

En los planes de desarrollo locales

INCLUSIÓN DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA

Una aproximación

Corporación Viva la Ciudadanía

Los planes de desarrollo son una herramienta de gestión que promueve el desarrollo social en un determinado territorio, sienta las bases para atender las necesidades insatisfechas de la población y para mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos. Además, con esta herramienta, es posible materializar en políticas, estrategias, programas y proyectos visiones sobre la concepción del desarrollo, soportados siempre sobre un ordenamiento jurídico. El grueso de la implementación del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (en adelante, Acuerdo final) sigue estando en cabeza del Ejecutivo nacional, si bien este se viene incorporando al ordenamiento jurídico colombiano mediante actos legislativos, leyes, decretos ley, decretos, resoluciones y documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), instrumentos que

han generado la obligatoriedad hacia los entes territoriales para la adopción de medidas que permitan su desarrollo en los territorios,

La incorporación de políticas públicas, metas, estrategias, programas y proyectos en ese orden son cruciales para la materialización de la paz territorial en Colombia. Pero, además, estas medidas deben tener una relación directa con los contenidos y pilares del Acuerdo final...

La mayor dificultad radica hoy en el poco compromiso del Gobierno nacional en la implementación del Acuerdo final. Como lo ha dicho el Instituto Kroc de Estudios Internacionales para la Paz en el cuarto informe, “entre diciembre de 2018 y noviembre de 2019, el avance general de la implementación fue del 6 %, (...) menor que en años anteriores” (Instituto Kroc-Universidad de Notre Dame. 2020, p. 11). Además, señala el Insti-

Entre diciembre de 2018 y noviembre de 2019, el avance general de la implementación del Acuerdo final fue del 6 %, menor que en años anteriores, justo, cuando debía estar consolidándose.

los logros anteriores y transformar las zonas más afectadas por la violencia; un gran reto, necesario para la construcción de una paz estable y duradera” (p. 11).

Este artículo aborda los contenidos de los planes de desarrollo departamentales y municipales aprobados hasta el 20 de junio de 2020. Busca en ellos los elementos del Acuerdo final que incorporaron y que pueden constituirse en la esperanza de que a este no se le haga trizas, pretensión del presidente Duque y la coalición de Gobierno.

En esa perspectiva, definió la adopción de un mapeo de esos elementos siguiendo su relación con los siguientes puntos:

1. *Reforma rural integral*, en especial, ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo, salud rural, educación rural, vivienda y agua potable; producción agropecuaria y economía solidaria y cooperativa; garantía progresiva del derecho a la alimentación y Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

2. *Participación política*, en relación con mecanismos democráticos de participación ciudadana, la promoción de una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones, y con garantías de seguridad; derechos humanos.

3. *Fin del conflicto*: reincorporación de

tuto, esto ocurre, justo, cuando el proceso de implementación debería estar volcado a consolidarse: “El proceso está entrando en una nueva fase territorial en la que se debe construir sobre

las Fuerzas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Farc-EP) a la vida civil, fortalecimiento de los espacios de participación de las y los excombatientes, garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales.

4. *Solución al problema de las drogas ilícitas*: lo relativo a Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), prevención del consumo y salud pública, solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.

5. *Víctimas*: reparación integral para la construcción de paz, fortalecimiento de los espacios de participación de las víctimas, políticas públicas/acciones de reconciliación, paz y convivencia, procesos de memoria histórica, implementación y medidas afirmativas, Ley 1448 de 2011 y medidas relacionadas con el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRN).

En el mapeo, se analizaron 20 planes de desarrollo departamentales¹ y 14 distritales y municipales². Este análisis arrojó que en el ámbito departamental existe una mayor cantidad de políticas públicas relacionadas con el Acuerdo final, en comparación con los ámbitos municipales. Sin embargo, los municipios presentan un mayor número de metas que materializan sus políticas públicas, a diferencia de los departamentos.

Dieciocho departamentos tienen programas y metas específicas en la materialización del Acuerdo final, mientras que 13 municipios y distritos con medidas para su implementación. Solo los planes de desarrollo de Huila, Risaralda y Yopal

¹ Antioquia, Arauca, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Caquetá, Cauca, Cesar, Chocó, Huila, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, Santander, Tolima, Valle del Cauca.

