202020.pdf>
- Puello-Socarrás, J. y Martínez, J. (2021). ¿Infraestructuras para la paz?: La dimensión organizacional en la construcción de la paz y el Acuerdo Final en Colombia. En *Incertidumbres de la paz: Entre el incumplimiento del acuerdo y las luchas sociales en su defensa* (pp. 49-72). Clacso. <https://doi.org/10.2307/j.ctv2v88bs1.5>
- Rein, M. y Rabinovitz, F. (1978). *Implementation: a Theoretical Perspective*. En W. Burham y M. Weinberg, *American Politics and Public Policy* (pp. 307-335). The MIT Press; Cambridge Mass.
- Resolución 1190 de 2018. Por la cual se adopta el “Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre de circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica”. 3 de agosto, 2018. (Col.).
- Resolución 3134 de 2018. Por medio de la cual se reglamentan algunos artículos del Estatuto de la Oposición. 14 de diciembre, 2018. (Col.).

Richmond, O. (2006). El problema de la paz: comprender la paz liberal. *Conflicto, Seguridad y Conflicto*, 6(3), 291-314.

Sabatier, P. (2006). *Theories of the policy process*. Westview Press.

Sistema Integrado de Información para el Posconflicto [SIIPO]. (2022). *¿Cómo vamos en la implementación del Plan Marco de Implementación PMI? por puntos*. <https://siipo.dnp.gov.co/inicio>

GÉNESIS, IMPLEMENTACIÓN Y CRISIS DEL FIN DEL CONFLICTO: UN ANÁLISIS SOBRE LAS INFRAESTRUCTURAS DE PAZ DEL PUNTO TERCERO EN EL ACUERDO FINAL DE PAZ (2016-2022)*

Jorge Baquero Monroy

INTRODUCCIÓN

El Acuerdo final de paz (AFP) para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado el 24 de noviembre de 2016, tuvo un componente pensado para agenciar la finalización definitiva de hostilidades; dicho componente se encontraba en el punto tercero, titulado “Fin del conflicto”. De tal suerte, esta fue la parte del documento que orientó el proceso sobre la dejación de las armas de las FARC-EP, la finalización de las hostilidades, y el cese al fuego bilateral y definitivo.

* Este capítulo es el resultado del trabajo académico de un equipo de investigadores del grupo de investigación REDES de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Véase <https://www.jfpolitics.com/investigacion-contruccion-de-paz/>

Desde la firma del AFP hasta el 7 de agosto de 2022, este punto se materializó de forma diferenciada por parte de la sociedad y el Estado, pero también por medio del agenciamiento de las infraestructuras de paz (IP) que lo hacían posible, estas últimas dependieron mucho de la voluntad política y decisión del gobierno central, por lo que las acciones estatales en torno al fin del conflicto no fueron estáticas. Entre 2016 y 2022 hubo tres momentos de esta implementación del AFP (tabla 1).

Tabla 1. Tiempos del Acuerdo final de paz

Periodo de tiempo	Gerente a cargo	Principales cambios
24 de noviembre de 2016	Juan Manuel Santos	Ninguno, tal cual del AFP
2016-2018	Juan Manuel Santos	Desde la firma del acuerdo, pasando por el Congreso de la República hasta la implementación santista.
2018-2022	Iván Duque Márquez	Desde el cambio de gobierno hasta la implementación duquista.

Fuente: elaboración propia.

En este capítulo se analizan las mencionadas tres temporalidades a través de cuatro ángulos de observación: el primero de ellos es de manera gráfica y objetiva sobre las IP creadas o ajustadas dentro de las agencias estatales ya existentes; el segundo, de manera descriptiva sobre la composición de cada IP creada o ajustada; el tercero es una suerte de contrastación entre las rupturas y continuidades de las IP relacionadas con el punto tercero; y, finalmente, el cuarto, a modo de una aproximación explicativa y concluyente, aborda las IP relacionadas con el punto tercero del AFP.

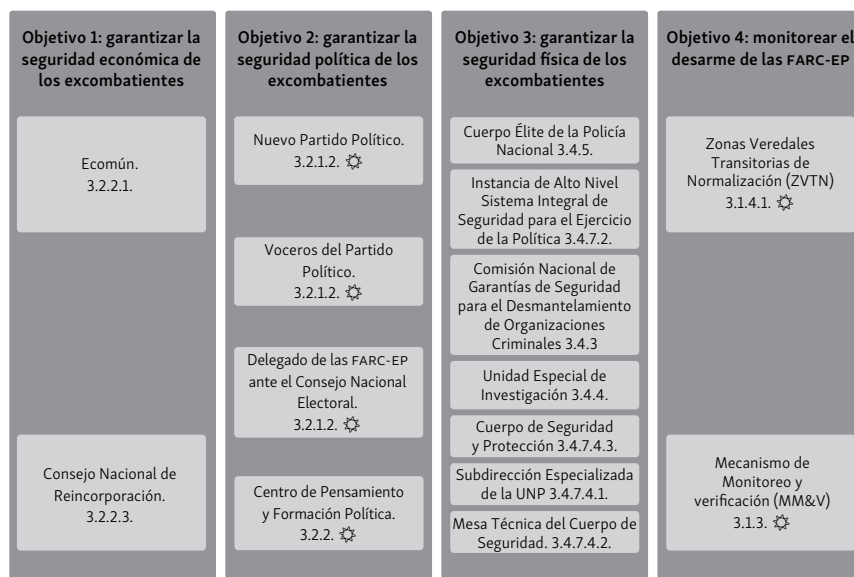
ORGANIGRAMAS

LO ACORDADO EN EL DOCUMENTO AFP
(24 DE NOVIEMBRE DE 2016)

En el caso del punto tercero, que buscaba el fin definitivo de las hostilidades, este solo era posible si se lograba desarmar a la antigua guerrilla y mantenerla en la vida civil, lo cual se expresó en el AFP en dos aspectos centrales: el primero, el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo, materializado en la dejación

de armas; y el segundo, la seguridad física, jurídica, política y económica de la reincorporación a la vida civil de los excombatientes de las FARC-EP. De este modo, al observar lo firmado por la guerrilla y el Estado colombiano en el AFP (figura 1), es posible ver algunas IP que iban a ser creadas (ocho), y otras que ya existían (siete).

Figura 1. Estructura institucional de IP del punto tercero del AFP



Fuente: elaboración propia a partir del documento del AFP.

Cuantitativamente, en el acuerdo existían siete IP dedicadas a la seguridad física de los excombatientes; cuatro, a la seguridad política; dos, a la seguridad económica; y otras dos, al monitoreo del proceso de desarme de las FARC-EP. Por supuesto, todo ello estuvo acompañado de protocolos, programas, proyectos, metodologías de trabajo, entre otros instrumentos que sirvieron para los mismos fines, pero por sí solos no eran IP.

Finalmente, es posible observar que en el AFP algunas infraestructuras fueron creadas de manera transitoria, mientras que otras estaban planteadas para que se mantuvieran en el tiempo; en la figura 1 se observa que las primeras IP están acompañadas de un ícono de “sol”, mientras que las segundas aparecen sin dicho ícono; del mismo modo, en color verde se encuentran las IP que ya existían pero las cuales sufrieron ajustes institucionales, mientras que en color azul oscuro se encuentran las IP que fueron creadas por el AFP.

LO IMPLEMENTADO EN EL PERIODO PRESIDENCIAL DE JUAN MANUEL SANTOS (2016-2018)

El periodo presidencial de Juan Manuel Santos (2016-2018) se caracterizó por ser la génesis de la implementación del AFP; las IP “transitorias” que estaban encargadas de la verificación en el desarme de la exguerrilla y las zonas veredales transitorias de normalización (ZVTN) se convirtieron en infraestructuras permanentes (véase en el anexo 2). Por un lado, las ZVTN eran las zonas donde iba a suceder la dejación de armas por parte de los excombatientes, pero con el tiempo se volvieron IP donde se capacitaban técnicamente, se coordinaba iniciativas económicas y se hacía un trabajo cotidiano con la comunidad; por ello, estas zonas se convertirían en espacios donde gran parte de los excombatientes iban a desarrollar un largo proceso de reinserción a la vida civil. Por otro lado, el monitoreo del componente internacional estaba dedicado a la observación del desarme de las FARC-EP, el cual duró 180 días. No obstante, con el tiempo se transformó en el componente de observación y verificación de toda la implementación del acuerdo.

LO IMPLEMENTADO EN EL PERIODO PRESIDENCIAL DE IVÁN DUQUE (2018-2022)

En términos formales, en el periodo presidencial de Iván Duque no se hizo ningún cambio significativo al AFP en lo que respecta a la creación o de la modificación en las IP del punto tercero (véase en anexo 3); si se quiere pensar así, este periodo fue la continuidad de los lentos y tenues avances del gobierno Santos. La financiación de muchas IP no se modificó significativamente y el apoyo social e internacional hizo que las IP del punto tercero se robustecieran. En consecuencia, todo el aspecto de reincorporación política continuó como “transitorio” mientras que las restantes once IP quedaron permanentes en el tiempo.

SÍNTESIS DESCRIPTIVA DE CADA ORGANIGRAMA

El punto tercero del AFP inició con una preparación logística que permitió concentrar a las FARC-EP en las ZVTN y en los tiempos estipulados para ello en el AFP; así mismo, este punto permitió desarmar a 6804 guerrilleros de las FARC-EP que poseían 7132 armas (Valencia, 2017); por ende, el objetivo de “garantizar el cese definitivo de las hostilidades” inició con el pie derecho, pues las FARC-EP se desarmaron e ingresaron a un proceso de reincorporación a la vida civil.

De manera explícita en el punto tercero del AFP hubo dos elementos estructurales para garantizar el cese definitivo de las hostilidades y el “fin del conflicto”; en primer lugar, el proceso de dejación de armas, ya que las FARC-EP y el Estado colombiano presentaron una ruta con la cual la organización guerrillera entregaría las armas a la ONU, en un tiempo no mayor a 180 días, es decir, este era un subpunto del acuerdo a corto plazo.

En segundo lugar, el proceso de reincorporación estuvo centrado en la planeación, el diseño, la ejecución y el monitoreo de la reincorporación física, económica, educativa y psicosocial de los excombatientes de las FARC-EP, es decir, este era un subpunto del acuerdo dedicado a mantener en el tiempo el desarme de las FARC-EP, en otras palabras, evitar el rearme de la guerrilla. De esta manera, este apartado se entiende en el cuerpo del AFP como la parte que a mediano y largo plazo garantizaba “el fin del conflicto” o el fin definitivo de las hostilidades entre la exguerrilla y el Estado colombiano.

De este modo, el punto tercero, al tener como misionalidad la consecución del “cese definitivo de las hostilidades” planteó dos retos a los responsables del AFP. Por un lado, que el desarme de las FARC-EP fuera rápido, efectivo y decidido, mientras que por otro lado, que el “cese definitivo” se mantuviera en el tiempo; por tal razón, en primer lugar, a corto plazo requería decisión y logística bien lograda que permitiera el desarme efectivo de la guerrilla; en segundo lugar, a mediano plazo, las diferentes IP necesarias para mantener el “cese de hostilidades tenían que actuar robustamente en los primeros meses de implementación del acuerdo” (Ávila, 2013), y en tercer lugar, a largo plazo se requería que armónicamente el AFP fuera implementado, cuestión que generaría un cese de las hostilidades permanente en el tiempo, o con cifras de rearme poco significativas.

Vale aclarar que la primera polémica en torno a la misionalidad del punto tercero del AFP puede observarse en la dificultad para medir en qué momento se crearon las condiciones para el inicio de la implementación del acuerdo. De igual manera surgió otra cuestión: ¿en qué momento se prepararon las instituciones para la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil?; y otra pregunta aún más importante: ¿hasta cuándo se mide la terminación definitiva de las acciones ofensivas entre la fuerza pública y las FARC-EP? Con todas estas falencias semánticas (que son graves porque no permiten determinar el éxito o el fracaso de un proceso de paz), inició la implementación del AFP, sin tener claro cuáles eran los componentes para concluir que se estaba o no en un “cese definitivo de hostilidades”.

Ante esta dicotomía, el texto aquí desarrollado se apoya en uno de los conceptos más elaborados para resolver la pregunta: ¿se está o no en un conflicto armado? Este concepto es desarrollado por Nicholas Sambanis (2004), de cuyo texto se entiende que, para que un país esté en guerra civil o conflicto armado, el Estado debe ser el enemigo público de los rebeldes, pues la guerra es por la toma del poder; los rebeldes deben tener una organización política y militar propia; los rebeldes deben tener una base social y desarrollar reclutamientos de esa base social; el umbral de muertos del lado del gobierno debe ser 100 al año y en toda la guerra debe producir mínimo 500 muertes cada tres años.

Dicho lo anterior, conseguir el “cese al fuego definitivo entre el Estado y la FARC-EP” tanto a corto como a mediano y largo plazo es una tarea que no solo se mide con indicadores del curso de las IP, sino que se debe contrastar con los indicadores de los rearmes y grupos emergentes que se identifican como FARC-EP. En este sentido, desde el 24 de noviembre de 2016 hasta el 7 de agosto de 2022 existió la misión de mantener el “cese definitivo” de las hostilidades entre el Estado colombiano y las FARC-EP; en otras palabras, el punto tercero del AFP excede los 180 días planteados para el desarme de las FARC-EP. En esta línea de discusión, en este periodo de implementación del AFP tuvieron el protagonismo las IP de: a) las zonas veredales transitorias de normalización; b) los voceros del AFP en el congreso de la república; y c) el Mecanismo de monitoreo y verificación del punto tercero del AFP; sin embargo, después de este tiempo de implementación del AFP tuvieron protagonismo las otras trece (13) IP del punto tercero del AFP.

Vale decir que la implementación del AFP no fue estática en el tiempo ni en el espacio; por lo tanto, el curso de las IP relacionadas con el punto tercero sufrió algunos virajes en el tiempo, algunos superficiales y otros profundos; los primeros están relacionados con fallas en la implementación, si se quiere por un agenciamiento inadecuado, mientras que los segundos se relacionan con una suerte de simulación de la implementación del AFP, o por cierta perfidia en el cumplimiento del AFP. A propósito de estos segundos virajes, el periodo de cambio de gobierno entre Juan Manuel Santos e Iván Duque Márquez (7 de agosto de 2018) constituyó la mayor ruptura en la filosofía del AFP, pues se pasó del “acuerdo de paz” a la “paz con legalidad”; así mismo, no hay que olvidar que la bandera programática de la campaña “Duque presidente” fue “hacer trizas la paz” (Noticiero CM&, 2017).

ANÁLISIS DEL ORGANIGRAMA I

Cómo es posible observar en el anexo I o “lo estipulado en el AFP”, quince fueron las IP ubicadas en el punto tercero del AFP, que estuvieron divididas en dos tipos:

uno, los ajustes institucionales transitorios, y, dos, los ajustes institucionales perdurables en el tiempo. En efecto, los primeros deberían generar cambios burocráticos superficiales, mientras que los segundos construirían cambios burocráticos significativos. En buena medida, esta lógica hace que más del 80 % del punto tercero del AFP sea sobre ajustes institucionales transitorios y con cambios burocráticos superficiales. En otras palabras, según lo que dice el AFP, para garantizar el éxito del punto tercero, “fin del conflicto”, no se requería un componente centrado en cambios Estatales y sociales profundos, bastaba con ajustes transitorios.

Entrando en materia, los ajustes institucionales perdurables en el tiempo se concentraron en dos conjuntos: el primero son las Economías Sociales del Común o ECOMUN (Restrepo, 2019), o sea, la cooperativa en la que se agruparían los excombatientes de las FARC-EP y sus iniciativas productivas, siendo entonces el proyecto de reincorporación económica más sólido. El segundo grupo estaba proyectado para que fuera el Centro de Pensamiento y Formación Política, siendo una de las IP que se colocaría en acción rápidamente, pues de ella dependía el horizonte y los fundamentos organizacionales del partido político fruto del AFP.

Por otro lado, trece fueron las IP que crearon cambios burocráticos superficiales, dinamisismos transitorios e intercambios dentro de instituciones y organizaciones ya existentes. En efecto, algunos componentes del acuerdo, como los voceros políticos del acuerdo y el partido político fruto de los acuerdos, tuvieron un tiempo limitado para su existencia, pero tal vez acorde para una reincorporación política efectiva.

Así mismo, las ZVTN, el Consejo Nacional de Reincorporación y el delegado de los excombatientes de las FARC-EP en el Consejo Nacional Electoral (CNE) fueron IP que se pensaron para estar poco tiempo agenciando actividades relacionadas con el punto tercero, diferenciándose categóricamente de IP que tendrían que ser más longevas.

Algo sumamente importante es que, según el AFP, el partido político fruto del AFP por el término de ocho años no tendría que cumplir con la ley 130 de 1994, donde se decreta que todo partido político debe tener representación en el Congreso de la República si quiere continuar con su personería jurídica, es decir, entre 550 000 y 600 000 votos; sin embargo, después de esos ocho años, el partido político tendría que cumplir con la ley, dejando de lado que las bases sociales de las FARC-EP difícilmente estarían dispuestas a tener una militancia profesional de partido, con los antecedentes de lo ocurrido con la Unión Patriótica en la década de 1980, cuando más de 3000 militantes fueron asesinados (Romero, 2011).

En otro lugar, el punto tercero del AFP creó IP superficiales o con cambios en organizaciones e instituciones ya existentes, con la característica de tener un tiempo de vida indeterminado, principalmente en materia de lucha contra el crimen. En concreto, estas infraestructuras fueron: la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad para el Desmantelamiento de Organizaciones Criminales; el Cuerpo Élite de la Policía Nacional; la Unidad Especial de Investigación; la Subdirección Especializada de Seguridad de la Unidad Nacional de Protección (UNP); y la Mesa Técnica y del Cuerpo de Seguridad y Protección.

Sobre estas IP, es posible decir que rápidamente se colocaron en funcionamiento, entre otras cosas porque los primeros meses y años del posacuerdo eran momentos de alto riesgo para la seguridad física de los excombatientes; con todo, en el AFP no quedó claro cuál era la composición cualitativa y cuantitativa de estas infraestructuras, ni tampoco la manera como iban a desenvolverse a nivel local para proteger la vida de los excombatientes, quienes en principio eran poco más de 6000 personas y terminaron siendo casi 9000 (FIP, 2021).

Finalmente, la IP que más independencia tuvo en el AFP y en el punto tercero fue el mecanismo de monitoreo y verificación encabezado por la ONU; en efecto, su composición organizacional, agendas de trabajo y seguimiento constante hicieron que fuera una de las IP más continuas en sus labores, resilientes ante las adversidades e imparciales en su misionalidad (ONU, 2016).

ANÁLISIS DEL ORGANIGRAMA 2

En el periodo 2016-2018, fue posible observar que existieron las mismas IP que ya venían desde el documento del AFP; es decir, las quince IP del punto tercero se mantuvieron en el tiempo. Ahora bien, en este periodo de tiempo las quince infraestructuras pasaron a materializarse por medio de una serie de leyes de la república o en su defecto como decreto presidencial, cuestión que puede entenderse como el cumplimiento del AFP. De este modo, ello significó que estas infraestructuras se cristalizaran en acciones de Estado concretas, sin embargo, esto se llevó a cabo después de un complejo proceso de cambios en el Congreso de la República, en una suerte de “renegociación del AFP” con los partidos políticos que tenían asiento en el Senado de la República y la Cámara de Representantes (Gutiérrez, 2020). En otras palabras, el gobierno cumplió y el Estado lo hizo parcialmente.

Para ahondar en lo anterior, cabe resaltar en primer lugar que hubo un cumplimiento loable de las IP encargadas del monitoreo del AFP. En efecto, la Resolución 2261 de 2016 de la ONU creó por 12 meses el componente internacional

de verificación del proceso de dejación de armas por parte de las FARC-EP (ONU, 2016); esta verificación estuvo a cargo del capitán Gustavo Castillo. De igual manera, mediante el Decreto 1995 del 7 de diciembre de 2016 se creó la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) para realizar un monitoreo y encauzar de ser necesario el AFP (Función Pública, 2016), en cabeza de tres delegados de la exguerrilla y tres delegados del Estado, el acompañamiento de José (Pepe) Mujica (Uruguay) y Felipe González (España), y la asesoría técnica del el CINEP¹ y el CERAC².

En segundo lugar, el AFP destinó 27³ territorios de Colombia para que en ellos excombatientes de las FARC-EP iniciaran su proceso de reincorporación a la vida civil; dichos territorios estarían 180 días a disposición de la dejación de armas por parte de las FARC-EP. A pesar de lo anterior, sucesivamente se fue alargando en el tiempo la misión de la ONU en Colombia, pues la verificación se fue dirigiendo a los diferentes puntos del AFP. En este sentido, las zonas veredales transitorias de normalización fueron el espacio físico y de interacción de bastantes procesos de reinserción económica y social de las FARC-EP.

En tercer lugar, las IP relacionadas con la reinserción política tuvieron bastante dinamismo. Buen ejemplo fueron la creación del partido político, los delegados de FARC en el Comité de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI), el Centro de pensamiento, y “Voces de paz” (Canal Capital, 2016). Haciendo énfasis en lo anterior, el movimiento Voces de Paz realizó una defensa a ultranza del AFP y en el momento en que se creó el partido político FARC, dicho movimiento desapareció.

El partido político fue creado oficialmente el 31 de octubre de 2017, cuando el CNE le brindó la personería jurídica, su acción política inició con intensidad; sin embargo, con el paso de los meses las crisis internas, las fragmentaciones interpartidistas, y los transfuguismos hicieron que el partido perdiera cohesión interna. A contracorriente de lo que ocurría con el partido político, el Centro de Pensamiento Político y sus delegados ante el CNE tuvieron un desarrollo axiomático cohesionado y fluido.

Vale decir que, para este momento de implementación del AFP (2017), las IP relacionadas con la reinserción política estuvieron a cargo de los jefes políticos

1 Centro de Investigación Nacional en Educación Popular.

2 Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos.

3 20 zonas Veredales Transitorias de Normalización y 7 Puntos Transitorios de Normalización.

de las FARC-EP: Iván Márquez y Timoleón Jiménez; y de académicos como Jairo Estada y Pablo Cruz Ocampo. Estos representantes políticos y académicos estuvieron en constante enlace con Alfonso Prada, en calidad de secretario general de la presidencia y enlace de alto nivel Estatal colombiano.

En cuarto lugar, con respecto a la reincorporación económica, el AFP planteó la necesidad de instituir el Consejo Nacional de Reincorporación, con el fin de definir los cronogramas, planear actividades y hacer el seguimiento al proceso de reincorporación física de los excombatientes. Por lo tanto, el Gobierno Nacional creó dicho Consejo por medio del Decreto Presidencial del 7 de diciembre de 2016 y designó a sus representantes en el Consejo: Clara López como ministra del Trabajo y Joshua Mitrotti en calidad de director de la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR).

Por otro lado, con respecto a la reinserción de índole económico, fueron creadas las economías sociales del común (ECOMUN), un espacio de confluencia de las cooperativas que desarrollarían proyectos productivos a cargo de excombatientes de las FARC. Por ello, 23 cooperativas y 40 exguerrilleros capacitados construyeron los cimientos de la reincorporación económica de las FARC; de tal suerte, el 4 de julio de 2017 se registró en la Cámara de Comercio ECOMUN, amparado por el Decreto Ley 899 del 29 de mayo de 2017 (Cinep y Cerac, 2018).

Con respecto a la seguridad física de los excombatientes, se realizaron siete ajustes organizacionales en instituciones del Estado ya existentes, de este modo, estas siete IP se orientaron principalmente en tres direcciones: uno, la Fiscalía General de la Nación; dos, la Unidad Nacional de Protección; y tres, la Policía Nacional. Las anteriores instituciones fueron de las más rápidas en crear y agenciar las IP, pero se insertaron en un nivel de “reserva de su información”, por lo cual fue difícil establecer los derroteros y la trayectoria de dichas infraestructuras, al igual que sus cambios en el tiempo.

ANÁLISIS DEL ORGANIGRAMA 3

Desde el 7 de agosto de 2018 hasta el 7 de agosto de 2022, las IP del AFP no cambiaron sustancialmente con respecto a los ajustes organizacionales o institucionales; sin embargo, en cabeza del gobierno del presidente Iván Duque (2018-2022), el Estado colombiano fue bajando la intensidad de la implementación. A su vez, el dinamismo de las IP se fue perdiendo, mientras que se fue nublando la solución en los disensos cuando los excombatientes tenían reparos al curso de la implementación (Ávila, 2021).

Para comprender lo anterior, vale la pena aclarar que este periodo presidencial (2018-2022) imprimió una forma de agenciar todas las ramas del poder público frente a la implementación del AFP, es decir, entes estatales como la Fiscalía General de la Nación, el Congreso de la República, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, entre otras organizaciones e instituciones, tuvieron un cambio doctrinal hacia el AFP. Para varios sectores académicos, políticos y sociales este periodo fue de perfidia y simulación en la implementación del AFP (CEPDIPO-FARC-CSIVI, 2019).

De este modo, se presentaron cinco principales novedades en el punto tercero del AFP: en primer lugar, el sistema de monitoreo y verificación incrementó en tamaño y responsabilidades de observación, esta vez a cargo del capitán Carlos Ruis Masseu. Por ello, de manera creciente se fueron construyendo múltiples trabajos mancomunados con la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP, 2021), Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV, 2020), Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD, 2021), centenares de alcaldías, varias gobernaciones, entre otras (ONU, 2020).

Así mismo, la verificación interna fue de los temas más empantanados en el espíritu de la implementación, pues la CSIVI tuvo poco margen de acuerdo entre las dos partes, por el lado del Estado, a cargo en su momento de Miguel Ceballos, Nancy Patricia Gutiérrez y Emilio Archila, y, por otro lado, el de FARC, coordinado por Jairo Estrada, Rodrigo Granda y Ronald Rojas.

En segundo lugar, las antiguas zonas veredales transitorias de normalización pasaron a tener una característica estática y sostenida en el tiempo, de tal suerte, ellas pasaron a denominarse *espacios territoriales de capacitación y reincorporación* (ETCR). Los ahora ETCR tuvieron para este momento dos condiciones divergentes: por un lado, el Estado colombiano suministró estabilidad financiera e impulsó por medio de la ARN múltiples procesos exitosos que aportaban a la reinserción económica y social, mientras que por otro lado, unilateralmente el Estado suprimió espacios de concentración como el de Vigía del Fuerte, en el departamento de Antioquia; al igual que nunca construyó óptimas condiciones el ETCR Mariana Páez o Miravalle, y no le brindó seguridad a los excombatientes que habitaban el ETCR de Santa Lucía, en el municipio de Ituango, en Antioquia, lo que decantó en una salida masiva de excombatientes de estos dos ETCR (*El Tiempo*, 2020a).

En tercer lugar, con respecto a las IP dedicadas a la reinserción política dentro del tercer punto del AFP, es posible decir que ellas tuvieron poco dinamismo en términos de ajustes institucionales, pues el movimiento Voces de Paz ya había desaparecido previamente, el representante de las FARC ante el CNE tuvo pocas

cosas para polemizar, el centro de pensamiento y diálogo político continuó operando como la IP que venía siendo y el Partido Político no tuvo una sólida orientación por parte del Estado.

A pesar de lo anterior, que algunas IP no fueran modificadas por el gobierno central no era sinónimo del cumplimiento del AFP; por ejemplo, el Centro de Pensamiento y Diálogo Político para el periodo de Iván Duque abandonó la intención de aunar esfuerzos para redireccionar la implementación del AFP, pues para el centro lo que hubo en la era Duque fue: 1) ausencia de la paz en el proyecto de gobierno 2018-2022 (CEPDIPO, 2019); 2) la simulación de la Paz en el gobierno de Duque (CEPDIPO, 2021a); y 3) una crisis en la implementación del AFP (CEPDIPO, 2021b).

En cuarto lugar, con respecto al partido Comunes, el periodo 2018-2020 fue uno de los momentos de mayor dinamismo, no en lo referido a ajustes institucionales, sino por dinámicas organizacionales internas del partido. Comunes pasó de ser una fuerza política unificada a convertirse en un partido político con serios problemas de cohesión interna, todo ello impulsado por el rearme de Jesús Santrich, Iván Márquez, Henry Castellanos, Hernán Darío Velázquez, entre otros, así como las rupturas entre el partido político y excombatientes como Tanja Nijmeijer, Victoria Sandino, Israel Zúñiga, Joaquín Gómez, Omaira Rojas, por mencionar algunos.

En quinto lugar, con respecto a la reinserción económica, la era Duque fue un periodo de bastante crecimiento y perfeccionamiento de economías campesinas y solidarias de excombatientes. Un gran número de acciones de Estado se realizaron a través del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), la Agencia para la Reincorporación Nacional, entre otras. En concordancia con lo anterior, el impulso internacional hacia la reinserción económica de las FARC-EP, principalmente hacia ECOMUN, nutrió con creces el trabajo del Consejo Nacional de Reincorporación y el sustento económico de los excombatientes fue clave para reducir las motivaciones económicas para rearmarse (*El Tiempo*, 2021).

Con respecto a las garantías de seguridad jurídica de los excombatientes, hay que señalar que el fiscal general de la nación, Néstor Humberto Martínez, en 2018 realizó una persecución legal a ultranza hacia las FARC, lo cual no está mal si se hubiese perseguido “en derecho” a los excombatientes por delitos cometidos después de la firma del AFP. Por el contrario, la gestión del fiscal Martínez en torno a la persecución estuvo viciada de procedimientos, recolección ilegal de pruebas, uso de métodos de investigación prohibidos en la legislación colombiana, como la figura de “delito provocado” y el ocultamiento de pruebas de manera dolosa ante la Jurisdicción Especial para la Paz (*El Tiempo*, 2020b).

Por otro lado, en 2019 la Unidad Especial de Investigación y Desmantelamiento de Organizaciones Criminales de la Fiscalía General de la Nación recibió fuertes críticas desde la misión de verificación de la ONU en Colombia, debido a que, según el organismo de observación internacional, la Unidad no se reunió con la sociedad civil con el fin de colocar en discusión el crecimiento de los asesinatos de los líderes sociales. Empero, la Unidad en cabeza del Alto comisionado Emilio Archila se reunió tan solo una vez en el año con organismos internacionales, para debatir sobre este asunto (ONU, 2019, p. 11). En otras palabras, la Unidad no estaba cumpliendo el papel para el que fue creada: “desmantelar organizaciones criminales”.

En suma, es posible seguir estableciendo algunas cifras de éxito o fracaso de esta IP. Sin embargo, la dimensión numérica de la mencionada infraestructura no varía, ni tampoco las directrices normativas hicieron que la IP tuviese un cambio significativo en términos de su agencia. En consecuencia, la Unidad Especial de Investigación y Desmantelamiento de Organizaciones Criminales, a cargo de la Fiscalía General de la Nación, no cambió significativamente en el periodo presidencial de Iván Duque, más allá de lo originado normativamente en mayo de 2017.

TRAYECTORIAS, CONTINUIDADES Y RUPTURAS EN LOS TRES MOMENTOS

El curso de las IP del punto tercero del AFP se caracterizó por ser oscilante. En primer lugar, tuvo un reto “de entrada”, una suerte de renegociación con la parte más opositora del AFP, al igual con una “manera” de renegociación del AFP con los partidos políticos del Congreso de la República. El segundo reto que tuvo el AFP fue el corto tiempo para la implementación que tuvo el gobierno del presidente Juan Manuel Santos, sin olvidar que en algunos temas neurálgicos del AFP el gobierno Santos no actuó con la premura necesaria. En segundo lugar, el inicio del gobierno del presidente Iván Duque el 7 de agosto de 2018 fue el inicio de la desaceleración de la implementación del AFP, sin contar los ataques frontales al Proceso de Paz, como las objeciones a la JEP, el nulo impulso a las reformas para la paz que habían quedado pendientes en el gobierno del presidente Santos, y la reducción de rubros clave como en la Agencia de Renovación Territorial y la Agencia para la Reincorporación y Normalización (*El Tiempo*, 2019).

De este modo, es posible evidenciar que la implementación del punto tercero del AFP tuvo un éxito decreciente en el tiempo, a los 180 días de la implementación del AFP, este punto fue un total éxito, pero luego las acciones de Estado no fueron efectivas para mantener el “fin del conflicto” en el tiempo. Para explicarlo mejor, en la tabla 2 se resumen los avances, estancamientos y retrocesos de las IP del punto tercero del AFP.

Tabla 2. Curso de las IP del AFP: seguridad política

Infraestructura de paz	Juan Manuel Santos	Observaciones	Iván Duque Márquez	Observaciones
Nuevo Partido Político. 3.2.1.2.	Avance	Se le dio personería jurídica e inicio acciones político-electorales entre 2017-2018.	Sin avance	Más allá de crear el partido y reconocer sus derechos como agrupación política, el Gobierno no tiene actividad alguna en este caso.
Voceros del Partido Político. 3.2.1.2.	Avance	Fue creado para unos meses de 2017.	N/A	El AFP determinaba que debía desaparecer en el momento de creación del partido político.
Centro de Pensamiento y Diálogo Político. 3.2.2.	Avance	Fue creado en 2017; sus trabajos han sido sumamente robustos. El Gobierno les cumplió lo pactado.	Avance	El Gobierno les cumplió lo pactado; el éxito de su trabajo no tiene mucho que ver con el Gobierno. No logran reencauzar el agenciamiento estatal necesario para cumplir el AFP en su conjunto.
Delegado de las FARC ante el CNE. 3.2.1.2.	Avance	Fue nombrado en 2017; se le reconocieron sus honorarios y continua en la misión encomendada.	Sin avance	Más allá de derechos como delegado de la agrupación política, el Gobierno no tiene actividad alguna en este caso.

Fuente: elaboración propia.

En la implementación de las IP relacionadas con la reinserción política es posible ver en un primer momento de avance y en un segundo momento de estancamiento, sobre todo en la era Iván Duque (2018-2022), pues el gobierno no robusteció a estas IP. Tampoco le importó que estas últimas no estuvieran generando los cambios necesarios que garantizaran el “fin del conflicto”, por ejemplo, con reformas políticas y leyes de la república. Por el contrario, el partido de gobierno fue el mayor contradictor del partido FARC, luego llamado Comunes (Noticias Caracol, 2018), inclusive al punto de desconocerlos como un agente que solo existió gracias al AFP (Blu Radio, 2019).

