



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**BALANCE DE LA PARTICIPACIÓN DE NACIONES UNIDAS EN LA  
IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ CON LAS FARC-EP EN  
COLOMBIA 2016-2021**

**TESIS**

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:**

**MAESTRÍA EN ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**PRESENTA:**

**EDICSON ANDRÉS OVIEDO HERNÁNDEZ**

**TUTORA:**

**DRA. ESMERALDA GARCÍA LADRÓN DE GUEVARA**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX., AGOSTO, 2023**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **Agradecimientos**

*A María Alejandra,*

*A Danny Arley,*

*Al profesor Jorge Ernesto Bartolucci Incico, quien me enseñó a pensarme como investigador social.*

*A la profesora Esmeralda García Ladrón de Guevara, quien me brindó su acompañamiento a nivel académico y humano.*

*Al profesor Carlos Ernesto Ortega García, quien desde la Licenciatura he sentido como un apoyo.*

*A la UNAM por haber sido el espacio académico que cambió mi perspectiva de la realidad social y cómo estudiarla.*

*Al CONACYT cuya beca resultó fundamental e indispensable para la realización de esta Tesis.*

## Tabla de contenido

<b>Lista de siglas y acrónimos</b> .....	5
<b>Índice de gráficas, tablas y esquemas</b> .....	6
<b>Introducción general</b> .....	7
<b>Capítulo 1. Surgimiento y desarrollo del conflicto armado con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP)</b> .....	17
1.1 Conformación y consolidación de las FARC-EP como actor armado .....	18
1.2 De la imposibilidad de la derrota militar a la frustración de una alternativa pacífica para la terminación del conflicto: 1982-1986 .....	26
1.3 Fortalecimiento institucional para facilitar las negociaciones de paz y opciones de desmovilización voluntaria: 1986-1998 .....	30
1.4 Lecciones acumuladas y un nuevo fracaso por la paz: 1998-2002.....	35
1.5 Seguridad Democrática y declive de las FARC-EP: 2002-2010 .....	39
1.6 Negociación y firma del Acuerdo con las FARC-EP: 2010-2016 .....	44
<b>Capítulo 2. Del acuerdo de paz a la política pública: implementación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)</b> .....	51
2.1 Lineamientos establecidos en el acuerdo de paz referente a los PDET .....	52
2.2 Orientaciones normativas para la implementación de los PDET.....	54
2.3 ¿En qué consistió la implementación de los PDET? Diálogos colectivos y construcción de las guías de acción .....	61
2.4 Cuenca del Caguán-Pidemonte Caqueteño: contexto subregional y formulación de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR).63	
2.4.1 Contexto subregional .....	63
2.4.2 Formulación de los PATR .....	72

<b>Capítulo 3. Articulación del Fondo Multidonante de Naciones Unidas en la implementación del acuerdo de paz y posteriormente de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) .....</b>	<b>80</b>
3.1 Convergencia de los actores y configuración institucional del Fondo Multidonante de Naciones Unidas.....	81
3.2 Los Donantes en el Fondo Multidonante de Naciones Unidas.....	92
3.3 Manejo de los montos para la financiación de las intervenciones del Fondo Multidonante de Naciones Unidas.....	99
<b>Capítulo 4. Respuesta del Fondo Multidonante de Naciones Unidas en la subregión PDET Cuenca del Caguán-Piedemonte Caqueteño .....</b>	<b>111</b>
4.1 Resultados de las iniciativas para la ejecución de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) .....	112
4.2 Proyectos de intervención y socios implementadores en el municipio de San Vicente del Caguán.....	117
4.3 Capacidad de acción frente a las necesidades y problemáticas locales en el municipio de San Vicente del Caguán .....	123
<b>Conclusiones.....</b>	<b>132</b>
<b>Referencias bibliográficas.....</b>	<b>137</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>151</b>

## Lista de siglas y acrónimos

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PATR	Planes de Acción para la Transformación Regional
PDET	Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos
PGN	Presupuesto General de la Nación
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
SIVJRN	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime

## **Índice de gráficas, tablas y esquemas**

### **1. Gráficas**

Gráfica 1. Afectación del conflicto en la subregión Cuenca del Caguán-Piedemonte Caqueteño por municipios (número de eventos 2012-2021)

Gráfica 2. Cultivos ilícitos en la subregión Cuenca del Caguán-Piedemonte Caqueteño por municipios (hectáreas sembradas 2012-2021)

Gráfica 3. Posicionamiento de los donantes del Fondo Multidonante de Naciones Unidas (acumulado 2016-2021)

Gráfica 4. Comportamiento de las donaciones del Fondo Multidonante de Naciones Unidas (millones US 2016-2021)

Gráfica 5. Recursos movilizados por fuente de financiación en la subregión Cuenca del Caguán-Piedemonte Caqueteño (millones COP 2016-2021)

Gráfica 6. Recursos movilizados por el Fondo Multidonante de Naciones Unidas en la subregión Cuenca del Caguán-Piedemonte Caqueteño (millones US 2016-2021)

Gráfica 7. ¿Estabilización territorial? Variables de victimización relacionadas con el conflicto armado en San Vicente del Caguán (2016-2021)

### **2. Tablas**

Tabla 1. Objetivos del PATR de la subregión Cuenca del Caguán-Piedemonte Caqueteño

Tabla 2. Proyectos de intervención financiados que involucraron el municipio de San Vicente del Caguán (2016-2021)

### **3. Esquemas**

Esquema 1. Miembros del Comité de Dirección del Fondo Multidonante de Naciones Unidas

Esquema 2. Funcionamiento institucional del Fondo Multidonante de Naciones Unidas

## **Introducción general**

Con la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto (en adelante el Acuerdo) entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), que implicó tratar de poner fin al único conflicto activo en Latinoamérica y al más longevo de la región (Trejos, 2013, p. 55), se dio cabida a un nuevo escenario de posconflicto en Colombia. En este se fortalecieron y crearon herramientas y mecanismos institucionales los cuales permitirían, en su conjunto, establecer las condiciones necesarias para la implementación integral del Acuerdo, así como sentar las bases para la superación efectiva de las dinámicas asociadas a la confrontación armada con esta guerrilla.

Las implicaciones de ello se disgregaron en las diferentes esferas institucionales del Estado, el cual tuvo que generar las condiciones necesarias para que los puntos que conformaron la agenda de negociación y firma pudiesen ser implementados. Así, se encontraron específicamente los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los cuales se estipularon en el subpunto 1.2 integrado dentro de la reforma rural integral, y consistieron en una apuesta de transformación estructural de las condiciones históricas de pauperización del campo colombiano. Con lo que se pretende no solo mitigar una deuda con las comunidades rurales, sino confrontar circunstancias complejas de marginalización y ausencia estatal.

Los PDET se implementaron especialmente con recursos gubernamentales, llevándose a cabo proyectos de intervención en las distintas dimensiones sociales de determinados territorios. Para esto se construyeron agendas de priorización en diálogo con las comunidades beneficiarias, las cuales expresaron las problemáticas y necesidades locales que habrían de atenderse en los 10 años previstos para ejecutar los compromisos adquiridos. El acompañamiento de la cooperación internacional a este proceso no solo brinda las garantías para la participación comunitaria, sino que promueve el fortalecimiento de una relación históricamente degradada entre el Estado y los márgenes rurales afectados por el conflicto armado.

Durante el período temporal estudiado la implementación incluye el final del gobierno de Juan Manuel Santos (2016-2018) y el inicio-consolidación del gobierno

de Iván Duque (2018-2021). La situación en ambos contextos políticos cambió radicalmente, pues la elección del nuevo Gobierno, aunque encuentra un marco normativo ya instaurado y en aplicación, afecta los propósitos de transformación que se encontraban en el Acuerdo, de tal forma que se enfrenta un proceso de desesencialización de lo buscado y de acciones contrarias a los lineamientos establecidos. Debido a ello que resultara fundamental dimensionar, por una parte, la variable normativa con la cual se esgrimen los PDET y, por otra, las acciones efectivas llevadas a cabo como parte del compromiso con la implementación.

Aunado a esto, se da en un momento de profunda inconformidad social y deslegitimación del Acuerdo, lo que se expresó tanto en la negativa al plebiscito de refrendación (con el cual se buscaba dar validez normativa), como en la elección del presidente Iván Duque, quien fue elegido por el principal partido político de oposición. Con relación a esto que “uno de los mensajes de la campaña fue la necesidad de acabar con el acuerdo [...] o de modificarlo radicalmente, de manera que satisficiera a los votantes de su partido político” (Benavides & Borda, 2019, p. 16). Con su propuesta de gobierno se exacerbaban las tendencias a la polarización social, así como se inició un señalamiento referente a supuestos vicios inaceptables que fueron negociados, y frente a los cuales él enarbolaba su modificación.

La participación de la cooperación internacional también se ve afectada por esta nueva situación política, que termina influyendo en su funcionamiento y operación. En la investigación se refiere específicamente al mecanismo tripartito de cooperación integrado por el Gobierno colombiano, Naciones Unidas y los donantes que apoyaron el proceso con las FARC-EP y posteriormente la implementación del Acuerdo: denominado Fondo Multidonante de Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz (en adelante Fondo Multidonante). Con el cual se logra no solo la convergencia de objetivos y recursos financieros de los actores –siendo un espacio de coordinación–, sino disponer de las capacidades operativas necesarias para llevar a cabo intervenciones en los territorios en apoyo a la implementación.

Con la puesta en funcionamiento del Fondo Multidonante se busca contribuir a la pacificación de los territorios, lo que posteriormente halla en los PDET el asidero

necesario para cumplir con este mandato. Esto en virtud de su lineamiento rector en torno a considerar las necesidades locales que se presentan en el marco de la implementación como eje de las intervenciones efectuadas, lo que fue compartido en gran medida por los PDET y por la agenda que se buscaba construir en conjunto con las comunidades. En este contexto fue posible recabar las causas de las sinergias o disparidades efectivas de las relaciones establecidas entre los actores, las cuales se relacionaron con la coordinación política lograda y sus resultados.

Se hizo preciso comprender la cooperación internacional como un fenómeno social que trasciende las interacciones tradicionales entre Estados, implicando un escenario en el cual el fondo mancomunado se convierte en garantía para acciones concertadas por diversos actores estatales y no estatales. Teniendo en cuenta esto, la pregunta de investigación consiste en *cuál fue el rol del Fondo Multidonante en la implementación de los PDET durante el período 2016-2021*. Por lo que se indaga directamente por su participación en un punto específico del Acuerdo con las FARC-EP, al margen de la multiplicidad de ámbitos y variables que acaba conllevando.