² Cali, Medellín, Cartagena, Bogotá, Yopal, Villavicencio, Barranquilla, Manizales, Neiva, Cúcuta, Popayán, Bucaramanga, Montería, Santa Marta.

no cuentan con un plan específico para la implementación; en contraposición, sostienen que su plan se enmarca en el objetivo 16 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): Paz, justicia e instituciones fuertes, y, por tanto, no incluyen un programa específico en relación con el Acuerdo final.

Por otro lado, al desagregar los datos por el cumplimiento y la adopción de medidas para la implementación del Acuerdo final en las hojas de ruta de los departamentos y municipios es posible ver con mayor claridad esta diferencia (tabla 1).

Tabla 1. Desagregado de políticas, estrategias, metas en planes de desarrollo priorizado, frente a puntos del Acuerdo final

Punto del Acuerdo Final	Departamentos ¹			Ciudades ²		
	Políticas públicas	Estrategias	Metas	Políticas públicas	Estrategias	Metas
RRI	6	6	35	2	5	17
Participación política	12	6	25	1	6	16
Fin del conflicto	4	5	30	1	7	24
Drogas ilícitas	1	2	5	1	2	4
Víctimas	10	24	75	12	23	135
Total	33	43	170	17	43	196

Fuente: elaborada sobre la base de planes de desarrollo y ordenanzas municipales de los municipios priorizados.

¹ Antioquia, Arauca, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Caquetá, Cauca, Cesar, Chocó, Huila, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, Santander, Tolima, Valle del Cauca.

² Cali, Medellín, Cartagena, Bogotá, Yopal, Villavicencio, Barranquilla, Manizales, Neiva, Cúcuta, Popayán, Bucaramanga, Montería, Santa Marta.

Los planes de desarrollo locales, en la perspectiva de cada punto del Acuerdo final, contienen elementos potenciadores de la construcción de paz territorial y otros llamativos porque lo distorsionan.

aquellos que son llamativos porque lo distorsionan.

Reforma Rural Integral

En materia de educación rural, los departamentos de Antioquia y Cauca tienen como medidas en común la adopción de capacitaciones a docentes para la formación y el fortalecimiento de la cátedra de paz. Sin embargo, el plan de desarrollo del Cauca va más allá y plantea el fortalecimiento de ocho sedes educativas rurales, y la puesta en marcha de una política para el acceso y la permanencia en la educación superior de las comunidades étnicas y campesinas. Por su parte, Villavicencio se centra en el fortalecimiento de su infraestructura educativa en el área rural y el cumplimiento del Programa de Alimentación Escolar (PAE) como mecanismo para la protección de la educación rural.

En los temas de agua potable, los planes de desarrollo de Bolívar, Boyacá, Nariño, Cúcuta y Neiva adoptan la creación e instalación de nuevas redes de alcantarillado y acueducto en sus zonas rurales. Sin embargo, en el caso de Bolívar llama la atención que una de las principales apuestas de paz es la construcción de Villa Paz con legalidad, que responde a un proyecto de vivienda en la zona que se enmarca en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y se presenta como una de

las principales apuestas para la consolidación de la paz con legalidad. Sobre producción agropecuaria y economía solidaria y cooperativa, los planes de desarrollo de Boyacá, Meta y Huila tienen como medidas para la inserción y el fomento de la producción agropecuaria la disponibilidad de créditos y programas de inversión, junto a la cofinanciación de proyectos productivos campesinos como mecanismo para incentivar la producción agropecuaria y la economía solidaria en sus territorios.

En relación con la garantía progresiva del derecho a la alimentación, Cauca, Meta y Norte de Santander plantean la creación de un programa de seguridad alimentaria en las zonas rurales para garantizar este derecho. No obstante, el plan del Cauca va más allá y plantea que este debe tener un enfoque diferencial y étnico en su formulación y construcción.

Debido a los PDET, las acciones y medidas adoptadas se encuentran en cierto grado de similitud entre los planes de Norte de Santander, Meta, Nariño, Cauca, Magdalena, Santa Marta y Valle del Cauca, pues estos tienen como finalidad la adopción de medidas para el cierre de brechas sociales en sus municipios y la adecuación y provisión de servicios públicos de primera necesidad como principal apuesta para estas zonas.