De este modo, vale decir que el Partido Comunes no logró que se aprobara ningún proyecto de Ley (Radio Nacional, 2021); es decir que el Estado colombiano cumplió con crearlo y financiarlo, pero esto no se tradujo en un cambio político significativo o de reformas tan siquiera tenues. Dicha situación ya se había presentado con Voces de Paz, pues no importaba la calidad y la cantidad de discusiones que se dieran en el Congreso de la República sobre temas tan importantes como salud, desarrollo rural o educación; en efecto, sus iniciativas nunca prosperaron en el interior del capitolio nacional.

No menos importante es el amplio abandono del partido FARC —más tarde denominado Comunes— por parte de un número importante de excombatientes, muchos de ellos con perfiles de importancia en la implementación del AFP; si bien ellos están cumpliendo con sus obligaciones judiciales como excombatientes, renunciaron a ser parte del Partido Político y a las IP relacionadas con la seguridad económica. Esta crisis del partido político se expresa con claridad en la carta de renuncia enviada por Joaquín Gómez, Victoria Sandino, Israel Zúñiga, Fabian Ramírez y poco más de 250 excombatientes (Gómez *et al.*, 2022); sin embargo, este fenómeno ya se venía desarrollando con salidas del partido político por parte de personas como Alexandra Nariño, antes llamada Tanja Nijmeijer (Agencia EFE, 2020) o Jesús Carvajalino, antiguamente llamado Andrés Paris (Telesur, 2019).

En síntesis, las IP del punto tercero del AFP que hacían énfasis en la seguridad política tuvieron un cumplimiento formal por parte del gobierno; sin embargo, estas implementaciones limitadas no estaban garantizando el “fin del conflicto” (véase la tabla 3).

Tabla 3. Curso de las IP de AFP: desarme

Infraestructura de paz	Juan Manuel Santos	Observaciones	Iván Duque Márquez	Observaciones
Mecanismo de monitoreo y verificación. 3.1.3.	Avance	No fue de iniciativa gubernamental; en su mayoría, allí se encuentra la observación internacional, siendo uno de los componentes más serios para ello. En el caso de la CSIVI, esta fue creada en 2016 y conformada en 2017.	Avance con reparos	A parte de continuar con un trabajo excelente, la verificación internacional se llevó hasta los seis puntos del AFP, con incrementos en obligaciones, personal, entre otros. En el caso de la CSIVI, la situación es crítica, no tuvo un papel importante.
Zonas veredales transitorias de normalización. 3.1.4.1.	Avance	Fueron creadas en 2016; sirvieron como espacio de formación y capacitación económica, social y política.	Avance con reparos	Se fortalecieron como espacio de formación y capacitación económica, social y política. Se volvieron permanentes (ETCR). Algunas desaparecieron por determinación gubernamental y por condiciones de seguridad física.

Fuente: elaboración propia.

Con el fin de garantizar el monitoreo del desarme y reinserción de los excombatientes, las IP del Mecanismo de monitoreo y verificación y las ZVTN-ETCR fueron cambiando en el tiempo. En principio, estas se constituyeron para un periodo de 180 días y se fueron robusteciendo de responsabilidades y duración en el tiempo, tanto así que todos los puntos del AFP terminaron relacionados con estas dos IP. De esta forma, es posible afirmar que lo acontecido con estas dos infraestructuras es un buen ejemplo de lo que se debía hacer con todo el AFP, más allá de cumplir formalmente con la creación de la infraestructura, dotarla de recursos, responsabilidades y nuevas funciones en la medida en que la implementación avanzaba.

A pesar de lo anterior, no hay que olvidar que dentro del monitoreo de la implementación del AFP se encontraba la CSIVI, la cual se reunió en varias ocasiones. Trataron las diferentes fallas de la implementación, hicieron observaciones al Gobierno nacional, pero nada pasó con ello. Lo acontecido con la CSIVI es otro caso de simulación del AFP (CEPDIPO- FARC-CSIVI, 2019), pues más allá de que la infraestructura sirviera o no, fuera útil o no, el gobierno (2018-2022), al reunirse con la CSIVI, dio cumplimiento al AFP sin que esto estuviera cerca de garantizar el “fin del conflicto”.

Tabla 4. Curso de las IP del AFP

Infraestructura de paz	Juan Manuel Santos	Observaciones	Iván Duque Márquez	Observaciones
Consejo Nacional de Reincorporación 3.2.2.3.	Avance	Fue creado por el decreto 2027 de 2016. Su vínculo ha sido constante con organizaciones como la JEP, la UBPd, la CEV, entre otras.	Avance con reparos	Continuó desarrollando su misionalidad, pero su éxito fue sedimentado a partir de la sociedad civil, los excombatientes y la comunidad internacional.
ECOMUN	Avance	Creado en julio de 2017. Con el acompañamiento de la comunidad internacional, esta fue quizás la mejor experiencia del AFP, el apoyo económico, político y social fueron loables.	Avance	El Gobierno nacional continuó respaldando estas iniciativas, a través de la Agencia Colombiana para la Reintegración, y el robusto apoyo internacional.

Fuente: elaboración propia.

Las infraestructuras mencionadas (véase la tabla 4) tuvieron éxito gracias al apoyo internacional y a los esfuerzos de organizaciones no gubernamentales. Estas últimas han apoyado sin descanso a las iniciativas de reincorporación económica de los excombatientes, por ejemplo, en el caso de la industria textil, pecuaria y turística. A pesar de lo anterior, paulatinamente se fueron presentando dificultades en la comercialización, compra y venta de productos de las cooperativas de los excombatientes, con lo cual la inseguridad económica de estas personas se ha intensificado en el tiempo (*El Espectador*, 2018).

Tabla 5. Curso de las IP del AFP: seguridad física I

Infraestructura de paz	Juan Manuel Santos	Observaciones	Iván Duque Márquez	Observaciones
Subdirección de la UNP. 3.4.7.4.1. Mesa técnica del cuerpo de seguridad y protección 3.4.7.4.2.	Avanzó	Instalada el 7 de diciembre de 2016, fue conformada por el más alto nivel de la dirección de la Seguridad Presidencial, el director de la UNP, un representante de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU, el director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional y los representantes de las FARC-EP.	Avanzó con reparos	Es bastante robusta la información que hay sobre las actividades de la Unidad Nacional de Protección y sus mesas técnicas, sin embargo, si bien esto es una acción de cumplimiento con los compromisos con el documento del AFP, no cumple con uno de los principales objetivos de las IP: "proteger la vida de los firmantes del AFP".

Fuente: elaboración propia.

Si bien las IP que integran la Unidad Nacional de Protección hicieron un seguimiento a los casos de violencia y asesinato a líderes sociales, los cuales hablan de una atención solo a la tercera parte de casos, esto no significa que el asesinato a líderes sociales fuera de menor cuantía, ni que sea un éxito en la implementación del punto tercero del AFP (véase la tabla 5). En efecto, la UNP ha brindado un número importante de medios para garantizar la seguridad de los excombatientes, lo que no significa que el objetivo de estas IP se esté llevando a cabo. Por ejemplo, al 6 de julio de 2022, iban 321 firmantes del AFP asesinados (*El País*, 2022b). Del mismo modo, más de 1327 líderes sociales han sido asesinados en 28 departamentos desde la firma del AFP (FIP, 2022) y el conflicto armado se ha reactivado en 281 municipios de Colombia (Pares, 2021).

Tabla 6. Curso de las IP de AFP: seguridad física (organizaciones criminales)

Infraestructura de paz	Juan Manuel Santos	Observaciones	Iván Duque Márquez	Observaciones
Comisión de Garantías de Seguridad para el Desmantelamiento de Organizaciones Criminales. 3.4.3.	Avance	La creó la Ley 154 del 3 de febrero de 2017. Su composición fue del más alto nivel de la Policía Nacional, las Fuerzas Militares, la Unidad Especial de investigación para el desmantelamiento de organizaciones criminales, la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior, la Presidencia de la República.	N/A	No se tienen datos sobre su curso, más allá de algún dato que publican las fuerzas militares en redes. Si se cruza esta lectura con los datos de masacres a líderes sociales y asesinatos a excombatientes, el balance no es bueno.
Unidad Especial de Investigación. 3.4.4.	Avance	La creó el Decreto Presidencial - Ley 898 del 29 de mayo de 2017 Su composición, filosofía, dinámicas de trabajo y demás estuvieron a cargo de la Fiscalía General de la Nación.	N/A	No se tienen datos sobre su curso, más allá de algún dato que publican las fuerzas militares en redes. Si se cruza esta lectura con los datos de asesinatos a excombatientes, el balance no es bueno.
Cuerpo de Seguridad y Protección. 3.4.7.4. 3.	Avance	Creado el 15 junio de 2017. Su enfoque fue multidimensional, es decir, tenía una naturaleza de investigación, operación, judicialización y prevención de violencia derivada de organizaciones criminales en contra del AFP.	N/A	No se tienen datos sobre su curso, más allá de algún dato que publican las fuerzas militares en redes. Si se cruza esta lectura con los datos de asesinatos a excombatientes, el balance no es bueno.

Infraestructura de paz	Juan Manuel Santos	Observaciones	Iván Duque Márquez	Observaciones
Cuerpo Élite de la Policía Nacional. 3.4.5.	Avance	Se creó el 15 junio de 2017. Debería contar con 1088 oficiales de policía, 120 expertos en investigación criminal y 40 analistas en coordinación con la Fiscalía General de la Nación, en pro de preservar la vida de los líderes sociales, pero de esto no se tiene certeza.	N/A	La información con la que se cuenta no es generosa, está fragmentada y bajo reserva de la "defensa nacional". Más allá de la certeza sobre su creación en el periodo de Juan Manuel Santos, no se sabe de su acontecer, ni tampoco de sus actuaciones.
Instancia de alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política. 3.4.7.2.	Avance	La creó el Decreto Presidencial – Ley 898 del 29 de mayo de 2017. Estuvo constituida por instancias del más alto nivel del Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, director de la Policía Nacional, el comandante de las Fuerzas Militares, el director de la Unidad Nacional de Protección, el director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.	N/A	No se tienen datos sobre su curso, más allá de información que publican las fuerzas militares en redes. Si se cruza esta lectura con los datos de asesinatos a excombatientes, el balance no es bueno.

Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar en la tabla 6, las IP creadas para garantizar el desmantelamiento de las organizaciones criminales no presentan información detallada ni pública, por ende, tan solo se puede analizar esta parte de la implementación del AFP a partir de la información existente sobre la situación humanitaria en Colombia, en donde el reporte es de 28 masacres en lo corrido de 2022, 96 masacres sucedidas en 2021, y 91 masacres ocurridas en 2020 (Indepaz, 2022b).

Intentando cerrar toda la discusión, al validar la producción legal y organizacional generada entre el día 24 de noviembre de 2016 y el 7 de agosto de 2018, es decir, en el gobierno del presidente Juan Manuel Santos, es posible decir que lo acontecido para este periodo de tiempo corresponde al esquema desarrollado en el AFP. Allí se desarrollaron una gran cantidad de reformas legislativas e iniciativas normativas que fueron positivas para crear y desarrollar las IP necesarias para la implementación del punto tres del AFP. En esa dirección es posible sostener cuatro grandes argumentos.

En primer lugar, la gran cantidad de IP que se crearon o generaron cambios institucionales, desde el 24 de noviembre de 2016, se convirtieron en las IP más exitosas en el transcurso de su mandato, lo que significó que infraestructuras como el Mecanismo de monitoreo y verificación, voces de paz, las zonas veredales transitorias de normalización, entre otras, fueran las infraestructuras con más capacidad de cambio, reingeniería y resiliencia con respecto a la implementación del AFP.

A contracorriente, otras IP que iniciaron su agenciamiento y se crearon a finales del periodo presidencial de Juan Manuel Santos tuvieron los mayores números negativos en el cumplimiento, como las relacionadas con la Unidad Nacional de Protección, la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional.

En segundo lugar, a pesar de las críticas ya señaladas, como la demora en la creación y agenciamiento de IP, contundentemente se puede decir que las infraestructuras que posibilitan la reincorporación física, económica, social y física de las FARC-EP, fueron un esfuerzo importante que permitió construir una base para la implementación del AFP, lo cual es positivo, toda vez que procesos como el *fast track* cambiaron totalmente el curso de la implementación del acuerdo.

En tercer lugar, es importante señalar que, si bien las IP del punto tercero del AFP fueron en su mayoría creadas rápidamente, su desarrollo o detalle en el agenciamiento no se dio de la misma manera. Como es posible observar en algunos informes del CINEP y la CERAC, el desfinanciamiento, la incertidumbre organizacional y la red de infraestructuras que al mismo tiempo intentaban consolidarse, generaron que dichas infraestructuras se accionaran lentamente. Buen ejemplo de lo anterior fue ECOMUN, pues en un proceso de dilatación y concentración recibía e intentaba reaccionar a propuestas productivas que no siempre terminaban en un proceso cooperativo sólido en el tiempo (*El Espectador*, 2018).

Finalmente, en cuarto lugar, es necesario señalar que el proceso de creación de las IP, su agenciamiento y la trayectoria de la implementación se lee de manera muy fragmentada si no se cruza con el contexto político del momento; por ejemplo: la radicalización de Donald Trump sobre el aumento de los cultivos ilícitos, las tensiones en el interior de las IP que se generaron en el marco de las elecciones legislativas o elecciones presidenciales, o las perturbaciones que sufrieron las IP por cuenta de antiguos compañeros de las FARC-EP que criticaron al partido, el AFP, la implementación, e incluso abandonaron el proceso. En síntesis, todo esto explica, en parte, la trazabilidad de las infraestructuras.

En otro sentido, al validar la producción legal y organizacional generada entre el 7 de agosto de 2018 hasta 2022, es decir, en el gobierno del presidente Iván Duque, es posible decir que corresponde al esquema desarrollado en el AFP, pero esto es parcialmente cierto, pues en el periodo suscrito no se avanzó en ningún aspecto distinto a la conversión de las zonas veredales transitorias de normalización hacia espacios territoriales de capacitación y reincorporación. En efecto, las IP concernientes al punto tercero, en este periodo no representaron mayor dinamismo, mayor robustecimiento o mayor proactividad, limitándose al cumplimiento de ciertos agenciamientos que ya venían funcionando desde la segunda administración del presidente Juan Manuel Santos y que tampoco eran una tarea titánica.

Por otro lado, es posible señalar cinco grandes conclusiones sobre el balance de la implementación de las IP del punto tercero del AFP en cabeza del presidente Iván Duque, pues es en este periodo de tiempo (2018-2022) cuando las crisis que venían de atrás se profundizaron; por otro lado, las “pequeñas crisis” aumentaron su complejidad y relevancia, y finalmente algunas cosas que iban por buen camino disminuyeron ostensiblemente en la intensidad de su implementación.

En primer lugar, una buena cantidad de IP relacionadas con el punto tercero del AFP fueron develando que su creación no era suficiente para garantizar el cumplimiento de lo pactado; como se evidenció en el grueso del capítulo, muchas veces el partido Comunes, la CSIVI, CEPDIPO, ECOMUN, entre otras infraestructuras, propusieron redireccionamientos a la implementación del AFP y lo agenciaron de forma resiliente, pero no pasó absolutamente nada con ello, pues el respaldo y apoyo del Estado colombiano no ocurrió, lo que resultó clave para una implementación poco exitosa.

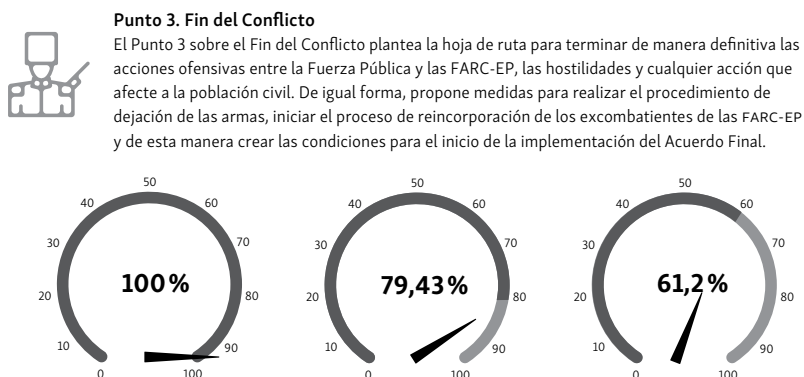
En segundo lugar, algunas IP tenían más peso sobre otras y esto tal vez no se calculó a la hora de la arquitectura del AFP; en efecto, algunas al fallar causaron

que la implementación estuviera herida de muerte; por ejemplo, que fracasaran las infraestructuras dedicadas a la seguridad física de los excombatientes, no era igual de grave a que fallaran las infraestructuras relacionadas con la representación ante el CNE.

En tercer lugar, es posible observar que en sedimentación de IP puede existir la tendencia de sumar la cantidad de indicadores de cumplimiento de los puntos del AFP; sin embargo, ello no analiza el sentido o irrelevancia del cumplimiento, buen ejemplo de lo anterior es la cantidad de veces que se reunió la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del AFP, que entre otras cosas es una cantidad muy cercana a la meta (100 %); sin embargo, lo anterior no significó que la Comisión sirviera para solucionar desacuerdos y realizar planes de acción en materia de incumplimientos, pues como se deduce de algunos informes del CINEP, CERAC y CEPDPO sobre la implementación del AFP, la comisión —en calidad de máximo espacio de diálogo entre gobierno y FARC sobre los problemas de la implementación—, se reúne en varias ocasiones, pero no llega a mayor cosa.

En cuarto lugar, el “cese definitivo de las hostilidades” no se mantuvo en el tiempo, fue comprendido por el Estado colombiano como una tarea de los primeros 180 días; el caso del rearme de Iván Márquez lo corrobora, y es un caso al cual se le ha restado importancia. Cabe recordar que Márquez fue en su momento el negociador principal de las FARC-EP en el AFP y el guerrillero con mayor mando sobre la tropa, con él se rearmaron algunos excombatientes muy versátiles en la guerra, sin contar con nuevos reclutamientos y el personal de las FARC-EP que nunca se desmovilizó (frentes Primero y Cuarto).

Finalmente, después del análisis de seis años de la implementación del AFP, es posible ver una gran cantidad de cumplimientos por parte del Estado sobre el punto tercero del acuerdo; sin embargo, la misión del “fin del conflicto” requería robustecer progresivamente las IP, lo cual nunca ocurrió. A contracorriente, el punto tercero del AFP configuró varias IP transitorias y superficiales que fueron perdiendo dinamismo, ritmo y en algunos casos se estancaron, cuestión directamente proporcional a las cifras de rearme de excombatientes de las FARC-EP (Aguilera, 2020); es decir, hubo una progresiva pérdida de incentivos para continuar en el Proceso de Paz por parte de los excombatientes, tal vez por un cumplimiento Estatal protocolario, mas no por un cumplimiento decidido para garantizar el “fin del conflicto”.

Figura 2. Porcentaje de cumplimiento del punto 3 del AFP

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (s. f.).

A pesar del anterior análisis y críticas a la implementación del AFP, las cifras que muestra el gobierno nacional hasta el 30 de junio de 2022 son sumamente positivas. Para el Gobierno, el cese al fuego en los primeros 180 fue un éxito total, la reincorporación de las FARC-EP va muy bien, y las garantías de seguridad de los excombatientes se encuentran por encima del 60 %. Estos juicios provienen de la medición de 61 indicadores de cumplimiento del AFP que el mismo gobierno nacional construyó para tal propósito y le permite afirmar que el Estado colombiano cumplió para 2022 con un 80 % del punto tercero del AFP.

Ante esta disonancia entre el análisis presentado en este capítulo y las cifras que muestra el gobierno nacional, es necesario hacer una lectura detallada de los datos que presentó la administración del expresidente Iván Duque. En primer lugar, el cumplimiento de los indicadores propuestos por el gobierno nacional no significó el “fin del conflicto”; en segundo lugar, todas las acciones de Estado no valen igual; en tercer lugar, hay cuestiones que si no se llevaron a cabo rápidamente no pueden ser encausadas a futuro; y en cuarto lugar, hay asuntos del acuerdo que sí fallan, de modo que es imposible presentar un balance positivo.

Haciendo énfasis en las anteriores críticas, en el primero de los casos se tiene que el gobierno nacional dispuso 61 indicadores para medir el cumplimiento del punto tercero del AFP (SIPO, 2022); por ejemplo, para solo hablar de tres: uno, las ZVTN y PTN; dos, el número de integrantes de FARC hacia las ZVTN y PTN; y tres, suministros entregados a las ZVTN y PTN, estos indicadores tenían una vigencia de 180 días después de firmado el AFP, fueron implementados en su

totalidad y al día de hoy continúan sumándose al porcentaje de cumplimiento del AFP, siendo esto un tema irrelevante al día de hoy, ya que el sostenimiento económico de estas ZVTN y PTN en esos 6 meses de 2017 no es algo que al día de hoy continúe siendo significativo para el “fin del conflicto”. Cabe aclarar que estas acciones de Estado fueron sumamente útiles, pero a la fecha no son significativas para mantener la paz.

En el segundo de los casos, todas las 61 acciones de Estado tienen el mismo peso a la hora de exhibir el cumplimiento del punto tercero del AFP, pero esto es una argumentación débil y totalmente viciada de autocrítica; un ejemplo de esta errónea forma de equiparar indicadores es, por un lado, recibir y verificar los listados de personas de FARC-EP para ser reincorporados, lo cual se cumplió en un 100 % y terminó en 2017 (SIIPO, 2022), y por otro lado, las medidas de fortalecimiento y garantías para los sistemas propios de protección de pueblos Negros Afrocolombianos Raizales y Palenqueras (NARP), indígenas y rrom implementadas, lo cual tiene un cumplimiento del 0 % y está a cargo del Ministerio del interior (SIIPO, 2022). En otras palabras, las acciones de Estado robustas, continuas, y costosas no son equiparables con acciones administrativas de trámite, que se pueden llevar a cabo rápidamente y sin mucha movilización de recursos económicos y humanos.

En el tercero de los casos, como se decía anteriormente, hay cuestiones que si no se llevaron a cabo rápidamente no pueden ser encausadas en el futuro, y este es el caso de las medidas y mecanismos de seguridad y protección reforzadas —individuales y colectivas— implementadas para el fortalecimiento de los sistemas de seguridad propios de los pueblos étnicos, las cuales no tienen ningún avance, según datos del mismo gobierno nacional (SIIPO, 2022). Estas son medidas que debieron tomarse desde el 24 de noviembre de 2016 hasta 2027, en suma, implementarlas desde hoy no cambiará los altos índices de líderes sociales que fueron asesinados en estos 6 años de implementación del AFP, *ergo*, en solo en el periodo presidencial de Iván Duque se asesinaron 930 líderes sociales, sino que muchos de ellos eran provenientes de pueblos étnicos en departamentos como el Cauca, Putumayo, y Nariño (Indepaz, 2022a).

Finalmente, como ya se advertía, hay cuestiones que no se pueden presentar como “pequeños lunares” de la implementación del AFP, pues evidencian —como lo señalaba Francisco Gutiérrez Sanín (2020)—, que hay cuestiones inviolables del AFP; por ejemplo, no es posible decir que se ha cumplido el 80 % del punto tercero del AFP, si existe un incumplimiento total o significativo en la reducción de las organizaciones criminales continuadoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, o cero avance en la reducción significativa de los casos de amenaza, hostigamiento y asesinato de integrantes de organizaciones sociales (SIIPO, 2022); vale decir que estos dos indicadores son determinantes para que los

excombatientes decidan o no rearmarse, y para que la población civil y antiguas milicias de las FARC-EP decidan crear grupos armados emergentes.

A modo de conclusión, en este aspecto estadístico sobre el cumplimiento del AFP por parte del gobierno nacional versus las grandes rupturas, crisis y fracasos en algunas IP, al parecer existe un afán de mostrar cumplimiento en los indicadores del AFP que el mismo gobierno se trazó, mas no hay un interés sólido por garantizar el cese definitivo de las hostilidades y el fin del conflicto.

Conseguir el “cese al fuego definitivo entre el Estado y la FARC-EP” tanto a corto, mediano y largo plazo es una tarea que no solo se mide con indicadores del curso de las IP, por el contrario también se obtiene de contrastar lo anterior con los indicadores de los rearmes y grupos emergentes que se identifican como FARC-EP; a corte de 7 de agosto de 2022 los combatientes rearmados y emergentes son numerosos, y en términos de los perfiles de las personas rearmadas hay serias posibilidades de inicio de un nuevo ciclo de guerra.

En efecto, dentro de estos se encuentran grupos emergentes o milicianos que ante la ausencia de las FARC-EP, desde la firma del AFP, decidieron fundar nuevas estructuras armadas y las reclaman como las “verdaderas FARC”. A su vez, otros excombatientes se apartaron de la implementación del AFP e ingresaron a dos tipos de estructuras, por un lado, unas ya existentes comandadas por Miguel Botache Santanilla, alias Gentil Duarte, y Néstor Gregorio Vera, alias Iván Mordisco, que salieron de las estructuras de las FARC-EP que nunca ingresaron al AFP; y por otro lado, nuevas estructuras autodenominadas “la Segunda Marquetalia” a cargo de Luciano Marín, alias Iván Márquez.

En esta compleja y diversa gama de organizaciones posdesmovilización de paz con las FARC-EP no hay consenso sobre las cifras de sus integrantes, algunos investigadores para 2019 señalaban más de 2500 combatientes (Aguilera, 2020), otros hablaban para el 2021 de 5200 combatientes (Indepaz, 2021), y otros ubicaban a estos grupos posdesmovilización en 7000 personas (*Revista Semana*, 2021). Más allá de la cifra exacta, sí es posible ver un rearme y nuevos reclutamientos cuantitativamente significativos.

Ahora bien, es necesario hablar de dos aristas que ahondan el problema; por un lado, la composición social de las personas excombatientes que ingresan a la “segunda Marquetalia” y “las guerrillas de Gentil Duarte”, pues este personal rearmado son mandos medios que tienen buen asidero social en los lugares donde estaban las extintas FARC-EP, logísticamente son muy buenos técnicos de la guerra y saben desarrollarla, y ante el incumplimiento del AFP tienen muy pocas motivaciones para reingresar al AFP (Gutiérrez, 2020).

No es una cuestión poco relevante que el líder de “la segunda Marquetalia” sea el ex negociador de paz de las FARC-EP en el AFP, y que él haya sido el guerrillero más votado en la X Conferencia de las FARC-EP, es decir, el jefe natural de los excombatientes (Gutiérrez, 2020); en otras palabras, el rearme de Luciano Marín, alias “Iván Márquez”, es una señal innegable de crisis del Proceso de Paz. En junio de 2022, alias Iván Márquez sufrió un atentado de gravedad, esto no generó el fin de la Segunda Marquetalia, sino, por un lado, un mando tripartito por parte de los curtidos guerrilleros José Vicente Lesmes, alias Walter Mendoza, José Aldinever Sierra, alias el Zarco Aldinever y Géner García Molina, alias Jhon 40 (*El Tiempo*, 2022); y por otro lado, se produjo una aparente independencia criminal de antiguos guerrilleros leales a Márquez (*Insightcrime*, 2022).

Continuamente, la Segunda Marquetalia ha ampliado su copamiento territorial, sobre todo en regiones muy difíciles de controlar por parte del Estado, algunas de ellas son: La Guajira-Cesar y Estado Zulia; Norte de Santander; Vichada-Apure; Arauca; Guainía; Estado Amazonas; Huila-Meta; Huila-Caquetá; Huila-Tolima; Cauca; Nariño; Putumayo y norte de Antioquia-Sur de Córdoba (FIP, 2021).

En otro sentido, las estructuras disidentes de Gentil Duarte y otras independientes se encuentran en los departamentos de Chocó, Nariño, Valle del Cauca, Cauca, Putumayo, frontera con Ecuador, Caquetá, Meta, Guaviare, Amazonas, Vaupés, Guainía, Antioquia, Arauca, Casanare y Norte de Santander (Aguilera, 2020). No hay que olvidar que la muerte de Gentil Duarte no significa el fin de las disidencias, por el contrario, esto se traduce en más “anarquía criminal”, independencia de mando, disputa por territorios vaciados por la guerrilla, entre otros fenómenos violentos (*El País*, 2022a).

En este contexto es posible poner en duda que en Colombia exista un “fin del conflicto”, pues cuantitativamente y geográficamente esto es un argumento sumamente débil; posiblemente los esfuerzos para implementar el AFP hayan sido insuficientes, y algunos aspectos del AFP han tenido lesiones graves, lo cual no quiere decir que el AFP no fue un esfuerzo necesario y que muchos aspectos de la implementación permitieron un desarme definitivo de la mayoría de miembros de la guerrilla más antigua del mundo.

UNA LECTURA A CONTRAPELO CON EL INSTITUTO KROC

En el AFP quedó consignado que el apoyo técnico iba a correr por cuenta del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre

Dame; por ende, sus informes deberían ser los insumos más sólidos para establecer el balance de la implementación del AFP. De este modo, al realizar un análisis sobre las IP relacionadas con el punto tercero del AFP vale la pena citar y problematizar los resultados que dicho instituto presenta en sus informes.

El informe del Instituto Kroc (2022) publicado en septiembre de 2022 plantea algunos avances, otros retrocesos y algunos estancamientos. En términos del punto tercero del AFP, hubo un 49 % de acciones estatales que se encuentran completamente realizadas; un 19 % que se han implementado de forma intermedia; 20 % se han implementado de forma mínima, y finalmente un 11 % de acciones estatales que no se han iniciado.

Para el Instituto Kroc, cinco acciones de Estado han mostrado un avance significativo, lo cual es presentado como un logro: en primer lugar, se ha avanzado en la financiación del Partido Comunes para 2022 y se ha adoptado el Plan Estratégico de Seguridad y Protección para personas en proceso de reincorporación (PESP) en 2021; en segundo lugar, se ha implementado el Sistema de Gestión del Empleo Público (SIGEP); en tercer lugar, se creó el Sistema Nacional de Integridad; en cuarto lugar, se cumplió con las contrataciones con enfoque diferencial en los municipios PDET, y finalmente se realizó el primer suministro de información por parte de Comunes sobre localización de restos de guerra a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP, 2016).

Ahora bien, el Instituto identifica compromisos pendientes, no iniciados, o iniciados de manera mínima, los cuales son sumamente preocupantes a seis años de la implementación del AFP. Sobre este particular, no se ha avanzado con: 1) la construcción de las hojas de ruta de las personas en proceso de reincorporación; 2) impulsar la construcción e implementación del Sistema Nacional de Reincorporación (SNR) para la articulación y el seguimiento a los programas, planes y proyectos propios del proceso de reincorporación; 3) formular e implementar la política pública para combatir y dismantelar las organizaciones y conductas ilícitas; 4) implementar los cuatro componentes del Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios; 5) llevar a cabo sesiones plenarias de la Instancia de Alto Nivel (IAN) del SISEP para aprobar e implementar instancias de seguridad estipuladas en el Decreto 895 de 2017; 6) reevaluar la metodología de desarrollo de las sesiones de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT); 7) la aprobación del proyecto de Ley del Sistema Nacional de Integralidad; y 8) fortalecer los mecanismos para garantizar la calidad y el uso del suministro de información de ubicación y georreferencia de las minas por parte de exintegrantes de las FARC-EP. Estas cuestiones son

problemas de fondo de la implementación del AFP y los informes no evalúan cualitativamente su importancia.

Los gobiernos de Colombia entre 2016-2022 y con más ahincó el del expresidente Iván Duque Márquez generaron un cumplimiento de indicadores del AFP sin que se estuviese cumpliendo con el “fin del conflicto”; frente a esto, los informes del Instituto Kroc caen en la misma trampa, evaluar si se cumplieron o no indicadores, para dejar de lado análisis de fondo sobre la manera como se ha desarrollado el “fin del conflicto” (Puello-Socarrás, 2020a).

En conclusión, las metodologías, análisis y síntesis de los informes del Instituto Kroc tienen serias debilidades (Puello-Socarrás, 2020b), con lo cual propicia una interpretación demasiado optimista, inclusive nublada, sobre la implementación del AFP.

CONCLUSIONES

De entrada, es posible decir que el país está ingresando en un nuevo ciclo de guerra (Gutiérrez, 2020), en el que un grupo importante de las antiguas FARC-EP se ha rearmado y ha iniciado un reclutamiento considerable. Al configurar una base local y territorial, la motivación de este grupo está plenamente identificada (al parecer es política): estructurar una organización política, pública y militar propia, que ha producido un umbral entre 500 y 1000 muertes por año —mientras que el umbral de muertes por parte del gobierno es por lo menos de 100 muertes al año—; por lo tanto, actualmente no es posible hablar del éxito en la implementación del punto tercero del AFP, pues no existen condiciones para hablar del “fin del conflicto”.

Ahora bien, con respecto a la estructura que se le dio al punto tercero del AFP frente a los cambios estructurales que experimentó a lo largo de cinco años, no es posible ver modificaciones significativas o virajes evidentes en lo formal; de este modo, en los diferentes periodos hubo una continuación sobre lo pactado desde noviembre de 2016. A pesar de lo anterior, el verdadero cambio de las IP con respecto al punto tercero del AFP fue el agenciamiento para garantizar el fin del conflicto. A la luz de los elementos encontrados en esta discusión, se puede plantear que, sistemáticamente, la implementación del AFP se fue complejizando y, fuera de esta lógica, las IP no robustecieron sus estructuras, agencias y misiones.

Por otro lado, con respecto a las rupturas y continuidades en las IP, es posible observar un estancamiento, pues muchas acciones de Estado necesarias para

garantizar el “fin del conflicto” en el gobierno del expresidente Juan Manuel Santos se encauzaron de forma sumamente lenta. Mientras tanto, en el gobierno del expresidente Iván Duque, estos avances fueron simulados; incluso en el caso de las cuantías invertidas en el AFP —una de las narrativas más frecuentes del expresidente Duque— existen serias sospechas sobre un manejo irregular de los recursos (Prieto, 2022).

Con respecto a la minucia del desarrollo y la trayectoria del agenciamiento de las IP, son bastante debatibles los datos exitosos presentados por el gobierno del expresidente Iván Duque, pues muchos son objeto de una utilización sospechosa, ya que muestran un panorama de cumplimiento efectivo del punto tercero del AFP, pero dejan muchos vacíos en términos de contenido, sobre todo cuando se contrastan con el número de rearmados, grupos emergentes, grupos disidentes, cantidad de masacres, asesinatos a líderes sociales, asesinatos a excombatientes, cierre de ETCR por amenazas a la vida de excombatientes y municipios de Colombia en condiciones de guerra.