A partir de esta pregunta de investigación, se plantea como hipótesis de trabajo que *el rol del Fondo Multidonante en la implementación de los PDET resulta efectivo en la articulación para contribuir a la pacificación de los territorios afectados por el conflicto armado, en cuanto a la operatividad de sus lineamientos y frente a las prioridades nacionales que representaron en la implementación del Acuerdo*.

Respecto a los objetivos, diseñados como claves para la resolución de la pregunta de investigación y de la hipótesis consecuente, se establece como objetivo general *analizar el rol desempeñado por el Fondo Multidonante en la implementación de los PDET durante el período 2016-2021*. Frente a los objetivos específicos se esgrimieron principalmente cuatro, que se denotan a continuación:

- Describir los principales factores que influyeron en el surgimiento y desarrollo del conflicto armado entre el Estado colombiano y las FARC-EP.
- Conocer las implicaciones institucionales de la implementación de los PDET una vez se firma el Acuerdo y se dispone su marco normativo.

- Identificar la forma en cómo se lleva a cabo la articulación del Fondo Multidonante en la implementación de los PDET.
- Caracterizar la respuesta operativa del Fondo Multidonante en la subregión PDET Cuenca del Caguán-Piedemonte Caqueteño.

Como se puede observar el horizonte investigativo fundamental consiste en brindar una perspectiva de las relaciones entre los actores (el Fondo Multidonante, el Gobierno colombiano y quienes participan como donantes) que se vincula con la ejecución de las intervenciones en los territorios. De tal manera que pudieran estudiarse las variables que influyeron en el funcionamiento y forma de operación, tanto a nivel organizativo como territorial, del mecanismo de cooperación. Asimismo, sintetizando un cuadro analítico en el cual se pudo reconstruir un balance del rol desempeñado en relación a la implementación de uno de los puntos del Acuerdo, el cual tuvo cierta afinidad de objetivos con respecto a lo que se propuso intervenir.

De esta forma, la investigación se esgrime sobre una perspectiva de paz positiva, es decir, considerando que la pacificación “se refiere a una amplia gama de actividades para ayudar a prevenir, aliviar o resolver el conflicto, en un proceso dinámico y prolongado en el tiempo, que antecede y va más allá de los acuerdos de paz” (Pérez de Armiño & Zirion, 2010, p. 5). Por lo que trasciende la terminación del conflicto armado *strictu sensu* y se implican un conjunto de variables que tienen que ver con las causas que ocasionan su producción y reproducción. Las consecuencias analíticas de esto comportan una organización de la información en virtud de ligar cómo se entretajan estas causas y cómo actúa el Fondo Multidonante frente a ellas.

Se construye así un trabajo en el cual el balance del rol desempeñado por el Fondo Multidonante se relaciona con el contexto local de intervención de forma inexorable. Buscando revalorizar lo local como una dimensión social en la cual las condiciones de los territorios afectados son claves en la transición, puesto que son los espacios que permiten ponderar la relevancia y oportunidad de las intervenciones planteadas a través de la cooperación internacional. Y, en consecuencia, tratando de ir más allá del ámbito de la coordinación política efectuada en el mecanismo a fin de considerar la situación presentada en estos.

Lo que significa que la investigación se encuentra inmersa dentro del “giro local” (*local turn*) mencionado por Pérez de Armiño (2020). En esta aproximación lo local adquiere un relieve que conlleva “un proceso de afrontamiento de las raíces profundas del conflicto, de cambio de las estructuras sociales y de búsqueda de la justicia social, enfatizando los derechos sociales, económicos y culturales de los sectores más vulnerables” (Pérez de Armiño, 2020, p.14). Llegando así a articular lo referente a la ampliación de Naciones Unidas como organización que promueve, en el contexto local de misión, asistencia internacional con la capacidad de producir cambios que trastocan las condiciones relacionadas a la confrontación bélica.

Al respecto que el éxito o fracaso de la participación en el escenario colombiano, para decirlo con palabras de Zamudio (2011) dependiera, entre otras cosas, de su habilidad para crear instituciones capaces de controlar (o al menos dirigir) el oportunismo de los actores locales, con el fin de evitar que se aprovechen de las asimetrías de información afectando las posibilidades de éxito del acuerdo de paz (p. 54). Con esto se ilustra analíticamente cómo el éxito del mecanismo de cooperación se encuentra relacionado con la capacidad de garantizar instituciones que limiten las posibilidades de desconocer *de facto* el Acuerdo. Ruptura que, aunque no llega a ser explícita, se evidencia en la política para la implementación.

Como lo menciona Keohane (1988) todo fenómeno de cooperación internacional se da en un contexto institucional de algún tipo, el cual facilita, o impide, los esfuerzos cooperativos (p. 380). Por tanto, se toma como principio sociológico que la cooperación se lleva a cabo dentro de entornos sociales formales (reglas) e informales (prácticas) que llenan de sentido la conducta de los actores. Esto es, proponiendo como asunción general que los actores ajustan su comportamiento a las preferencias actuales o anticipadas de los demás (Axelrod & Keohane, 1985, p. 226); y que, por ende, implica interacciones para lograr objetivos cuando las preferencias no son idénticas ni irreconciliables (Paulo, 2013, p. 3).

Se refiere así a los arreglos institucionales como arreglos normativos, es decir, entendiendo que las reglas se presentan como resúmenes de decisiones pasadas que permiten al observador predecir el comportamiento futuro (Rawls,

1955, p. 19, citado por Keohane, 1988, p. 384). Llegando a establecerse en contextos sociales lo que es permitido, lo que no es permitido y la manera en que se debe actuar en determinadas situaciones. Lo cual conduce a pensar en las instituciones como esferas flexibles y no como ámbitos inamovibles de la realidad internacional, las cuales permean la adquisición de las preferencias de los actores mostrando que tienen un enraizamiento intersubjetivo que las hace consistentes.

Por otro lado, que no haya mayor expresión de la existencia de instituciones que la reprobación social de una práctica que puede llegar a vulnerarlas. Esto es, así como los actores están limitados por las instituciones existentes, también lo están las instituciones y las perspectivas de cambio institucional limitados por las prácticas que sus miembros dan por supuestas (Keohane, 1988, p. 385). Se puede afirmar que las prácticas están profundamente arraigadas, altamente institucionalizadas en el sentido sociológico de que los participantes las dan por sentadas como hechos sociales que no deben cuestionarse, aunque sus implicaciones para el comportamiento pueden explicarse (Keohane, 1988, p. 384).

Las prácticas son inherentes o subyacentes a las instituciones, en una mutua interdependencia los cambios en unas afectan a las otras y viceversa. De tal forma que la coherencia progresiva entre reglas y prácticas conlleva un mundo social cada vez más seguro y confiable, por lo que la predictibilidad del comportamiento del otro genera el espacio propicio para el desarrollo de los esfuerzos cooperativos. Y, producto de esto, que el grado de institucionalización involucrado en una situación de cooperación resulte indefectible para la producción y reproducción de las relaciones establecidas entre los participantes a fin de obtener beneficios mutuos.

Es notorio que se ha vuelto común en ambientes políticos y en espacios académicos considerar cualquier relación pacífica entre Estados como cooperación internacional, debido a que se recurre a la noción como un recurso axiológico o valorativo cuyo campo de aplicación es amplísimo (Peña, 2016, p. 156). Esto termina provocando que se extienda el uso del concepto a una multiplicidad de hechos que carecen de las características para su investigación científica. Así como ocasiona que se utilice el concepto de cooperación internacional para calificar toda

actividad de transferencias de recursos, bienes o servicios que un actor le otorga a otro en términos o acuerdo concesional para quien los recibe (Peña, 2016, p. 156).

Aunque Peña (2016) asume una posición radical, llegando a afirmar que la Ayuda Oficial al Desarrollo o cualquier ayuda internacional de esta índole no constituye un fenómeno de cooperación internacional (lo que generaría graves problemas a la hora de pensar en mecanismos como los fondos multilaterales que funcionan a partir de donaciones de diferentes actores estatales y no estatales), la delimitación que realiza es ilustrativa. Por un lado, hay que partir de la base de que estudiar la realidad social no puede hacerse independientemente de un cuerpo teórico que impregna la forma de observar los hechos; por otro, de que la forma de funcionamiento del Fondo Multidonante se hace a partir de donaciones sin que ello imposibilite su consideración como un fenómeno de cooperación internacional.

Teniendo en cuenta estas claridades teóricas se hizo uso de una metodología situada bajo el entendido central de que las ciencias humanas tienen como objeto de estudio las relaciones significativas que constituyen la realidad social, por lo que captar el sentido de los hechos en clave del valor que les ha sido concedido por los actores resulta un proceso consustancial a la investigación científica. Excavar las causas del fenómeno que se estudia implica un proceso de reconstrucción de “legos” de la realidad en atención a la relevancia del papel desempeñado por otros fenómenos ligados, de forma inexorable, al objeto de estudio. Estos se presentan en su unicidad como condiciones, contextos o entramados de sentido del mismo.

Los hechos de la vida social se presentan, así, como coloreados por significaciones culturales que los dotan de su especificidad. Acceder a ellos como científicos solo es posible con base en la atribución de relaciones de valor, es decir, es a través del interés del investigador que se puede seleccionar una parte de la totalidad inaprensible y constante del acaecer, la cual resulta relevante para este teniendo en cuenta las implicaciones sociales que lo configuran. Los hechos puros y claramente deslindados (únicamente económicos, políticos, internacionales, etc.) no existen en la medida en que en la realidad social todo se haya complejamente

condensado y en interacción constante, por lo que es la consideración artificial del investigador la que permite establecer dicho campo concreto de investigación.

El resultado de este proceso analítico es un individuo histórico, es decir, el aislamiento y abstracción de un fenómeno que se convierte así en único y específico. Al reconocer que la característica principal de tal procedimiento es la referencia a la particularidad del acontecimiento reconstruido por el investigador, es posible fundamentar que la selección realizada no es arbitraria o parcial, pues esta se hace con base en criterios teóricos que representan un punto de vista que permite y orienta el acceso a lo empíricamente dado. Por lo que desde esta perspectiva lo metodológico consiste en la capacidad para ligar ambas dimensiones de la investigación a fin de lograr la comprensión y explicación causal de los hechos.