En este sentido, vale la pena mencionar que el plan de desarrollo de Bogotá se propone la construcción de dos PDET, uno en Sumapaz y otro en la zona fronteriza entre Bogotá y Soacha. Ninguna de estas zonas fue priorizada dentro de los primeros 170 municipios incluidos por el Gobierno nacional como zonas PDET, lo que significa un esfuerzo autónomo del Distrito Capital en la consolidación de la paz territorial.

Participación política

En cuanto a los mecanismos de participación, solo dos planes de desarrollo hablan sobre la constitución de los consejos de participación ciudadana, los de Atlántico y Villavicencio; este último plantea, a su vez, la formulación de una política pública de participación ciudadana en la ciudad. El plan de desarrollo del Magdalena es el que más desarrolla este punto y lo lleva a la consolidación de escuelas de liderazgo comunitario, un programa de presupuestos participativos para la equidad y un programa para el fortalecimiento de las veedurías ciudadanas.

Los planes de desarrollo de Antioquia, Cauca, Caquetá, Arauca, Huila, Magdalena, y Tolima plantean la adopción o reformulación de una política pública para la protección de líderes, lideresas y defensores de derechos humanos. Además, y con excepción de Arauca y Tolima, en el resto de los planes mencionados se plantea la consolidación de estrategias para la implementación de mesas o espacios interinstitucionales que respondan a las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo debido a amenazas y riesgos contra líderes sociales.

En general, todos los planes de desarrollo plantean el fortalecimiento, la instalación y gestión de los Concejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia y, en consonancia con ello, la adopción de la política pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización. Los departamentos de Antioquia, Arauca, Caquetá, Nariño, Bogotá, Medellín, Cartagena, Magdalena y Santa Marta tratan de ir más allá y de adoptar programas de reconciliación y apuestas de pedagogía en

materia de paz como instrumentos para la convivencia y la reconciliación.

Fin del conflicto

Las apuestas en reincorporación e inclusión de excombatientes a la vida civil se limitan, en todos los programas, al impulso de proyectos productivos y el acceso a educación media y técnica; así lo conciben los planes de desarrollo de Antioquia, Arauca, Boyacá, Caldas, Caquetá, Cesar, Meta, Nariño, Norte de Santander, Santander, Quindío y Valle del Cauca. En el caso del Tolima esta gira en torno a la asistencia humanitaria.

En relación con los espacios de participación de excombatientes, se plantea la creación de una mesa departamental de reintegración y reincorporación en el departamento de Boyacá; en el caso del Huila, se señala la adopción de un plan para la seguridad y la convivencia que permita la participación de excombatientes en espacios de diálogo y formación. En Nariño, se plantea la adopción de 16 consejos territoriales de reincorporación.

Bogotá plantea la elaboración de un inventario unificado de estructuras criminales a fin de identificar y generar acciones coordinadas para su posterior desmantelamiento. Por su parte, la gobernación del Chocó planteó una estrategia de atención, seguimiento y apoyo a reincorporados, acompañada de una

Todos los planes de desarrollo locales plantean la gestión de los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia y la adopción de la política pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización.

política de lucha contra bandas criminales en el departamento. Magdalena, por su parte, plantea un plan de convivencia y seguridad para enfrentar estas estructuras delincuenciales.

Solución al problema de las drogas ilícitas

El PNIS solo se contempla en los planes de desarrollo del Meta y Norte de Santander, dentro de sus estrategias. En el caso del primero, plantea la adopción de cuatro proyectos de intervención en relación con la política de lucha contra los cultivos de uso ilícito. El segundo plan plantea una estrategia de fortalecimiento en el proceso de lucha contra los cultivos ilícitos siguiendo los lineamientos del documento “Paz con legalidad” (Presidencia de la República, 2018) y la estrategia de las Zonas Futuro³.

En materia de prevención del consumo y salud pública, Caquetá, Cauca, Cali y Bogotá plantean una ruta de atención a personas dependientes de sustancias psicoactivas para su atención psicosocial y proceso voluntario de rehabilitación. Por su parte, Norte de Santander trazan un plan de choque contra el consumo siguiendo los estándares planteados en la Ruta Futuro Catatumbo.

En los temas de solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos no se presentan acciones relacionadas con el Acuerdo final. Sin embargo, en algunos planes se menciona este punto, pero desde programas de seguridad y convivencia ciudadana.