Del mismo modo, la evidencia empírica muestra que la gran mayoría de rupturas, falta de dinamismo e inclusive retrocesos en la implementación del AFP se dieron en el periodo presidencial de Iván Duque, en una suerte de simulación de cumplimiento con lo pactado. Sin embargo, a la luz de los datos, es posible decir que la sociedad civil, la comunidad internacional y los excombatientes han desarrollado una tarea sobresaliente a la hora de implementar el punto tercero del AFP.

REFERENCIAS

- Agencia EFE. (2020, enero 23). La exguerrillera holandesa Tanja Nijmeijer renuncia al partido político FARC. <https://www.elcomercio.com/actualidad/mundo/exguerrillera-farc-holanda-renuncia-partido.html>
- Aguilera, M. (2020). Disidencias: ¿rebeldes obstinados, exguerrilleros narcotraficantes o guerrillas ambiguas? En M. Aguilera y C. Perea (Eds.), *Violencias que persisten: El escenario tras los Acuerdos de Paz* (pp. 225-322). Universidad del Rosario. <https://doi.org/10.12804/tp9789587844641.05>
- Ávila, A. (2013). *Seguridad y justicia en tiempos de paz*. Penguin Random House.

Ávila, A. (2021, septiembre 28). Cinco años del Acuerdo de Paz en Colombia. <https://elpais.com/opinion/2021-09-27/cinco-anos-del-acuerdo-de-paz-en-colombia.html>

Blu Radio. (2019, noviembre 12). Duro agarrón entre congresistas de FARC y Centro Democrático en el Congreso. <https://www.bluradio.com/nacion/duro-agarron-entre-congresistas-de-farc-y-centro-democratico-en-el-congreso>

Canal Capital. (2016, diciembre). Voces de Paz, el movimiento que las FARC inscribió en el CNE. Bogotá. <https://www.canalcapital.gov.co/node/2670#:~:text=El%20movimiento%20Voces%20de%20Paz,lo%20han%20manifestado%20sus%20integrantes>

Centro de Investigación y Educación Popular [Cinep] y Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos [Cerac]. (2018). *Primer informe de verificación de la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*. CINEP y CERAC. <https://cinep.org.co/publicaciones/informes-generales/>

Centro de Pensamiento y Diálogo Político [CEPDIPO] y FARC-CSIVI. (2019). *La implementación del Acuerdo de paz durante el gobierno de Iván Duque Tendencia a la perfidia y simulación*. Impresol.

Centro de Pensamiento y Diálogo Político [CEPDIPO]. (2019, marzo). La paz ausente. <https://cepdipo.org/portfolio/la-paz-ausente/>

Centro de Pensamiento y Diálogo Político [CEPDIPO]. (2021a, febrero). La “paz con legalidad” al desnudo. <https://revistaizquierda.com/centro-de-pensamiento-y-dialogo-politico-cepdipo/>

Centro de Pensamiento y Diálogo Político [CEPDIPO]. (2021b, julio). La paz pospuesta: la situación actual y posibilidades del Acuerdo con las FARC-EP. <https://revistaizquierda.com/la-paz-pospuesta-situacion-actual-y-posibilidades-del-acuerdo-con-las-farc-ep-2021/>

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad [CEV]. (2020). “Las víctimas de los conflictos armados son la razón de ser de la justicia transicional”: Discurso del presidente de la Comisión de la Verdad, Francisco De Roux, en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. <https://web.comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/discurso-francisco-de-roux-en-naciones-unidas-febrero2020>

El Espectador. (2018, junio 2). Colombia 2020: La nueva vida de Romaña: de la guerra al campo. Miravalle. <https://www.youtube.com/watch?v=lbCHI62KNVC>

El País. (2022a, julio 15). El Ejército colombiano acaba con Iván Mordisco, uno de los principales cabecillas de las disidencias de las FARC. <https://elpais.com/america-colombia/2022-07-15/colombia-acaba-con-ivan-mordisco-uno-de-los-principales-cabecillas-de-las-disidencias-de-las-farc.html>

El País. (2022b, julio 6). El asesinato del firmante de paz número 321. <https://elpais.com/america-colombia/2022-07-06/el-asesinato-del-firmante-de-paz-numero-321.html>

El Tiempo. (2019, agosto 9). Gobierno y oposición evalúan desarrollo del acuerdo de paz. <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/balance-de-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz-en-el-ano-de-duque-398620>

El Tiempo. (2020a, julio 16). Así fue el primer traslado de un ETCR, en Antioquia. <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/excombatientes-de-las-farc-trasladados-de-etcr-en-antioquia-518770>

El Tiempo. (2020b, diciembre 4). Supuesto entrampamiento a Santrich llega a la Corte Penal Internacional. <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/caso-santrich-supuesto-entrampamiento-llega-a-corte-penal-internacional-552933>

El Tiempo. (2021, noviembre 24). La jornada del secretario de la ONU en Urabá. <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/proceso-de-paz-la-jornada-del-secretario-de-la-onu-en-uraba-634396>

El Tiempo. (2022, julio 6). Iván Márquez: lo que se sabe del ataque en el que habría resultado herido. <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/ivan-marquez-habria-sobrevivido-a-atentado-estaria-herido-en-caracas-684972>

Función Pública. (2016). Decreto 1995 (diciembre 7) por el cual se crea la comisión de seguimiento, impulso y verificación a la implementación del Acuerdo final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016. Gobierno de Colombia.

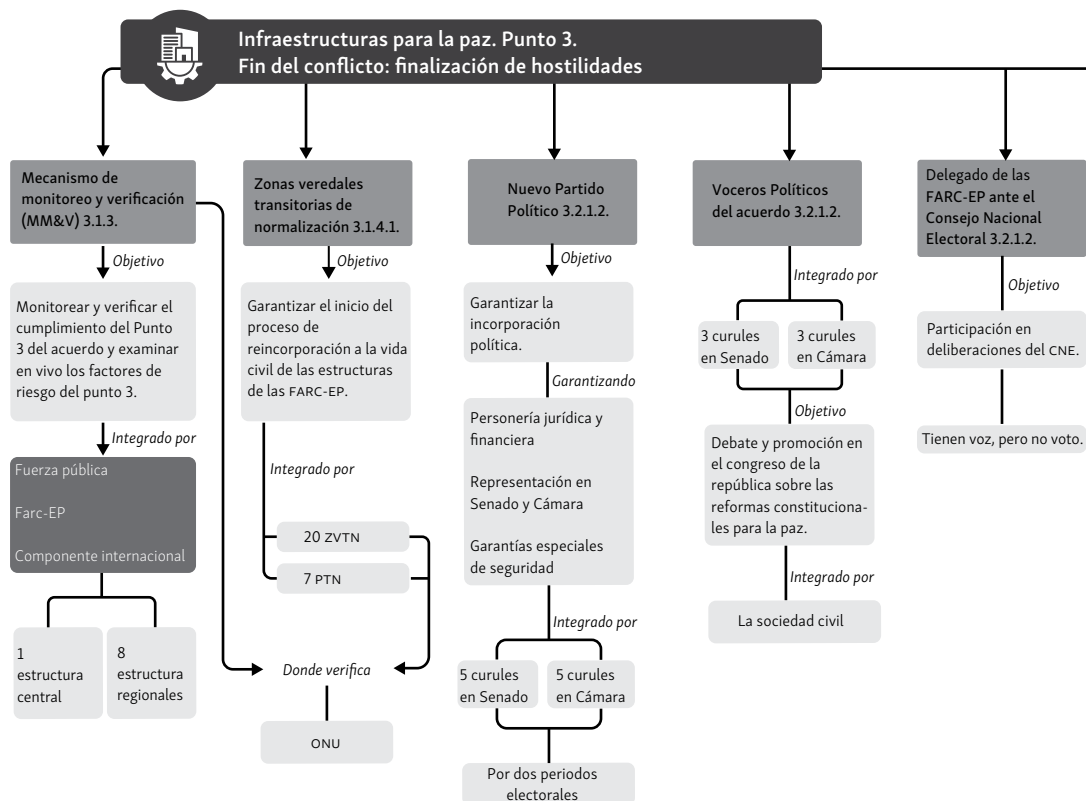
- Fundación Ideas para la Paz [FIP]. (2021). *La reincorporación de los excombatientes de las FARC*. Fundación Ideas para la Paz. <https://multimedia.ideaspaz.org/infografias/excombatientes.html>
- Fundación Ideas para la Paz [FIP]. (2021). *La Segunda Marquetalia: Disidentes, rearmados y un futuro incierto*. Fundación Ideas para la Paz.
- Fundación Ideas para la Paz [FIP]. (2022, marzo 17). 1327 líderes, lideresas y defensores de derechos humanos asesinados desde la firma del acuerdo.
- Fundación Paz y Reconciliación [Pares]. (2021). *Plomo es lo que hay: violencia y seguridad en los tiempos de Duque*. Fundación Paz y Reconciliación.
- Gómez, J. et al. (2022, julio 22). Carta de Renuncia a la militancia, Consejo Político Nacional del Partido Comunes y Consejo Nacional Electoral. Carta enviada a partido político Comunes y al CNE.
- Gutiérrez, F. (2020). *¿Un nuevo ciclo de guerra en Colombia?* Debate.
- Insightcrime. (2022, julio 5). Segunda Marquetalia ex-FARC Mafia. <https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-colombia/segunda-marquetalia/>
- Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz [Indepaz]. (2021). Balance de cifras de la violencia en los territorios a 5 años del Acuerdo de Paz. Instituto de estudios para la paz y el desarrollo.
- Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz [Indepaz]. (2022a, junio 7). Las cifras del gobierno Duque.
- Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz [Indepaz]. (2022b, mayo 22). Masacres en Colombia durante 2020, 2021 y 2022.
- Instituto Kroc. (2022, abr.-jun.). Informe trimestral: estado efectivo de la implementación del Acuerdo final. Kroc Institute for International Peace Studies.
- Jurisdicción Especial para la Paz [JEP]. (2021). El Consejo de Seguridad de la ONU, con el voto favorable de todos sus miembros, extienden un respaldo sin precedentes a las sanciones propias que impondrá la JEP. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/El-Consejo-de-Segur>

- Noticias Caracol. (2018, agosto 22). Primer agarrón entre el Centro Democrático y la FARC en el Senado. https://www.youtube.com/watch?v=UmbaYtQFCdk&ab_channel=NoticiasCaracol
- Noticiero CM&. (2017, mayo 7). Fernando Londoño y Alejandro Ordóñez prometen volver trizas el Acuerdo de Paz. <https://noticias.canal1.com.co/noticias/fernando-londono-y-alejandro-ordonez-prometen-volver-trizas-el-acuerdo-de-paz/>
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz [OACP]. (2016). Punto 3 del Acuerdo Final con las FARC-EP, “Fin del conflicto”. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2016). Informe del secretario general al Consejo de Seguridad sobre la Misión de las Naciones Unidas en Colombia. https://unmc.unmissions.org/sites/default/files/n1626282_informe_sg_20160818.pdf
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2016). Resolución 2261 de 2016, Consejo de Seguridad. Organización de las Naciones Unidas. <https://unmc.unmissions.org/sites/default/files/n1601742.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2019). Informe del secretario general de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Organización de las Naciones Unidas. https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_n1918524.pdf
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2020). Informes de la misión de la ONU en Colombia. <https://colombia.unmissions.org/>
- Prieto, J. (2022, julio 26). *El escándalo de OCAD paz: en qué consiste, qué evidencia hay y qué huecos tiene*. <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/el-escandalo-de-ocad-paz-en-que-consiste-que-evidencia-hay-y-que-huecos-tiene/>
- Puello-Socarrás, J. F. (2020a). El cuarto Informe sobre el estado de la implementación del Instituto Kroc. Kroc versus el Acuerdo y Kroc versus Kroc (I). *Revista Izquierda*, 87 (may.), 57-63.

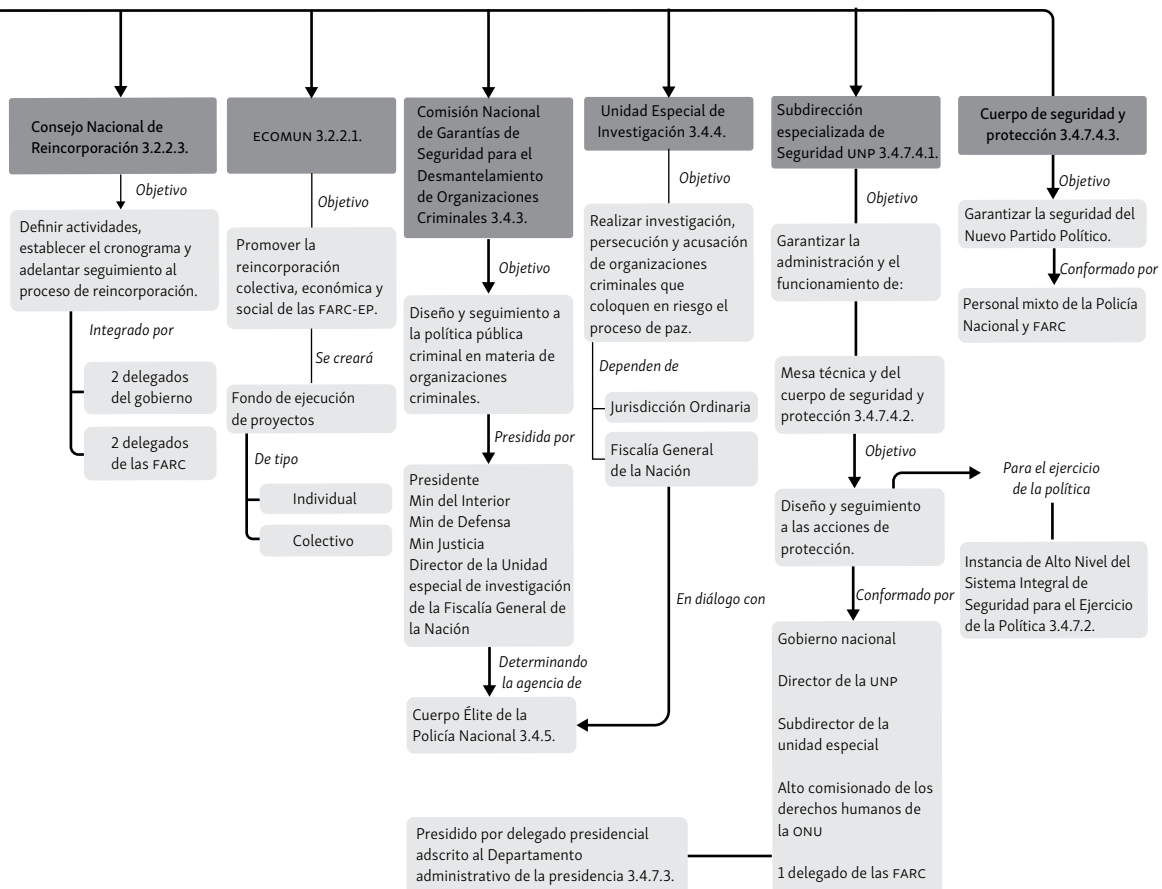
- Puello-Socarrás, J. F. (2020b). El cuarto Informe sobre el estado de la implementación del Instituto Kroc. Kroc versus el Acuerdo de Paz (II). *Revista Izquierda*, 88 (ago.), 57-63.
- Radio Nacional. (2021, octubre 19). Partido Comunes: así ha sido su participación en el Congreso. <https://www.radionacional.co/actualidad/paz/partido-comunes-su-participacion-en-el-congreso-acuerdos-paz>
- Restrepo, Á. (2019). *Entre la incertidumbre y la esperanza: ECOMUN una apuesta colectiva de transformación*. Universidad del Rosario.
- Revista Semana*. (2021, agosto 21). Exclusivo: el computador de Gentil Duarte, en los correos se habla del Polo Democrático, Maduro, Irán y planes terroristas. <https://www.semana.com/nacion/articulo/exclusivo-el-computador-de-gentil-duarte-en-los-correos-se-habla-del-polo-democratico-maduro-iran-y-planos-terroristas/202156/>
- Romero, R. (2011). *Unión Patriótica expedientes contra el olvido*. Centro de Memoria, Paz y Reconciliación.
- Sistema Integrado de Información para el Posconflicto [SIIPO]. (2022). *¿Cómo vamos en la implementación del Plan Marco de Implementación PMI? por puntos*. <https://siipo.dnp.gov.co/inicio>
- Sambanis, N. (2004). What Is Civil War? Conceptual and Empirical Complexities of an Operational Definition. *Journal of Conflict Resolution*, 48(6), 814-858. <https://doi.org/10.1177/0022002704269355>
- Telesur. (2019, diciembre 9). La dirección del partido FARC “ha abandonado la militancia”: Andrés París, excomandante y negociador de Paz en La Habana.
- Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas [UBPD]. (2021). Naciones Unidas destaca los resultados de la Unidad de Búsqueda. <https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/naciones-unidas-destaca-los-resultados-de-la-unidad-de-busqueda/>
- Valencia, L. (2017). *Terminó la guerra, el postconflicto está en riesgo: a un año del acuerdo de Paz*. CLACSO / Fundación Paz y Reconciliación.

ANEXOS. DIAGRAMA DE LOS ORGANIGRAMAS

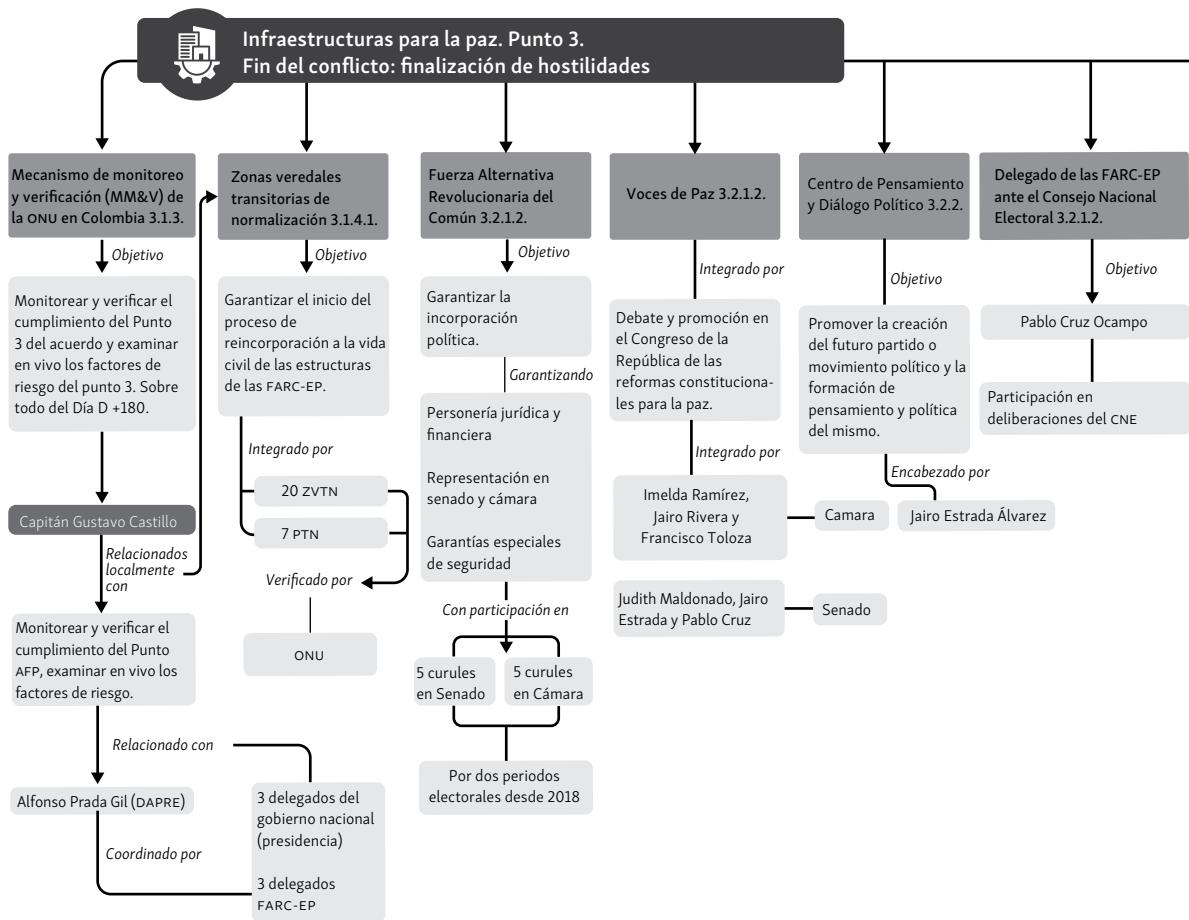
ANEXO I. ORGANIGRAMA DE LO ESTIPULADO EN EL DOCUMENTO AFP



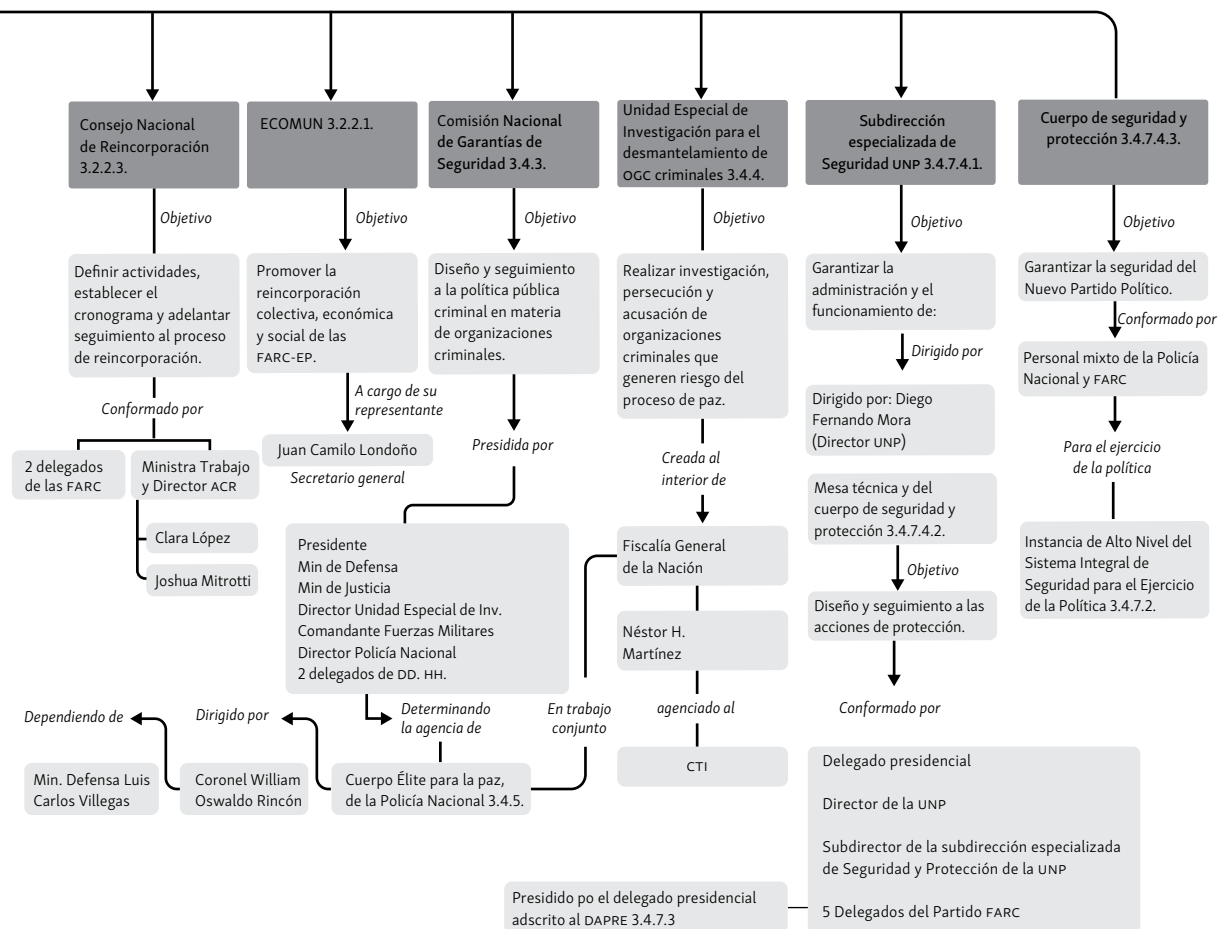
Fuente: elaboración propia a partir del APF.



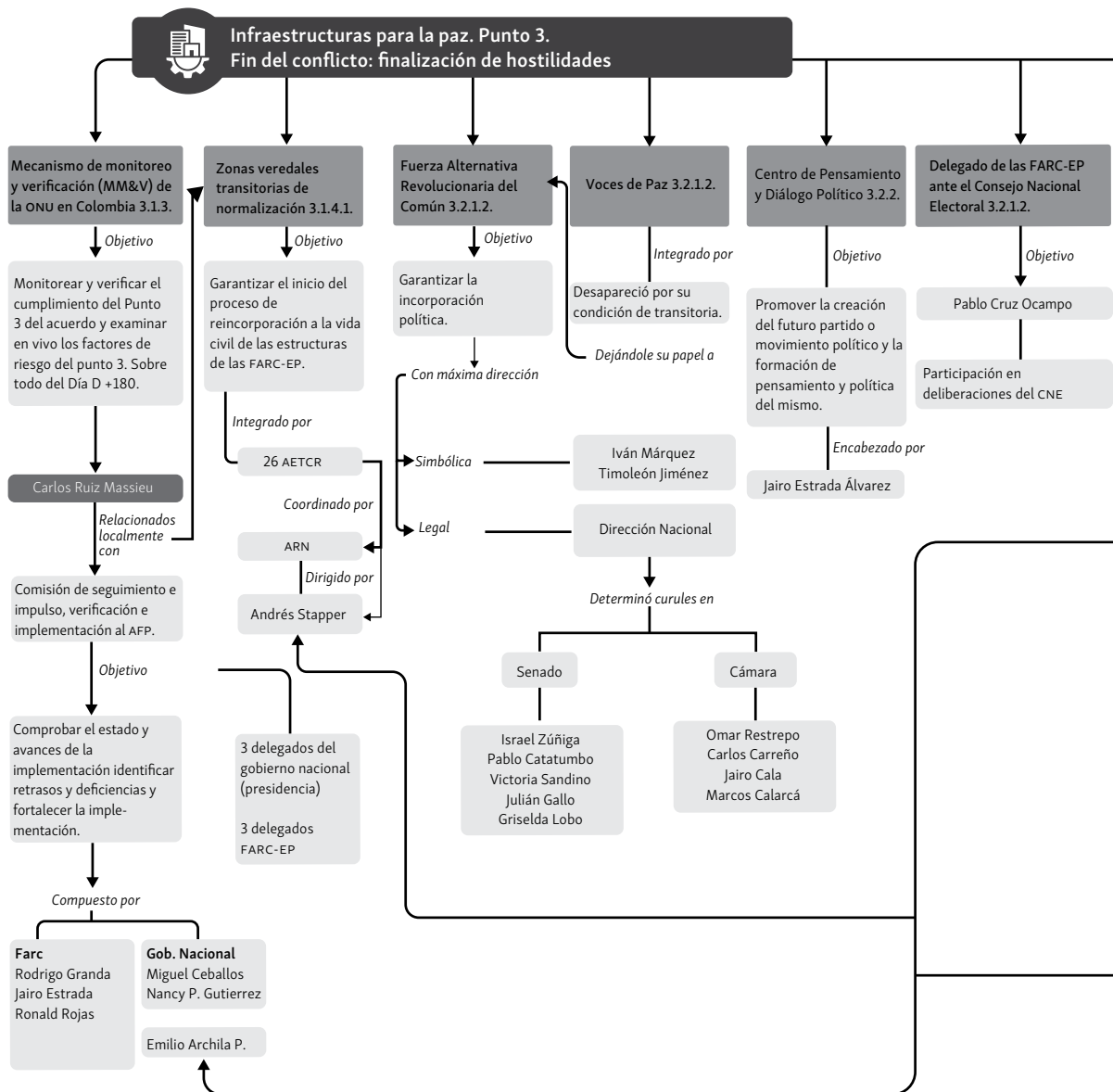
ANEXO 2. ORGANIGRAMA DE LO AGENCIADO, CREADO Y AJUSTADO EN EL PERIODO PRESIDENCIAL DE JUAN MANUEL SANTOS (2016-2018)



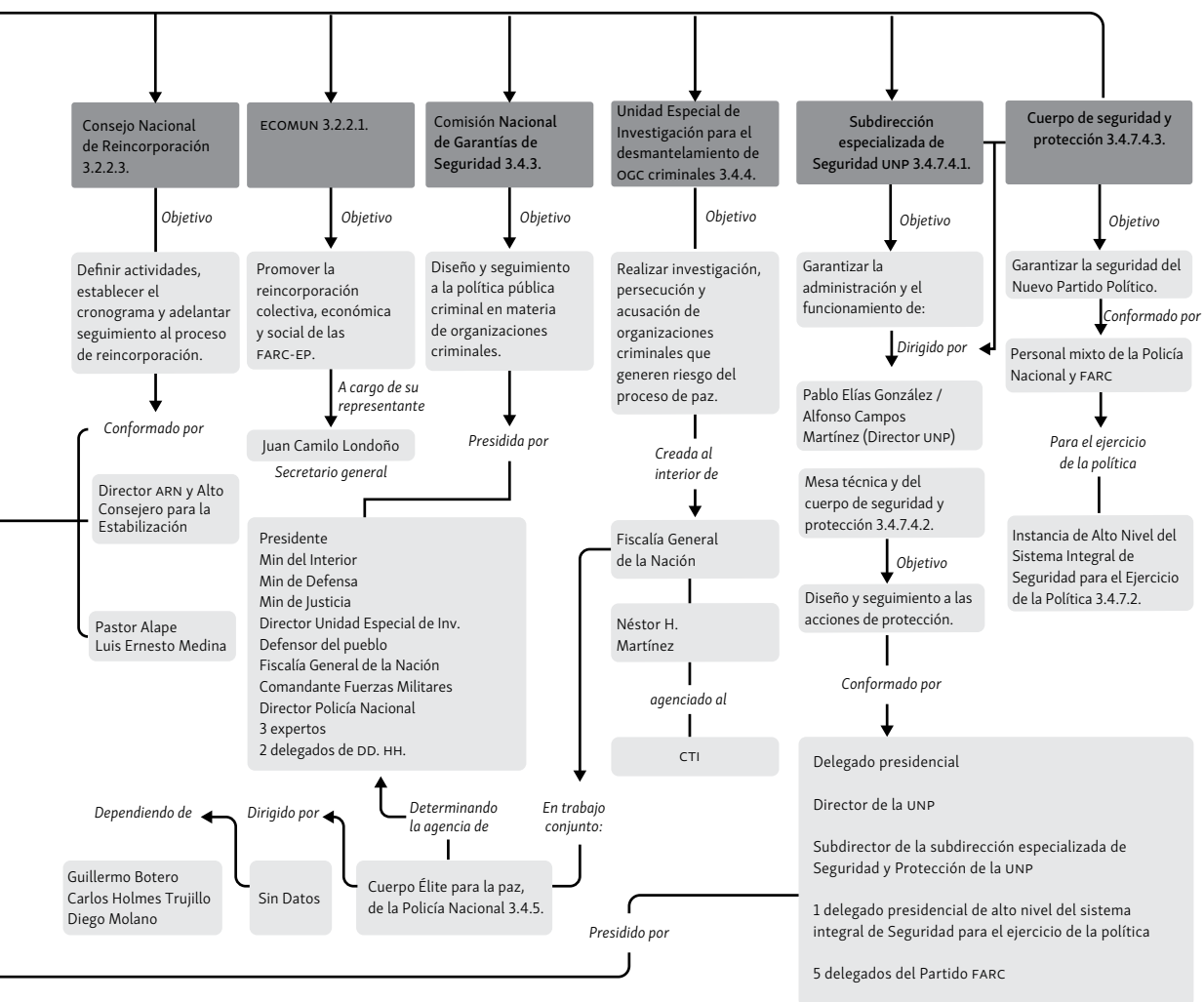
Fuente: elaboración propia.



ANEXO 3. ORGANIGRAMA DE LO AGENCIADO, CREADO Y AJUSTADO EN EL PERIODO PRESIDENCIAL DE IVÁN DUQUE MÁRQUEZ (2018-2022)



Fuente: elaboración propia.



ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LA CARACTERIZACIÓN DEL PILAR 8 DEL PDET SUBREGIÓN PACÍFICO Y FRONTERA NARIÑENSE*

Yolanda Rodríguez Rincón

INTRODUCCIÓN

La apropiación territorial del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) a través de la participación política que ha hecho la comunidad de la subregión Pacífico y Frontera Nariñense en su implementación es relevante si se tienen en cuenta los procesos y los esfuerzos que históricamente dicha comunidad ha llevado a cabo como expresión práctica de la defensa de los derechos humanos, dada la persistencia del conflicto armado interno, que en las últimas décadas se ha reconfigurado. Así mismo, la diversidad geopolítica y corporal que lo ha caracterizado y su ubicación en medio de una frontera internacional son factores que complejizan el territorio. Por ello, el entendimiento de la implementación se concentra en los efectos de los mecanismos propios del PDET como política pública situada desde la participación territorial, donde los aportes de la comunidad desde las herramientas del Acuerdo de Paz son

* Este capítulo es resultado del Proyecto 99 (2020-2022), financiado por la ESAP.

determinantes. Con esto, el diálogo entre lo institucional y lo territorial puede comprender el uso de los enfoques diferenciales, lo que potencia la acción local en defensa de los derechos.

Para abordar estas ideas, inicialmente se presenta un contexto de este objeto de estudio y de la subregión referida; luego, se presenta el estado de la implementación del PDET en dicha subregión y se cierra con la consecuente mirada del enfoque de derechos, que aquí asume la diversidad y que atañe a todo el proceso comprensivo y práctico del PDET.

CONTEXTO

Los PDET son una herramienta para impulsar el cumplimiento del Acuerdo final de paz de 2016 y, especialmente, del punto 1, *Hacia un campo colombiano: Reforma Rural Integral* (RRI). Siendo así, según su formulación, los PDET harían viable la planificación y gestión de la RRI y de los planes regionales y nacionales que le darían viabilidad. Debe estar “en articulación con los planes territoriales en los municipios priorizados” (Decreto 893 de 2017, art. 1, Col.), como fundamento para la transformación estructural del campo, que permita crear condiciones de bienestar para la población rural y contribuir a la construcción de una paz estable y duradera (Gobierno nacional y FARC-EP, 2018, p. 10).