Respecto a la técnica de investigación para abordar el objeto de estudio se hizo uso de análisis documental. En primer lugar, de fuentes secundarias: libros, artículos y revistas sobre el conflicto armado con las FARC-EP o que tuvieran relación indirecta, a fin de reconstruir cómo surge y se desarrolla a través de los distintos momentos históricos. En segunda medida de documentos provenientes de instituciones gubernamentales: la Presidencia de la República de Colombia, la Agencia de Renovación del Territorio (ART), la Unidad de Víctimas, el Observatorio de Drogas Colombia, entre otras. Las cuales generaron comunicados, informes, evaluaciones periódicas de seguimiento y mediciones en los años de estudio relacionadas con la implementación del Acuerdo y específicamente de los PDET.

Aunado a ello, de fuentes directamente relacionadas con la cooperación, entre estas el Fondo Multidonante y la Oficina de Naciones Unidas en Colombia, quienes a través de las diferentes agencias proyectan las operaciones sobre el terreno y sus resultados. Mediante la información cuantitativa disponible se construyen estadísticas bivariadas sobre la movilización de las donaciones y la financiación de las intervenciones en los territorios, lo que posteriormente es dirigido de forma específica a la subregión Cuenca del Caguán-Piedemonte Caqueteño.

Así entonces, en el capítulo 1 se lleva a cabo una reconstrucción histórica del surgimiento y desarrollo del conflicto armado con las FARC-EP, enfatizando las

siguientes variables: represión militar ejercida por los Gobiernos, despojo de la tierra y la conformación de un movimiento agrario, y la penetración de la ideología comunista en los grupos campesinos que entonces vivían un proceso de alzamiento de las armas. A partir de estas se da forma a un espectro histórico en el cual fue posible identificar las condiciones que propician la reproducción del conflicto en los diferentes períodos de gobierno y las acciones que fueron propuestas para enfrentarlo, finalizando con el acuerdo firmado en el 2016 por el Gobierno Santos.

En el Capítulo 2 se desglosan las implicaciones institucionales de la implementación de los PDET, a partir de la identificación de los lineamientos establecidos en el Acuerdo, en el Decreto Presidencial que les confiere validez normativa y en la política de Paz con Legalidad del Gobierno de Iván Duque. Esto permitió realizar un contraste, por una parte, del grado de coherencia entre lo que fue firmado (propósitos perseguidos y articulación dentro de la reforma rural), y la forma en que el nuevo Gobierno interpreta el papel que desempeñan los PDET.

Con el fin de que a través de este procedimiento analítico se alcanzara la profundidad necesaria para resolver el problema de investigación, se toma, como caso de estudio, la implementación en la subregión PDET Cuenca del Caguán-Piedemonte Caqueteño. Debido a esto se esboza un contexto subregional de acuerdo con los criterios mencionados en el Acuerdo para la priorización de las zonas, así como se identifican las características de la guía de priorización que se construyó. Esto, que se denomina como Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), sintetiza las necesidades y problemáticas locales referidas por las comunidades en las distintas etapas de diálogos colectivos que fueron realizados.

En el Capítulo 3 se caracteriza la forma de articulación del Fondo Multidonante en la implementación de los PDET, partiendo de una descripción de su organización y funcionamiento institucional. Para ello se identifican los canales a través de los cuales se aprueban los proyectos de intervención en los territorios, así como el engranaje de operación que da cabida a su ejecución por parte de los diferentes socios implementadores. Posteriormente se identifica el posicionamiento de los donantes dentro del total de las donaciones, a fin de perfilar sus intereses y

la participación que tuvieron en el mecanismo de cooperación. Y, en último lugar, se analiza el manejo de los montos para la financiación de los proyectos de intervención, teniendo en cuenta los ámbitos hacia los cuales fueron dirigidos.

En el Capítulo 4 se enfoca la respuesta del Fondo Multidonante en San Vicente del Caguán, municipio de la subregión Cuenca del Caguán-Piedemonte Caqueteño. Con esto además de hilar el desarrollo realizado en el capítulo 2, se busca dimensionar los grados de relevancia y oportunidad de las intervenciones con respecto a las necesidades y problemáticas locales. La investigación auspicia así que el balance de la cooperación internacional pudiese efectuarse con respecto a un territorio históricamente afectado, logrando articular analíticamente las variables territoriales y las que tuvieron que ver con la operación del Fondo Multidonante.

Por consiguiente, se concluye la narración con un análisis acerca de si este mecanismo se puede considerar, o no, como un espacio exitoso de cooperación internacional. Para ello se tienen en cuenta dos niveles analíticos concernientes a los criterios de relevancia y oportunidad de las intervenciones financiadas: canalización institucional de los intereses-objetivos de los actores participantes y el grado de eficacia de sus resultados en el ámbito específico de estabilización. Esto, a la vez que complementa e integra con coherencia el balance realizado, permite la articulación de los hallazgos expuestos y el planteamiento cuestiones adyacentes.

## **Capítulo 1. Surgimiento y desarrollo del conflicto armado con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP)**

Colombia en su vida republicana enfrentó múltiples episodios históricos de violencia: la disputa entre los Partidos Liberal y Conservador, el conflicto con las guerrillas, el narcotráfico y el paramilitarismo, propiciaron amplios espacios marcados por la victimización en todos los niveles y escalas sociales (Bernal & Moya, 2018, p. 65). Debido a ello que fijar un momento histórico específico en el que surge el conflicto armado con las FARC-EP resulte siempre limitado, pues muchos sucesos que lo permitieron se encuentran hondamente ligados con procesos políticos anteriores. Entre ellos el período de la Violencia, el cual es señalado por Bello (2008) como el contexto socio-político de “entre 1946 y 1965, que produce 180.000 muertes en un país de 13 millones de habitantes” (p. 75).

En este espacio temporal se vivieron un sinnúmero de hechos violentos que tuvieron que ver con las diferencias político-ideológicas predominantes en la época, pues la disputa por el poder entre ambos Partidos dio cabida a cada vez mayores escisiones que repercutieron en la reproducción de la violencia entre militantes de una y otra orilla (González & Molinares, 2010, pp. 355-357). Producto de esto que se generara en el país una creciente inestabilidad que acaba siendo determinante para el surgimiento del conflicto armado interno, en el cual grupos humanos organizados con capacidad bélica y abanderados de objetivos políticos confrontan al Estado, provocando incluso su repliegue en muchos de los territorios rurales.

La situación de conflicto logró acaparar gran parte de la agenda de los Gobiernos, independientemente de si estos eran Liberales o Conservadores, convirtiéndose en objeto de todo tipo de estrategias militares y políticas mediante las cuales se buscó su terminación (Moreno, 2012, pp. 58-63). La confrontación militar fue el camino procurado a lo largo del tiempo –aún en espacios más o menos estables de negociación pacífica–, lo que fue complementado o reforzado con el fomento de las desmovilizaciones individuales o colectivas a través de beneficios jurídicos. Sin lugar a dudas, el impacto del conflicto fue más allá del ámbito bélico,

disgregándose en la totalidad de esferas sociales de la sociedad colombiana: de una u otra forma, directa o indirectamente, el conjunto social se vio implicado.

La aparición de las FARC-EP se enmarca así en un movimiento de represión político-militar y búsqueda de ampliación del espectro democrático por parte de grupos que propugnaban demandas sociales relacionadas con el sector rural. De tal forma que se evidencia una confluencia de sentido entre variables internas e internacionales: la disputa por la tierra y la conformación de un movimiento agrario, la represión militar ejercida por los diferentes Gobiernos independientemente de su orientación ideológica, y la penetración del comunismo como partido político en los grupos campesinos que entonces vivían un proceso de alzamiento de las armas.

### **1.1 Conformación y consolidación de las FARC-EP como actor armado**

Durante los años precedentes a la conformación de las FARC-EP como actor armado, esto es, con una estructura de autoridad militar definida y con objetivos políticos explícitos en torno a la toma del poder público, hubo una diseminación de numerosos grupos bandoleros y guerrilleros, principalmente de orientación liberal<sup>1</sup> y comunista. Estos se caracterizaban por ser pequeños grupos de autodefensa campesina, en un contexto donde la confrontación violenta por razones partidistas era un fenómeno común de la sociedad colombiana. El bandolerismo fue “distintivo de la última etapa de La Violencia, que inicia en 1958 con el Frente Nacional y se da principalmente en las zonas cafeteras de la cordillera Central o en zonas que estuvieron relacionadas con este tipo de economía” (Henao, 2015, p. 290).

Dichas bandas presentaron matices variados, tanto respecto a su forma de funcionamiento como frente a los fines que persiguieron. Mientras que algunas “actuaron más bajo la custodia de los jefes políticos locales y sirvieron para generar terror en el campesinado [...], también se evidencian bandidos que actuaron de manera independiente y fueron protegidos por los campesinos” (Henao, 2015, p.

---

<sup>1</sup> Como claridad para el lector aquí cabe mencionar que, al hacer referencia al liberalismo, se está haciendo referencia a un conjunto de ideas ligadas al Partido Liberal Colombiano. Estas, si bien tienen que ver con el liberalismo político como ideología política, presentan un conjunto de características históricas arraigadas en el contexto político colombiano de aquella época.

290). Aunque estuvieron enmarcados en la violencia bipartidista, su forma de acción bélica y su asociación al problema de la tierra influyeron en la forma de operación militar e ideológica de grupos armados posteriores; esto es, procedieron bien sea como grupos armados para la defensa de la posesión de la tierra por parte de los terratenientes, como para lograr su ocupación a través de formas violentas.

Por consiguiente, “se puede afirmar que el bandolerismo social se configura bajo una forma de protesta rural, bien sea tradicional, conservadora o reformista” (Saab, 2013, p. 33). Esto en un contexto político de fuerte represión conservadora, lo que termina ocasionando que, aunque no de forma oficial, haya una vinculación entre el bandolerismo y las formas de resistencia campesina liberal. El objetivo de estas “no tiene que ver con aprehender perfiles programáticos específicos, cuestión de la cuál carecen, sino de otorgarle importancia a ciertos límites a la injusticia, a la arbitrariedad estatal y de los terratenientes” (Saab, 2013, p. 33). Configurando así un espacio de confrontación armada de características guerrilleras bajo un prisma político, pero que no se restringe a este, sino que vincula la cuestión de la tierra.