Víctimas

En Villavicencio se plantea un programa para hacer seguimiento a la territorializa-

ción del Acuerdo final. Por su parte, Antioquia plantea la creación de seis espacios de articulación creados para la implementación de los seis puntos del acuerdo.

Los planes de desarrollo de Antioquia, Arauca, Cauca, Meta, Quindío y Tolima plantean la asistencia técnica y el impulso a iniciativas de memoria histórica. Por su parte, los planes de Bolívar, Norte de Santander, Magdalena, Cali, Cartagena, Medellín, Bogotá, Santa Marta plantean la creación o articulación de museos de la memoria en sus jurisdicciones. En el caso de Cartagena, esta proyecta la difusión del informe entregado por la Comisión de la Verdad como una de sus apuestas en consolidación de un proceso de memoria histórica.

Todos los planes de desarrollo analizados tienen en común tres aspectos en relación con la atención integral a las víctimas: programa de asistencia humanitaria, programa de asistencia técnica para proyectos productivos de víctimas del conflicto armado, asistencia técnica y gestión para el cumplimiento de autos. Sin embargo, los planes de Magdalena, Boyacá, Arauca, Antioquia, Bogotá, Cali, Cartagena y Medellín plantean un sistema de reconocimiento de derechos a las víctimas del conflicto y una ruta de atención complementaria.

En relación con el SIVJNRN existen solo algunas apuestas en esta materia. Cúcuta proyecta un sistema de seguimiento al cumplimiento del Acuerdo final en el municipio. Por su parte, Antioquia, Arauca, Boyacá, Medellín, Cauca, Bogotá y Nariño apuestan a medidas de impulso a la Uni-

³ Respuesta coordinada y ordenada del Estado para combatir los cultivos ilícitos; consolidar la seguridad, la legitimidad institucional a la vez que reducir la pobreza y la desigualdad en territorios afectados por la violencia. Así definió el presidente Duque Márquez las llamadas Zonas Futuro. Hasta ahora las zonas definidas son Pacífico sur (Nariño), Catatumbo (Norte de Santander), Arauca, Bajo Cauca (norte de Antioquia y sur de Córdoba) y el Parque Nacional Chiribiquete y sus alrededores. Según el gobierno es en estas zonas se concentran el 56% del total de hectáreas sembradas con hoja de coca en todo el país, según mediciones del Sistema de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (Simci). Asimismo, se comete el 45 por ciento de los asesinatos de líderes sociales; y la deforestación de los parques nacionales ubicados en estos territorios (cuatro en total: Paramillo, Sanquianga, La Macarena y Chiribiquete) supera el 40 por ciento.

dad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto (UBPD) y la adopción de políticas públicas de verdad, justicia, reconciliación y garantías de no repetición.

Este panorama resulta alentador, pues muestra que el futuro de la implementación del Acuerdo final está en muchas de las autoridades locales, ante los reiterados incumplimientos por parte del Gobierno nacional.

La esperanza puesta en lo territorial

El panorama que acabamos de mostrar es un indicador importante de los mecanismos que las autoridades locales han dispuesto para lograr el anhelo de la mayor parte de la población en Colombia en relación con el logro y la consolidación de

la paz. Si bien el Acuerdo final no incluye medidas específicas para los entes territoriales, y la legislación expedida para su implementación tampoco le otorga un papel protagónico a alcaldes y gobernadores, un número importante de ellos ha dejado plasmado su compromiso con la construcción de la paz territorial. Esto también es un logro de las organizaciones sociales en los territorios, quienes han desarrollado estrategias de incidencia y movilización social para comprometer a los gobernantes locales con la construcción de la paz.

Parece que el signo de los próximos dos años será un Gobierno central que evade la responsabilidad con la implementación del Acuerdo final, en contraste con mandatarios locales y organizaciones sociales que apelan a las herramientas que tienen para hacerlos cumplir.

Referencias bibliográficas

Instituto Kroc de Estudios Internacionales para la Paz - Universidad de Notre Dame (2020). *Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial*. Informe 4.

Presidencia de la República (2018). *Política de Estabilización 'Paz con Legalidad'*. Consultado en <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/181217-Presentacion-Politica-Estabilizacion-Paz-Legalidad.aspx>