Igualmente, se dice que debido a la amplitud de proyecciones de la RRI, su ejecución contemplará una vigencia de 10 años para los PDET implementados, en coordinación de la Agencia de Renovación Territorial (ART). Lo anterior se debe a que dichos planes de desarrollo se concentran en zonas de alto riesgo y con graves efectos resultantes del conflicto armado; por ello, sus principales metas promueven:

el bienestar y el buen vivir, la protección de la riqueza pluriétnica y multicultural, el desarrollo de la economía campesina y familiar y las formas propias de producción de las [pueblos, comunidades y grupos étnicos], el desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto y el reconocimiento y la promoción a las organizaciones de mujeres rurales. (Decreto 893 de 2017, art. 2, Col.)

En consecuencia, en la implementación se hace relevante la transversalidad de los enfoques diferenciales territorial, étnico y de género, que desde lo institucional se dice propenden por lograr la disminución de las brechas entre el campo y la ciudad; pero, también, tratan de reconocer las desigualdades históricas que ha

reproducido el conflicto armado. De esa manera, se busca alcanzar la reconciliación y la reparación, e integrar la participación comunitaria en la formulación y ejecución de los planes de acción en estos territorios.

Por otro lado, delimitar las zonas prioritarias y beneficiarias de los PDET implicó considerar factores como los niveles de pobreza, el control de actores armados, la debilidad institucional, la presencia de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegales. Así, se distribuyeron los PDET junto con los efectos históricos del conflicto armado en cada uno de los territorios, para definir la formulación de zonas priorizadas en dieciséis subregiones, de las cuales hicieron parte ciento setenta municipios.

Ahora bien, los fines de los PDET se planearon y organizaron con base en ocho pilares fundamentales para su ejecución: 1) Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo; 2) Infraestructura y adecuación de tierras; 3) Salud rural; 4) Educación y servicios dirigidos a la primera infancia en zonas rurales; 5) Vivienda, agua potable y saneamiento; 6) Reactivación de la economía y producción agrícola; 7) Garantía del derecho a la alimentación y 8) Reconciliación, convivencia y paz. Aunque se reconoce que los ocho pilares funcionan de forma articulada e integrada, en este capítulo se hace énfasis en el octavo pilar, considerando que, en efecto, la implementación de este último arroja más claramente el avance en la atención y garantía de derechos humanos.

El pilar 8 del PDET sobre *Reconciliación, convivencia y construcción de paz* es transversal a la implementación del acuerdo de paz y a los principios que lo rigen, en la medida en que recoge el objetivo general de hacer del campo colombiano “un escenario de reconciliación en el que todos y todas trabajan alrededor de un propósito común, que es la construcción del bien supremo de la paz” (Gobierno nacional y FARC-EP, 2018, p. 22). Debido a esto, la reconciliación y la reparación colectiva serán transversales al cumplimiento integral del PDET y de ahí que se hace necesario prestar atención a los avances de su implementación específicamente desde el pilar 8.

SUBREGIÓN PACÍFICO Y FRONTERA NARIÑENSE

En el presente apartado se da un contexto sobre algunos aspectos geográficos, étnicos, económicos y sociales de la subregión-PDET, para ofrecer un panorama de la comunidad y del territorio. Esta subregión, como parte de una de las dieciséis zonas priorizadas, cumple con los criterios de selección considerados en el artículo 3 del Decreto 893 de 2017 para delimitar las zonas para estos planes; a nivel nacional es una de las zonas con mayores dificultades en relación

a pobreza, necesidades insatisfechas, frágil institucionalidad administrativa y una delicada capacidad de gestión local, y con presencia de cultivos de uso ilícito. Además, al cumplir el criterio de zona de alto riesgo, recrea la reemergencia de conflictos culturales, socioeconómicos y políticos, que implican violación de los derechos de las comunidades habitantes del territorio y alimenta una suerte de imposibilidad por parte del Estado de garantizar vida digna.

En relación con su ubicación geográfica, la región Pacífico y Frontera Nariñense se compone de once municipios del departamento de Nariño, según la ART (2021): Barbacoas, Mosquera, Ricaurte, Roberto Payán, San Andrés de Tumaco, El Charco, Francisco Pizarro, La Tola, Magüí, Olaya Herrera y Santa Bárbara. A su vez, están distribuidos en cuatro zonas geográficas: zona de Sanquianga, zona de Telembí, zona del Pacífico sur y el Piedemonte Costero. De acuerdo con la distribución en la subregión, uno de los municipios más grandes es San Andrés de Tumaco, con 377 800 hectáreas. Es un territorio que cuenta con amplias hectáreas de áreas ambientales protegidas, entre ellas están la Zona de Reserva Forestal del Pacífico, así como el área protegida del Parque Natural Nacional Sanquianga y el Distrito Nacional de Manejo Integrado Cabo Manglares (PGN, 2020, p. 139). Con lo cual el 83 % de la subregión corresponde a zonas de reserva forestal, cuyos espacios protegidos han sufrido el aumento de la deforestación desde el año 2021 especialmente en la zona del PNN Sanquianga (ART, 2021, p. 12).

Además de albergar riqueza ambiental, este territorio también es rico en términos étnicos, debido a la diversidad de su población y a la presencia mayoritaria de población afrodescendiente e indígena. Según el DANE (2022), Nariño es uno de los departamentos con mayor volumen y participación de población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera, siendo así “el 56,3 % de la población se considera afrodescendiente, el 5,5 % indígena y el resto mestizos y mulatos, esta población representa el 65,7 % del total de la población étnica del departamento de Nariño” (ART, 2018, p. 8). Entonces, como una zona con presencia mayoritaria de territorios étnicos, tiene también una importante presencia de resguardos, territorios colectivos y Consejos Comunitarios, que representan el 65 % del área del territorio y los resguardos indígenas que representan un 17 % (ART, 2021, p. 12). Por tal razón, la exigencia en torno al reconocimiento étnico ha sido de importancia histórica en este territorio.

De acuerdo con el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el porcentaje de población negra, afrodescendiente y afrocolombiana en esta situación es del 45,48 % en el departamento de Nariño (DANE, 2022). El cubrimiento de necesidades en educación, vivienda, salud y vías a nivel nacional, así como la deficiencia institucional en la subregión del PDET, se representa con una cobertura del 6%

de viviendas con acceso a alcantarillado, de acueducto de tan solo el 22 % y de acceso a internet en el 8 % de las viviendas (ART, 2021, p. 12). Esta carencia en el cubrimiento de necesidades básicas está relacionada con la debilidad institucional y con la profundización de la inequidad social. Por esto, lo realizado en avances del plan de desarrollo con enfoque territorial, que incluye lo diferencial, los mecanismos especiales de consulta inscritos a su vez en el PDET, aportan al reconocimiento diferencial del conflicto armado en sus poblaciones locales en términos de la desigualdad histórica, la pobreza y la violencia, para ver de qué manera se da la integración económica regional con el país, concerniendo las demandas territoriales.

Debido al carácter del hábitat comunitario en la subregión-PDET, las actividades económicas son realizadas mayormente en zonas rurales. Hay una preponderancia del sector primario con actividades como la agroindustria, la minería y la explotación de petróleo, junto con algunas actividades en el ámbito del comercio, el transporte y la construcción. El desarrollo económico tiene características diferenciales según las cuatro zonas distribuidas municipalmente, por ejemplo, en Sanquianga se da mayoritariamente el desarrollo agroindustrial y el ecoturismo dada sus áreas naturales. En Telembí también se da el desarrollo agroindustrial; en los municipios del Pacífico sur y en la costa del Piedemonte se encuentran centros de desarrollo transfronterizo, debido a la frontera compartida con Ecuador (PGN, 2020, p. 45). Además de esto, las comunidades identifican Tumaco, Olaya Herrera y Barbacoas como centros de comercialización, pesca, producción de cacao, coco y palma como líneas estratégicas de reactivación económica, además de las artesanías, el turismo y la industria cultural (ART, 2021, p. 12).

En contraste con la economía local, que por su predominancia agroindustrial requiere de una adecuada tenencia y distribución de la tierra, esta subregión está marcada históricamente por el conflicto de tierras. Según la Procuraduría General de la Nación, “el 79 % del área aprovechable del departamento de Nariño se clasifica como gran propiedad, existe con ello una alta concentración de la tierra por parte de diferentes tipos de actores como grupos armados, empresas y terratenientes” (PGN, 2020, p. 10). De esta instancia, resultan conflictos ambientales, económicos, culturales y las luchas de las subjetividades con actores como los grupos étnicos, élites políticas, grupos armados, bandas criminales e instituciones del Estado. Además de esto, en la subregión se tiene presencia de armados diversos: “disidencias de FARC, Guerrillas Unidas de la Pacífico, la Gente del Orden, el Frente Estiven Gonzáles, el Frente Oliver Sinisterra y el Bloque Occidental ‘Alfonso Cano’, unidades del ELN, aparte de los grupos narcotraficantes que operan en la zona” (PGN, 2020, p. 139).

Como resultado del conflicto armado, el territorio ha sido foco de desplazamiento forzado, entre 1985 y 2015, se registraron “239 134 personas, 550 personas secuestradas, 198 personas torturadas, y 190 niños, niñas y adolescentes vinculados a los grupos armados ilegales” (ART, 2018, p. 14).

Según Márquez Domínguez *et al.* (2019), las complejidades que afectan esta subregión se basan en la presencia de múltiples tensiones por los grupos armados y las altas tasas de muertes, que son los mayores problemas que aquejan a las comunidades rurales y urbanas (p. 390). Este panorama de riesgo ha generado efectos en las dinámicas culturales y en las relaciones colectivas de la población, tales como:

pérdida de respeto entre las familias, pérdida de identidad cultural, pérdida de seguridad alimentaria, afectación ambiental, pérdida del valor de la palabra, pérdida del derecho a la vida y del deber de cuidar la naturaleza. pérdida del derecho de comunicarse con su propia lengua y el respeto a los mayores. (ART, 2018, p. 14)

IMPLEMENTACIÓN DEL PDET EN LA SUBREGIÓN

El panorama del PDET da cuenta del poner en práctica el AFP para enfrentar las situaciones que aquejan la vida del territorio y avanzar en la transformación estructural del campo que, como ya se ha referido, se caracteriza por su ruralidad. Se formuló la RRI, que tiene presente la construcción de paz en cuanto terminación de la conflictividad armada. Esto último será posible, según la propia formulación de la RRI, si se fomenta el desarrollo territorial que tenga en cuenta la perspectiva de vida y de futuro de las comunidades, que conocen las problemáticas y las posibilidades de transformación en sus territorios.

Es por lo anterior que para la implementación del PDET como un instrumento de ejecución de la RRI es central la participación ciudadana para alcanzar los objetivos del acuerdo. A su vez, la apropiación territorial de los PDET por parte de las comunidades va en consonancia con el llamado enfoque territorial, transversal en el Acuerdo de paz, cuando refiere la implementación “desde las regiones y territorios y con la participación de las autoridades territoriales y los diferentes sectores de la sociedad” (AFP, 2018, p. 6), para lo cual es exigencia la articulación institucional a nivel regional y nacional. Así pues, se reconocen los efectos diferenciados de la violencia armada en cada subregión, para pensar la recomposición de las dinámicas territoriales, en concordancia con los contextos sociales, geográficos, económicos y culturales. Decir *enfoque territorial* significa aportar al conocimiento de las particularidades de los territorios y a la

“comprensión del lugar estratégico que tiene el orden espacial para recomponer los procesos de desigualdad, injusticia, explotación y otras formas de opresión y discriminación social” (CEPDIPO, 2021, p. 29), lo cual depende de la acción decisiva de la comunidad y de su apropiación colectiva de mecanismos de la implementación en los territorios.

El PDET como herramienta de planeación y ejecución del acuerdo de paz implica varios momentos-niveles del ordenamiento territorial en los que sus diversos actores inciden y participan. Una planificación participativa con la que se pensó una importante descentralización en los procesos de ejecución y seguimiento de planes y programas; esto es, la “garantía de transparencia unida a la rendición de cuentas, veeduría ciudadana, control social y vigilancia especial de los organismos” (Decreto 893 de 2017, art. 3, Col.).

La ART definió una metodología en la implementación PDET basada en la participación de alcance veredal, municipal y subregional con la cual construir planes de acción en cada momento-nivel del enfoque territorial; en efecto, “el diseño y la implementación de estos ejercicios por grupos de veredas demuestran que se tuvieron en cuenta asuntos importantes del contexto” (FIP, 2018, p. 20). Para el caso del PDET objeto de estudio, el proceso participativo se inició en el año 2018 teniendo como alcance los hitos que se describen a continuación: en la fase veredal, se suscribieron once Pactos Comunitarios para la Transformación Regional (PCTR); en la fase municipal, once Pactos Municipales para la Transformación Regional (PMTR); en la fase subregional, se llevó a cabo la construcción del Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), que recoge las propuestas de los dos planes anteriores.

El PATR es un instrumento de planeación a nivel subregional que ofrece un diagnóstico de las problemáticas del territorio y propone preiniciativas con el fin de avanzar en la reparación colectiva de los municipios PDET, además de definir las metas de ejecución y los indicadores con los que se hará seguimiento a la implementación. Para tal propósito, debería articularse con los planes en el resto de los niveles de ordenamiento territorial, para así propiciar un trabajo conjunto con las entidades encargadas, acogiéndose como política regional por parte de las alcaldías y gobernaciones departamentales y complementado con los instrumentos de planeación a nivel nacional. Si se siguen principios de la implementación del AFP sobre *el fortalecimiento y articulación institucional*, habría que tener presente la promoción descentralizadora de funciones estatales, pues “la articulación de las autoridades nacionales, departamentales y municipales garantizarán su actuación de manera integral, coordinada, articulada y ordenada en los territorios” (AFP, 2018, p. 194).

En la construcción del PATR de la subregión-PDET, se contó con la participación de las 11 administraciones municipales y la presencia de 9800 actores territoriales entre otras, comunidad en general, organizaciones civiles, instituciones públicas y privadas a nivel local, regional y nacional (ART, 2018, p. 1). Dado que en gran medida la población se caracteriza por su etnicidad, el proceso de participación buscó adecuarse a los modos de organización comunitaria territorial, los cuales intentan decidir el proceso del plan de acción haciendo una caracterización territorial en términos ambientales, económicos, culturales y sociales.

Se construye así un diagnóstico de las necesidades y de las problemáticas de la comunidad, que se sintetiza en los objetivos de la subregión-PDET por cada pilar acorde con las condiciones de vida locales. Así las cosas, en cuanto al pilar 8 sobre *Reconciliación, convivencia y construcción de paz* se proponen los siguientes objetivos: 1) promover la gobernanza en el territorio mediante el fortalecimiento de la participación ciudadana y las capacidades institucionales para aportar en la construcción de paz en el territorio; e 2) impulsar la construcción de una cultura de reconciliación y convivencia pacífica, así como de no estigmatización y discriminación (ART, 2018, p. 16). Ambos objetivos son coherentes con las intenciones macro del Acuerdo de paz y con el enfoque territorial sobre la participación y acción para la paz desde los territorios. Finalmente, de las 102 iniciativas que fueron formuladas en el PATR, 18 corresponden específicamente al pilar 8, aunque su inclusión dentro del plan de acción no asegura su cumplimiento, debido a que se proyectaron para ser revisadas, viabilizadas y priorizadas según la disponibilidad presupuestal territorial local y nacional.

Aunque se resalta construir espacios representativos para la población, la participación presenta falencias técnicas y de planificación, tanto a nivel nacional como puntualmente en la subregión aquí abordada. En principio, la metodología de participación se centra en la construcción de un diagnóstico sobre las problemáticas territoriales y la inclusión de las iniciativas de la comunidad, sin embargo, se deja en segundo plano la discusión sobre las herramientas técnicas para la ejecución del plan, así que se centra el proceso en obtener “listados de ‘qué hacer’ en términos de necesidades y anhelos por cada pilar, en vez de insumos concretos sobre ‘cómo hacerlo’” (FIP, 2018, p. 22). [A lo anterior, se suma la] falta de acompañamiento técnico, que dejó sin soporte financiero y administrativo muchas de las iniciativas del PATR, dado que se careció de articulación con el PMI [Plan Marco de Implementación]” (FIP, 2018, p. 191). Este último plan define los indicadores que hacen medibles los avances de la implementación del AFP; sin articulación entre planes las proyecciones del PATR quedan débiles sus procesos formulados de planeación y, por tanto, de su ejecución. Dicha problemática está enmarcada en la centralización de los procesos administrativos por parte de la ART, conllevando una recarga de responsabilidades y retrasos administrativos

que dan cuenta de una “falta de redes estratégicas con actores regionales (sociales, institucionales y del sector productivo), necesarias para movilizar un proceso participativo” (FIP, 2018, p. 16). Habría que decir, igualmente, que todo ello se articula con

la intimidación y el asesinato de los líderes sociales de forma sistemática, la falta de recursos para personal de la ART, los problemas de acceso a la información, las fallas en la socialización de la misma, y las pocas garantías en el ejercicio de participación. (Guarín *et al.*, 2018, p. 60, como se citó en Montoya, 2019)

Ahora bien, la relación interinstitucional del PATR subregional con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los Planes de Desarrollo territoriales (PDT) arrojó la realización de once espacios de diálogo entre PDET con los PDT (uno por municipio) (PGN, 2020), con el fin de realizar respectivas mesas para dinamizar los recursos destinados a las iniciativas e incluirlos en los Planes de Desarrollo 2020-2023. Se buscaba armonizar lo institucional de los PATR con los Planes Nacionales planteados en el AFP y que tienen como objetivo central “la superación de la pobreza y la desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural; y [...] la integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad” (AFP, 2018, p. 23). En el año 2018 aún no se habían adoptado los planes ni los techos presupuestales estimados en ellos. Según el indicador de Planes Nacionales para la RRI del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), en dicho año el porcentaje de avance era apenas del 18.75 %.

Es decir que al momento de llevar a cabo el proceso participativo del PATR en el 2018 para la subregión, las iniciativas formuladas por la comunidad no tendrían sustento en los planes nacionales, pues hay una ausencia de instrumentos de política pública que podrían darles viabilidad. Solo hasta el año 2020, de los dieciséis planes nacionales que fueron consensuados apenas seis de ellos habían sido adoptados por vía administrativa. Hasta el año 2022, con una fecha de corte del 30 de junio, había un porcentaje de avance del 87.50 %, en tanto ya se han adoptado catorce de los planes (SIIPO, 2022). En resumidas cuentas, la ART para el 2018 no tenía claridad sobre si los recursos serían suficientes para suplir las necesidades de la subregión, de manera que quedaban dudas en torno a si los PATR serían suficientemente concretos y operativos y si tenían base social e institucional para su materialización en adelante (Guarín *et al.*, 2018, citado en Montoya, 2019).

Esta debilidad en las articulaciones administrativas e institucionales va en contravía de los propósitos planteados en el Acuerdo de paz, concretamente en el Decreto 893 de 2017, que define que el PATR deberá articularse con los planes de acción a todo nivel territorial. No obstante, en los procesos de participación

PDET a nivel nacional “tampoco hubo menciones a los planes étnicos de desarrollo, de manejo ambiental o de ordenamiento territorial” (FIP, 2018, p. 22). Entonces, los esfuerzos llevados a cabo para generar articulación institucional en los niveles regional y nacional han tenido limitaciones en términos de celeridad y armonización, lo que ha entorpecido el cumplimiento a cabalidad de los compromisos del PDET. El atraso en la adopción de los planes nacionales es, además, un impedimento sustancial para viabilizar los objetivos del PDET construidos por la comunidad de la subregión, lo que conlleva una deficiencia para viabilizar las iniciativas construidas desde el territorio que, al no poderse contrastar con los planes nacionales, pierden fuerza para influir en el proceso de implementación. Para esto último, se requiere tener en cuenta factores como la disponibilidad de recursos, la claridad sobre los presupuestos, los habilitantes ambientales y legales, entre otros factores cruciales para la implementación, información que es ofrecida por otros planes de acción.

También se observa una incongruencia entre instrumentos de planeación nacional con los del AFP, como se dio en el caso del PND Pacto por Colombia 2018-2022, firmado por el gobierno de Iván Duque Márquez, resultado de la falta de consenso político y social en torno al AFP y en el que se hizo visible la incoherencia en la toma de decisiones técnicas. Según el informe del CEPDIPO (2021), el PND “no contiene una dimensión relacionada con el conflicto armado, su impacto en el territorio y la implementación del AFP” (p. 187), a tal punto que se omite la mención de un diagnóstico sobre el conflicto armado y de los instrumentos para su implementación. Entonces, no solo se trata de una desarticulación del PND con los objetivos propuestos en el Acuerdo, sino de decisiones que atentan directamente el enfoque territorial del mismo, lo que entorpece la ejecución del PDET. Esto se hace evidente cuando en el PND se promueve el lanzamiento de las llamadas Zonas Futuro, una de ellas en la subregión-PDET, instrumento que entra en conflicto con el PDET y lo afecta de varias maneras:

[i] Se menoscaba su rango como instrumento de planeación y gestión. [ii] Se impone una lógica de securitización y pacificación por cuenta de la presencia y acción de la fuerza pública en los territorios. [iii] Se desconocen las expectativas colectivas que en todo caso pudieron haberse podido gestar con los ejercicios participativos que tuvieron lugar para la construcción de los PATR existentes. (CEPDIPO, 2020, p. 8 como se citó en CEPDIPO, 2021).

La incoherencia entre instrumentos de planeación en cualquier nivel del ordenamiento territorial con los del AFP tiene consecuencias al limitar su efectiva implementación y entorpecer el enfoque territorial. Esto último se acentúa por la imposibilidad de articulación institucional y de descentralización de las

decisiones, así como por la falta de acompañamiento técnico en la participación de la comunidad. Agregado a esto, en la subregión-PDET el proceso participativo que tomó fuerza en la fase de formulación de PATR ya en las fases siguientes de ejecución se restringe la participación y la presencia de la comunidad en la implementación y en el aporte a las herramientas de intervención fue menor o directamente nula. De manera que el enfoque territorial tiene una implementación debilitada por procesos mal ejecutados y decisiones incoherentes que la han afectado. Sobre esto, según el informe del CEPDIPO (2021):

[...] simula la formulación de los PDET, presentando unos PATR con [...] falencias; simula la implementación de los PDET al incluir la ejecución de una serie de obras desarticuladas de los principales instrumentos de planeación, así como de las iniciativas propuestas en los ejercicios participativos; simula el soporte financiero de los PDET al presentar cifras de ejecución de recursos que no tienen ninguna relación con las principales fuentes de financiación del PDET. (p. 192)

En últimas, la implementación del PDET y del enfoque territorial es una *simulación*, razón por la cual, para el 2019, año de publicación del informe, los mecanismos de ejecución PDET no mostraban resultados e impactos reales en la vida de las comunidades, más allá de la creación de los planes de acción en términos formales.

En 2020, la subregión-PDET contaba con 1534 iniciativas asociativas, lo que significaba un porcentaje de cumplimiento del 5,1 %. De estas iniciativas 279 son específicas del pilar 8, las cuales tenían para el mismo año un 2,9 % de avance, lo que corresponde tan solo a ocho iniciativas asociadas a algún proyecto en ejecución o terminado, por lo tanto, fue uno de los pilares con más baja proporción de avance en ese año (ART, 2020 como se citó en PGN, 2020). Sobre esto, una de las razones por las cuales para el 2020 las iniciativas PDET no tenían aún un debido cumplimiento era la dependencia de los proyectos asociados a las mismas líneas de oferta estatal en el territorio; cuestión contraria al propósito del PATR, que ha de promover la ejecución de iniciativas nuevas y construidas por los procesos de participación, respondiendo a las necesidades territoriales y que no están cubiertas por la oferta estatal. Por esto, la Procuraduría recomendó, para la subregión-PDET, crear una “estrategia de gestión de la oferta y priorización de las iniciativas que responda a la estructuración de proyectos a partir de las necesidades identificadas por las comunidades en el proceso participativo” (PGN, 2020, p. 57).

En el 2020 no hubo un avance importante y consecuente de la implementación del PDET Pacífico Nariño, aun así, las acciones no fueron inexistentes, pues

se realizaron procesos de fortalecimiento comunitario, socialización de los avances llevados a cabo y procesos de formación de comunicadores y líderes comunitarios en los municipios, además de seis encuentros con grupos motor PDET (Ficha subregional PDET, 2021, p. 2). La ART junto con la Consejería de la Estabilización y la Consolidación, llevaron a cabo Mesas de Impulso PDET como seguimiento a la implementación donde también tuvieron parte alcaldías, comunidades y cooperación internacional. En estos procesos se dialoga sobre la gestión de 683 iniciativas por parte de las entidades regionales del pacífico y frontera que se plasman en los Planes de Acción 2020-2021. En la Segunda Sesión Institucional de Impulso PDET, para el mismo año, se hace seguimiento de los compromisos en la subregión por cada uno de los pilares. En el caso del pilar 8, se estaban gestionando:

Inclusión de la Acción contra Minas Antipersonal dentro de Planes de Atención Territorial [...]. Fortalecimiento de la justicia propia afrocolombiana en los 4 consejos comunitarios del municipio de Magüí Payán (USAID-JPS). Fortalecer una red de apoyo para la comunidad LGBTI a través del posicionamiento de la Fundación Afrocolombiana Arco Iris como actor clave en el proceso [...]. (ART, 2022)

Además de las acciones anteriormente mencionadas, aún no se tenían estrategias concretas para el fortalecimiento de veedurías ciudadanas, ni desde la ART ni desde otras entidades territoriales; así mismo, se dilucida la inexistencia de estrategias para la rendición de cuentas o de algún tipo de espacios participativos para la discusión de la implementación del PDET, y no únicamente de socialización. Entonces, si bien se construyeron procesos participativos especialmente en la fase de formulación del PATR, posterior a eso los mecanismos no fueron sostenidos en el tiempo ni fortalecidos en las fases posteriores. Esto demuestra una desarticulación con la comunidad al no existir una veeduría ciudadana eficiente e inclusiva, teniendo como consecuencia “inconformismo por la poca participación para la implementación, y se afirma [por organizaciones étnicas] que el proceso de participación recoge ideas, pero la ejecución la hacen técnicos” (PGN, 2020, p. 59). Se dilucidan así falencias en la aplicación del enfoque territorial al excluir a las comunidades del proceso de ejecución PDET. En la práctica, los avances en la articulación institucional, en la descentralización de las funciones y de la participación comunitaria son inconstantes y débiles.

Otro proceso relevante se dio una vez finalizado el pretendido proceso de participación del PATR en 2019 en la vía de la Hoja de Ruta Única (HdR), para organizar y materializar la implementación de los PDET y de las iniciativas del PATR en un plazo de 15 años, con la cual “se identifican los actores responsables,

las fuentes de financiación y los avances en el cumplimiento de las iniciativas” (ART, 2021, p. 2). Se procuraba así hacer efectivos los enfoques de territorio, género y étnico como campo del enfoque general de derechos, armonizando los diferentes documentos de planeación (PATR, PDT), con los planes de ordenamiento territorial de la subregión-PDET. Entonces, para construirla se llevó a cabo otro ejercicio participativo de la mano con los actores territoriales, que “definen las líneas de trabajo para la transformación del territorio” (ART, 2021, p. 3), haciendo uso de herramientas como la cartografía social, el mapeo de actores y el diagnóstico de las administraciones de los municipios.

Más allá de la razón de la HdR para dar cuenta de implementación del PDET, los resultados se presentaron hasta el año 2022 en la subregión, cuando se llevó a cabo la participación formal de las delegaciones del territorio (ART, 2021, p. 6). El atraso en su formulación fue advertido en el 2020, cuando se visibilizó la falta de claridad sobre los procesos de participación para la validación de la HdR, sumado a las limitaciones que generaba la pandemia por covid-19, al entorpecer los procesos institucionales de planeación y participación para esos tiempos, una complicación añadida a las dificultades preexistentes para ejercer la participación comunitaria, tanto por cuenta de las condiciones de seguridad del territorio (PGN, 2020, p. 70), como por el proceso mismo de aplicación del PDET. Lo anterior imposibilitó llevar a cabo los encuentros con la comunidad para la construcción de la HdR ralentizó el proceso y fragmentó aún más la confianza de la comunidad por la implementación PDET que, de alguna manera, había crecido con el proceso de participación para la formulación del PART. Esta cuestión se hace visible en las inconformidades expresadas por parte de las comunidades rurales quienes insistieron en ser incluidas en este proceso de planeación prospectiva.

De todas formas, el proceso de participación de la HdR se lleva a cabo validando que de las 1534 iniciativas ya existentes, un total de 286 iniciativas estratégicas para toda la subregión y 33 iniciativas específicas del pilar 8 que corresponde a un 18,75 % del total de iniciativas (Hoja de Ruta, 2021, p. 160). Según la HdR para el 2022, con datos de corte del mes de abril, del pilar 8 tan solo el 22 % de las propuestas tenían una ruta de aplicación activada, lo que significaba que muy pocas realmente estaban asociadas a proyecto o gestión alguna de implementación. Del resto de iniciativas del mismo Pilar se dice que el “50 % no tiene ningún tipo de proyecto o contrato, pero sí compromisos para impulsar su gestión y el 28 % de iniciativas está sin información asociada en el sistema” (ART, 2021, p. 16). Sobre estos datos, la información publicada por la Central PDET (2022) de la ART —consultado en octubre del 2022—, del total de 1534 iniciativas formuladas en el PATR de la región Pacífico y Frontera Nariñense el avance era de 562 iniciativas con una ruta de aplicación activa, de las cuales

71 correspondían al pilar 8 sobre *Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz*. Es decir, que de abril a octubre del 2022 se dio un aumento del número de propuestas e iniciativas de la subregión relacionadas con algún proyecto para su implementación, aunque en términos generales representa solo una pequeña parte del total de las iniciativas cuya ejecución aún está pendiente.

La relevancia del HdR era el arranque del PDET al pensar que concretaba las herramientas para la ejecución de las iniciativas, puntualmente con el proceso de validación, al plasmar las rutas concretas para ejecutarlas. Su importancia reside, además, en la planeación participativa que la sustenta y que se da, en consecuencia, con los Mecanismos Especiales de Consulta (MEC). La importancia de este instrumento es tal que preocupa la tardanza para su construcción, que se comprende por las complicaciones resultantes de la pandemia que inició en 2020, que restringió la movilidad y con ello los escenarios de participación. Esto último obligó a que el proceso se diera de forma virtual; de manera que la divulgación de la información de la HdR se redujo a reuniones virtuales y mensajes vía WhatsApp de piezas e infografías informativas, mensajes de texto, llamadas pregrabadas y audios (Hoja de Ruta, 2021, p. 202). A pesar de estas restricciones, se dice que fueron sensibilizados cerca de cien miembros de los Grupos Motor, quince representantes étnicos del MEC y ciento cuarenta y tres delegadas de organizaciones de mujeres, trece delegados del PNIS y alrededor de cincuenta y seis actores territoriales e institucionales. Así, la HdR se concreta para ser desarrollada entre 2021 y el 2033, integrando el PATR en el proceso de ejecución e impulsando como una de las metas principales la de “convertirse [el PDET] en un espacio emblemático de reconciliación” (Hoja de Ruta, 2021, p. 27).

En este orden de ideas, se señala que tales complejidades en los procesos de implementación del PDET, el pilar 8 no es indiferentes a ellas, razón por la cual si bien se han desarrollado iniciativas propias del pilar es difícil hablar de su avance de forma unitaria e indiferenciada del resto de la implementación. Sin embargo, en la subregión-PDET los avances en términos de reparación y convivencia se pueden rastrear más o menos en las acciones articuladas entre instituciones que, si bien no hacen parte de las estrategias propias del PDET, trabajaron para la consecución de la implementación del AFP no tanto por su interés, sino por su funcionalidad. En definitiva, se avanzó en procesos de reconciliación más acordes con la institucionalidad que con lo propuesto por la comunidad en los procesos participativos.

En relación con esto último, vale resaltar una de las iniciativas colectivas-comunitarias que potencia el pilar 8, propuesta desde los municipios Francisco Pizarro, Mosquera y Roberto Payán, de “articular acciones con la [Unidad de

Atención y Reparación a las Víctimas] UARIV, para implementar de manera efectiva el retorno de la población víctima en el Municipio” (Hoja de Ruta, 2021, p. 166); si bien no tiene avances por parte de la implementación PDET en sí, es posible encontrar acciones de la UARIV, presionadas por la población, destinadas a la atención de víctimas del conflicto en los once municipios de la subregión a través de puntos de atención distribuidos en el territorio que (en teoría) llevan a cabo planes de retorno y reubicaciones, así como esquemas de acompañamientos psicosocial y comunitario. En el 2019, se aprueba por parte de la UARIV esquemas de acompañamiento de tipo comunitario, en coordinación con entes territoriales en varios de los municipios con desplazamiento forzado. Lo anterior se debe a que la subregión-PDET es zonas caracterizada de gran número de eventos de esta modalidad de violencia (UARIV, 2020). Por parte de la propia UARIV, se tienen formulados planes de retorno pero no siempre los mismos se hacen efectivos pues:

[...] no cuentan con un acompañamiento oportuno o excluyen casos de desplazamiento forzado presentados durante los últimos cinco años; en el caso de municipios como Ricaurte, Tumaco y La Tola, actualmente [en 2020] no existen acciones institucionales orientadas a apoyar procesos de retorno y reubicación. (PGN, 2020, p. 126)

Por ello, la implementación de estas iniciativas se ha quedado corta para responder a la situación de seguridad de la subregión. Otras instituciones como la Defensoría del Pueblo realizan acciones de humanitarismo para los casos de desplazamiento forzado. Por ejemplo, hicieron presencia territorial comisiones de la institución en el año 2021 para rastrear la situación de derechos producto del desplazamiento forzado de 2024 personas en la costa Pacífica nariñense. Como este último, se registraron a lo largo del año 2021 ocho eventos más de desplazamiento forzado, causados por la presencia de grupos armados en la zona. Entonces la institución hace seguimiento y participa de *comités de justicia transicional* para brindar “acompañamiento a los líderes y comunidad en general para activar la ruta de atención” (Defensoría del Pueblo, 2021).