“Los grupos de bandoleros eran herederos de una ahogada lucha de resistencia y reivindicación campesina que hundía sus raíces en la organización agraria que se había gestado desde la década de los veinte” (Ugarriza & Pabón, 2017, p. 55). Por lo que la acción mancomunada, aunque espontánea, era la estrategia de disputa predominante para obtener el control de los predios rurales, los cuales una vez ocupados difícilmente lograban ser recuperados. Se consolidaron, así, como grupos capaces de movilizar fuerzas bélicas de manera coordinada persiguiendo objetivos, de tal forma que en las décadas siguientes terminarían convirtiéndose en protagonistas fundamentales de la nueva fase de conflicto que se suscitó en varias regiones del país (Ugarriza & Pabón, 2017, p. 55).

A la par de esto, en la década de los 30 se empezaban a gestar propuestas de reforma agraria a fin de mitigar los conflictos violentos existentes entre los diferentes grupos bandoleros. Para entonces existían tres visiones contrapuestas respecto al campo colombiano: por un lado, la gubernamental, que se proponía una modernización agraria y la consolidación de la propiedad rural como factor de

producción; la de los terratenientes, quienes defendían el mantenimiento de las relaciones estamentales y de explotación del campesino despojado de la tierra; y la visión campesina, que abogaba por el acceso a la propiedad rural y la reducción de la desigualdad social (Machado, 2009, citado por Morales, 2016, p. 16).

Fue así como la resistencia armada campesina “empezó por considerarse simplemente como un capítulo de la disputa partidista, pero lentamente fue trasladándose a una esfera de reivindicación política propia: si bien no trascendía aún la confrontación bipartidista, sí empezaba a ubicar demandas más allá de las trazadas” (Morales, 2016, p. 20). De modo que se inició una dinámica progresiva de constitución de la identidad política, la cual ya no quedaba encasillada únicamente en la confrontación ideológica liberalismo-conservadurismo, sino que permitía avizorar la conformación de un grupo social y político con demandas manifiestas en torno a un “problema agrario” que necesitaba ser atendido por parte del Estado.

Muchas de estas pequeñas bandas y guerrillas armadas fueron desarticuladas a través del acuerdo entre Liberales y Conservadores para que llegara al poder el General Gustavo Rojas Pinilla, que con su ofrecimiento de paz y de indulto logró la aquiescencia de los grupos armados para la dejación de las armas y, por ende, de sus pretensiones reformistas (Morales, 2016, p. 21). No obstante, el trasfondo de la problemática social no fue objeto de acciones gubernamentales efectivas que llegaran a resolver las inconformidades expresadas, por lo que la solución definitiva del problema agrario quedaría en ciernes a lo largo de la historia política colombiana. Esto auspició la persistencia de algunos y el surgimiento de otros grupos que retomaron estas mismas demandas sociales.

Con la desarticulación “definitiva” del conflicto bipartidista como marco político-ideológico de muchos de los movimientos agrarios armados, estos encontraron en el Partido Comunista Colombiano (PCC) un acicate para las demandas pretendidas. Este era un Partido gestado en el seno de los levantamientos obreros de décadas anteriores, que se habían agrupado en el Grupo Anarquista Libertario, el cual aglutinó a los 63 sindicatos que integraban la Unión de Trabajadores del Magdalena; este núcleo, con el liderazgo de Guillermo Hernández

Rodríguez, funda en 1930 el PCC (Correa, 2015, p. 29). Indudablemente, la cercanía entre sindicatos y campesinos vinculados a la disputa por la tierra termina propiciando las circunstancias para que ambos actores confluyeran en el PCC.

Este propende así por la consigna de impulsar la creación tanto de ligas campesinas como de sindicatos agrarios (Pizarro, 1989, p. 9). Ciertamente, en virtud del aprovechamiento político del movimiento de insurrección campesina, cuya participación permitía apuntalar y conferir una base social sólida a las pretensiones políticas del Partido. Lo que, desde cierta perspectiva, provoca la unificación de un movimiento que adhiere las demandas de grupos sociales explotados y reprimidos en distintos niveles. Fue así como los bandas y guerrillas que se mantuvieron en armas atravesaron cambios no solo respecto al enemigo que enfrentaron, sino que se vincularon a un movimiento que se opone a las condiciones de producción rural.

Esto fue interpretado por el establecimiento político como una amenaza inminente para la estabilidad del país. Lo que conllevó situaciones sistemáticas de persecución política, llegando a ser ilegalizada y prohibida su participación electoral y proselitismo durante la dictadura de Rojas Pinilla. Por consiguiente, el tránsito de guerrillas de connotación liberal a guerrillas comunistas es menos un cambio ideológico radical que el resultado de las condiciones históricas de desposesión de la tierra del campesinado, que en virtud del pacto Liberal y Conservador se supedita a una estrategia de revolución violenta y descontento social promovida por el PCC.

Así entonces, “el partido combina la lucha partidista ideológica con sus acciones armadas orientadas a la insurrección, en un periodo caracterizado por las represiones del Estado como respuesta a la movilización obrera y campesina” (Duque, 2012, p. 128). Afianzados en la Internacional Comunista, que seguía de cerca el accionar del Partido, se afirmó que no era posible alimentar la ilusión de lograr la victoria por medio de las elecciones –sino que esto debiera resultar subsidiario a la lucha armada–, por lo que se tiende a hacer a un lado toda pretensión de reforma agraria consensuada. Esta habría que realizarse desposeyendo a los terratenientes y ocupando las propiedades a través de todos los recursos y medios que fueran necesarios (Ugarriza & Pabón, 2017, pp. 36-37).

Después de finalizada la dictadura de Rojas Pinilla, en un congreso del PCC en el año de 1960, se “planteó que en Colombia se habría (sic) la vía original basada en todas las formas de lucha, señalando que la guerra de guerrillas es uno de los métodos más elevados y avanza donde tiene carácter masivo” (Comando del Ejército, 1983, citado por Ugarriza & Pabón, 2017, p. 51). Con esto se vino a establecer una estrategia de confrontación militar que encontró asidero en las bases armadas dada la historia de lucha bandolera y de represión por parte del Estado. “De esta manera, la ideología comunista proveyó a las veteranas guerrillas, por primera vez, de un marco estratégico, operacional y táctico de cómo hacer la guerra y, más adelante, de cómo intentar ganarla” (Ugarriza & Pabón, 2017, p. 27).

Hubo entonces complementariedad entre la estrategia de “agitación” social de las masas y la táctica militar organizada, que dio cabida a la diseminación de nuevas células armadas que realizaban hostigamientos, atentados y pequeñas emboscadas. Si bien, está claro que la afiliación política de estas se enmarcaba en el Partido Comunista, muchas de ellas se conformaron gracias a la anexión de antiguas guerrillas liberales, las cuales afrontaban un proceso de desacoplamiento de la lucha partidista en el contexto del Frente Nacional. Por otra parte, aunque los objetivos que se buscaron estaban relacionados con la revolución y la adquisición del poder político, la cuestión del problema agrario continuó desempeñando un papel medular dentro de las demandas que fueron esgrimidas contra el Estado.

Gracias a esto, “los grupos armados de autodefensa comunista pudieron instalar una asamblea guerrillera el 20 de julio de 1964, la cual proclamó el problema agrario que defenderían las futuras Farc hasta su desmovilización” (Ugarriza & Pabón, 2017, p. 79). A partir de allí se empieza a constituir un complejo entramado ideológico que fue diseminado por los procesos de adoctrinamiento de los combatientes, principalmente a través de instrucción militar y en la teoría del marxismo-leninismo –adaptado a las demandas sociales que se buscaban y a las particulares condiciones que se vivían en el ámbito político—. Mediante estas dos líneas se logró interpretar cómo actuar frente a la alternancia en el poder de los partidos Liberal y Conservador, así como en todo lo referente a su persecución.

Antes de llegar al punto específico de conformación militar de las FARC-EP, cabe abordar una tercera variable que tuvo alta influencia en dicho acontecimiento histórico. Se trata del papel desempeñado por el Gobierno y las Fuerzas Militares, teñidos por un dogmático discurso anti-comunista promovido con independencia de si se trataba de Conservadores o de Liberales. Así, por ejemplo, mientras que en su momento Ospina Pérez llegó a aseverar que los comunistas apoyados por Rusia eran los culpables del asesinato de Jorge Eliécer Gaitán, Laureano Gómez llamaba a una “cruzada” nacional para enfrentarlos (Ugarriza & Pabón, 2017, p. 42). Lo que acabó propiciando un ejercicio sistemático de estigmatización por parte de importantes figuras políticas, que permearon sectores sociales que los legitimaron.

Este último, con el fin de “controlar la situación de violencia, y para reafirmar la condición de orden que tenían y profesaban –lucha contra el comunismo y contra todos los demás agentes y doctrinas generadores de anarquía–, se apoyaría en el estamento militar y policial” (Ugarriza & Pabón, 2017, p. 43). Así construyó una política de invalidación de las demandas de muchos de los grupos insurgentes, reduciendo su horizonte de actividades al crimen y a la búsqueda del caos a través de la eliminación del orden político establecido. Para Ugarriza & Pabón (2017) “no había duda de que los uniformados también llevaban a cabo esta tarea imbuidos y movidos por el discurso anticomunista que desde hacía mucho tiempo se venía pregonando en el país y que durante los últimos años se había radicalizado” (p. 43).

Fue entonces como se configuró una doctrina militar cimentada sobre la idea de un sujeto externo (enemigo), que amenazaba la estabilidad y el orden (amigo). La cual, bajo el paradigma de la seguridad, se “dimensiona en el marco de la guerra total, se articula bajo el sentido de lo excluyente, organizándose en función de una temática disgregadora que advierte un propósito y reconoce un 'exterior' que resulta decisivo para el funcionamiento de la política” (Puentes, 2018, p. 411). De tal modo que más allá de la defensa de la integridad nacional existe una identificación consustancial con los partidos políticos, lo cual se decanta en una actividad bélica cargada de prejuicios ideológicos que construye a su objetivo militar a partir de la atribución a los “comunistas” de un peligro inminente para la estabilidad del país.

“El maniqueísmo y la moral partisana característica del sectarismo bipartidista abrieron un nuevo capítulo para personificar y precisar el ‘enemigo interior’, un enemigo ‘malévolo’ y ‘escatológico’, claramente demonizado, deshumanizado y mitificado” (Puentes, 2018, p. 414). Paradójicamente, en medio de esta profunda división político-ideológica, tanto Gobiernos Conservadores como Liberales compartieron la idea del enemigo interno a ser combatido por todos los medios, por lo que el comunismo se convirtió en objeto de estrategias gubernamentales que combinaron esfuerzos militares, políticos e institucionales encaminados a la eliminación definitiva de la amenaza política que representaba.

Entre ellas, hubo una en específico que resultaría clave para el surgimiento de las FARC-EP: el plan militar Soberanía-Gama. A inicios de 1964, a través de este, se “estableció operar ofensivamente en el Sur del Tolima, señalando como blancos enemigos a Marquetalia, Riochiquito (Cauca), El Pato y Guayabero (Huila). El 27 de mayo ocurrió el primer combate y para junio se realizó el famoso asalto aeromóvil a Marquetalia” (Comisión de la Verdad, s.f, párr. 1). La autodefensa de Marquetalia comandada por Manuel Marulanda había sido creada en los cuarenta, por lo que ya contaba con una amplia experiencia militar. Aunado a ello, luego de la desmovilización de algunas guerrillas liberales logró acaparar varias disidencias e integrarlas bajo una estructura de mando subordinada al Partido Comunista.

Después de varios ataques de las Fuerzas Militares –que “con un total de 1.474 soldados conformaban la Fuerza de Tarea encargada de perseguir a la guerrilla de Manuel Marulanda desde mediados de 1965, sin contar una unidad de apoyo terrestre y una más de apoyo aéreo” (Ugarriza & Pabón, 2017, p. 88)–, se entró en una dinámica de confrontación directa con bajas de ambas partes. Después de la ofensiva –que tuvo dificultades dada la oposición de la población civil a la presencia del Ejército– no se logró eliminar al grupo armado, por lo que, “a más de evadir y resistir la sistemática persecución acometida por las tropas del Ejército, los subversivos se replegaron con el ánimo de reorientar [...] y de definir las acciones político-militares que se debían llevar a cabo” (Ugarriza & Pabón, 2017, p. 81).

El grupo se refugió principalmente en los departamentos del Cauca, Huila y Meta, y gracias a la capacidad de adaptación a las nuevas circunstancias se pudo hacer de los víveres suficientes y de coordinar entre las diferentes células armadas una unión que fue denominada “Bloque Sur”. Fue así como, “en mayo de 1966 surgió una nueva oportunidad de coordinación guerrillera. El entonces Bloque Sur recogió los informes de distintos grupos guerrilleros, tales como el denominado Veintiséis de Septiembre, y los movimientos de Marquetalia, Riochiquito y El Pato” (Ugarriza & Pabón, 2017, p. 88). Con la unificación de posturas ideológicas y militares, y ante la vulnerabilidad mostrada en la retirada, se acordó refundar lo que sería la nueva guerrilla: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

Sin lugar a dudas, este fue un punto de partida que marcaría el devenir de la historia política del país; no obstante, como se menciona, más que un punto de inicio *ex nihilo* fue un acontecimiento enraizado en procesos políticos anteriores, los cuales demuestran la existencia de una lucha armada de características guerrilleras anterior a las FARC-EP. De esta forma, las propias circunstancias históricas permitieron la cohesión de la nueva guerrilla, que adoptó los ideales de la lucha por la tierra y algunas bases ideológicas del comunismo de la época con el fin de buscar la eliminación del orden político existente. Si bien, es impreciso referirse a una ideología característica de las FARC-EP, lo que sí es evidente es que su objetivo principal siempre fue de carácter político: la toma armada del poder del Estado.

Luego de confrontaciones donde las Fuerzas Militares ejercían la ofensiva sin llegar a alcanzar los grados de eficacia y efectividad necesarios, las FARC experimentaron un fortalecimiento militar decisivo, el cual garantizó su permanencia a través del tiempo. “Sin contar con un voluminoso pie de fuerza, pero diestra en la realización de emboscadas, las guerrillas empezaron a afianzar su injerencia en distintas regiones del país y su capacidad de control territorial se amplió paulatinamente” (Ugarriza & Pabón, 2017, p. 91). Esta representó la táctica militar predominante, potencializada gracias al óptimo aprovechamiento de los factores geográficos asociados a la selva y las sabanas, así como en virtud de la destreza para movilizarse de forma más eficiente a través de sus embarullados intersticios.

Posteriormente se llevarían a cabo regularmente conferencias guerrilleras, donde se hacían balances del estado del grupo armado y se estipulaban las líneas estratégicas que guiarían la forma de confrontación bélica. En tres de estas se evidencia el aumento de su capacidad militar: en la cuarta conferencia, realizada en 1971, la guerrilla contaba con alrededor de 780 hombres, por lo que se definió una estrategia de expansión en frentes que abarcaría distintas regiones del país; en la quinta, realizada en 1974, ya existían cuatro frentes y se planeaba la creación del quinto (Antioquia) y sexto (Valle del Cauca); en la sexta, realizada en 1978, sumaban 1.000 hombres y buscaban la capacitación de un *ejército pequeño*, así como se propusieron lograr un frente por departamento (Vélez, 2001, pp. 158-161).

Por consiguiente, ocupar los territorios no solo resultaba un medio para la guerra sino también un fin bélico adecuado a la estrategia de frentes, de forma que se transitó de una guerra de guerrillas al consecuente control y regulación de la vida pública de las poblaciones (Domínguez, 2011). En algunas regiones el Estado sufre una dinámica de desplazamiento como entidad política y agente regulador de la sociedad, mientras que, en otras, dada la incapacidad para cimentar la institucionalidad necesaria en los territorios, la guerrilla no enfrentó un rival capaz de disputarle su estrategia militar. La expansión fue acelerada a tal grado que para 1982 ya existían 17 frentes, y para 1986 había 39 frentes en 25 de los 32 departamentos, un panorama crítico para el Estado (Domínguez, 2011, p. 93).

## **1.2 De la imposibilidad de la derrota militar a la frustración de una alternativa pacífica para la terminación del conflicto: 1982-1986**

Luego de Gobiernos beligerantes en mayor o menor grado, y de que la opción de la victoria militar se percibiera como el único camino para acabar con el conflicto armado, el tema de la paz se convirtió en una posibilidad sensible para una parte de la sociedad colombiana golpeada por la guerra. “La campaña electoral con la que se lanzó Belisario Betancur tras el desgaste del gobierno beligerante de su predecesor hizo énfasis en dos problemáticas que, desde su óptica, eran apremiantes: la pobreza y el conflicto armado” (Padilla, 2017, p. 88). Una vez elegido como Presidente realizó un viraje en la agenda gubernamental para atender

ambas cuestiones: hizo formal la apertura del Gobierno a la negociación con las guerrillas y afirmó su compromiso con las reformas sociales que se demandaran.

Fue así como por primera vez se propuso una salida pacífica al conflicto, que involucró el diseño de una estrategia política para buscar el fortalecimiento de la estructura institucional que permitiera llevar a cabo las tareas de negociación. A través de la Comisión de Paz se encargó “dialogar con los diversos sectores sociales sin restricción alguna, y plantear escenarios al gobierno relacionados con el gasto público, la justicia, la seguridad, el desarrollo de las regiones marginadas, entre otros” (Padilla, 2017, p. 90). Si bien, la Comisión de Paz ya funcionaba en el gobierno anterior, tuvo un cambio de enfoque sustancial, así como sufrió una ampliación en términos de recursos, económicos y humanos, para sus funciones.

Por otra parte, a través de la Ley 35 de 1982 se buscó otorgar una amnistía general para los grupos guerrilleros con quienes se establecieran acuerdos. En esta se afirmaba que se entendía “por delitos políticos los tipificados en el Código Penal como rebelión, sedición o asonada, y los conexos con ellos por haber sido cometidos para facilitarlos, procurarlos, consumarlos u ocultarlos” (Ley 35 de 1982, art. 2). Por lo que se concibió un marco amplio para integrar los delitos más sustantivos cometidos en el marco de la confrontación, así como excluyendo otros. No obstante, en su tramitación legislativa se enfrentaron dificultades producto de una férrea oposición, lo que de manera progresiva degradó sus propósitos y generó vacíos que terminaron en múltiples ambigüedades y estipulaciones escuetas.

Una vez se iniciaron los diálogos con las diferentes guerrillas, incluido el M-19, rápidamente las disconformidades saltaron del ámbito legislativo a la opinión pública. Se generó un clima de oposición y deslegitimación creciente del Gobierno, lo que se vio reflejado en la renuncia de algunos funcionarios importantes, como el Ministro de Defensa, y el asesinato del Ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla (Padilla, 2017, p. 91). Fue así como, “los problemas de información, de orden público y descontentos políticos se instalarían en los años posteriores del gobierno socavando no ya el proceso de paz solamente, sino también la institucionalidad

misma del país” (Padilla, 2017, p. 91). Lo que se vio acompañado de un recrudescimiento de la violencia, crisis económica y mayor influjo del narcotráfico.

El Gobierno y las FARC-EP emprendieron sus negociaciones al margen de las que se realizaban con otras guerrillas, entre las demandas exigidas por el grupo armado se encontraban principalmente: en primer lugar, que los diálogos se llevaran a cabo en zonas controladas por las FARC-EP y donde no hubiera presencia del Ejército; en segunda medida, se propuso que la guerrilla pasara a convertirse en parte de la sociedad civil a través de movimientos agrarios; en tercer lugar, que las Fuerzas Militares también suscribieran los compromisos a los que se llegara; y, en última medida, que el Gobierno pusiera en marcha una reforma agraria en la que se aplicaran mayores impuestos a los latifundistas a fin de indemnizar a las víctimas del conflicto, así como de garantizar el acceso a la tierra (Padilla, 2017, p. 94).