Además de esto, durante el 2021 la UARIV protocolizó trece planes integrales de reparación colectiva (PIRC), reconociendo formalmente 172 sujetos étnicos de reparación colectiva a nivel nacional, desde donde se proyectó para el 2022 en el marco de la consulta previa 19 acciones consensuadas (UARIV, 2022) para varios departamentos entre los que se encuentra el Nariño. Estas acciones reconocen los daños y la victimización colectiva de la comunidad y va en favor del cumplimiento de iniciativas del PDET del Pacífico nariñense, como la de hacer seguimiento “a la ruta de atención y estado actual de las víctimas en su

reparación integral” (Hoja de Ruta, 2021, p. 172). Sin embargo, estos procesos de reparación se han retrasado debido a que en el 2020 aún no existía ningún PIRC específico para la subregión, lo que impidió que la UARIV articule los procesos de reparación con el PATR, puesto que la ausencia del PIRC ralentiza la ejecución de estas acciones. Esto limita a su vez que se cumpla adecuadamente con el enfoque de derechos humanos del PDET, dificultando la priorización de los sujetos de reparación y con ello la reparación de los daños a las víctimas.

Por otro lado, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) ha apoyado a la comunidad en sus dinámicas e iniciativas; durante el año 2019 se impulsa el arranque de la Casa de la Verdad en el municipio de Tumaco, donde se hacen actividades culturales y pedagógicas propias de la CEV, fortalecidas con el trabajo de organizaciones de víctimas y en general con sujetos de reparación colectiva. Se realizaron actividades para identificar los hechos victimizantes ocurridos en la zona desde 1958 al 2016, dentro de la Ruta-diálogo, con la participación de Consejos Comunitarios y organizaciones de la comunidad, para las que el espacio significaba esclarecimiento de la verdad (Comisión de la Verdad, 2019). Además, la Casa de la Verdad facilitó la presencia de los equipos de investigación territorial enviados por parte de la Comisión como “garantía de participación de diversos actores y de acceso de las víctimas” (Comisión de la Verdad, 2022, p. 23), para la construcción y divulgación del Informe Final, específicamente de los *Relatos Territoriales sobre el Conflicto Armado*, dentro de los que hay un capítulo dedicado específicamente a la subregión-PDET.

A pesar de su escasa efectividad, la reparación a las víctimas ha tenido momentos significativos en la subregión, como lo han sido los Encuentros por la Verdad, con actos como el reconocimiento de responsabilidades por parte del paramilitarismo del asesinato de la lideresa social Yolanda Cerón Delgado en Tumaco (Encuentros por la Verdad, 2021). Por la misma línea, se han llevado a cabo espacios de diálogo para la no repetición, en articulación con el Sistema Integral de Paz, realizado para propiciar la escucha de los impactos diferenciales que ha dejado la violencia en la comunidad LGBT (Comisión de la Verdad, Territorios, 2021); así como el reconocimiento de los efectos negativos en el sector cultural y artístico de las comunidades étnicas, en donde participan gestores culturales de la zona tumaqueña y otros municipios aledaños (Comisión de la Verdad, Encuentro, 2021). Estos eventos potencian la propia participación territorial. Sin embargo, estas propuestas no son ajenas a las condiciones de inseguridad del territorio, por lo cual las comunidades han expresado falta de garantías para la acción colectiva frente a combates de armados, lo que limita también la labor de la CEV (PGN, 2020, p. 121).

Otra de las varias iniciativas exigidas en la HdR de la subregión, la cual se repite en varias ocasiones, es la de “fortalecer la Mesa de Víctimas del Municipio de Mosquera (Nariño), a través de capacitación, orientación y asistencia técnica” (Hoja de Ruta, 2021, p. 170). Por esta línea, en el 2020 la UARIV dirigió capacitaciones a organizaciones territoriales de victimizados entre quienes fueron convocados para ser coordinadores de Mesas Municipales de participación de víctimas, coordinación de Mesa de los municipios de la subregión-PDET, representantes de Comités de Justicia Transicional por municipio, delegados de grupos-motor por municipio y uno más como enlace del pilar 8. Dichos encuentros tematizaron “el contexto de los PDET con énfasis en el pilar 8 y el fortalecimiento de la participación ciudadana en la corresponsabilidad de la implementación de los PDET” (UARIV, 2021).

En septiembre del año 2022 las Mesas de Víctimas del Pacífico y Frontera Nariñense realizaron el encuentro *El Territorio que Soñamos*, con el fin de construir propuestas para los Diálogos Regionales Vinculantes que desarrollaría el Gobierno nacional en ese periodo. Dicho encuentro pretendía abordar en el futuro cinco ejes temáticos, a saber: superación de situación de vulnerabilidad, género, planes de reparación colectiva, PDET y reparación integral, para ser informado por las y los representantes en los Diálogos a las organizaciones de víctimas y sectores sociales, en la vía de impulsar políticas públicas para estas poblaciones (*Diario del Sur*, 2022).

Un eje clave de reparación y no repetición fue el de las acciones de reparación simbólica que en la subregión-PDET se concretó a través la construcción de memoria histórica, también como consecuencia con iniciativas propuestas en la Hoja de Ruta (2021), que insiste en la necesidad de reparar simbólicamente a las víctimas por medio de construcción de Centros de Memoria (Hoja de Ruta, 2021, p. 162), específicamente en los municipios de Barbacoas, Magüí Payán, Mosquera y Ricaurte. Aunque la apertura de los centros de memoria en dichos municipios no se había hecho efectiva hasta el año 2022, sí se dieron algunas acciones de trabajos de memoria, impulsadas y apoyadas desde el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). Es así como en durante el año 2021 la Casa de Memoria de Tumaco realizó una actividad llamada *Diálogos e intercambios por la memoria*, en la que hicieron presencia casas de memoria de varias regiones del país, con el fin de articular acciones y de compartir saberes con respecto a los ejercicios de reparación simbólica en otros territorios (CNMH, 2021).

Igualmente, en Tumaco en el año 2022 el Gobierno nacional presentó el Mapa Interactivo de la Memoria llamado *Hagamos Memoria* durante el Día Nacional de la Memoria y la Solidaridad con las Víctimas, el cual pretende recopilar

información sobre hechos de la violencia sociopolítica; iniciativa que se apoyó en estadísticas de la Red Nacional de Información de la Unidad para las Víctimas y que construida con el fin de recuperar la memoria del conflicto, con fechas, datos, imágenes, textos y sonidos de cada región, cada vereda, cada pueblo, cada pedazo de tierra donde la violencia impactó la vida de las personas (UARIV, 2022).

En este registro se encuentra que de los 11 municipios de la subregión-PDET se han reconocido 4 sujetos de reparación colectiva en los municipios de Olaya Herrera y de Tumaco. A pesar de que en Olaya Herrera se concentra una población de 25 232 habitantes y 54 946 actos de victimización, se registraban 45 466 víctimas individuales hasta el año 2022 y no se halla registro de iniciativas de memoria, ni logros del Gobierno en dicho municipio. Por el contrario, se hace evidente la centralización de las acciones de reparación y memoria en el municipio de Tumaco, por ejemplo, en el año 2022 el Visor Público de Registro de Acciones e Iniciativas de Memoria Histórica del CNMH solo registró una iniciativa en la subregión-PDET, situada en Tumaco entre el 2014 y el 2015, con la apertura de la Casa de la Memoria. Esta centralización se suma a las inconformidades ya presentadas por parte de la comunidad en el año 2020 con respecto a la centralización de los ejercicios participativos del PDET en Tumaco. Es por esto que las comunidades ya habían solicitado “que no todos los procesos de participación se concentren en Tumaco” (PGN, 2021, p. 59).

En síntesis, la implementación del PDET conllevó acciones de articulación institucional con participación de las comunidades en la subregión, visible en los múltiples eventos y espacios de diálogo, en los cuales se manifestó el liderazgo comunitario de todos los municipios; se pensaría que fue crucial en tanto las instituciones presentes en los territorios intentaron acciones en torno a la *reparación, convivencia y construcción de paz* a propuestas de la comunidad y de organizaciones comunitarias a las que interesa la reparación. Sin embargo, variadas dificultades ilustran la tutoría nacional-gubernamental en gran parte de los procesos; incluso los avances específicos del pilar 8 del PDET se dieron principalmente por el apoyo de instituciones propias del sistema integral que contempló el AFP como la Comisión de la Verdad, la JEP y el CNMH y no puntualmente por el cumplimiento de las iniciativas propias del PDET. Lo relevante sería no solo hacer cumplir esas iniciativas, sino responder a las acciones exigidas por el territorio, en especial, en torno al PATR y a la HdR.

ENFOQUES DIFERENCIALES: GÉNERO Y ÉTNICO

Un avance de cumplimiento del pilar *Reparación, convivencia y construcción de paz* en clave de garantía de derechos en la subregión-PDET implicaba la práctica

de los enfoques diferenciales incluidos en el AFP. Estas serían las herramientas con las cuales se podrá dar una atención diferenciada a la victimización histórica, reconociendo impactos y daños diferenciales particularmente en población étnicas, mujeres y comunidad LGBTI. Desde entonces, se reitera el deber de reparar a estas poblaciones en función de sus demandas individuales y colectivas.

Sobre el enfoque diferencial de género contemplado en los principios de la RRI, se señala la adopción de medidas específicas “para que se implementen teniendo en cuenta [...] condiciones diferenciales de las mujeres” (AFP, 2018, p. 12). En este caso, se reconoce como un enfoque transversal por la desigualdad histórica para las mujeres, a quienes se reconoce como sujetos de derechos y de especial protección constitucional. Esto en concordancia con el objetivo del PDET que reconoce y promueve las organizaciones de mujeres y contempla su inclusión en cuanto “actores de primera línea de la transformación estructural del campo” (AFP, 2018, p. 22). Significa en hechos prácticos un compromiso con la implementación de “medidas afirmativas por igualdad, participación activa de las mujeres y sus organizaciones en la construcción de la paz y el reconocimiento de la victimización de la mujer por causa del conflicto” (AFP, 2018, p. 194).

Fue consignado el enfoque de género en el AFP en el año 2016 y a través del Comunicado 82 se incluye por parte de la mesa de negociación entre el Estado y las FARC-EP y se informa su carácter transversal en los cinco puntos. Construido gracias a la participación de mujeres víctimas, excombatientes y organizaciones nacionales e internacionales de mujeres y la comunidad LGBT, el Comunicado sintetiza los acuerdos alcanzados en ocho temas considerados como prioritarios y de los cuales se destacan dos, porque tienen que ver con la participación territorial: la promoción de la participación de las mujeres en espacios de representación, toma de decisiones y resolución de conflictos (3) y la gestión institucional para el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres para su participación política y social (7). Además, hay que resaltar el punto número 5 que refiere reconocer el derecho de las mujeres al acceso a la verdad, la justicia y las garantías de no repetición, que se encuentra en consonancia con el pilar 8 (Comunicado 82, 2016).

El enfoque de género contemplado propende por superar la desigualdad de género y por la construcción institucional de equidad en las políticas públicas, programas, procesos y proyectos impulsados por el Estado durante los veinte años que supone la implementación práctica del AFP. Contiene, por supuesto, los instrumentos de política diseñados para su implementación, como los PDET que den garantía a la aplicación del enfoque al priorizar atención diferencial a las necesidades generalizadas por mujeres y población LGBT. Desde la transversalidad en derechos humanos esto se entiende como interseccionalidad territorial.

Hacerlo efectivo requiere la Cesión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIV1), que crea la Instancia Especial para contribuir a garantizar el enfoque de género en la implementación del AFP; además, se crea la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos, para dar seguimiento al enfoque étnico en el marco de la implementación del capítulo étnico del AFP. estas fomentarán el seguimiento de la implementación según los indicadores preestablecidos. Además, tales instancias buscan facilitar las funciones de consultoría, representación e interlocución y comunicación entre las instituciones del Estado y la comunidad de manera mucho más directa (CRIC Colombia, 2017).

En la subregión-PDET la planeación del PATR en el 2018 dice fomentar la paridad de género en el proceso de participación territorial; inicia contando 9700 personas en las tres fases de planeación —veredal, municipal y subregional— de lo cual el 44 % de mujeres sugieren participar y elaborar el PDET, que corresponden ambas a un 3 % de la población (Ficha subregional PDET, 2021, p. 2), es decir que casi la mitad de los participantes fueron mujeres, aunque en comparación con el total de habitantes de la región, no es una representación significativa. El porcentaje de mujeres asistentes en el proceso de participación se puede explicar más por el hecho de que a nivel de la subregión las mujeres son el 51 % de la comunidad de Nariño (DANE, 2018), que por el hecho de que se generen estrategias de participación diferenciales para garantizar la representatividad, debido a que “no siempre hubo una estrategia diferenciada para convocar a las mujeres” (FIP, 2018, p. 20).

De la totalidad de propuestas del PATR 179 corresponden a la marca de Mujer Rural y Género y de las 279 iniciativas específicas del pilar 8 sobre reconciliación, 42 corresponden con la de Mujer (Ficha subregión PDET, 2021, p. 2). Este pilar es uno de los que tiene mayor consonancia con la reparación y los derechos de las mujeres y la población LGBT. Sin embargo, a pesar de tener la marca *Mujer*, se halló “que la mayoría de las propuestas no correspondían con el enfoque diferencial, pues en general eran iniciativas orientadas a beneficiar a la comunidad en su conjunto” (PGN, 2020, p. 47). Para el 2021, a nivel nacional, se detectaron dificultades para transversalizar el enfoque con los pilares del PDET, pues “la implementación general alcanzó el 30 % de compromisos en este estado, el enfoque de género solo alcanzó el 12 %”. (Echavarría Álvarez *et al.*, 2022, p. 20). Tales dificultades se extienden a la totalidad de la implementación con situaciones de seguridad en las zonas PDET, teniendo en cuenta, además, que “las graves condiciones de inseguridad afectaron de forma diferenciada a las mujeres que participaron e impulsaron la implementación del AFP” (Echavarría Álvarez *et al.*, 2022, p. 20).

Este enfoque inicia las acciones de otras instituciones en la región, como es el caso de la Comisión de la Verdad, específicamente con el inicio de la presentación del Informe Final y el capítulo de *vidas en re-existencia* dedicado a los testimonios de Mujeres y personas LGBT. Sobre la experiencia de mujeres rurales en la subregión-PDET, se hace la recopilación de testimonios *Cantar la ausencia*, que implica visibilizar el trabajo de un grupo de cantoras del Tumaco que tienen una propuesta musical para la sanación dedicada a “mujeres [que] buscan a sus hijos, esposos y familiares desaparecidos” (Comisión de la Verdad, 2022). Además de la CEV, otras instituciones han adoptado los lineamientos para agregar el enfoque a la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, entre ellas, la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD), la UARIV y el CNMH. El CNMH ha realizado, además, actividades en compañía de lideresas sociales y defensoras de derechos como lo fue el lanzamiento en 2021 del documental *Vamo a sembrar: Lideresas sociales y memoria histórica* anunciado el Día Internacional del Mujer para “dignificar y aportar a la reparación simbólica de mujeres víctimas de actores armados en ejercicio de procesos de liderazgo y trabajo comunitario” (CNMH, 2021a). Estas acciones simbólicas han aportado al reconocimiento de 51 919 mujeres víctimas del conflicto desde 1958 a nivel nacional.

Entre estas acciones habría que incluir el anuncio de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) en el año 2022, que abre el macrocaso sobre violencia sexual y violencia basadas en género (VBG) en el marco del conflicto armado, determinante para avanzar en el esclarecimiento de la verdad sobre los hechos victimizantes que sufrieron las mujeres. Sin embargo, además de este anuncio, aún al cierre del 2022 no se realizaban acciones concretas para abrir el caso, lo que se sumó a que “algunos grupos sociales consideraron aun en los macrocasos más avanzados que el enfoque de género estaba siendo limitado” (Echavarría Álvarez *et al.*, 2022, p. 21), por lo cual no se daba hasta el momento aportes significativos por parte de la institución en la reparar mujeres de las subregiones PDET.

Con respecto al enfoque étnico, en los objetivos de los PDET los pueblos indígenas son reconocidos a través de sus derechos culturales económicos y sociales al hablar de la “protección de la riqueza pluriétnica y multicultural” (AFP, 2018, p. 21) en las subregiones PDET. En razón de esto, se espera que los PDET sean implementados con el apoyo de Mecanismos Especiales de Consulta (MEC), para acoger así las necesidades de la población étnica en consecuencia con el enfoque territorial del acuerdo, cuestión que fue tenida en cuenta en el proceso de participación del PATR y de la HdR. El artículo 14 del Decreto 893 de 2017 tiene en cuenta los *lineamientos para la planeación participativa* de los PDET, y especifica la incorporación del enfoque étnico sobre los siguientes principios:

1) autonomía, Gobierno propio y espiritualidad; 2) fortalecimiento territorial, pervivencia cultural, ambiental y de la biodiversidad; 3) sistemas propios de los pueblos, comunidades y grupos étnicos 4) infraestructura, visiones propias de desarrollo, procesos de economía propia y agropecuaria; 5) mujer, familia y generación; 6) medidas para proteger la intangibilidad de los territorios indígenas de los pueblos en aislamiento voluntario o en contacto inicial; 7) medidas para proteger la intangibilidad del patrimonio cultural del pueblo rom o gitano; 8) además de medidas requeridas y priorizadas para el desarrollo de los pueblos, comunidades y grupos étnicos (Decreto 893, 2017, art. 14, Col.).

En consonancia con los principios anteriormente mencionados, los ejercicios de reparación se estructuran de forma que reconozcan no únicamente la victimización individual sino sobre todo los efectos de la violencia sobre la existencia colectiva, por lo cual se apunta a la reestructuración del tejido social fragmentado aún más por el conflicto interno. El PDET contempla la necesidad de impulsar la construcción del etnodesarrollo que recoja la visión de la comunidad sobre sus necesidades concretas de organización y del manejo que le dan al territorio que habitan. A pesar de esto, como se enunció en la primera parte del capítulo, la construcción de los planes nacionales y regionales como lo es el PATR tuvo una comunicación débil y desarticulada con los planes de vida en la subregión PDET. En relación con las iniciativas, resultados del PATR en la subregión, del total de 1534 iniciativas, 378 específicamente se delimitan con la etiqueta étnica, y de estas tan solo 98 corresponden específicamente al Pilar *Reconciliación, convivencia y construcción de paz* (Ficha subregional PDET, 2021, p. 2). De igual modo, debido a que el territorio es de mayorías étnicas, las iniciativas en general benefician a estas comunidades, cuestión por la cual el enfoque étnico es transversal a la totalidad de las iniciativas. Es por esto último que, desde el PATR, se reconocen los lineamientos de participación como el de autonomía y el del gobierno propio de las comunidades étnicas, fomentado desde el plan de acción la consulta previa referida a las “medidas, planes, programas y proyectos que puedan afectar la integridad étnica, los territorios de pueblos y comunidades étnicas o los recursos naturales ubicados en estos” (PMI, 2016, p. 164).

En la subregión en términos de los avances del pilar en cuestión entidades parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia y Reparación realizaron procesos de reparación específicamente con las comunidades y organizaciones étnicas, esto por medio de actividades de diálogo y participación. Más allá de las ya referidas limitaciones con respecto a las dificultades de seguridad en la subregión PDET se destaca la priorización en el año 2020 por parte de la UVPD el reconocimiento de sujetos de reparación colectiva al pueblo Awá Zona Telembí y el Consejo Comunitario de Bajo Mira y Frontera y estos otros sujetos priorizados:

[...] el resguardo de San José de Bacoa ubicado (en el municipio de Olaya Herrera) que pasará a fase de consulta de previa; el Consejo Comunitario del Alto mira y Frontera, el sujeto de 23 resguardos, el proceso de Tablón Dulce y Tablón Salado en Tumaco. (PGN, 2020, p. 127)

Este reconocimiento promueve la participación de dichos sujetos en la construcción del Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC) en el territorio de la subregión PDET.

Siguiendo con lo anterior, la CNMH aporta herramientas para la transversalización del enfoque étnico, con esto en 2020 compartió el informe nacional *Tiempos de Vida y Muerte: Memorias y Luchas de los Pueblos Indígenas en Colombia* que socializaron los avances de reparación colectiva en resguardos indígenas del Tolima, Amazonas y Nariño, aportando así a la reparación de los daños. Esto fue impulsado por “representantes del Equipo del Enfoque Étnico del CNMH y de la organización nacional indígena de Colombia (ONIC) [que] compartieron el contenido de la publicación, su estructura y las experiencias de su construcción con las comunidades de los resguardos indígenas” (CNMH, 2020). Los resultados fueron socializados en el municipio de Ricaurte, específicamente en el resguardo de Pialipí Pueblo Viejo. Además de esto, otro hecho importante en la reparación colectiva se da en septiembre del 2022 cuando la JEP aporta al reconocimiento de la victimización diferenciada de las comunidades étnicas con la apertura del macrocaso 09, esto con el fin de investigar los *crímenes contra pueblos y territorios étnicos en el conflicto armado*. Aunque en el caso aún no se incluyen específicamente las poblaciones del Pacífico y Frontera Nariñense, el caso es un precedente para la reparación colectiva de estas comunidades a nivel nacional (JEP, 2022).

Para el año 2021 el enfoque étnico a nivel nacional había presentado bajos niveles de avance. Para noviembre de ese año las metas acordadas en el acuerdo de paz tenían un cumplimiento del 13 %, muy por debajo del resto de metas del acuerdo que en general alcanzó el 30 %, de manera que “los niveles de implementación de las iniciativas étnicas de los PDET fueron significativamente bajos en este periodo” (Echavarría Álvarez *et al.*, 2022, p. 19). Los pocos avances que se dieron en este sentido van por cuenta de los Mecanismos Especiales de Consulta (MEC) que lograron los acuerdos de participación y las metodologías del proceso PDET para la construcción del PATR y de la HdR. Gracias a esto la participación generó herramientas diferenciadas que garantizaran el diálogo con las comunidades étnicas teniendo en cuenta sus formas organizativas. Por ejemplo, en el caso del PATR, se tuvo en cuenta la participación de

[...] afrodescendientes, congregados en Consejos Comunitarios que a la vez se reúnen bajo organizaciones de segundo nivel como Recompas, Asocoetnar, Copdiconc y Consejos Unidos de Magui; así mismo[,] las comunidades indígenas de los pueblos Awá y Eperara Siapidaara, congregados en organizaciones de segundo nivel, como Unipa, Camawari y Aciesna, además de comunidades campesinas, organizadas en juntas de acción comunal y en Asociaciones de Juntas con presencia en los municipios de Ricaurte, Magui y Tumaco. (ART, 2018, p. 3)

De esta manera se promovió la participación de los 19 sujetos de reparación colectiva ubicados en la subregión PDET, asumiendo lo establecido en el Decreto para atender las necesidades organizativas y culturales (Decreto 893 de 2017). Aunque se llevó mecanismos de consulta se encontró que la percepción de las comunidades, especialmente de las organizaciones étnicas, fue que sus propuestas no eran tenidas en cuenta, acrecentando la desconfianza de la comunidad en el proceso del PDET y de paso en las instituciones en el territorio, sobre todo en las fases de planeación en la cual se fomentaron los procesos de participación con gran fuerza (PGN, 2020, p. 59).

En síntesis, los enfoques diferenciales comparten las limitaciones y los avances generales de la implementación del Acuerdo, en la medida en que son transversales e integrales a la totalidad de los Pilares PDET. Específicamente, el enfoque étnico ha tenido avances en su ejecución a nivel nacional con respecto a las iniciativas PDET que benefician a las comunidades étnicas y a los mecanismos de consulta que han promovido la articulación participativa en el territorio. Este es el caso de la subregión Pacífico y Frontera Nariñense, pues por su configuración mayoritariamente étnica debía facilitarse la transversalización del enfoque étnico y generar espacios asamblearios con los Consejos Comunitarios, resguardos y organizaciones comunitarias como expresión manifiesta de sus integrantes-representantes. No es el caso del enfoque de género, del cual no se encuentra existencia de mecanismos de participación diferenciales que incentiven a las mujeres. Si bien en la subregión sí existió paridad en la asistencia a los procesos de participación, esta terminó restringida a garantizar asistencia de mujeres a los espacios, pero no en la creación de mecanismos concretos para atender sus necesidades diferenciales, ya que no se comprendía su carga histórica en las labores del cuidado dentro del hogar.

Con respecto al avance del pilar 8, todas las iniciativas están formalmente construidas para articularse con ambos enfoques, tanto por la garantía de los derechos como por el fomento de las iniciativas de reparación colectiva y

simbólica; adicionalmente, es necesario el reconocimiento a los daños generados por el conflicto armado sobre los sujetos colectivos étnicos así como sobre las mujeres. Esto se ha concretizado con los aportes de las instituciones del Sistema Integral de Verdad en la construcción de memoria y procesos de diálogo para la reparación, que han tenido en cuenta los enfoques diferenciales.

REFLEXIONES FINALES

La implementación a nivel nacional de los PDET ha sido una constante *simulación* de avances, de acuerdo con el informe del CEPDIP (2021), en la medida que el rastreo de los efectos reales de esta herramienta de implementación ha sido débil e intermitente. Lo anterior se suma a las deficiencias organizativas, al abandono histórico de las instituciones en los territorios rurales y a los problemas de seguridad que aún en este momento dificultan la implementación del AFP. Sin embargo, en el caso del PDET de Nariño estudiado se puede resaltar el proceso de apropiación territorial a través de los mecanismos de participación en el planteamiento del PATR y la HdR PDET, puesto que fueron procesos de participación que incluyeron la perspectiva y las exigencias de las comunidades sobre sus territorios.

Esto se hace claro principalmente en la metodología para la formulación del PATR pensada para todos los niveles territoriales —veredal, municipal y subregional— para impulsar una mayor cercanía de la comunidad con los MEC, utilizando herramientas asamblearias que garanticen la asistencia de la población. Para ello, se tuvo en cuenta la organización de la comunidad en el territorio al reconocer la existencia de resguardos, Consejos Comunitarios y Juntas de Acción Comunal, y en general formas participativas ya existentes en la subregión, lo cual favorecía construir aproximadamente de modo articulado mecanismos de representación por parte de la institucionalidad responsable de dicha implementación. Además de herramientas como en el caso del proceso de construcción de la HdR, también la cartografía social y el mapeo de actores facilitaron la inclusión de la visión de las personas que participaron de estos espacios. De esta manera, se incentivó la presencia de actores en varios niveles comunitarios, así como privados y administrativos, cuestión totalmente necesaria para hacer posible los planes de acción que sustentaran una implementación del PDET realmente incluyente y consecuente con el enfoque territorial y de derechos humanos.

Aunque los procesos participativos del PATR y el HdR y las metodologías utilizadas benefician el acercamiento con las comunidades rurales y étnicas, también

ha habido falencias en términos del acompañamiento técnico a estas últimas en cuanto a las iniciativas se construyen sin sustento para su debida implementación, debido a la ausencia de una base presupuestal y de rutas claras. Con la HdR se solventa la ausencia de rutas de implementación, pero la pandemia del covid-19 retrasó el proceso de formulación, lo que generó no solo demoras sino además que los encuentros fueran por medios virtuales, lo que hizo más difícil una participación comunitaria activa. Ha sido por esto que la HdR fue publicada solo hasta el 2021 en la subregión PDET, lo que ralentizó aún más el desarrollo empírico del PDET. Esto no solo es una cuestión de tiempo sino también de falencias en la fase de implementación, que ha generado críticas desde las comunidades porque las metodologías han sido principalmente de socialización, pero no de concertación. Es así que la inclusión de las comunidades ha sido reducida en la fase de implementación, quedando relegadas y causando la sensación de ser simplemente consultadas, pero no incorporadas realmente. Esta situación se ha hecho evidente con la ausencia de espacios para la realización de veedurías y seguimiento a aquel desarrollo empírico desde las ciudadanías étnicas.

Por otro lado, la desarticulación institucional se hizo recurrente entre 2018 y 2022, empezando por la centralización de los procesos por parte de la ART y la falta de organicidad entre planes de acción en los diferentes niveles de ordenamiento territorial; desarticulación dada entre el PATR y el PMI con los planes nacionales propios del AFP que, para el proceso de formulación del 2018, aún no estaban formalmente vinculados. Se ha generado con esto impedimentos para que los procesos de participación en el territorio y las iniciativas resultantes tengan puedan ser implementadas a mediano plazo, debido a la ausencia de sustento presupuestal y técnico para poder garantizar su ejecución. Además de ello, los problemas institucionales han pasado por casos como el del PND 2020-2023 y las Zonas Futuro, que no solo se reflejan desarticulación sino también las decisiones que afectan directamente los procesos de implementación y tienen efectos sobre los procesos de participación territoriales del PATR al desconocer las decisiones que se habían tomado. Así mismo, dan cuenta de las incoherencias en las decisiones técnicas que tienen que ver directamente con falta de consenso político y social en torno al Acuerdo de paz. Se le suma la falta de mención en los procesos participativos de los planes de vida y etnodesarrollo de la subregión a pesar de que tanto en el AFP como en los objetivos PDET son mencionados de forma reiterada, debido a la importancia que tienen para poder incluir la visión cuidadora de las comunidades en la implementación. En últimas, todos los niveles de ordenamiento territorial tuvieron problemas de articulación entre ellos y entre las instituciones que los hacen efectivos.

En términos concretos, sobre el pilar 8 se avanza con pasos cortos, especialmente por medio de las iniciativas del PDET y el inicio de rutas de implementación formales. Aunque ha sido un proceso lento, se resalta el aporte a la reparación por parte de las instituciones formulada de modo integral en el AFP para develar la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición con acciones diversas promovidas para el reconocimiento simbólico y la construcción de memoria por parte de las comunidades y que en gran medida atienden los efectos diferenciales en mujeres, comunidad LGBT y comunidades étnicas. Pero, aun así, aunque van en consonancia con las iniciativas validadas en la HdR (2021), son resultado de los procesos de estas instituciones y no como tal de las iniciativas PDET, lo cual refuerza la problemática territorial ya existente en la subregión-PDET, manifiesta como iniciativas implementadas porque ya contaban con oferta estatal preexistente.

Por último, garantizar la implementación y con esto la defensa de los derechos en el PDET de la subregión podría aportar a los sustratos que atraviesan el AFP en materia general de construcción de paz en el territorio, pero se ve afectada en función los problemas de seguridad en la zona que dificultan la formulación de los planes de acción al poner límites en los procesos de participación, como en la implementación al dificultar una intervención institucional que responde en efecto a la subregión. El territorio en ese momento como zona de riesgo padece la reconfiguración del conflicto armado en posacuerdo, en el PDET se fue dando:

[...] reclutamiento forzado de menores, el confinamiento territorial y el asesinato selectivo de líderes, lideresas y excombatientes en los territorios étnicos, situaciones que siguen siendo una preocupación por afectar de forma transversal y poner en riesgo el proceso de implementación y la vida e integridad de estas poblaciones. (Echavarría Álvarez *et al.*, 2022, p. 20)

De forma tal que las condiciones de inseguridad han traído consigo ataques en los territorios, especialmente rurales y étnicos, puesto que el dominio del territorio por actores armados y que controlan las actividades de minería ilegal y narcotráfico, pone en situación creciente de riesgo a personas y colectividades que participan del proceso del AFP, lo que obstaculiza las posibles garantías de reparación y construcción de paz. Los esfuerzos se están dando por medio de los mecanismos institucionales resultantes del Acuerdo que han sido utilizados, en la medida de lo posible, por la comunidad de la región Pacífico y Frontera Nariñense para avanzar en acciones de reparación en la subregión, en gran medida desde la orientación gubernamental y mucho menos desde las propias comunidades territoriales.

REFERENCIAS

- Agencia de Renovación del Territorio [ART]. (2018, diciembre 6). *Plan de Acción para la Transformación Regional - PATR*. Subregión Pacífico y Frontera Nariñense.
- Agencia de Renovación del Territorio [ART]. (2021). *Cartilla en ruta Pacífico y Frontera Nariñense*. Volumen I resultados Hoja de Ruta - 2021. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.
- Agencia de Renovación del Territorio [ART]. (2022). *Pacífico y Frontera Nariñense gestionó 683 iniciativas PDET en los Planes de Acción 2020-2021*. Publicaciones.
- Comunicado 82 de 2016. *Comunicado Conjunto Número 82*. La Habana, Cuba, 24 de julio, 2016.
- CRIC Colombia (2017, marzo 15). *Instancia especial de alto nivel con pueblos étnicos para el seguimiento de la implementación del acuerdo final*. Comunicado de prensa.
- Comisión de la Verdad. (2019). *Tumaco ya tiene Casa de la Verdad*. Noticias. Territorios. 01 de abril de 2019.
- Comisión de la Verdad. (2021). *Prácticas culturales: motivación, sanación y resistencia para el Pacífico nariñense*. Encuentro.
- Comisión de la Verdad (2021, julio 21). “Somos negros e indígenas que merecemos respeto”: *personas LGBTI de la costa nariñense*. Territorios.
- Comisión de la Verdad. (2022). *Cantar la ausencia*. <https://www.comisiondelaverdad.co/cantar-la-ausencia>
- Centro de Pensamiento y Diálogo Político [CEPDIPO]. (2021). *Trayectorias de inicio y procesos en curso (2016-2019). La dimensión territorial del Acuerdo de Paz con las FARC-EP*. Centro de Pensamiento y Diálogo Político.
- Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH]. (2020, diciembre 10). CNMH compartió Informe Nacional de Pueblos Indígenas en Tolima, Amazonas y Nariño.

- Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH]. (2021a, marzo 8). En el 8M, el CNMH hace un reconocimiento a las mujeres víctimas del conflicto armado en Colombia.
- Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH]. (2021b, noviembre 12). Seis lugares de memoria compartieron sus experiencias en Tumaco.
- Central PDET. (2022). *Avance en Iniciativas*. Agencia de Renovación del Territorio.
- Comisión de la Verdad. (2022, agosto). *Relatos territoriales sobre el conflicto armado*. Pacífico. Colombia Adentro. Informe Final Hay futuro si hay verdad.
- Decreto 893 de 2017. *Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET*. 28 de mayo, 2017. (Col.).
- Defensoría del Pueblo (2021, abril 7). *Defensoría realiza seguimiento a la atención humanitaria para desplazados y confinados en la costa pacífica nariñense*. Noticias.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda*.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2022). *Visibilidad estadística población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera*. Convocatoria 184° Periodo de sesiones de la CIDH - Audiencia Temática: situación de las personas afro y CNPV en Colombia.
- Diario del Sur* (2022, septiembre 30). Mesas de víctimas del Pacífico establecen espacios de diálogo. <https://www.diariodelsur.com.co/mesas-de-victimas-pacifico/>
- Encuentro por la Verdad (2021, junio 24). *Exintegrantes de las AUC reconocerán su responsabilidad en el asesinato de Yolanda Cerón Delgado en un Encuentro por la Verdad*. Noticias. Encuentro por la Verdad. Comisión de la Verdad.