Finalmente, “se firmaron en La Uribe, municipio de Mesetas, departamento del Meta, los Acuerdos de la Uribe. Con estos acuerdos, se pactó un conjunto de compromisos entre las partes, en los que se destacó el surgimiento de un movimiento de oposición” (Mora, 2016, p. 29). Según lo acordado, se siguió un cese bilateral a las hostilidades, así como el Gobierno adquirió el compromiso de realizar una serie de reformas con el fin de llevar a cabo una ampliación sustancial de la participación democrática de otros sectores políticos, lo que se realizaría a la par de una nueva propuesta de reforma agraria que satisficiera las demandas sociales que encarnaba el grupo guerrillero (Mora, 2016, p. 29). De esta manera, se inició una transición gradual de las armas hacia el movimiento político Unión Patriótica (UP).

“La UP se constituyó en un movimiento amplio de convergencia democrática alimentado de las más variadas fuerzas nacionales y regionales de izquierda, liberales, conservadores y sectores cívicos, que buscaban un cambio en las prácticas políticas del país” (Mora, 2016, p. 29). Esto ocasionó que rápidamente obtuviera un masivo apoyo popular y la fuerza electoral suficiente para hacerse de varios escaños en el Congreso, Asambleas y Alcaldías. Con el surgimiento de esta fuerza política se asestó un golpe al establecimiento político de entonces –ocupado por los partidos políticos tradicionales–, pues “la UP subvertía el orden que el

establecimiento había impuesto durante tantos años y hacía prever que prontamente iba a ostentar el poder político en todo el territorio” (Mora, 2016, p. 30).

Si bien, existe aún una fuerte discusión en torno a si las FARC-EP en realidad consideraron a la UP como una opción factible de transición hacia la actividad política sin armas, lo cierto es que el genocidio cometido contra sus integrantes representó una de las épocas más violentas de la historia republicana. Fue así como, mientras no se había realizado la desmovilización total de la guerrilla, “el sueño de la UP pronto se vio trastocado a causa del fin de los diálogos de paz. Este proceso [...] estuvo mediado por un sinnúmero de obstáculos que pronto darían fin a los Acuerdos de Cese al Fuego, Tregua y Paz inicialmente pactados” (Mora, 2016, p. 31). Lo cual produjo dos situaciones: una parte de las FARC-EP en armas que retoma el conflicto, y otra que permanece expuesta al asesinato y la persecución.

No obstante, cabe tener en cuenta que a partir de su misma constitución la UP “fue sometida a toda clase de hostigamientos y atentados. En 1984, se presentaron los primeros asesinatos y “desapariciones” forzadas. Tras las agresiones se percibía la actuación de agentes estatales o de integrantes de grupos paramilitares” (Cepeda, 2006, p. 102). Por lo que hubo un cambio de grado más que de orden, que fue minando la confianza de las partes e incrementando la vulnerabilidad del apenas naciente movimiento político. Con la diseminación de un discurso violento que encontró el apoyo de una parte de la sociedad, sumado a la politización de las Fuerzas Militares y a la imposibilidad de controlar su asociación con el paramilitarismo, se propiciaron las condiciones para acometer el exterminio.

Los miembros del movimiento fueron prontamente estigmatizados y perseguidos, “pues al ser acusados abiertamente de ser portavoces de la insurgencia armada, los organismos estatales no les brindaron ninguna protección efectiva. Así comenzó un proceso de exterminio que se ha prolongado por más de 20 años” (Cepeda, 2006, p. 102). “Con la disculpa de combatir a la guerrilla, los escuadrones de la muerte iniciaron la tarea de exterminio con una ola de crímenes selectivos contra senadores, representantes, concejales” (Mora, 2016, p. 32). Sin lugar a dudas, los victimarios lograron erradicar de la escena pública al movimiento

político, la desconfianza en todo intento de diálogo que fuese emprendido, así como someter a la confrontación bélica como la salida necesaria y válida del conflicto.

### **1.3 Fortalecimiento institucional para facilitar las negociaciones de paz y opciones de desmovilización voluntaria: 1986-1998**

Aunque en el Gobierno posterior a Betancur se logró la paz con varias de las guerrillas activas en ese momento –entre las más importantes el M-19 (acontecimiento político con el que se daría lugar a la renovación de la constitución política de Colombia en 1991)–, el conflicto armado con las FARC-EP persistiría por muchos años más. No cabe duda que lo ocurrido con la UP determinó en gran medida que esto fuese así, pues la desconfianza hacia el Estado se había radicalizado, así como se veía cada vez más necesaria la lucha militar. Ante esta situación, y dada la concentración del Gobierno en el proceso que se gestaba entonces, se optó por fortalecer la institucionalidad necesaria para fomentar los intentos de negociación y permitir la desmovilización voluntaria de los armados.

Esta estrategia contribuyó a disminuir la polarización social que rodeaba las negociaciones, de tal forma que se transita de identificar al Gobierno en particular como el responsable de la totalidad de las decisiones, a concebir una necesidad social en torno a brindar garantías para los desmovilizados. Sus implicaciones llegaron a repercutir en cada Gobierno siguiente al de Virgilio Barco, pues una vez en marcha la estructura institucional para cumplir con dicho propósito se transformó *de facto* en una política de Estado. “Para ello se impulsó el programa DRI y se creó la Consejería de Reconciliación, Normalización y Rehabilitación. El propósito del Plan de Rehabilitación Nacional se formula para las zonas de mayor pobreza y conflicto. Su propósito: quitarle base social a la guerrilla” (López, 1999, p. 250).

Con dicha política “se buscó aislar a la guerrilla de toda discusión sobre las reformas, quitarle protagonismo, rebajar su perfil político. Al adelantar unilateralmente su programa de cambio, el gobierno pretendía simultáneamente recuperar legitimidad para el régimen” (Bejarano, 1990, p. 11). Claro está que esta política no fue *sui generis* dentro del entramado de formas como los diferentes Gobiernos buscaron enfrentar la situación de conflicto armado, empero, al brindar

el anclaje institucional con el que no se había contado suficientemente logró su supervivencia y éxito en aspectos clave. Por otra parte, también se dio un golpe de autoridad a fin de contener la masiva aprobación que había alcanzado el M-19, llegando a posicionar la percepción de un Gobierno comprometido con el cambio.

En el Gobierno de Cesar Gaviria se logró hacer efectivos los acuerdos de paz con esta guerrilla, así como se brindaron mayores garantías en lo que refiere a la seguridad de quienes dejaron las armas. Este modelo fue propuesto a las FARC-EP y al ELN para retomar las negociaciones, lo que estuvo apoyado en la acción militar agreste contra ambos grupos a fin de ganar peso en las demandas que se exigían (López, 1999, p. 253). Al mismo tiempo se empezó a manejar un discurso en torno a la necesidad de “integralidad” en las acciones que buscaran dar cabida a los grupos guerrilleros en la vida civil, por lo que se ampliaba el diafragma para incluir reformas sociales que fomentaran la inclusión de sectores vulnerables.

No obstante, como ha sido documentado, esto contrastaba con lo que se planteó en las negociaciones con las FARC-EP, pues el Gobierno “quería distinguir entre la solución del conflicto armado y la discusión de los grandes problemas nacionales con la guerrilla” (Chernick, 1996, p. 6). Perspectiva que vino a exacerbar las diferencias con el grupo armado, que más que interés en una desmovilización en el corto plazo, expresaba interés en una discusión profunda acerca de las problemáticas nacionales (Chernick, 1996, p. 6). No cabe duda que esta negación por parte del Gobierno fue la carta de fracaso de las negociaciones, pues se encontraron dos posiciones opuestas sin posibilidad de alcanzar los consensos que son necesarios, y que finalmente propiciarían la persistencia del conflicto armado.

Uno de los principales obstáculos para la firma de la paz a través de los diferentes Gobiernos fue, con certeza, la ausencia de un compromiso serio para llevar a cabo reformas sociales tales como la reforma agraria<sup>2</sup>. Esta fue evadida a

---

<sup>2</sup> Los verdaderamente endebles resultados en la atención del problema agrario se expresan en que “el aporte de las reformas agrarias consistió en la adjudicación de 1'607.543 hectáreas, entre 1961 y 2006, de las cuales el 86,43% correspondió al período 1982–2002” (Walsh, Sánchez-Garzoli & Salinas, 2008, p. 24). Esto en un contexto de extrema desigualdad en la tenencia de la tierra, que se expresó en que en 1992 el 67% de los propietarios (2,3 millones de personas) poseía cada uno de

través de todos los medios posibles, de tal forma que resultaba como un asunto insoslayable que tarde o temprano terminaba minando las intenciones de paz. El Gobierno de Gaviria fue la más clara expresión de esta problemática, que, si bien no se puede asignar únicamente a una cuestión de voluntad política, estaba altamente influida por esta. Asimismo, debido a la existencia de fuerzas políticas que se apuntalaban en un sector de la sociedad para oponerse a cualquier pretensión de cambio en el acceso, tenencia y explotación productiva de la tierra.

Con la elección de Ernesto Samper se continuó con el camino de fortalecimiento institucional para promover las desmovilizaciones voluntarias y las posibilidades de paz. En el esquema institucional se realizan modificaciones a la Consejería de Paz, la cual pasa a llamarse Alto Comisionado para la Paz, que adquiere funciones similares a las relacionadas con la búsqueda de una posible nueva negociación con la guerrilla (López, 1999, p. 256). No obstante, con la agudización del contexto de conflicto, la discusión en torno a la extradición de los narcotraficantes, así como con los escándalos de corrupción al interior del Gobierno (entre los más reconocidos el denominado “Proceso 8.000”, donde se acusaba al Gobierno de recibir financiación ilegal), se dificultó el acercamiento entre las partes.

Lo que fue utilizado por las FARC-EP “para dilatar cualquier posibilidad de diálogo con el gobierno. La declaratoria del Estado de Conmoción Interior es síntoma de la puesta en entredicho del modelo de paz propuesto en sus inicios por el gobierno de Samper” (López, 1999, p. 256). A pesar de ello se promovieron acciones para facultar al Gobierno en las negociaciones, a través de la ley 418 de 1997 se “le dio facultades especiales al Gobierno Nacional para realizar negociaciones de paz con los GAI<sup>3</sup> y para otorgar beneficios jurídicos por hechos constitutivos de delitos políticos a miembros de estas organizaciones” (Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES], 2008, p. 4). Esta Ley tuvo cambios y adaptaciones, trasladándose a la Ley 448 de 1999 y a la 782 de 2002.

---

ellos una explotación menor de cinco hectáreas, es decir, sólo el 3% de la superficie. Por el contrario, 2.055 latifundistas, dueños de fincas superiores a 2.000 hectáreas (el 0,06% de todos los propietarios del país), acaparaban el 51,5% de la superficie agrícola (Segrelles, 2018, p. 413).

<sup>3</sup> Abreviatura para referirse a Grupos Armados Ilegales.

Ahora bien, aunque teniendo como fundamento dicha finalidad, en su momento las leyes establecidas eran las encargadas de brindar otras herramientas al Estado para mitigar las consecuencias directas de la confrontación armada con programas sociales y garantías para aquellas personas que desistieran de las lógicas armadas y se acogieran a la reintegración a la vida civil. Por lo que con esta se refirió al “proceso a través del cual los desmovilizados adquieren un estatus civil y consiguen un empleo e ingreso económico de manera sostenible. La reintegración se lleva a cabo primordialmente a nivel local, constituye una responsabilidad nacional [...] complementada con apoyo internacional” (CONPES, 2008, p. 7).

De esta manera, a través de las instituciones gubernamentales se pretendió auspiciar procesos de desmovilización que se sostuvieran en el tiempo, optando por una alternativa diferente a la acción bélica para afrontar la situación de conflicto armado. Por ende, se tomaron decisiones que partieron de las leyes anteriormente mencionadas, así como de otros programas y políticas específicas que trataron de brindar las garantías necesarias para quienes decidieran dejar las armas. Aunque dimensionar el éxito o fracaso de la desmovilización voluntaria es ajeno al propósito perseguido, es claro que esta opción se vino a instaurar en la agenda política de los Gobiernos, que, con políticas de negociación o sin ellas, trataron de fortalecerlas.

Desde otro ángulo, el narcotráfico se consolidó como una de las grandes problemáticas nacionales, poniéndose de relieve su importancia dentro de la economía y la agenda gubernamental. Fue así como “a la acción de la guerrilla se sumaron la de las autodefensas y la acción mancomunada de los narcotraficantes y paramilitares” (López, 1999, p. 251); lo que produjo que el Gobierno se viera enfrentado a formas de violencia que, aunque ya habían existido en otros momentos históricos, se encontraban consolidadas por la debilidad estatal mostrada en los últimos años. Si bien es cierto que el narcotráfico no surge durante este período<sup>4</sup>,

---

<sup>4</sup> Como lo registra Sáenz (1996) la siembra y consumo de coca en Colombia durante la primera mitad del Siglo XX se hacía principalmente por parte de nativos y mestizos de la zona andina, por lo que, producto de este arraigo cultural, se enfrentaron fuertes dificultades a la hora de regular su producción. Posteriormente, con la participación de actores con fines ilegales, de forma paulatina la transformación de la hoja de coca en cocaína alcanzó la escala suficiente para exportar el producto

los narcotraficantes alcanzaron un nivel de poder económico, político y militar lo suficiente como para obligar al Estado a replegarse en varias zonas estratégicas.

En lo que respecta específicamente a las FARC-EP, el narcotráfico se apuntaló como una de las principales fuentes de financiamiento. No obstante, la forma como se llevó a cabo la articulación con el negocio ilegal fue distinta: no participaron en la venta de estupefacientes, entendiendo por ésta el traslado de la cocaína a sus mercados en Europa y Estados Unidos (Ortiz, 2000, p. 11). Esto es, no funcionaron como grupo narcotraficante en *strictu sensu*, cuyo propósito principal era la comercialización de la cocaína. Por el contrario, funcionaron como un poder paraestatal en las zonas de producción de la droga, proporcionando a los campesinos y traficantes involucrados en el negocio servicios básicos como el ejercicio de la justicia, el mantenimiento del orden y la seguridad (Ortiz, 2000, p. 11).

Así entonces, gracias a la posición que ocupaban en los territorios, y en consecuencia a su control territorial, mediante impuestos y cobros unilaterales obtenían un porcentaje de las ganancias alcanzadas por los productores y comercializadores. Esta dinámica resultaba así lo “suficientemente importante como para que la guerrilla asigne en torno a un 20 por 100 de sus efectivos a tareas de protección en las áreas de cultivo y producción de estupefacientes” (Ortiz, 2000, p. 11). Ciertamente, la protección de estas zonas se convirtió también en una de las ocupaciones implícitas de la guerrilla, lo que de una u otra forma habría de transformar los objetivos políticos que se perseguían: se desechaban de forma práctica las ideologías añejas y se transitaba hacia el negocio y el mercado ilegal.

El cambio identitario que se produjo no fue menor, las ideas adquirieron un peso cada vez más irrelevante y la realidad encaminaba a las FARC-EP a considerarse como un agente capaz de administrar y regular de la vida social de forma más eficaz que el Estado: una alternativa de gobierno (Ortiz, 2000). De esta forma, lo que podría considerarse como un “nacionalismo vetusto” vino a ser desechado del discurso político manejado por las FARC-EP. Al igual que sucedió

---

hacia Estados Unidos. Así, para 1965 los narcotraficantes colombianos refinaban y surtían la totalidad de la cocaína que distribuían los cubanos en este país (pp. 65-89).

con otras guerrillas, para Ortiz (2000) al producirse un cambio en la naturaleza de la competencia con el Estado, se apostó por presentarse ante la sociedad como un poder “paraestatal” capaz de proveer los servicios sociales fundamentales (p. 7).

#### **1.4 Lecciones acumuladas y un nuevo fracaso por la paz: 1998-2002**

Darles un lugar especial a las negociaciones de paz llevadas a cabo por el Gobierno de Andrés Pastrana resulta pertinente por varios motivos. En primer lugar, debido a que se propone una estrategia de gobierno para internacionalizar las negociaciones, incluyéndose una agenda diplomática por varios países a fin de obtener su apoyo político; en segunda medida, debido a que implicaron un alcance serio de los acuerdos que parcialmente se lograron, aunque sin un consenso alrededor de puntos fundamentales de discrepancia; y, en tercer lugar, debido a que después de cuatro Gobiernos que vieron en la paz una posibilidad real, con su fracaso propiciaron la frustración social que llevó a la elección de un Gobierno que nuevamente renunciaría a esta alternativa como forma de finalizar el conflicto.

Frente a la primera cuestión, si bien es cierto que en Gobiernos anteriores ya se había hecho esfuerzos por incorporar actores internacionales como observadores o veedores de los diálogos y acuerdos<sup>5</sup>, durante el Gobierno de Pastrana el rol desempeñado por estos dependió de una agenda diplomática explícita. Fue así como se marcó una ruptura con las anteriores políticas de paz que no consideraban suficientemente la dimensión internacional, replicándose una plataforma llamada “Grupo de Países Amigos”, basada en los procesos de paz de Guatemala y El Salvador (Fisas, 2010, citado por Barreto, 2014, pp. 224-225). En

---

<sup>5</sup> Entre los más relevantes que en el Gobierno de Gaviria se le atribuyera la responsabilidad a la Internacional Socialista de verificar la entrega de armas del M-19, que se decidiera negociar con la guerrilla Simón Bolívar en Caracas (Venezuela) y en Tlaxcala (México), así como que en el marco de los acuerdos de paz con el EPL y la Quintín Lame se permitiera la verificación internacional por parte del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), Países Bajos y una comisión del Consejo Mundial de Pueblos Indígenas; y que, en el Gobierno de Samper, se promoviera sin éxito la participación de Naciones Unidas como garante –aunque ello terminó dando cabida a que se dispusiera una oficina permanente del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, por lo que sus esfuerzos no fueron totalmente frustrados– (Barreto, 2014, pp. 224-225).

este caso compuesta por cinco países europeos y cuatro americanos, así como por un delegado del Secretario de Naciones Unidas (Barreto, 2014, pp. 227-228).

Inicialmente se limitaron a ser facilitadores (tareas sin relevancia de transmisión de información y acercamientos preliminares), por lo que no tuvieron la capacidad de influenciar a las contrapartes, quienes veían su presencia más como un instrumento de reconocimiento que como un entorno activo en las negociaciones (Barreto, 2014, p. 228). Aunado a ello, “la naturaleza heterogénea [...] y su elevado número de miembros condujeron a que se volviera poco manejable y proyectara una imagen de poca coordinación, e incluso de confusión” (Barreto, 2014, p. 229). Cuando se propusieron trascender estas dificultades encontraron la actitud reacia de los negociadores, por lo que, sumado a las desconfianzas e incertidumbres ya existentes entre estos, se concluyó inevitablemente en el fracaso escandaloso.

Frente a Estados Unidos, quien no hizo parte de esta plataforma, se promovió bilateralmente lo que se denominó como el Plan Colombia. Este consistió en “una estrategia integral de cooperación bilateral, cuyo objetivo general es combatir las drogas ilícitas y el crimen organizado, para así contribuir a la reactivación económica y la consecución de la paz en Colombia” (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2006, p. 10). Aunque su propósito general se basó en un principio de responsabilidad compartida sobre el problema del narcotráfico, es claro que su enfoque estuvo centrado en la eliminación de las condiciones que fomentan la oferta y no la demanda de drogas ilícitas, lo que conllevó a que su planificación y proyección se encaminara a la modernización del Estado y las Fuerzas Militares.

Entre sus objetivos principales se encontraba la reducción en un 50% del cultivo de narcóticos en Colombia, la modernización del sector de seguridad y defensa, el fortalecimiento de la capacidad de las Fuerzas Militares, el mejoramiento de las condiciones económicas en las zonas de producción, de desarrollo alternativo y del acceso al sistema de justicia (DNP, 2006, p. 11). Estos se caracterizaron entonces por la transversalidad mediante la cual se buscó llevar a cabo una lucha frontal contra los diferentes actores implicados en la economía del narcotráfico (desde las comunidades cultivadoras hasta las esferas más altas de autoridad). Con

el Plan Colombia se puso de relieve que el Gobierno manejaba un doble rasero: por un lado, el de la negociación pacífica y, por otro, el de la confrontación bélica.

Las FARC-EP también experimentaron un desarrollo militar relacionado con su cambio ideológico, ya en años anteriores se había producido una ruptura entre el grupo armado y el Partido Comunista, lo que llevó a una creciente autonomía en las demandas políticas y en las exigencias durante las negociaciones. Asimismo, a una creciente diversificación de las estrategias para lograr el control de los territorios, principalmente zonas de cultivos ilícitos –a fin de utilizarlos no solo como espacios de movilización sino como bases de operaciones–. Buscaban “el apoyo o la neutralidad de la población, intercambiando con cierta estabilidad algunos bienes sociales [...] (respaldo a posesiones y cultivos de coca, seguridad, justicia, etc., a cambio de colaboración o silencio frente a los enemigos)” (Aguilera, 2010, p. 116).