Echavarría Álvarez, J., Gómez Vásquez, M., Forero Linares, B., Ramírez Rincón, A., Rodríguez Contreras, A. M., Serrano Idrovo, C., Sáez Florez, C., Ditta, E., Gutiérrez Pulido, E., Martin, G., Zúñiga García, I., Márquez Díaz, J., Quinn, J., Joshi, M., Balen Giancola, M., Cabanzo Valencia, M., Restrepo Ortiz, N., McQuestion, P. y Menjura Roldán, T. (2022). *Cinco años después de la firma del Acuerdo final: reflexiones desde el monitoreo a la implementación*. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/ Escuela Keough de Asuntos Globales.

Ficha subregional PDET. (2021). *Subregión Pacífico y Frontera Nariñense*. Corte 30 de abril de 2022. Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación.

Fundación Ideas para la Paz [FIP]. (2018, junio). Balance bajo la metodología de observación y medición “El Sirirí”. *Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: cambiar el rumbo para evitar el naufragio*. Notas Estratégicas. Fundación Ideas para la Paz. https://berghof-foundation.org/files/documents/2018_ProgramaEnfoqueTerritorialSiriri_ES.pdf

Gobierno Nacional y FARC-EP. (2018). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera*. Gentes del Común, Centro de Pensamiento y Diálogo Político, Centro de Cooperación para la Paz.

Hagamos Memoria (2022). *Recordar para nunca repetir*. Datos Departamento Nariño. Unidad para las Víctimas. <https://hagamosmemoria.unidadvictimas.gov.co/>

Hoja de Ruta. (2021). *Subregión Pacífico y Frontera Nariñense*. Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Documento Hoja de Ruta. Agencia de Renovación del Territorio. https://serviceweb.renovacionterritorio.gov.co/artdev/media/files/2021-09-13_142829_998828580.pdf

Jurisdicción Especial para la Paz [JEP]. (2022, septiembre 13). *La JEP abre el Caso 09 para investigar los crímenes cometidos en contra de pueblos y territorios étnicos*. Crímenes no amnistiables cometidos contra Pueblos y Territorios Étnicos en el marco del conflicto armado colombiano. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-abre-caso-09-investigar-crimenes-contr-pueblos-etnicos.aspx>

- Márquez Domínguez, J. A. y Llamas Chávez, J. L. (Dirs.). (2019). *Hélices y anclas para el desarrollo local*. Diputación Provincial de Huelva.
<http://rabida.uhu.es/dspace/handle/10272/17416>
- Montoya Henao, D. (2019). *Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI). Análisis desde una perspectiva ambiental*. Universidad Nacional de Colombia.
- Plan Marco de Implementación [PMI]. (2016, diciembre 2). *Plan Marco de Implementación*. Acuerdo de Paz para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.
- Procuraduría General de la Nación [PGN]. (2020, noviembre). *Informe sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz en la subregión pdet Pacífico y Frontera Nariñense*. Procuremos la paz.
- Sistema Integrado de Información para el Posconflicto [SIPO]. (2022). *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*. Departamento Nacional de Planeación.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas [UARIV]. (2020, 21 de septiembre). *Avances en reparación colectiva, indemnizaciones, ayuda humanitaria y retornos reportó la Unidad para las Víctimas en 2019*.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas [UARIV]. (2021, septiembre 20). *Unidad finaliza ciclo de fortalecimiento a víctimas de los municipios PDET*.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas [UARIV]. (2022, junio 30). *En 2021 la Unidad priorizó 172 sujetos colectivos étnicos*.

DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS DE FRENTE A LA VOLUNTAD GENERAL DEL ESTADO*

Eleonora del Pilar Salazar Londoño

La caridad es humillante porque se ejerce verticalmente y desde arriba; la solidaridad es horizontal e implica respeto mutuo.

EDUARDO GALEANO

INTRODUCCIÓN

En Colombia no paran las amenazas y los asesinatos de las personas defensoras de derechos humanos o líderes sociales, al punto que su exterminio se normaliza y queda en el plano del universalismo y el simplismo. No se les reconoce como personas que exigen, reclaman, divulgan, denuncian y gestionan la trasgresión de los derechos humanos a que son sometidas las comunidades marcadas por el conflicto interno histórico y las múltiples violencias.

* El presente capítulo es resultado del proyecto de investigación n.º 99 Gestión de Saberes, Experiencias y Prácticas de Personas Defensoras de Derechos Humanos en la configuración de lo público 2016-2022, adscrito a la Facultad de Investigaciones de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

Situación que deriva la siguiente premisa: si el *telos* del Plan Nacional de Desarrollo (PND), los Proyectos de Desarrollo Territorial (PDET) y las políticas públicas (PP), es garantizar el buen vivir y la justicia social, entonces, ¿por qué las comunidades necesitan personas que defiendan sus derechos humanos? ¿Por qué son silenciadas? Estas preguntas conducen a la hipótesis: lo que comunican los documentos oficiales no corresponde a los sentimientos y aspiraciones de las comunidades étnicas y afrocolombianas, lo que crea barreras entre los defensores de derechos humanos y las políticas de desarrollo.

El tema en cuestión se desarrolla en tres partes. En la primera, se aborda la influencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el PND 2018-2022 y los PDET. En la segunda parte, se examina el trasplante del concepto *voluntad general* en las democracias liberal y constitucional. En la tercera parte, se analiza el *telos* de las personas defensoras de derechos humanos de la Región del Pacífico y Frontera Nariñense, el cual se aborda teniendo en cuenta: a) la concepción de Estado liberal de los derechos humanos en el PND y PDET, y b) las experiencias, prácticas y saberes de las personas defensoras de derechos humanos, en discrepancia con los lineamientos de los documentos legales que imponen los gobiernos. Es una lectura de cómo lo institucional parte del discurso normativo fundamentalista; y lo cotidiano del sufrimiento de los habitantes del Pacífico y Frontera Nariñense.

Para la discusión, es preciso aclarar que los *derechos humanos* occidentalizados no son los *derechos propios* de los pueblos y comunidades del Pacífico y Frontera Nariñense. Esta idea se apoya en el reporte del DANE (2018) y la Procuraduría (2021) ratifica: el 95,7 % de los habitantes son afrocolombianos y el 17,2 % son grupos indígenas (Rimisp, 2017).

De igual manera, se deben tener en cuenta planteamientos de autores como Hannah Arendt (2006), que defiende la idea “El derecho a tener derechos” así:

Llegamos a ser conscientes de la existencia de un derecho a tener derechos (y esto significa vivir dentro de un marco donde uno es juzgado por las acciones u las opiniones propias) y de un derecho a pertenecer a algún tipo de comunidad organizada, sólo cuando emergieron millones de personas que habían perdido y que no podían recobrar estos derechos por obra de la nueva situación política global. (p. 375)

Y, en esa misma línea, Sousa (2009) afirma:

[...] construir una concepción de derechos humanos posimperial intercultural es primeramente y antes de nada una tarea epistemológica. A estas alturas, se deben diseñar los derechos fundadores, clandestinos —los denomino *ur-derechos* o *derechos originales*— que fueron suprimidos por los colonialistas occidentales y la modernidad capitalista a fin de construir, sobre sus ruinas, la monumental catedral de los derechos humanos fundamentales. (p. 464)

Luego, las comunidades afro e indígenas de la Región Pacífico y Frontera Nariñense tienen derecho a tener el derecho a exigir sus derechos propios o *ur-derechos*. Tienen derecho al derecho del reconocimiento de construcción histórica ancestral. Tienen derecho al derecho a su propia cosmovisión de vida, libertad, armonía, naturaleza, tierra, cielos, agua, palabra, entre otros principios. Tienen derecho a tener derecho a ser tratados como iguales sin discriminación alguna y tienen derecho a tener el derecho de tener lo propio y rechazar lo impuesto. En otras palabras, tienen derecho al derecho a ser ellos y no otros.

DISCUSIÓN

DIRECTRICES DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO CON LA AGENDA 2030

A propósito de las metas y los indicadores del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (PND) y los Proyectos de Desarrollo Territorial (PDET), se precisa conocer las directrices que entregan los ODM y los ODS con la Agenda 2030.

En contraste con el concepto *desarrollo sostenible*, que se construyó bajo el paradigma mecanicista y racionalista de Occidente, que desiste del cuidado del medioambiente, está el paradigma ambiental, que pone la naturaleza como eje central del desarrollo en las agendas políticas del mundo. Esta forma de pensar los Estados surge de la propuesta que en 1987 se consolidó con la creación de la comisión Brundtland, una comisión independiente a solicitud del secretario general de la ONU, que cuatro años atrás “en 1983 presentó un informe titulado ‘Nuestro futuro común’, el que tenía como temática central la idea del desarrollo sostenible y la necesidad de integrar medioambiente y desarrollo” (Miranda *et al.*, 2007, p. 194).

Por tanto, el desarrollo sostenible es un reto para la humanidad en la segunda mitad del siglo xx, que busca proteger cada uno de los sectores que contribuyen a la conservación y preservación de la vida de las personas. Cabe resaltar que reconoce las culturas étnicas, la familia rural, la agrobiodiversidad, lo rural, la vida animal, en general, el ecosistema. Temas que amplían el concepto de democracia con justicia social como una nueva visión de desarrollo de país. En otras palabras, es la teleología de la participación y la construcción del futuro de las generaciones. Así lo expresa Anón (citado en Miranda *et al.*, 2007):

En este sentido, el paradigma ambiental exige ver el desarrollo como algo intrínseco a la propia esencia del medioambiente. Esta visión conduce [a] actuar sobre cualquier esfera económica y social, desde un enfoque en el que la naturaleza y el medioambiente se consideran como factores estratégicos de desarrollo. (p. 195)

En la misma línea, está Dourojeanni (citado en Miranda *et al.*, 2007), que sintetiza el propósito de desarrollo sostenible en tres objetivos: “1. El crecimiento económico, 2. La equidad (social, económica y ambiental) y 3. La sostenibilidad ambiental” (p. 195).

De igual manera, están los ODS Agenda 2030 en consonancia con el propósito de desarrollo sostenible, que imprimen la ruta para que los Estados desarrollen medidas que le pongan fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad en el marco de los derechos humanos (Naciones Unidas/CEPAL, 2018). Se lee como un modelo pensado por Occidente y Norteamérica para los países de la periferia o del Cono Sur.

Este modelo de proyecto universal contiene 17 objetivos y 169 metas que sirven de guía para la gobernabilidad de los próximos 15 años que, a la fecha de escritura de este texto, quedan ocho años. Por otra parte, la Agenda 2030 cuenta con un plan de acción compuesto por cinco elementos, a saber: “Las personas, el planeta y la prosperidad, a la vez que pretende consolidar *la paz* y requiere el desarrollo de *alianzas* para su puesta en práctica” (ONU, 2015). Así mismo, cada elemento tiene unos objetivos:

1. *Planeta*: proteger los recursos naturales de nuestro planeta y el clima para generaciones futuras.
2. *Personas*: poner fin a la pobreza y el hambre en todas sus formas y garantizar la dignidad e igualdad.

3. *Prosperidad*: asegurar vidas prósperas y satisfactorias en armonía con la naturaleza.
4. *Alianzas*: implementar la agenda a través de una sólida alianza global.
5. *Paz*: promover la paz, la justicia y sociedades inclusivas.

De estos cinco elementos se desprenden los 17 Objetivos Globales para el Desarrollo Sostenible, a saber: 1) Fin de la pobreza; 2) Hambre cero; 3) Salud y bienestar; 4) Educación de calidad; 5) Igualdad de género; 6) Agua limpia y saneamiento; 7) Energía asequible y no contaminante; 8) Trabajo decente y crecimiento económico; 9) Industria, innovación e infraestructura; 10) Reducción de las desigualdades; 11) Ciudades y comunidades sostenibles; 12) Producción y consumo responsables; 13) Acción por el clima; 14) Vida submarina; 15) Vida de ecosistemas terrestres; 16) Paz, justicia e instituciones sólidas; y 17) Alianzas para lograr los objetivos.

Es decir, la tarea de los gobernantes del mundo está en ejecutar una administración centrada en la existencia de humanos y no en la codificación de los individuos. Y más al leer que el eje central de los ODM es la “indignidad¹ de la pobreza”, esto es, no más hambrunas en el mundo, más niños en las escuelas, mejor atención en salud, disminución del desempleo, agua potable en todas las viviendas, tratamientos a las basuras, entre otros problemas sociales. Es avanzar en el reconocimiento de la desigualdad social, la crisis ambiental y la descomposición en la forma como se han organizado los Estados.

Pues bien, los ODM se fundamentan en el postulado universal que involucra a “todos”. Se pueden llamar objetivos de desarrollo universal u objetivos de desarrollo igualitario, ya que apuntan a lo expuesto por la teoría liberal.

De ahí que en la Declaración del Milenio se recogieron ocho objetivos referentes a la erradicación de la pobreza, el alcance de la educación primaria universal, la igualdad entre los géneros, la reducción de la mortalidad infantil y materna, la lucha contra el avance del VIH/sida, el sustento del medio ambiente, y en respuesta de aquellos que demandaban un cambio hacia posturas más sociales de los mercados mundiales y organizaciones financieras, se añadió el Objetivo 8

1 Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, “indigno” viene del latín *indignus* y es un adjetivo que significa que es inferior a la calidad y mérito de alguien o no corresponde a sus circunstancias.

‘Fomentar una Asociación Mundial para el Desarrollo’. Más adelante (Naciones Unidas/CEPAL, 2018) propone otros objetivos más universales e incluyentes.

Quiere decir que la Agenda 2030 marca los derroteros de ODS y se constituyen en un llamado universal exigiendo a los Estados que tomen medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad en el marco de los derechos humanos. Pero si 189 países hacen parte de la ONU, ¿por qué se dirige solo a 46, dejando por fuera a 143? Es como si dijera que la sostenibilidad del planeta es responsabilidad de América Latina y el Caribe.

Como se ven las cosas, occidente no es el único que direcciona la gestión de los países en vía de desarrollo, también lo hace Norteamérica, gran influyente de la ONU. De modo que Colombia sigue las directrices de los ODS y los ODM en la construcción de los PND y los PDET. Así que vemos como los ODM se proyectan como obligatoriedad metodológica en el 2015 y se extiende con la Agenda 2030 promoviendo la participación, la inclusión, la equidad, la legalidad, la diversidad, entre otros principios que caben en lo universal y que difieren de los principios propios de las comunidades que viven en violencia.

Sin duda, es un trasplante semántico que por su universalidad se recibe con beneplácito, aunque algunos se resisten a su implementación, porque han podido leer la intensión oculta que trae el contenido del concepto. En otras palabras, lo *milenio* y lo *sostenible* tienen doble intensión en lo que se llama trasplantes hegemónicos. Está la intensión oculta que se lee con lentes de Occidente y estadounidense y la intensión visible que se lee con lentes de América Latina y el Caribe. En palabras de Kant (2007), la intensión oculta es la reserva mental y provoca más conflictos y actos violentos, propia de los Estados que tienen el poder político y económico.

Sin embargo, la reserva mental también se queda en la intensión visible, como lo demuestra la implementación de los PDET. Es un plan pensado de arriba hacia abajo, meramente vertical que niega los derechos propios o ur-derechos, y que ejerce violencia al imponer unas metas y objetivos que distan de la realidad de la región, con la intención de articular los procesos de garantía de los derechos humanos.

Si bien es cierto que los PDET se conciben en el Acuerdo de Paz entre el Gobierno nacional y las FARC-EP 2016 como el mecanismo para la ejecución de los planes nacionales en las zonas más afectadas por la pobreza, el conflicto armado, la debilidad institucional y la presencia de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegales, es claro que no se tuvo en cuenta la realidad geopolítica de los pueblos y comunidades del Pacífico y Frontera Nariñense. Tampoco

contó con el acompañamiento técnico constante de los distintos sectores, ni de las autoridades ambientales, para que evaluaran durante el desarrollo de este proceso la viabilidad de las propuestas formuladas por la comunidad. (Procuraduría General de la Nación, 2019, pp. 49-50)

Aunque se trabajó con grupos focales o mesas de trabajo que integraron a personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales, para que sus voces representaran la voluntad general de los pueblos y comunidades étnicas y afrocolombianas, la participación no fue significativa, toda vez que se impuso la voluntad del Estado. Fue un intento por materializar la democracia participativa, uno de los principios de la Constitución del 91.

Algo semejante afirma Puello (2019):

Insistiendo que se trata de un Acuerdo de Paz minimalista, habría que advertir que cada posible desviación (distorsiones, desconocimientos, simulaciones) —por pequeñas que sean— lógicamente introducirían a los procesos de implementación y construcción de la Paz, considerados integralmente, un nivel de incertidumbre apreciable en el presente y un grado significativo de volatilidad hacia el futuro. (p. 305)

En síntesis, los objetivos y las metas de los ODS y ODM Agenda 2030 en los PND y PDET no están pensados en la voluntad general de los pueblos y comunidades étnicas y afrocolombianas. Los hechos cuentan la historia de violencias perpetradas por conflictos estructurales que invisibilizan los derechos propios y ur-derechos, porque sencillamente el derecho a tener derecho a una participación social y política cotidiana-común no está en el radar de quienes ostentan el poder político y económico.

DEMOCRACIAS LIBERAL Y NEOCONSTITUCIONAL: TRASPLANTE DE LA EXPRESIÓN VOLUNTAD GENERAL

La intención de la expresión *voluntad general* que Rousseau (2007) asimila a la voluntad de todo el pueblo ha sido transplantada y asimilada de acuerdo con los intereses de los Gobiernos. En principio, el Estado moderno liberal sabe que es la forma de decisión directa y, por tanto, representación directa. Es una forma de gobierno que reconoce los intereses comunes sobre los particulares. Pero son comunes no por su homogeneización sino por la suma de las voluntades particulares que llegan a un consenso en pro del bienestar de todos y esto lo lleva a crear un vínculo social.

Sin embargo, la voluntad particular de algunos soberanos quebranta la voluntad general del pueblo y se impone. Esta decisión la toma al momento que es elegido y se le otorga el poder de representar las voluntades y libertades de sus ciudadanos. Aquí hay una imprecisión que aprovechan los soberanos. Es decir, el gobernante asume que él es la voluntad general, ya que en ella están contenidas las voluntades del pueblo que entrega para que le garantice sus miedos. Dice Hobbes (2007): “El hombre tiene miedo a perder su libertad, su paz, su propiedad y su seguridad”.

Son miedos que permanecen aún en pleno siglo XXI, que marcan los programas de gobierno y que, además, se repiten año tras año. Es la bandera de todos los Gobiernos: prometer que van a garantizar libertad, paz, seguridad y propiedad, en pocas palabras, bienestar social. De ahí que la voluntad general se trasplante al soberano despojando al pueblo de sus voluntades y, como consecuencia, vulnera sus derechos humanos y sus ur-derechos o derechos propios. Como es consciente de esta nefasta realidad, les entrega tres mecanismos de protección a sus derechos, como son los sistemas jurídicos nacionales, el sistema jurídico internacional y los sistemas jurídicos regionales. Es una forma de gobernar en sociedades altamente desiguales y violentas.

Y vienen los PDET que buscan suavizar la ausencia del Estado, pero su implementación es una imposición de voluntad general del soberano que no quiere conocer la realidad de los pueblos y las comunidades que habitan las zonas con altos índices de violencia. Por otro lado, están las personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales, que representan la voluntad general del pueblo y se enfrentan a la burocracia de los servidores públicos de las instituciones que llegan a velar por el bienestar social. Es una forma de dominación que impone un modelo de desarrollo hegemónico y global.

Dicen Zuluaga y Rodríguez (2019):

El incremento hoy, de las dinámicas de criminalización, estigmatización, señalamiento, persecución y eliminación de toda forma organizativa que dispute escenario de poder y decisión territorial, nacional, regional y que afecte los intereses político, económico, presente y futuros del reducido sector dominante (empresarios, políticos, mafias, grupos armados), ha sido y sigue siendo la manera como la elite local se comporta para evitar una participación real de sectores populares, organizaciones, comunidades que buscan defender su vida, su cultura, la naturaleza, el agua, la vida y que buscan construir desde

abajo modelos sociales, valóricos, economías ajustadas a sus dinámicas, lógicas culturales, etc. (pp. 318-319)

Ahora, en relación con la democracia constitucional, esta se nutre de principios de la democracia liberal, al tiempo que reconoce la voluntad del pueblo y su bienestar como fines esenciales. Esta forma de democracia garantiza las decisiones políticas con la voluntad de la sociedad, sus decisiones deben ser convalidadas por todos, siempre y cuando reconozcan la minoría que está en desacuerdo. Sobre esto, expresa Barceló Rojas (2016): “Tal es la esencia de la democracia constitucional: la del pueblo que se institucionaliza” (p. 236). Es decir que no solo es representativa sino participativa, lo que la hace incluyente, multicultural, y pluriétnica.

Este modelo de participación democrática tuvo su influencia también en las teorías liberales de la Revolución francesa. Díaz (citado en Zuluaga Cometa e Insuasty Rodríguez, 2019) “cree que la expansión del neoliberalismo y la tarea extractiva que nos deja se institucionaliza aún más en Colombia, no se puede ver como un fenómeno aislado de la vida y de lo cotidiano” (p. 319).

Ambas democracias están basadas en garantizar la voluntad general. Como sostiene Gargarella (2015):

Seguimos contando hoy con Constituciones, en general, tan hostiles a las mayorías, están inclinadas a favorecer la autoridad presidencial, están basadas en desconfianza hacia la organización popular, como a mediados de 1800: en materia de organización del poder, todo lo demás es retórica (aun los llamados “gobiernos progresistas” de la región, se han especializado en reforzar la centralización y concentración del poder). (p. 170)

Pues bien, a mediados del siglo xx en América Latina se respira un cambio hacia Estados de bienestar y países dispuestos a crear constituciones con declaraciones de derechos liberales. No obstante, compete al liberalismo la proclamación del principio general de igualdad, que abre las puertas a la posterior reivindicación universal de los derechos. Por esto, el liberalismo, sin promover esta reivindicación, la hace al menos posible. De modo que en la democracia política, el liberalismo proporciona no solo el fundamento de la dignidad igual de los hombres, sino también un conjunto de “reglas de juego” relacionadas con los procedimientos necesarios para garantizar la libre competencia de los individuos en aras de la felicidad en la búsqueda del poder estatal (Parra Ramírez, 2000).

Son, entonces, los derechos individuales los que protege el Estado liberal y los derechos fundamentales el Estado constitucional, garante de los derechos colectivos. Es decir, el Estado liberal busca un alcance universalista y el Estado constitucional, un alcance particular. De ahí que los derechos humanos tengan un alcance y una significación universal, pero con la condición fundamental de que se desprendan de la letra liberal, para que su espíritu pueda ser traducido e interpretado en las categorías y valores de cada cultura, lo que ofrece la posibilidad de que efectúen en tales países una revolución humanista semejante a la que provocaron en Occidente. Aquí entra la participación en la construcción de las políticas públicas.

Es así como en 1991 Colombia asumió un compromiso con los derechos humanos, el reconocimiento de la pluralidad cultural y de la autonomía de las comunidades con etnicidades no hegemónicas, la libertad de culto, el respeto por la diferencia, la apertura al pluralismo jurídico, el enfoque de género, en general, una apertura hacia la atención de desigualdades estructurales. Esta se plantea como una forma de gobernar en un país de desigualdades y conflictos violentos. Así lo explica Gargarella (2015):

[...] las Constituciones latinoamericanas muestran, desde comienzos del siglo xx, “dos almas”: La primera es la descrita, la que aún se mantiene intacta, moldeada al calor de concepciones restrictivas sobre la democracia. La segunda, en cambio, aparece interesada por recuperar la olvidada «cuestión social»: una cuestión que los “padres fundadores” del constitucionalismo latinoamericano (incluyendo a figuras como Alberdi o Sarmiento) habían dejado de lado, y decidido postergar para una próxima etapa del derecho. Aquella abandonada “cuestión social” comenzó a ganar protagonismo, a comienzos del siglo xx, y a partir de las crisis que atravesaron a toda la región, en todas sus esferas, desde los comienzos del siglo ya no era posible preservar el viejo orden político, social y económico, como en el pasado siglo. (p. 171)

Con respecto a la “primera alma”, dice Gracias (citada en Aguilar Astorga y Lima Facio, 2009), que la política pública es un:

Conjunto de decisiones que se traducen en acciones, estratégicamente seleccionadas (dentro de un conjunto de alternativas, conforme a una jerarquía de valores y preferencia de los interesados). Su dimensión es pública por el tamaño del agregado social sobre el cual coinciden, pero sobre todo por su carácter

imperativo, siendo este revestido de la autoridad legítima y soberana del poder público. (p. 6)

Este concepto favorece un neoconstitucionalismo instaurado en el imperio de la ley. Por esta misma línea está Joan Subirats (citado en Aguilar Astorga y Lima Facio, 2009), quien afirma: “Es la norma o conjunto de normas que existen sobre una determinada problemática, así como el conjunto de programas u objetivos que tiene el gobierno en un campo concreto” (p. 6). Es una definición de un derecho dogmático, que se sustentó cuando se crearon los Estados de derecho.

Ahora, con respecto a la otra vía o “segunda alma” (Aguilar Astorga y Lima Facio, 2009) afirma que las políticas públicas son “Decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes” (p. 6). Es posible decir, en consecuencia, que el PND y los PDET surgen de la voluntad general que busca el bien común, luego de lograr un vínculo con los intereses particulares de los distintos grupos sociales que entran en oposición, pero como el fin es el mismo, hacen acuerdos para que sea posible la igualdad y no el privilegio, de modo que constituyen una forma de prevenir la desigualdad.

Es sorprendente saber que para la Defensoría del Pueblo la idea de política pública es la misma que Rousseau (2007) expresó así: “son la forma como las autoridades de las Rama Ejecutiva y Legislativa toman decisiones que afectan a una comunidad específica o a la población en general” (p. 35). Dicha toma de decisiones responde a un escenario de tensión de distintos intereses, que resulta convirtiéndose en lo que comúnmente se conoce como “voluntad política” (Consejería Presidencial para Derechos Humanos, 2015, p. 10)

Sin embargo, el PND y los PDET no se crean con la voluntad del pueblo, en algunas ocasiones se conforman grupos focales seleccionados con un interés particular. Se da por hecho que deben transmitir el sentir de su comunidad, esto es, la voluntad particular que es general. Y cuando se crea la política pública se asume que es resultado de la participación de la voluntad del pueblo.

Otro punto clave para comprender la intensión de la voluntad general está en el giro de Estado de derecho a Estado social de derecho: el primero es representativo y el segundo, participativo. Ambos apelan a la voluntad política para la creación del PND y los PDET, que se construyen desde la universalidad que les otorgan los ODS y los ODM. Y para responder a la voluntad general, apelan a los principios de libertad, vida, seguridad, igualdad y diferencia.

Quiere decir que solo una parte de la sociedad adquiere la hegemonía de los instrumentos decisorios. Y esta minoría toma la vocería y las decisiones a la luz de un Gobierno en particular, representado por un número de votos que no alcanza a reflejar el sentir de las masas que sufren el flagelo de la guerra. De hecho, el PND y los PDET son resultado de la soberanía que se expresa por medio de la voluntad general que termina en ley, lo que ha sido motivo de numerosas objeciones hechas a la teoría que entra en contradicción con la doctrina de la representación colectiva.

Una vez más queda claro que hay oposición entre la teoría de Rousseau, que es liberal, y la concepción sociológica que propone la representación colectiva. Es una tensión entre la teoría liberal que garantiza derechos individuales y la teoría constitucionalista que protege derechos colectivos.

Surgen, entonces, los defensores de derechos humanos que buscan democracia social y se enfrentan a grupos focales que representan los intereses del Gobierno. Son quienes rescatan lo público-común y como voceros hacen política e intentan ser parte de la construcción de las políticas públicas.

Teniendo en cuenta la idea de la segunda alma, se ubican como parte de ella al PND y los PDET ya que son el resultado de un sistema institucional dialógico que promete en materia de derechos el desarrollo de una democracia con un enfoque interseccional. Sin embargo, prometen poner en el centro de la política pública a los derechos humanos a través de un enfoque basado en derechos humanos individuales y un enfoque diferencial colectivo. Pero parten de directrices universalistas que excluyen los contextos particulares propios de cada territorio y se comportan más como una imposición que como una plausible solución al conflicto.

Pero las tensiones siguen, desde la promulgación de la Constitución del 91, el Estado colombiano debe atender las inequidades estructurales. En muchos casos, este propósito se ha puesto en tensión con un modelo económico neoliberal (Díaz Londoño, 2011), que privilegia una búsqueda de la igualdad en términos jurídicos y la reducción del aparato estatal.

Vemos como el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 posiciona el “Imperio de la ley: derechos humanos, justicia accesible y oportuna en toda Colombia y para todos” que reafirma con el eslogan “Pacto por la legalidad” (p. 16). Esto implica una reedición de la “primera alma” a partir de la supeditación de los derechos y la dignidad a unas condiciones legales que se legitiman en una visión occidental de los mismos, dejando de lado la pluralidad a la que hace referencia la Constitución.

Así que, al tiempo, conviven las políticas públicas de Estado y de Gobierno que pueden tener las dos almas, depende de quién las administra y gestiona. Es decir, depende de cómo interpretan y manipulan la voluntad general.

Por consiguiente, se implementa el PDET en la Región del Pacífico y Frontera Nariñense, bajo el “imperio de la ley”, de manera que la ley administra la justicia. Con esta estrategia no es posible garantizar resarcir el daño causado por décadas. Así lo confirma el informe de la Procuraduría General de la Nación (2020) en el punto “Principios Generales para la implementación del Acuerdo de Paz”:

En el Pacífico y Frontera Nariñense no es clara la observancia del principio de enfoque de derechos, ya que los avances siguen siendo reportados más en términos de cumplimiento de tareas sectoriales que en avance de garantía de estos. El principio de participación, si bien es un componente transversal del Acuerdo de Paz y fue indispensable en la construcción del Plan de Acción para la Transformación Territorial (PATR), no ha sido tan evidente durante su ejecución o en el desarrollo de otros programas en la región. (p. 46)

En síntesis, el eje central de las democracias liberal y neoconstitucional no son los derechos humanos ni los ur-derechos o derechos propios, sino demostrar con cifras que se cumplen unas tareas básicas, las que demanda la voluntad general, esto es, la voluntad del Gobierno que se consolida en un Estado de derecho que sigue las directrices de los ODS y los ODM Agenda 2030.

EL TELOS DE LAS LIDERESAS Y LOS LÍDERES SOCIALES QUE SON PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS

Este tema se comprende con el aporte de los dos anteriores. Si bien las instituciones del Estado administran y gestionan recursos, bienes, derechos y justicia, para que los ciudadanos tengan calidad de vida y las relaciones sociales tiendan a la armonía y la paz, entonces, hay que ejercer la participación en los procesos de administración y gestión para garantizar la voluntad general. Sin embargo, se imponen los documentos oficiales que autentican lo universal homogéneo por encima de la voluntad particular de cada comunidad étnica y afrocolombiana.

Son las lideresas y líderes sociales que comunican el despojo de los derechos primarios de su comunidad. Su *telos* es proteger los ur-derechos o derechos originales. De ahí la barrera, pues no es lo mismo gestionar proyectos de desarrollo

que respondan a las directrices de los ODS y ODM con criterio universalista y fundamentalista que gestionar proyectos para respetar los derechos propios de las minorías. No obstante, sus voces están contaminadas por los documentos oficiales y algunos grupos con intereses particulares.

Sucede que esta barrera se bifurca, porque su *telos* es dependiente de las obligaciones y funciones que la ley impone. Es un *telos* impuesto. Dice de Sousa (2009):

Mi tesis es que mientras que los derechos humanos sean concebidos como derechos humanos universales, tenderán a funcionar como localismos globalizados, una forma de globalización desde arriba. Para poder funcionar como una forma de globalización cosmopolita, contrahegemónica, los derechos humanos deben ser reconceptualizados como multiculturales. (p. 446)

Significa que la barrera es consecuencia de una relación vertical “que implica una mediación formalizada, elitista o autoritaria (promesa/amenazas, palo/zanahoria)” (Fisas, 2004, p. 233). De ahí que las personas defensoras de derechos humanos sean receptores de modelos que desconocen sus ur-derechos o derechos propios y no aceptan un PDET que trae consigo estrategias para el desarrollo sostenible disfrazado de derechos humanos. Por eso, sus voces son silenciadas. Si realmente se quiere trabajar para mejorar la vida de las comunidades étnicas y afro, se debe intentar una aproximación horizontal, esto es, escuchar de las partes sus necesidades y sus prioridades.

En función de lo planteado, las relaciones verticales legitiman las barreras y las horizontales dialogan para romper las barreras. Es necesario abordar los significados que documentos oficiales, normatividad nacional e internacional asignan a estas categorías y que luego se usan como modelos ejemplares. Con esta distinción se aclara por qué no hay garantía ni respeto por quienes viven de manera directa e indirecta la tragedia y el horror de la violencia, al punto que ponen en riesgo su vida, la de sus familiares y la de la comunidad que le confía su bienestar.

Esta situación crítica que enfrentan los defensores de derechos humanos a nivel nacional es sustentada en el tercer informe que la Procuraduría General de la Nación en 2020 entregó al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz en la zona PDET Pacífico y Frontera Nariñense.

De manera específica, a marzo de 2020, de los 10 673 casos identificados en todo el país, 844 casos fueron reportados por

la dirección regional Suroccidente (que cubre el Departamento Nariño) e incluidos en el instrumento diagnóstico elaborado. De las 6744 solicitudes de búsqueda recibidas por la UBPD desde el inicio de su mandato a marzo de 2020, que relacionan a un total de 5389 personas, para el caso de los municipios de la subregión PDET Pacífico y Frontera Nariñense, se han presentado el siguiente número de solicitudes: Barbacoas (12), El Charco (2), Magüí Payán (1), Mosquera (1), Ricaurte (2) y Tumaco (62). (p. 124)

Nueve meses después los datos son escalofriantes, pues demuestra que continúa la barbarie hacia los defensores de derechos humanos:

En cuanto a las garantías de seguridad para la participación política no se ha avanzado, por el contrario, los asesinatos han venido en aumento, entre 2016 a la fecha se registra la cifra de 904 homicidios de líderes sociales de las cuales el 50,9 % son víctimas indígenas y el 10,7 % son víctimas afrocolombianas (González, 2021, Comisión Étnica, 2021); además del asesinato de 276 excombatientes de las FARC-EP desde la firma del Acuerdo en 2016 hasta febrero de 2021. Esta información varía dependiendo del organismo que la reporta, pues mientras la Misión de Verificación de las Naciones Unidas reportan que 13 líderes y lideresas han sido asesinados entre septiembre y diciembre de 2020 (MVNU, 2020: 5-6 CONPA, 2020), Indepaz por su lado reporta el asesinato de 58 líderes y lideresas pertenecientes a pueblos étnicos entre septiembre de 2020 y febrero de 2021. (p. 654)

Para dejar claro, conviene distinguir qué es un líder o lideresa social de una persona defensora de derechos humanos, así como aclarar por qué son objeto de asesinatos, torturas y desapariciones.

El título del punto 2 numeral 1.2.2 del Acuerdo final presenta dos categorías: “Garantías de seguridad para líderes y lideresas y organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos” (Gobierno nacional y FARC-EP, 2018, p. 41). Es una forma de organización social. En el plano metodológico, está el *telos* de los líderes y lideresas sociales que corresponde a la comprensión de las cosas en función de fines, esto es, de la voluntad particular o voluntad común; distinto al *telos* de los defensores de derechos humanos, que corresponde a la comprensión de las cosas en función de la voluntad general o voluntad de los documentos legales.

Todos son personas que tienen la idea de un mundo común y compartido. Se identifican con una comunidad que les otorga pertenencia a un *ethos*. Aquí se reafirma la idea de Arendt (2006) sobre el “derecho a tener derechos”: son seres humanos que reconocen su derecho a tener derecho a su hábitat, su tierra, sus lagos, sus montañas, sus plantas, al aire no contaminado, al fuego (no el de las balas), a la palabra, a la vida, a estar bien, y así se pueden seguir enumerando ur-derechos o derechos propios, que son los derechos comunes, las aspiraciones de todos.

Otra distinción la tiene la Comisión Interamericana (CIDH, 2019): un defensor o defensora de derechos humanos es “toda persona que de cualquier forma promueva o procure la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos a nivel nacional o internacional”.

Y sigue:

Esta amplia definición abarca las actividades profesionales o luchas personales o sociales que tienen incluso una vinculación solamente ocasional con la defensa de los derechos humanos”. [Además, son] los operadores de justicia, quienes desde su función contribuyen a la realización del acceso a la justicia, ya sea a través de la representación de una víctima, de la investigación, sanción y/o reparación de una violación, o impartiendo justicia en forma independiente e imparcial. (p. 22)

Luego, una persona defensora de derechos humanos debe estar sujeta a la ley y, por tanto, es un defensor de derechos fundamentales. En la misma línea, cuentan los operadores jurídicos. la distinción se complejiza más. Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009), “la calidad de defensor de derechos humanos radica en la labor que realiza, con independencia de que la persona que lo haga sea un particular o un funcionario público” (p. 23). Esta definición es confusa, porque ubica en el mismo plano al servidor público —que obedece la ley y está para proteger los derechos fundamentales—, y a la persona que asume un liderazgo para exigir el fin de violaciones a los derechos humanos, propios y ur-derechos, como también regresar lo que es común a todos —la dignidad— y, con ella, el respeto por la identidad.

Para ilustrar mejor, las personas defensoras de derechos humanos prestan un servicio por empatía con la comunidad, en cambio, el operador jurídico y el servidor público lo hacen porque tienen una relación laboral contractual. Las personas defensoras de derechos humanos reciben en algunas circunstancias reconocimiento público, y los operadores jurídicos y servidores públicos, aparte

del reconocimiento público, reciben un salario con prestaciones para ellos y su familia, privilegiando una estabilidad económica, una pensión y el disfrute de los servicios de seguridad social y de bienestar y recreación.

En particular, los servidores públicos que actúan como personas defensoras de derechos humanos hacen parte de la primera alma, cumplen con el propósito de un Estado legalista y autoritario, lejos de la democracia social. Al respecto, reitera la CIDH:

Por otra parte, en relación con la importancia del rol de defensoras y defensores de derechos humanos, la Comisión ha señalado que la labor que realizan es fundamental para la existencia plena del *Estado de derecho* y constituye un pilar indispensable para el fortalecimiento y consolidación de la democracia pues ejercen el necesario control ciudadano sobre los funcionarios públicos y las instituciones democráticas. (2019, p. 23)

Enfatizo la expresión *Estado de derecho* porque la Defensoría del Pueblo (2020) en la Resolución Defensorial n.º 074 de agosto de 2020, al igual que la OEA, invisibilizan la categoría social: “El trabajo de personas defensoras de derechos humanos es fundamental para la implementación universal de los derechos y libertades fundamentales, la existencia de una democracia plena y duradera, y la consolidación del Estado de derecho” (p. 20). Esto no es un error de transcripción, que lo diga la OEA es entendible, pero que lo afirme la Defensoría del Pueblo es preocupante. Con razón las cifras de los asesinatos de las lideresas y los líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos incrementaron, teniendo en cuenta que el interés del Gobierno es consolidar lo legal y no lo social.

Estas definiciones confirman lo que dicen el PND, los PDET y las PP cuando de derechos humanos se trata. Están protegidos y garantizados bajo el imperio de la ley que administra la justicia con legalidad. Se infiere que el rol de las personas defensoras de derechos humanos está en denunciar la pésima gestión y la poca eficiencia de las instituciones públicas ante la violación de los derechos fundamentales. Pero su labor se ve envuelta en la burocracia hegemónica de la democracia liberal que no deja espacio para la democracia participativa y, por ende, no comunican la voluntad particular de la comunidad que está en los ur-derechos o derechos propios, y sí protege la voluntad general de los Estados absolutistas y totalitaristas.

De hecho, las personas defensoras de derechos humanos y las lideresas y líderes sociales están convencidos de que sí es posible una construcción social donde todas las personas sean iguales y las únicas diferencias estén en la diversidad

cultural, como la lengua, el género, la geografía, la costumbre, las creencias, los saberes, las prácticas, entre otras. Esto lo reafirma Bernal Pulido (2007):

Es imposible imaginar un Estado que no sea social, si por social se entiende lo atinente a la sociedad. Es inconcebible un Estado sin sociedad, un Estado construido en el vacío, carente de individuos. No obstante, la teoría constitucional se ha apropiado de este pleonasma justamente para designar un prototipo de Estado fundido con la sociedad. El Estado social se define como un modelo de organización política que remonta su separación con respecto a la sociedad civil [...] El Estado Social es el producto de la simbiosis entre el Estado y la sociedad, o como especifica el tópico, es el resultado de la estatalización de la sociedad y de la socialización del Estado. (pp. 348-349)

En definitiva, para la Defensoría del Pueblo, una persona defensora de derechos humanos es alguien que desarrolla las actividades establecidas en las declaraciones de la Organización de las Naciones Unidas y ratificadas por la Organización de Estados Americanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Son “personas reconocidas como líderes y lideresas sociales, representantes o voceros y voceras de un sector, organización, comunidad, colectividad o grupo humano en función de la defensa de uno o varios derechos” (Resolución Defensorial 074, 2020, p. 31). Pero no termina ahí la definición: en el cuarto párrafo del preámbulo de la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos se hace referencia a “los individuos, los grupos y las instituciones [que contribuyen] a la eliminación efectiva de todas las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y los individuos” (p. 23).

Se siguen trasplantando modelos e ideas como la mejor estrategia para negar la realidad del país. Y por eso adopta la siguiente definición oficial: “Toda persona que, individual o colectivamente, desarrolla acciones tendientes a la divulgación, educación, denuncia, monitoreo, documentación, promoción, defensa, protección o realización de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, en el plano local, regional, nacional o internacional” (Resolución Defensorial 074, 2020, p. 29).

Y respecto a la categoría de líder o lideresa social, declara: “El liderazgo social es una categoría sociológica que denota actividades relacionadas directa o indirectamente con la vocería, representación, mediación o defensa de derechos humanos de colectivos humanos organizados o no organizados”. Una vez más se

clasifica dentro del orbe de las actividades y funciones: “Un líder o una lideresa social serán un defensor o defensora de los derechos humanos, en razón a las actividades que desarrollan”, pero lo es solo si cumple con la condición de realizar

[...] acciones tendientes a la promoción, defensa, protección y realización de la defensa de los derechos humanos y en tal sentido, independientemente de si se autoreconocen [sic] o no como personas defensoras de derechos humanos, el Estado debe garantizar sus derechos y condiciones adecuadas para la promoción y el ejercicio de su labor. (p. 19)

De acuerdo con esta definición, las lideresas y líderes sociales representan la segunda alma, porque son parte de la reconstrucción de lo común en lo público. Son siglos de exclusión histórica que los pueblos y comunidades han resistido.

Hay que resaltar el logro obtenido con la incorporación de un Capítulo Étnico en el Acuerdo de Paz como resultado del activismo social y político de los líderes indígenas y las comunidades afrocolombianas, basado en la reivindicación de sus derechos propios, cosmovisiones y distintas formas de ver la realidad. Sin duda, es un fenómeno social que no pasa inadvertido para la Procuraduría General de la Nación (2021), que respecto al tema concluye:

[...] sin lugar a duda, [se observa] un bajísimo grado de implementación en cada uno de los puntos del Acuerdo de Paz con respecto a los pueblos étnicos de Colombia. Los pueblos siguen padeciendo las condiciones históricas de injusticia e inequidad y continúan siendo afectados gravemente por las dinámicas de reconfiguración del conflicto armado interno y la intensificación de la violencia en los territorios. A ello se suma un déficit de garantías para el ejercicio pleno de sus derechos humanos y colectivos en el marco de sus propias aspiraciones, intereses y cosmovisiones. (p. 612)

Además,

Para los líderes, lideresas y autoridades étnicas de los pueblos y comunidades étnicas de la Costa Pacífica Nariñense, el concepto de seguridad se asocia a una noción amplia de saneamiento del territorio. Este saneamiento se vincula a su vez a la posibilidad de vivir sin miedo y de recorrer el territorio libremente de día y de noche. En palabras de una de las lideresas,

“lo que buscamos es que nos ayuden a tener un saneamiento y tengamos un territorio en paz y limpio de todo tipo de perturbación”. (p. 32)

Si bien la seguridad es un principio constitucional, no se puede comparar con saneamiento, que es un derecho propio, aquí hay un problema de semiótica muy común para confundir y distorsionar lo que se comunica. De acuerdo con Fisas (2004), el modelo de Naciones Unidas es vertical y agresivo con los nuevos contextos de asociación, diferente al modelo transformativo que valora lo propio de cada tiempo y espacio.

Es momento de preguntar: ¿los PDET son un modelo transformativo o se cree que lo son? La respuesta es *no*. Su implementación refuerza la voluntad general del soberano, que es la voluntad de los derechos fundamentales y de la justicia con legalidad. Dicha respuesta tiene fundamento en un aparte del informe de Procuraduría General de la Nación (2021):

Para el caso de Pacífico y Frontera Nariñense, se nota un gran vacío en el desarrollo de principios como el de Fortalecimiento y articulación institucional, así como en el de Integración territorial e inclusión social. Por una parte, la información recolectada muestra una gran desarticulación en las agendas de PDET, sustitución de cultivos, Zonas Futuro y seguridad, solo por mencionar algunas, y cada entidad nacional llega a este territorio con sus estrategias, agendas, recursos y prioridades, sin consultar, en muchos casos, a los líderes sociales y autoridades étnicas o incluso sin la participación de los mandatarios locales. En ocasiones, las interacciones de las agendas de los internacionales en el territorio se limitan a informar y en ocasiones a asignar responsabilidades y tareas a las autoridades locales bajo el entendido de que las gestiones de estas últimas tendrán como resultado la llegada de recursos para inversiones y apoyos para la implementación. (Procuraduría General de la Nación, 2020, p. 46)

Queda claro que es un modelo vertical que tiene por objetivo transformar la forma de vida de los pueblos y las comunidades étnicas y afrocolombianas, despojándolas de la vida que sus ancestros construyeron. Estos modelos son una barrera entre las lideresas y los líderes sociales que están llamados a conservar y hacer respetar sus ur-derechos o derechos propios, que no están consagrados en los principios constitucionales, pero sí están consagrados en sus ancestros, en sus memorias, en sus prácticas y conciencias. A propósito, es indispensable escuchar lo que dice el tiaita Efrén Tarapués (2022):

La conciencia andina es saber desde donde procede mi identidad genealogía de la cultura desde allí iniciar el camino hacia la restauración de la conciencia. La ley del origen para los andinos los pueblos originarios es la esencia del inicio de la verdad, ahora cimentar la conciencia porque la ley del origen me señala diciendo que hace miles de años antes que llegaran las mentiras desde España los andinos ya existían y que los orígenes son diferentes a los anuncios que los españoles enseñaron y que se sigue creyendo.

En el arte de vivir la cuarta dimensión dicha por los ancestros y mayores es vital estar acorde con los sagrados ciclos de la madre naturaleza como los del cosmos, ciclos que además se ven y se entienden en la lectura de la ley natural y cósmica la cual no tiene nada que ver con el establecimiento de las normas o leyes del ser humano. (pp. 214-215)

En síntesis, la disyuntiva que enfrentan los líderes y las lideresas sociales como las personas defensoras de derechos humanos obedece al desfase que hay entre la concepción de derechos humanos, derechos fundamentales y derechos propios. Luchan por lo común comunitario frente a lo universal, homogéneo y legal. Son sencillamente las voces que representan la desigualdad y la discriminación.

CONCLUSIÓN

Los asesinatos de lideresas y líderes sociales y de personas defensoras de derechos humanos de la Región Pacífico y Frontera Nariñense es responsabilidad de los gobiernos. Estos despojan al pueblo de la voluntad general que es la garantía de sus anhelos, aspiraciones, necesidades e intereses. Con el pretexto de velar por sus derechos y bienestar.

Los alcances que tienen los ODS y los ODM agenda 2030 en los documentos oficiales como el PND, los PDET y las PP son meramente un formalismo legal. Sin duda, hay una intención de terminar la violencia, pero es silenciada y se desconoce la existencia de los derechos originales o propios de las comunidades étnicas y afrocolombianas, al imponer los derechos humanos dentro de un formalismo positivista. Por decirlo de otra manera, el espectro de la voluntad general del soberano es producto del trasplante de otras voluntades generales, que interfieren en el proyecto de vida de los pueblos y las comunidades.

Resulta difícil pensar en la situación que atraviesan las personas que, por voluntad propia y sentido social, asumen un rol de mediadores con la confianza de ser parte de la deconstrucción y la construcción de una sociedad no violenta y de respeto y bienestar común.

Si bien es cierto que los principios y valores constitucionales tienen la fuerza de ley, no son suficientes para proteger y respetar la vida de quienes luchan por el otro/los otros. Es la continuidad de la edificación de sociedades con identidades verticales que se imponen sobre las identidades horizontales.

En definitiva, el punto de intersección está en el respeto, la solidaridad y la tolerancia por el *telos* de todos aquellos que velan por resarcir los derechos de los otros. No se puede seguir cultivando reservas mentales que atentan contra la vida de las lideresas y líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos, porque es una forma de atentar contra el progreso de la vida. Para cerrar, valga citar este fragmento del texto maya, *Popol Vuh*: “No juntamos nuestras ideas, juntamos nuestros propósitos”.

REFERENCIAS

- Aguilar Astorga C. R. y Lima Facio, M. A. (2009). ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas. *Contribuciones a las Ciencias Sociales*.
<https://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm>
- Arendt, H. (2006). *Los orígenes del totalitarismo*. Editorial Alianza.
- Barceló Rojas, D. A. (2016). Lección 6. La democracia constitucional como sistema político de los Estados. En *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bernal Pulido, C. (2007). La democracia como principio constitucional en América Latina. *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 1(17), 31-51. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2007.17.5808>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] (2019). *Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia*. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DefensoresColombia.pdf>

- Consejería Presidencial para Derechos Humanos. (2015). *Estrategia nacional para la garantía de los derechos humanos 2014-2034*.
- De Sousa, B. (2009). *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*. ILSA.
- Defensoría del Pueblo. (2020). Resolución defensorial n.º 074. <https://protesta.defensoria.gov.co/assets/resolucion-defensorial-074-anexos.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2023, mayo 19). *Alerta temprana n.º 013-2023*. <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas%5C019-23.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2018). Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Autorreconocimiento étnico. <https://geoportal.dane.gov.co/geovisores/sociedad/autorreconocimiento-etnico/>
- Fisas, V. (2004). *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Icaria.
- Gargarella, R. (2015). El nuevo constitucionalismo latinoamericano. *Estudios Sociales*, 48, 169-172. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6198799>
- Gobierno Nacional y FARC-EP [AFP]. (2018). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera*. Gentes del Común, Centro de Pensamiento y Diálogo Político, Centro de Cooperación para la Paz.
- Hobbes, T. (2007). *Leviatán*. Editorial Losada, S. A.
- Kant, M. (2007). *La paz perpetua*. Editorial Porrúa.
- Miranda, T., Cruz, S., Machado, H. y Campos, M. (2007). El Desarrollo sostenible. Perspectivas y enfoques en una nueva época. *Pastos y Forrajes*, 30(2), 191-204. <http://ref.scielo.org/hsyp45>
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2015). Los Objetivos de Desarrollo Sostenible. <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>
- Parra Ramírez, E. (2000). ¿Derechos humanos o derechos liberales? *Reflexión Política*, 2(4).

- Procuraduría General de la Nación. (2020). *Informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz en la subregión PDET Pacífico y Frontera Nariñense*. <https://bapp.com.co/wp-content/uploads/2022/05/1.03.2291.pdf>
- Procuraduría General de la Nación. (2021). *Tercer Informe al Congreso sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz. Abril 2020-marzo 2021. Conclusiones y recomendaciones*. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/Procuraduri%CC%81a%20Conclusiones%20y%20recomendaciones%20Tercer%20Informe%20Paz%202021.pdf>
- Puello-Socarrás, J. F. (2019). Condiciones económicas institucionales de la implementación. ¿Gobernanza nueva gestión pública para la paz? Reflexiones sobre ajustes institucionales e implementación en el Acuerdo Final. En J. E. Álvarez, *El Acuerdo de Paz en Colombia. Entre la perfidia y la potencia transformadora* (pp. 289- 312). Clacso.
- Resolución Defensorial 074 de 2020. En virtud de la cual se adoptan lineamientos para el ejercicio de la Secretaría Técnica del Proceso Nacional de Garantías para la labor de la defensa de los Derechos Humanos en Colombia. 14 de agosto, 2020. (Col.).
- Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. (2017). *Caracterización de Territorios PDET Pacífico-FIDA*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Colombia. https://rimisp.org/wp-content/files_mf/15142640041.FIDA_Caracterizacio%CC%81nPDETPACIFICO_2017_10_23_Final.pdf
- Rousseau, J. (2007). *El contrato social*. Espasa Calpe S. A.
- Tarapués Cuaical, E. (2022, febrero). *La palabra del espíritu mayor*. Grupo Editorial Gea S. A. S. <https://drive.google.com/file/d/13OKWA5BscLvGROXtEyHQ5MIdit8wgjJz/view>
- Zuluaga Cometa, H. A. e Insuasty Rodríguez, A. (2019). Por la vida, ¿Hasta la vida misma?: Líderes sociales en Riesgo (Colombia). *El Ágora USB*, 19(2), 313-321. <https://doi.org/10.21500/16578031.4386>

EXPLORANDO LA AGENDA 2030 DESDE EL OBSERVATORIO SOCIAL DE DESARROLLO REGIONAL LOCAL Y DERECHOS HUMANOS

Hernando Delgado Quintero
Lyda Marcela Herrera-Camargo
Jaime Mauricio Gutiérrez Wilches
César Nicandro Cruz-Rubio

DESARROLLO

El quehacer del Observatorio Social de Desarrollo Regional-Local y Derechos Humanos, en adelante ODRLDH, se enmarca en el interés académico por la problemática de los derechos humanos, expresada en desigualdad, desempleo, pobreza, acceso a servicios en general, distribución y concentración de la riqueza, sostenibilidad y seguridad alimentaria, derecho a la “buena” administración pública y su papel para ir superando la inequidad, desde el impulso de los procesos de planeación local en la formulación de la planeación del desarrollo y su articulación con propósitos nacionales y compromisos internacionales derivados de la denominada Agenda 2030.

GENEALOGÍA DEL ODRLDH

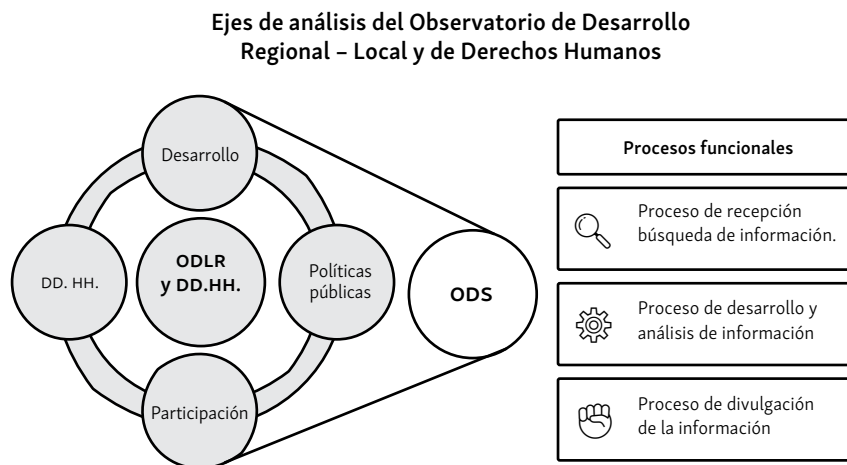
El ODRLDH nace de la realización del proyecto de investigación 2020-112 durante los años 2021 y 2022. Este instrumento, reconocido por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), se caracteriza por su enfoque social y académico, y está dedicado a la investigación sobre la forma como se articulan sus ejes microtemáticos a nivel territorial en la realidad. Su quehacer involucra a estudiantes y profesores de la institución, junto con otras universidades. Para la vigencia 2021-2022, se articuló con la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC), así como con las comunidades de los territorios observados, específicamente Soatá, Tipacoque y Tunja, que en este capítulo son abordados como objeto de análisis.

Su estudio aborda los ejes analíticos microtemáticos: las políticas públicas, la participación, los derechos humanos y el desarrollo (véase la figura 1). Durante el periodo 2021-2022, la Agenda 2030 constituyó el principal objeto de observación, permitiendo estudiar la simbiosis entre dichas microtemáticas. Este enfoque representó, además, el piloto del Observatorio, susceptible de ampliación espaciotemporal para futuros ejercicios. A partir de este primero, se han venido incorporando nuevas formas de análisis que diversifican y profundizan la mirada sobre estas temáticas clave. El objetivo fue

analizar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS y su relación con los Derechos Humanos – DD. HH. y la participación política y ciudadana en los Planes de Desarrollo Municipal – PDM de Tunja, Soatá y Tipacoque 2012-2020, como proyecto piloto del Observatorio de Desarrollo Local-Regional y DD. HH. en Boyacá. (Delgado Quintero *et al.*, 2021)

El papel del ODRLDH es analizar, reflexionar, medir, monitorear la relación, la implementación y avances de programas y políticas a favor del cumplimiento de la Agenda 2030 y los ODS, en cada uno de los municipios priorizados. Su diseño inicial constituye la definición del objeto misional, objetivos específicos, construcción metodológica y primeros pasos de puesta en marcha de este (véase la tabla 1).

Figura 1. Aspectos generales del ODRLDH



Fuente: elaboración propia.

La base de dicho accionar se vincula teóricamente con el concepto de la *planificación multiescalar participativa*, donde los procesos democráticos incluyan el diálogo entre diversos actores con diferentes niveles de poder, en pro de construir sociedades que promuevan los derechos humanos con miras a mejorar la calidad de vida. En la actualidad, la gobernanza busca la coordinación entre distintos tipos de actores, el diálogo y la negociación como prácticas democráticas, así como la capacidad de generar acuerdos que definan una visión compartida del desarrollo y el tipo de sociedad a instaurar (Sandoval *et al.*, 2015).

Así, la función de recepción y tratamiento de información inició con la contextualización de los referentes y lineamientos para la ejecución de los ODS en el país a nivel nacional y subnacional. En el trabajo del Observatorio, los estudios permanentes son de utilidad para la reflexión, comprensión e investigación en el ámbito académico de la administración pública, sus resultados pueden ser tomados en cuenta por el ámbito gubernamental y la comunidad objeto de estudio. Además, permite evidenciar, estudiar y analizar los distintos grados de avance o la forma como se está llevando a cabo un tema en específico, en este caso, la adopción de la Agenda 2030, desde un abordaje académico e interdisciplinar.

Tabla 1. Diseño inicial del Observatorio de desarrollo regional-local y derechos humanos

Tipo de observatorio	Académico-público
Temática misional	Los derechos humanos, la participación política y ciudadana y las políticas públicas. Caso actual: los ODS en relación con los DD. HH. y la participación política y ciudadana en los planes de desarrollo municipal.
Visión	Para el 2026 el ODLR y DD. HH. es reconocido como una instancia académica reflexiva y crítica a nivel institucional de la ESAP, logrando posicionar su accionar en diferentes territorios del país.
Objetivo general	Estudiar, evaluar y reflexionar sobre el conocimiento y ejercicio de los DD. HH. y las políticas públicas en Colombia.
Objetivos específicos	Analizar el cumplimiento de los ODS y su relación con los DD. HH. y la participación política y ciudadana en los PDM. Estudiar el cumplimiento formal y real entre cada uno de los diecisiete ODS, la agenda de la ONU 2015 -2030 y las políticas públicas en materia de DD. HH. planteadas e implementadas. Analizar y documentar la participación ciudadana y política en DD. HH., en los municipios objeto de análisis, desde los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos, sociedad civil y; los mecanismos utilizados para promoverlas, verificando la receptividad de las administraciones respecto a las propuestas presentadas. Promover la investigación, la cultura ciudadana y la participación pertinente en los territorios, generando apropiación social del conocimiento, utilizando entre otras, la Investigación Acción-Participación (IAP) y adelantando acciones en torno a la garantía de la protección de derechos. Proveer información útil, oportuna y fiable relacionada con el objeto de estudio, para que sea utilizada por los hacedores o gestores públicos en sus tareas administrativas al frente de las entidades públicas.
Cobertura geográfica	Territorial-nacional. Piloto en Soatá, Tipacoque y Tunja, municipios de Boyacá.
Población objetivo	Habitantes de los municipios, dividido en población rural y urbana.

Tipo de observatorio	Académico-público
Funciones	Componente/proceso de recepción o búsqueda de información. Componente/proceso de desarrollo y análisis de la información. Componente/proceso de divulgación de la información (OEA, 2015).
Ejecutores	Equipo del proyecto de investigación ESAP con apoyo de investigadores de la UPTC.
Aliados	Académicos: UPTC y otras universidades de los territorios. Gobierno: alcaldías, consejos municipales. Ciudadanos: sociedad civil, estudiantes en territorios.
Destinatarios	El Observatorio tiene un carácter eminentemente académico, así que son destinatarios de su quehacer: Gobierno y administración pública, los ciudadanos, estudiantes y comunidad académica en general. Sin embargo, los resultados de divulgación a los territorios, serán presentados de manera sencilla y de fácil comprensión orientada al ciudadano promedio (OEA, 2015).
Afectados	Los gobiernos y la administración pública pueden resultar afectados con base en los hallazgos de la investigación.
Financiación	ESAP, en el marco de proyectos de investigación con posibilidad de otras fuentes cooperantes.

Fuente: Delgado Quintero *et al.* (2021).

En ese marco, la divulgación de información con carácter social radica en dos ámbitos interrelacionados, la generación de información y la continuidad de sus análisis. La generación de información es la función clave del Observatorio, que muestra la dinámica entre las labores de búsqueda y el tratamiento de la información, y da cuenta de su carácter social. Es decir, atiende a la importancia de la cantidad, la calidad, el nivel de análisis, el ajuste continuo de los datos y la producción de resultados sobre el desarrollo territorial en clave de la administración pública.

La labor misional del ODRLDH se concreta en la entrega de información valiosa, oportuna y confiable en dos ámbitos. Primero, se enfoca en temas relacionados con lo público y su administración, lo cual es de utilidad para los servidores públicos en el desempeño de sus responsabilidades administrativas en las entidades públicas y la ciudadanía interesada. Segundo, se centra en el seguimiento institucional a través del análisis del proceso de políticas, lo que facilita su comprensión tanto por los servidores públicos como por los ciudadanos y grupos que participan en la administración pública.

Entre los productos que ya dan cuenta de su labor durante el periodo 2021-2022 están el ODRLDH como plataforma diseñada y en funcionamiento. También, la presentación de ponencias en eventos académicos a nivel nacional e internacional (ESAP, CLAD, GIGAPP), realización de piezas de difusión de información de interés para la comunidad (periódico, folleto), documentos de interés institucional (informes, informe técnico), artículos científicos y académicos (en proceso de publicación).

DESARROLLO METODOLÓGICO

La perspectiva metodológica que permite alimentar, realimentar y mantener actualizada la información de base para la reflexión y análisis continuo, se realiza a partir del trabajo desarrollado durante el periodo 2021-2022. La pregunta que orientó este proceso fue: ¿Qué grado de coherencia hay entre la planeación de desarrollo municipal de Soatá, Tipacoque y Tunja y los indicadores de los ODS globales y priorizados por cooperación internacional y por el Estado colombiano?

Para dar respuesta a este cuestionamiento, dentro de la metodología de evaluación de políticas públicas, se propuso un análisis cualitativo en la dimensión proyectos con una perspectiva *top-down* (IDPAC, s. f.), donde se realizó análisis documental, retomando cuatro documentos guía (numerales 3 y 4, solamente aplicables en la revisión para el último periodo de gobierno 2020-2023, dada su fecha de expedición):

1. Documentos planes de desarrollo municipal (véase la tabla 1).
2. Indicadores globales de los ODS (DNP, 2021).
3. Indicadores priorizados para cooperación internacional (UNFPA Colombia, 2021).

Tabla 2. Estructuración y forma de vinculación de planes de desarrollo revisados

Periodo	Denominación plan de desarrollo	Estructuración	Cantidad	Vinculación con ODM - ODS	Plan indicativo de cierre de periodo
2012-2015	Soatá "Soatá con calidad y liderazgo"	Líneas estratégicas Ejes programáticos Proyecto	3 10 215	General en ODM: Se enuncian los ODM como insumo pero no se vinculan	No se encontró información
	Tipacoque "Tipacoque emprende...Un pueblo activo y productivo"	Eje Sector Programas Objetivo de resultado	4 18 101 203	Media en ODM: se colocan como un proyecto en el sector salud	No se encontró información
	Tunja "Hechos de verdad. Por una Tunja más humana, saludable, segura y sostenible"	Políticas Ejes programáticos Programas Subprogramas Metas de producto	4 7 48 151 406	Ausente en ODM: No se relacionan los ODM	No se encontró información
2016-2019	Soatá "Soatá siempre adelante"	Capítulos Líneas temáticas Indicadores de producto	5 5 202	General: no se relacionan los ODS	Pl 2019
	Tipacoque Obras con Sentido Social	Líneas estratégicas Programas Proyecto Objetivos - meta	6 14 49 242	General-media: se asocian los ODS solo a una línea estratégica de las seis que contempla el plan	Pl 2019
	Tunja "Tunja en equipo"	Eje de desarrollo Política Programa Subprograma Indicador de resultado	4 12 40 120 167	Media: se asocian a las políticas	Pl 2016, 2017, 2018 y 2019 iguales, no es confiable la información

Periodo	Denominación plan de desarrollo	Estructuración	Cantidad	Vinculación con ODM - ODS	Plan indicativo de cierre de periodo
2020-2023	Soatá "Juntos por un Mejor Futuro"	Ejes estratégicos Programas Objetivos de producto	4 39 197	Alta: se asocian a los programas	No ha finalizado el periodo
	Tipacoque "Tipacoque avanza"	Dimensión Eje estratégico Programa Producto	6 17 28 343	Media: se asocian a los ejes estratégicos	No ha finalizado el periodo
	Tunja Tunja la capital que nos une	Pilar estratégico Línea temática Programa Indicador de producto	7 13 38 263	Alta: se asocian a los programas- líneas y pilares	No ha finalizado el periodo
Suma ejes, pilares, líneas temáticas, políticas y dimensiones			119		
Suma programas y subprogramas/indicadores de producto o resultado			702	2238	

Fuente: ODRLDH (2022).

INDICADORES PRIORIZADOS POR EL ESTADO COLOMBIANO: ESTRATEGIA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS) EN COLOMBIA (2018)

La indagación y la exploración de los planes de desarrollo municipales de Soatá, Tipacoque y Tunja, en los tres últimos periodos gubernamentales —2020-2023, 2016-2019 y 2012-2015—, se emprendió a través de dos actividades:

1. Revisar la relación entre los ODS y el contenido de los planes de desarrollo municipal (PDM), con miras a analizar la implementación de los ODS. Para el caso del periodo 2012- 2015, se consideró la armonía con la Agenda del Milenio.

2. Revisar la relación entre lo planeado y lo ejecutado, en los casos que fue viable.

En la primera actividad, el instrumento denominado matriz de relacionamiento PD - ODS y DD. HH. (DAFP, 2018), fue el recurso inicial para desarrollar un instrumento propio en el que se consignara la información que tuviera relación directa con los proyectos de los PDM y los ODS.

La relación con la Agenda 2030 se dio de diferentes formas, que permiten evidenciar la asociación de los ODS en los ejercicios de planeación de los tres municipios. Tomando como referencia, los niveles expuestos en el primer reporte voluntario del país, señalados por el Departamento Nacional de Planeación (2018) a nivel nacional, la armonización de los objetivos de desarrollo sostenible en los planes se pueden dar, con una *incorporación general*, en la que sólo se referencian, *incorporación media* cuando se relacionan con los segmentos estratégicos plasmados en los planes y una *alta incorporación*, cuando se asocian explícitamente los ODS con la desagregación y especificación de proyectos de los planes.

En este sentido, se siguieron los siguientes pasos:

- Identificar los grados de incorporación de los ODS en los PDM y posibilidad de verificación entre lo planeado y ejecutado (véase clasificación en la tabla 2).
- Diferenciar la forma de tipificación de los ODS en los planes, de acuerdo con la categoría encontrada (véase la formulación de variables en la tabla 2).
- Realizar la búsqueda y comparación de acuerdo con la tipología y formulación realizada.

Dado que la forma de vinculación de los ODS en los PDM no se da de carácter uniforme, se realizó la siguiente operacionalización de las variables y la formulación en la exploración documental. En todos los casos, los investigadores verificaron el contenido a partir de la revisión de la sincronía o armonía entre los indicadores encontrados en los cuatro documentos consultados.

La búsqueda de relación explora no solo su referenciación en los documentos, sino también el nivel de inclusión presentado entre los diferentes indicadores, para cada uno de los dieciséis ODS (no se tuvo en cuenta el ODS 14 Vida submarina, ya que ninguno de los municipios limita con el mar), como se sintetiza en la tabla 3.

Tabla 3. Indicadores para el análisis documental

Variables	Descripción	Denominación
Indicadores de producto	Número total de proyectos en el Plan de Desarrollo Municipal	IP
	Número parcial de proyectos en el plan, de acuerdo con la referencia explícita que se realice, enlazándolos con los ODS	IP1
ODS	Indicadores globales, priorizados para cooperación internacional* y por documento CONPES 3918* de los dieciséis (16) ODS (Excepto ODS 14) *Aplica solo para el último periodo de gobierno 2020-23	IG1
	Indicadores globales, priorizados para cooperación internacional* y por documento CONPES 3918* de ODS específicos, de acuerdo con la relación que propone el PDM *Aplica solo para el último periodo de gobierno 2020-2023	IGP2

Fuente: ODRLDH (2022).

Para el caso de incorporación general, la formulación y el tratamiento de datos realizados fueron los siguientes:

$$(IG1*IP/100) = \% \text{ ODS en PDM}$$

Donde:

IG1 = los indicadores globales de los dieciséis ODS (excepto el ODS 14); indicadores priorizados para cooperación internacional; indicadores CONPES 3918

IP = número total de indicadores de producto incluidos en el PDM

% ODS en PDM = porcentaje de ODS armonizados con el PDM

Este caso se encontró en el Plan de Desarrollo Municipal de Soatá 2016-2019, denominado “Soatá siempre adelante”. Los ODS se mencionan en la parte inicial del documento, pero no se enlazan de forma explícita con su contenido. Para esta situación, los investigadores tomaron la totalidad de indicadores de producto y

los compararon con los indicadores globales, de cooperación internacional y del documento CONPES, revisando los dieciséis ODS. El resultado indicó el grado de vinculación de cada uno de los ODS en el PDM para el periodo.

Para el caso del plan de desarrollo de Tipacoque 2016-2019, denominado “Obras con Sentido Social”, algunos ODS se enlazan a una sola línea estratégica del plan. Los investigadores realizaron una comparación de la línea estratégica que vinculaba ODS, pero también del resto del documento, en el que no se hacía relacionamiento explícito, así que se tomó como una vinculación general.

Para los demás casos en los que se encontró una incorporación media, se aplicó la misma fórmula que para la tipología de incorporación alta, ya que la totalidad de contenido del plan se enlazaba con los ODS nominalmente, así:

$$(IGP2*IP2/100) = \% \text{ ODS en PDM}$$

Donde:

IGP2 = los indicadores globales, de cooperación internacional y CONPES 3918, de cada ODS enlazado en el PDM

IP2 = número de indicadores de producto enlazados con cada ODS desde el PDM, por eje, línea estratégica o programa

% ODS en PDM = Porcentaje de ODS armonizados con el PDM

Este caso se encontró en los planes de desarrollo de Soatá, Tipacoque y Tunja 2020-2023, donde explícitamente cada ODS se vincula a programas específicos del plan. También se encontró en el PDM de Tunja 2016-2019, titulado “Tunja en equipo”, un enlace de los ODS específicos con los ejes y políticas del plan.

Resumiendo, los porcentajes que se obtienen de la revisión y que son usados para cuantificar la conexión, coherencia y racionalidad de los planes locales con los ODS, se determinaron de la siguiente forma:

- ✦ Sí se halló en los documentos un nivel general de inclusión de ODS (cuatro ocurrencias):
 - Se procedió a la revisión de cada uno de los indicadores de producto o resultado de los planes de desarrollo municipal confrontándolos con los indicadores globales de cada uno de los dieciséis ODS.

- El resultado derivado se dividió sobre el total de indicadores de producto o resultado del PDM (100 %).
- ♦ En los casos en donde se halló en los documentos un nivel de incorporación media o alta de los ODS (cinco ocurrencias):
 - Se consideró como 100 % el número de indicadores de producto o resultado que hacían parte de los pilares, ejes, dimensiones y programas que el documento establecía con relación a cada ODS.
 - Se verificó la relación entre los indicadores globales de los ODS vinculados por el municipio con los indicadores de producto o resultado comprendidos.

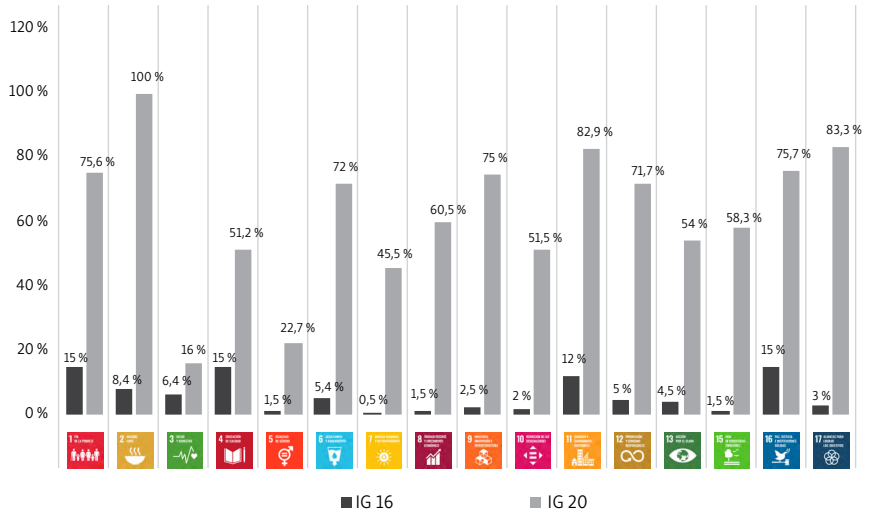
La segunda gran actividad, dentro de la revisión documental, consistió en estudiar la relación entre lo planeado y ejecutado, en los casos en que fue viable. Para el análisis, se buscó determinar el nivel de coherencia entre los proyectos planteados en los planes y la destinación de recursos presupuestales a los mismos, durante los dos periodos de gobierno en cada uno de los municipios, consultando para ello los planes indicativos (PI) del final del periodo (teniendo en cuenta que contiene la información consolidada de las cuatro vigencias anuales). Sin embargo, en este último apartado no se logró encontrar la información completa, ni siquiera de la vigencia 2016-2019, por lo cual se citan los resultados obtenidos que fueron conseguidos a través del aplicativo SIEE (Sistema de Información para la Evaluación de la Eficacia) del DNP. Este sistema permite acceder a información de programación y ejecución de metas de los planes de desarrollo territorial de todos los municipios y departamentos de Colombia¹. Sobre el último periodo de gobierno 2020-2023 no se realizó el ejercicio, dado que aún está en implementación.

1 Agradecemos la participación de un funcionario público que nos apoyó en el acceso a esta información del SIEE.

RESULTADOS ENCONTRADOS: AGENDA 2030 EN SOATÁ, TIPACOQUE Y TUNJA

Para el caso de Soatá, durante el gobierno 2016-2019, que incluyó los ODS en su PDM de forma general, los porcentajes de relacionamiento encontrados con los indicadores globales estuvieron en un rango del 0 al 16 %. Para el último gobierno, entre el 100 % y el 70 % de inclusión, se ubicaron los ODS 2, 17, 11, 16, 1, 9, 6 y 12, de forma descendente. Entre el 70 % y el 50 % los ODS 8, 15, 13, 10 y 4. Con menos del 50 % de inclusión, los ODS 7, 5 y 3. El relacionamiento entre los ODS y los indicadores para cooperación internacional se hace más presente que los priorizados en el documento CONPES (véase la figura 2).

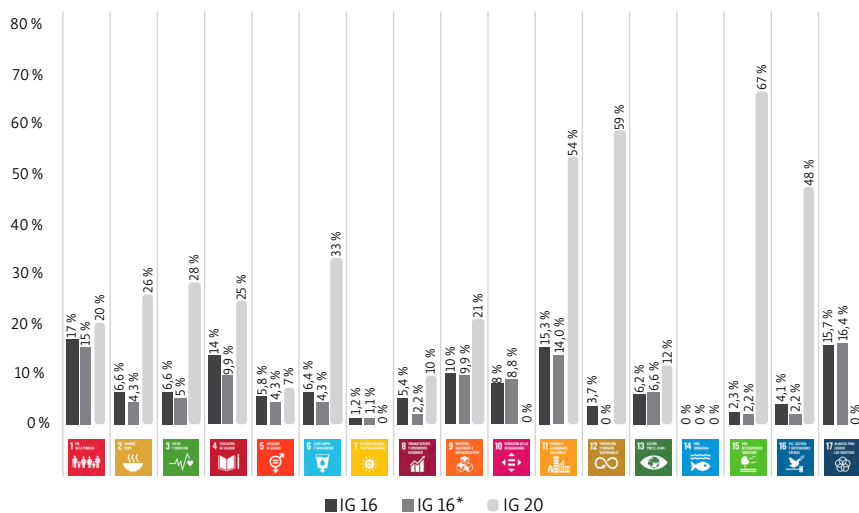
Figura 2. Relación encontrada entre los indicadores globales de los ODS (IG), los indicadores priorizados para cooperación internacional (CI) y CONPES 3918 (CONPES) en los últimos dos planes de desarrollo (2016 y 2020) de Soatá



Fuente: Herrera-Camargo y Cruz-Ruiz (2024, p. 24).

Respecto a Tipacoque, para el periodo 2016- 2019, como se menciona anteriormente, se encontró una inclusión media con un caso particular, ya que de la totalidad de indicadores de producto (242), solo 42 presentaron relación explícita por parte del municipio, con los ODS. El análisis se enfocó en confirmar el vínculo mediante la inclusión en el documento de planeación de los indicadores de la Agenda 2030, en esos 42 indicadores de producto que el PDM enlazaba y, también, verificar el resto de proyectos versus los ODS (véase la figura 3).

Figura 3. Relación encontrada entre los indicadores globales de los ODS (IG), los indicadores priorizados para cooperación internacional (CI) y CONPES 3918 (CONPES) en los últimos dos planes de desarrollo (2016 y 2020) de Tipacoque



Fuente: Herrera-Camargo y Cruz-Ruiz (2024, p. 27).

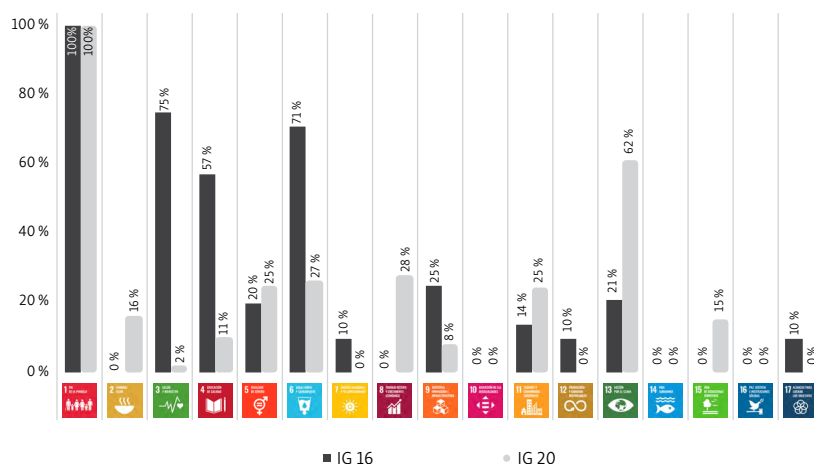
Como se aprecia en la figura 3, los 16 ODS tuvieron una relación total que se ubicó en un rango entre el 20 % y el 0 %. De los 242 indicadores de producto plasmados en el documento de planeación, solo 91 proyectos tuvieron recursos para ser ejecutados, de los cuales 6 no estaban en el documento inicial. La relación encontrada en el Plan versus la Agenda 2030 no superó el 6 % en los indicadores de producto que fueron ejecutados en este periodo.

Durante el 2020-2023, la inclusión de los ODS varió entre el 10 % y el 70 %. Los indicadores para la cooperación internacional mostraron una alineación significativa con los ODS 6, 9, 11 y 12. En otros casos, se observó una proximidad proporcional, excepto en los ODS 15, 16 y 17, que presentaron falta de relación con los indicadores priorizados para la cooperación internacional. Respecto a los indicadores plasmados en documento CONPES, mostraron diferencias importantes, en comparación con la tendencia observada en los indicadores globales y de cooperación internacional.

En Tunja, con una incorporación media durante el periodo 2016-2019, se encontró que, salvo para cuatro ODS (el 1 con una relación del 100 %, el 3 con el 75 %, el 6 con el 71,4 % y el 4 con una vinculación del 57 %), el resto de los ODS presentaban una relación entre el 25 % y el 0 %. Para el periodo 2020-2023, con

una alta incorporación de los ODS, se observó que el ODS 1 tenía una relación del 100 % y el ODS 13 del 61 %. En los demás ODS, la relación fue inferior al 30 %. Los indicadores globales y los priorizados para la cooperación internacional coincidieron en los ODS 5, 11 y 15, mientras que los ODS 2, 4, 6 y 9 mostraron una aproximación. No se encontró conexión alguna en los otros ODS. Finalmente, de los indicadores CONPES se encontró relación con los ODS 3, 4, 6 y 8. El resultado encontrado a nivel general mostró una vinculación baja en ambas administraciones, con una disminución en la coherencia con los ODS durante el último gobierno, en comparación con el periodo anterior (véase la figura 4).

Figura 4. Relación encontrada entre los indicadores globales de los ODS (IG), los indicadores priorizados para cooperación internacional (CI) y CONPES 3918 (CONPES) en los últimos dos planes de desarrollo (2016 y 2020) de Tunja



Fuente: Herrera-Camargo y Cruz-Ruiz (2024, p. 22).

RETOS MUNICIPALES ENCONTRADOS EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS ODS EN ARTICULACIÓN NACIONAL, POSTPANDEMIA COVID-19

Fue indispensable tener en cuenta en el diseño del ODRLDH los efectos de la pandemia por covid-19 en la planeación del desarrollo nacional y regional en Colombia, de las instituciones del Estado y en la participación ciudadana. De esta manera, se pudo observar primigeniamente lo siguiente:

A nivel nacional, para el gobierno 2018-2022 se planteó un nuevo ordenamiento en nueve pactos regionales y territoriales, que en aras de la descentralización

pretendían articular territorio, gobierno y población, de acuerdo con lo escrito en el Plan de Desarrollo “Pacto por Colombia Pacto por la Equidad” (2019). Junto con los departamentos de Cundinamarca, Tolima y Huila, y con Bogotá como centro, Boyacá hace parte de la región central y del centro de innovación y nodo logístico de integración productiva nacional e internacional. Se le considera motor del desarrollo del país, pues aporta la mayor parte del PIB nacional y en él se cruzan las principales rutas nacionales y de las regiones circundantes.

Aunque debió haber tenido un rol determinante en el desarrollo del Gobierno nacional del periodo, por su ubicación estratégica, por las redes y nodos de desarrollo económico que presentan, el rol del departamento de Boyacá con sus municipios no resultó tan claro en el proceso de integración regional, como consecuencia de carecer de redes férreas dinámicas o aeropuertos habilitados, lo cual afectó el desarrollo a nivel municipal.

Como antecedente de la regionalización, la constitución de la Región Administrativa y de Planeación Especial (RAP-E) como una forma de subregionalización establecida desde el 2014, incluye al departamento del Meta y se centra en Bogotá, Distrito Capital, por lo que el diagnóstico realizado en el plan nacional de desarrollo establece las diferencias regionales y la necesidad de potenciar los departamentos integrantes, reducir las brechas de innovación y competitividad con la capital del país.

La aplicación del PND 2018-2022, que planteaba la participación y el diálogo social en el pacto por la legalidad y que en su ejecución presentaba precisamente falencias en estos dos aspectos, se vio impactado por la emergencia sanitaria del covid-19. Los planteamientos de los planes de desarrollo municipal, departamental y nacional entraron en crisis, frente a las disposiciones del Ministerio de Salud y Proyección Social de territorialización, establecidas en la armonización de la política pública direccionada desde el nivel nacional hasta los niveles departamental y municipal, desconociendo la diversidad de los contextos y problemas de los municipios más pequeños. Particularmente, se dejaron de lado los municipios de sexta categoría, que carecían de recursos para el desarrollo de los ajustes necesarios acorde a los nuevos problemas que trajo la atención a la pandemia, el aislamiento, la atención a la población en aspectos de salud física y mental, así como el acceso de la ciudadanía a internet y medios digitales, en medio de la crisis en los sectores urbanos y rurales en los tres municipios abordados.

La necesidad de un mayor conocimiento y aplicación del E-Gobierno o del Gobierno en línea durante la pandemia por parte de los funcionarios y la población, acentúa las falencias, las dificultades y las carencias en materia de conectividad, formación en competencias en tecnologías de la información y

comunicación (TIC) falta de accesibilidad a *software*, documentos y procesos educativos en línea para la comunidad. Representaron un retroceso en educación que afectó el cumplimiento de los ODS, ya que se constituyeron en barreras infranqueables que dificultaron el acceso a la educación de los niños, niñas y adolescentes, ante el aislamiento preventivo. Si no hay un empoderamiento de los ciudadanos desde temprana edad, que permita superar los problemas de inclusión sobre el uso de TIC, asequibles igualmente para la ciudadanía ante la diversidad y la complejidad de los trámites que es necesario realizar y que, en términos de derechos afectan el cumplimiento de los ODS y los derechos fundamentales en aspectos neurálgicos como salud y bienestar, educación de calidad, trabajo, hambre cero y alimentación; todo lo que apuntó sin lugar a dudas, a incrementar las desigualdades de la población.

Muchos de estos aspectos no dependen de los alcaldes o los consejos municipales, dependen también del Estado y sus relaciones con el sector privado, de las entidades prestadoras de salud (EPS), de las instituciones prestadoras de servicios públicos, de la carencia de especialistas suficientes, entre otros, lo que obliga a grandes desplazamientos, o a posponer los servicios para priorizar las emergencias. En este sentido, ha sido importante el papel de los personeros y personeras que han respaldado las demandas de la comunidad en la exigibilidad de derechos, frente a los retrocesos que, en materia de salud, educación, acceso a medios digitales e internet y trabajo, generó el covid-19 con el distanciamiento social y las metas de reducción de la desigualdad y trabajo decente, la pérdida de ingresos y de calidad de vida.

Según informe del DANE del año 2020, la pandemia por covid-19 tuvo consecuencias económicas importantes en el país, dejando como resultado el coeficiente de Gini para 2020 de 0.54 y alrededor de 21 millones de personas en pobreza monetaria en el mismo año, aumentando un poco más de tres millones desde el 2019 al 2020 (DANE, 2020).

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La labor del ODRLDH es relevante en términos de avanzar en los propósitos gubernamentales actuales, enriqueciendo con aportes de académicos a la tríada: planeación del desarrollo - Objetivos de Desarrollo Sostenible - derechos humanos. Su continuación se considera fundamental en el marco del accionar administrativo público, especialmente en cuanto a la construcción del saber administrativo público desde la impronta institucional de la ESAP, coherente con la urgencia de permear y relanzar el papel trascendental de la administración pública en todos los órdenes, niveles y sectores, en consonancia con los lineamientos y acciones del Gobierno

nacional para el respeto y la garantía de los DD. HH. en Colombia, facilitando el desarrollo de políticas públicas incluyentes en el marco del cumplimiento de los ods.

Los resultados de la etapa de revisión documental y el trabajo de campo realizados entre el 2021 y 2022 dejan ver la gran necesidad de la sociedad colombiana, particularmente los municipios visitados, de la presencia, apoyo, contribución de la ESAP como formadora de ciudadanos en los conocimientos, valores y competencias del saber administrativo público, para el desarrollo de la sociedad, además del acompañamiento continuo a los gobiernos municipales para renovar la vocación por lo público, brindando herramientas útiles que mejoren los procesos de gobierno y gestión. Se hace evidente la importancia de ampliar el análisis y realizar una revisión más sistemática de los PDM a nivel local en el país, contrastando dicha información con la realidad de los territorios y de sus comunidades, dada también la ausencia de estudios que profundicen en esta línea. En consecuencia, este esfuerzo es un avance que muestra un gran escenario por explorar y al cual es posible contribuir.

A partir del desarrollo metodológico del ODRLDH, se logró no solo tener datos visibles sobre la implementación de la planeación municipal en correspondencia con los esfuerzos a nivel central para lograr la inserción de los ods y las metas de la Agenda 2030 en Colombia, en los municipios de estudio, sino que también permitió un análisis holístico de las realidades sobre la planeación del desarrollo, las políticas públicas y la participación ciudadana dentro del accionar administrativo público-estatal.

No es dable asumir la mirada de la búsqueda de la superación de ingentes problemas sociales estructurales en la dirección del denominado “desarrollo”. En este escenario, los directos involucrados en el marco de un ordenamiento jurídico, asumido como Estado social de derecho —con la pretensión de construir un tipo de democracia más allá de la mera representación, para dar paso a una de tipo participativo—, deben ser empoderados en el camino de las alternativas y salidas a la problemática que les aqueja. Así, la participación ciudadana es central y transversal en la planeación del desarrollo sostenible y las políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

No hay duda del papel que, en términos de políticas públicas, le corresponde a quienes fungen como responsables de dichas políticas, tanto en el orden nacional como territorial y, en últimas, del motor significativo que representa y constituye la administración pública en todos sus órdenes y sectores, pues las distintas decisiones pasan por los mismos para viabilizar los procesos a adelantar, desde un marco normativo que igualmente no puede perderse de vista, en cuanto generador de fricciones o fisuras a las finalidades propuestas o como facilitador

y ello exige un punto de reflexión ineludible, donde incluso lo participativo discursivo planteado en el mandato superior, deberá ser confrontado desde allí como desde su concreción práctica al considerar los niveles de articulación de planes. Es necesario tener presente el papel de la autonomía local-regional derivado de procesos de elección popular de alcaldes y gobernadores, como del voto programático y los mandatos que desde lo nacional y en lo territorial-regional se han planteado, que no coinciden ni en tiempos como tampoco en directriz de política pública, dada la configuración del poder nacional-regional-local.

De los indicadores para el análisis documental de la descripción de los planes de desarrollo municipales de Soatá, Tipacoque y Tunja, puede inferirse la prevalencia de dificultades, donde no pareciera existir hilos conductores entre planes tanto nacionales como regional-locales y, en ese orden de ideas, la presencia de mínimos referenciales hacia el cumplimiento de los ODS, los cuales quedan al arbitrio de cada gobernante local, de donde se derivarían problemas que requieren ser abordados, tales como los de participación y marco normativo en los cuales se enmarcan. En consecuencia, puede señalarse también una situación similar en cuanto a los indicadores, en el camino de unificación básica que va más allá de intencionalidades sin ningún tipo de obligatoriedad, puesto que incluso los planteamientos del CONPES en sí mismos tendrían debate en cuanto a su fuerza vinculante y no hay de una u otra forma una fundamentación que incluso desde los acuerdos que dan lugar a los ODS se hubiera establecido en este tema, que permita dar sentido a la superación de los problemas cuya solución se persigue.

El enfoque de derechos humanos en las políticas públicas impacta en el desarrollo positivamente, pero debe estar acompañado intrínsecamente de la participación ciudadana, y este último aspecto sigue siendo una gran falencia. Los procesos histórico-políticos han dejado huella en el desinterés y apatía de muchos ciudadanos y ciudadanas frente a los asuntos públicos, lo cual da lugar a la cooptación de lo público por intereses privados. En este sentido, el trabajo con las comunidades es fundamental para lograr transformaciones de fondo en el país.

Se debe trabajar en el desarrollo de los ODS, desde una perspectiva interinstitucional, no solamente desde el sector público, ya que en muchos aspectos como salud, educación y trabajo, la participación del sector privado es fundamental, sin embargo, se deben generar unos mínimos, desde la condición humana y no solo desde la generación del modelo neoliberal y el financiarismo en la política pública, lo cual repercute en el cumplimiento de las metas de la Agenda 2030. Es necesario generar una mirada prospectiva sobre aspectos que pueden resultar negativos en el marco de la planeación territorial, casos como una pandemia o como el cambio climático y el calentamiento global, para ser considerados en las

agendas locales y así lograr articular las políticas y armonizarlas en los distintos niveles (local, departamental regional y nacional).

Finalmente, resultó evidente la falta de participación en el diseño, el seguimiento y el monitoreo de la política pública de los planes de desarrollo, los derechos humanos y los ODS, que si bien aparecen mencionados en algunos de los planes de desarrollo priorizados por los recursos existentes o por la política nacional del periodo 2018-2022 —que obligó a reajustar los planes de desarrollo municipales y departamentales—, dejan atrás los planteamientos de los programas de gobierno sobre los que se generaron las propuestas que convocaron la elección de determinados alcaldes o gobernadores en los cuatro años de gobierno, lo cual evidencia una injerencia desde el nivel central sobre los subniveles regional o local.

REFERENCIAS

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2020). Comunicado de prensa. Pobreza monetaria. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2020/Comunicado-pobreza-monetaria_2020.pdf
- Delgado Quintero, H., Herrera-Camargo, L. M., Vanegas, G. S. y Montaña, J. (2021). *Observatorio Social de Desarrollo Local-Regional y Derechos Humanos*. Escuela Superior de Administración Pública.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2018). Consulte el Reporte Nacional Voluntario de Colombia en ODS. Departamento Nacional de Planeación: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Reporte-Nacional-Voluntario-de-Colombia-en-ODS.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2021). Departamento de Boyacá. Objetivos de Desarrollo Sostenible. <https://www.ods.gov.co/es/departamentos/boyaca>
- Herrera-Camargo, L. y Cruz-Ruiz, C. (2024). ¿Que nadie se quede atrás?: Una mirada crítica a la territorialización de los ODS en los planes de desarrollo de tres municipios boyacenses (Colombia) 2016-2023. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 13(1), 76-103. https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.834

- Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal [IDPAC]. (s. f.). Modelos Top-down y bottom-up. https://escuela.participacionbogota.gov.co/Recursos/polipub/mod1/leccion_iv2/modelos-top-down-y-bottom-up.html
- Observatorio Social de Desarrollo Regional Local y Derechos Humanos [ODRLDH]. (2022). Soatá, Tipacoque, Tunja, pilotos de Observatorio de Derechos Humanos, ODS, Participación y PDM, 2012-2020.
- Sandoval, C., Sanhueza, A. y Williner, A. (2015). La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. *Manuales de la CEPAL*, (1). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/cd9c99d5-a80a-465d-ad68-2975f3c02a8d/content>
- Fondo de Población de las Naciones Unidas [UNFPA Colombia]. (2021). *Guía para la medición y reporte de los indicadores globales en el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible*. Departamento Administrativo Nacional de Estadística; Organización de las Naciones Unidas; Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

SOBRE LOS AUTORES

José Francisco Puello-Socarrás

Escuela Superior de Administración Pública

Politólogo por la Universidad Nacional de Colombia; especialista en Estudios Afrolatinoamericanos por FLACSO, Brasil; magíster en Administración Pública por la Escuela Superior de Administración Pública, y doctorante en Ciencia Política en la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM, Argentina). Se desempeña como docente e investigador asociado de la ESAP. Es miembro del Grupo Organizaciones, Gestión y Políticas Públicas (REDES-OPG) de la ESAP.

Correo electrónico: josepuel@esap.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8658-9543>

CVLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000251364

Juan Sebastián Martínez Arango

Escuela Superior de Administración Pública

Ingeniero electrónico y magíster en Administración Pública. Cuenta con experiencia en investigación social, desarrollo comunitario en diversas zonas de conflicto armado, así como en el desarrollo de proyectos con comunidades y organizaciones sociales, y en el análisis de procesos organizativos y formas

de gestión y administración de lo público en escenarios de paz y posconflicto. Investigador del Grupo Organizaciones, Gestión y Políticas Públicas (REDES-OPG) de la ESAP.

Correo electrónico: juan.martinez2@esap.edu.co, juan.0028@gmail.com

CVLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001575945

Jorge Baquero Monroy

Escuela Superior de Administración Pública

Licenciado en Ciencias Sociales, magíster en Administración Pública e investigador en temas relacionados con protestas agrarias y conflicto armado en Colombia. Se ha desempeñado profesionalmente en la Universidad de Cundinamarca y en la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad. Investigador del Grupo Organizaciones, Gestión y Políticas Públicas (REDES-OPG) de la ESAP.

Correo electrónico: jorgebaqueromon@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9396-8827>

CVLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001512922

Yolanda Rodríguez Rincón

Escuela Superior de Administración Pública

Filósofa, máster-DEA en Ciencia Política; cuenta con una maestría en Análisis de Problemas Políticos Contemporáneos y es doctora en Estudios Políticos. Se desempeña como investigadora y docente de la ESAP, integrante de la Red Latinoamericana y Caribeña de Estudios Gramscianos, y del Grupo de Memoria y del Grupo de Investigación REDES-ESAP.

Correo electrónico: yolanda.rodriguez@esap.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4567-4351>

CVLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000339130

Eleonora del Pilar Salazar Londoño

Escuela Superior de Administración Pública

Filósofa, magíster en Filosofía del Derecho y Teoría Jurídica. Docente de la ESAP e investigadora del Grupo Organizaciones, Gestión y Políticas Públicas (REDES-OPG) de la misma institución. Integrante del grupo Nueva Criminalidad, adscrito a la Universidad Católica de Colombia.

Correo electrónico: eleosala@esap.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7821-439X>

CVLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001342955

Hernando Delgado Quintero

Escuela Superior de Administración Pública

Administrador público y abogado, especialista en Administración Pública y en Instituciones Jurídico-Políticas y Derecho Público; magíster en Educación y doctor en Derecho. Se desempeña como profesional especializado y catedrático titular de la ESAP. Segundo líder del Grupo Interdisciplinario de Investigación en Modernización y Administración de lo Público (GRIMAP) de la misma institución.

Correo electrónico: herndelg@esap.edu.co

CVLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000393738

Lyda Marcela Herrera-Camargo*Escuela Superior de Administración Pública*

Administradora pública, especialista en Alta Dirección del Estado, magíster en Estudios Políticos Latinoamericanos y magíster en Educación con Especialidad en Educación Superior. Es profesora de la ESAP e investigadora del Grupo Interdisciplinario de Investigación en Modernización y Administración de lo Público (GRIMAP), de la misma institución.

Correo electrónico: lydam.herrera@esap.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8551-6609>

CVLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001196227

Jaime Mauricio Gutiérrez Wilches*Escuela Superior de Administración Pública*

Licenciado en Ciencias de la Educación, Ciencias Sociales y Económicas, especialista en Evaluación y magíster en Historia. Profesor de la ESAP e investigador del Grupo Interdisciplinario de Investigación en Modernización y Administración de lo Público (GRIMAP), de la misma institución. Profesor de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

Correo electrónico: jaime.gutierrez@esap.edu.co

César Nicandro Cruz-Rubio*Universidad Carlos III de Madrid*

Investigador principal del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) de la ESAP. Se desempeña como profesor de la Universidad Carlos III de Madrid.

Correo electrónico: cesar.cruz.rubio@gigapp.org

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2881-9056>

PASADO Y PRESENTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
VOL. III. DERECHOS HUMANOS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:
LOS AVATARES DEL POSACUERDO EN COLOMBIA hace parte
de la *Colección Vademécum de la Administración Pública*. Para su
composición se usaron fuentes de la familia *Adobe Jenson Pro*.
Su cuidado estuvo a cargo del Grupo de Publicaciones de la Escuela
Superior de Administración Pública, responsable del sello Editorial
ESAP, y se imprimió en la Imprenta Nacional de Colombia.

Otros títulos de la ESAP

COLECCIÓN SUPERIOR

Las políticas públicas en Sumapaz | Angélica Bernal Olarte (editora académica) (2025)

Espacio de participación ciudadana: Camino de la democracia y la participación ciudadana: Una propuesta para el seguimiento a los planes de desarrollo municipal en Colombia | Jeammy Julieth Sierra Hernández, Jaider Frederick Acosta Guzmán, Orlando Acuña Angulo y Carlos José Charry Rojas (editores académicos) (2024)

LA ESAP LE PROPONE AL PAÍS

La simbología de la ESAP | William Guillermo Jiménez (2024)

El volumen III de *Pasado y presente de la administración pública* cierra esta publicación con un grupo de contribuciones pensadas para explorar la perspectiva de los derechos humanos en el desarrollo del posacuerdo en Colombia. Sus autores ofrecen una mirada crítica y multidisciplinaria sobre los desafíos estructurales, políticos y organizacionales que enfrenta la implementación del Acuerdo final de paz del 2016. Examinan las infraestructuras y superestructuras para la paz, la participación política, la perspectiva de derechos humanos en los programas de desarrollo con enfoque territorial, y el papel de los defensores de derechos humanos frente al Estado. Los capítulos se pueden leer como estudios de caso, que se encuentran articulados por las reflexiones críticas de sus autores y los diálogos que pueden motivar en espacios formales y cotidianos sobre las complejidades del posacuerdo, sus avances y sus contradicciones. Se trata, entonces, de un insumo para repensar la administración pública como agente transformador en escenarios de reconciliación y justicia social.



**ESCUELA SUPERIOR
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**