Por otra parte, también cabe considerar que el grupo armado se encontraba en una situación mucho más madura, “la expansión geográfica y el crecimiento militar de las FARC, se hicieron evidentes en la segunda mitad de los noventa –al intentar incluso pasar a la guerra de movimientos–” (Aguilera, 2010, p. 116). Por lo que, para aquel momento, “de once frentes de guerra y mil hombres en armas en 1980 han pasado a 66 frentes y cerca de 17.000 hombres” (Leguízamo, 2002, p. 3). Lo cual brindó la suficiente capacidad a las FARC-EP para plantearse ante el Gobierno como un contendiente en igualdad de condiciones, con el peso necesario para que las demandas exigidas previo inicio de los diálogos de paz fuesen ya atendidas como precondiciones para que estos pudiesen siquiera continuar.

Expresión de ello que las negociaciones de paz comenzaran sin un previo acuerdo de cese a las hostilidades –como se había hecho en ocasiones anteriores–. Además, que se concediera a la guerrilla un área de 42.000 km al sur del país (en el municipio de San Vicente del Caguán) donde no habría presencia de la Fuerza Pública, lo que fue conocido como “zona de distensión” o “despeje” (Ospina, 2002, p. 72). Con este paso se buscaba el afianzamiento de las intenciones de paz de ambas partes, aunque evidenciando una debilidad inicial ya otorgada por el Gobierno, el cual no logró posicionarse en sus demandas y lentamente fue

perdiendo su capacidad negociadora –Debido no solo a la pérdida de autoridad en la zona, sino a la caída de su principal negociador, el canciller Álvaro Leyva–.

Por otro lado, “en ningún momento se hizo un esfuerzo por entender a las FARC, a sus jefes –Marulanda en especial–, para conocer su lógica, sus propósitos verdaderos, sus fortalezas y sus debilidades” (Ospina, 2002, p. 73). Por tanto, se manejó más bien una retórica hacia afuera con la que se buscó poner en el centro del debate público una imagen positiva de las negociaciones, contrastante con la ausencia de un compromiso con temas que involucraran no solo las condiciones necesarias para la desmovilización del grupo armado, sino también las grandes reformas sociales que este buscaba. Ello condujo por un camino de incertidumbre que terminó degradando las posibilidades de éxito, así como creando las condiciones para que ambos actores continuaran inmersos en la beligerancia.

Entre las causas que provocaron el rompimiento final de las negociaciones se encuentran “el poco avance en las temáticas de la agenda; el progresivo desmonte del apoyo político y gremial al Presidente Pastrana; el comportamiento de las FARC en la zona de distensión; [...] el secuestro del exministro de desarrollo Fernando Araujo” (Aguilera, 2010, p. 130). Un cúmulo de obstáculos que evidencian la inexistencia de un proceso sólido de negociación, corroído desde su interior por actuaciones contrarias a cualquier propósito de paz. Esto ocasionó que el Gobierno rápidamente perdiera el apoyo popular incluso de los sectores más afines, y que las FARC-EP cimentaran las bases para una nunca reparable deslegitimación social.

Posteriormente se presentó un proceso de agudización del conflicto, que se expresa en que “después de la ruptura de los diálogos las FARC elevaron su nivel ofensivo pasando de dos a siete acciones diarias; asimismo incrementaron los sabotajes y las acciones terroristas en las ciudades” (Aguilera, 2010, p. 132). Fue así como buscaron aprovecharse de las ventajas concedidas por el Gobierno en la zona de distensión, generando un ambiente generalizado de violencia a través del cual posicionarse para obtener el control de los territorios. Con esto se terminó de provocar una ruptura completa en la soberanía estatal, que ya no solo se reducía al monopolio de la coacción, sino que implicaba un repliegue de la institucionalidad.

Después del estrepitoso fracaso “para muchos quedó claro que una solución negociada con el principal grupo guerrillero, las FARC, tenía probabilidades remotas de concretarse en un futuro próximo” (Rettberg, 2006, p. 27). Lo que produjo las circunstancias favorables para que, desde otros sectores políticos, se promovieran discursos dirigidos a la necesidad de una “mano implacable” contra los grupos armados; lo cual, directa o indirectamente, tuvo un asidero popular de dimensiones insospechadas, dando cabida a una gramática social y a una forma de concebir el conflicto armado que propendería por la solución armada como la única aceptable. Ambas cuestiones, descontento social frente a las negociaciones y un discurso de “mano dura”, auspiciarían así una nueva etapa en el conflicto con las FARC-EP.

### **1.5 Seguridad Democrática y declive de las FARC-EP: 2002-2010**

La elección de Álvaro Uribe fue disruptiva en muchos sentidos, implicó la llegada de un sector “ajeno” a los partidos tradicionales Liberal y Conservador, así como la finalización –al menos frente a las FARC-EP– de las intenciones de paz negociada. En un contexto de incremento de la violencia, la necesidad de un Gobierno que enfrentara por todos los medios a la guerrilla se hizo inaplazable, lo que aunado al carisma y a su imagen positiva dentro de gran parte de la sociedad, le brindó las posibilidades para promover un discurso belicista que llegaría a instaurarse de forma reaccionaria. “Así, se descarta cualquier política de aproximación con los grupos guerrilleros, al promoverse una política de confrontación directa, legitimada por una sociedad como la colombiana, escéptica y desafecta” (Ríos, 2015, párr. 2).

Si bien en otros momentos históricos ya se habían producido políticas belicistas en este sentido, sobre todo posterior al fracaso de las negociaciones – Ríos (2015) identifica la guerra contra los narcotraficantes en Virgilio Barco y la guerra integral de César Gaviria (párr. 3)–, las características de la política del Gobierno Uribe para enfrentar el conflicto presentaron cualidades distintas. Esta se ve influida por “una afectación al orden geopolítico mundial, como consecuencia de los atentados del 11-S y la llegada a la presidencia estadounidense del republicano George W. Bush, máximo exponente del “realismo preventivo” y de la seguridad

como elemento nuclear del código geopolítico” (Ríos, 2015, párr. 4). Lo que pondría en la política internacional nuevas nociones de terrorismo y seguridad nacional.

Esta última, como fin “y como derecho va a resultar la depositaria de toda la construcción del andamiaje institucional y de (re)construcción del Estado en Colombia, tanto desde la lógica uribista de “primero seguridad, después libertad”, como desde el apoyo proveniente de Estados Unidos” (Ríos, 2015, párr. 5). Se inició entonces una reingeniería institucional que dio preeminencia a la seguridad sobre las demás áreas sociales, económicas y políticas manejadas por el Estado. Corolario de ello que se desplegara un proceso de acoplamiento entre la política internacional y la política interna –tal como sucedió en otros momentos históricos–, que culmina en la política de Seguridad Democrática como bandera del Gobierno.

Fue así como, aunque “se presenta como complementaria del Plan Colombia, en realidad este último termina diluyéndose en la Política de Seguridad Democrática” (Quintanar & Von Oertel, 2010, p. 4). Por ende, el Gobierno adquiere compromisos para potencializar los objetivos que perseguía el Plan Colombia<sup>6</sup>, sumergiéndolos en las líneas de acción de su política de seguridad y promoviendo una fuerte integración entre las Fuerzas Militares y la ciudadanía a fin de contrarrestar el dominio territorial de las FARC-EP. De tal forma que se logra la confluencia política necesaria para auspiciar una supuesta “cruzada” común contra el terrorismo, “al que Uribe promete derrotar actuando con absoluta determinación con la colaboración de la Fuerza Pública” (Quintanar & Von Oertel, 2010, p. 4).

Con esto se impuso un “modelo guerrillero y presentó a las FARC como un grupo terrorista narcotraficante, con la intención de que los fondos dados por Estados Unidos para el Plan Colombia pudieran ser destinados a la lucha antidrogas y el combate a la insurgencia” (Carvajal, 2018, p. 125). Este cambio de paradigma trajo consigo la homogeneización discursiva sobre el conflicto armado (actores,

---

<sup>6</sup> Apoyó con toda la capacidad gubernamental el antes mencionado “proceso de modernización de las Fuerzas Armadas, especialmente en lo que respecta a Fuerza Aérea; capacidad de intervención en enclaves de cultivo ilícito, capacidad operativa nocturna, unificación del sistema de comunicaciones e implementación creciente de inteligencia técnica en las operaciones” (Díaz, 2002, citado por Ríos, 2015, p. 71).

financiación, victimización, etc.), ignorando deliberadamente el *status* político de las guerrillas y agrupándolas como agentes terroristas y narcotraficantes que buscaban únicamente la desestabilización del país. Asimismo, cualquier ventana de negociación fue cerrada si no existía como precondition la rendición total del grupo armado, lo que situó a la derrota militar como única posibilidad realmente viable.

Con este viraje gubernamental la guerra llegó a niveles críticos dentro de la confrontación histórica entre ambos actores. “Lo que era antes un empate militar es actualmente un balance negativo en los aspectos tácticos y estratégicos para las FARC. Como nunca antes la Fuerza Pública retomó y mantuvo la iniciativa militar contra esta organización guerrillera<sup>7</sup>” (Vásquez, 2010, p. 8). Las FARC-EP se vieron sometidas a una persecución sin precedentes que fue degradando su capacidad bélica y el control territorial, así como apuntalando un masivo apoyo popular a Uribe. Esto, sin duda, “aunque se tradujo en importantes éxitos militares, igualmente, va a dejar consigo importantes costos humanos, a tenor del incremento desproporcionado de combates, acciones bélicas y violencia” (Ríos, 2015, párr. 11).

Por su parte, las FARC-EP “durante este período buscaron con los reiterados ataques el reconocimiento de su influencia en la gestión local del país. Al constituirse como poder de *facto* en estos municipios” (Echandía & Bechara, 2006, p. 34). Dada la incapacidad de expansión hacia nuevas zonas, así como debido al sofocamiento provocado por la intensidad de las acciones de las Fuerzas Militares, la guerrilla entró en una dinámica de defensa de los territorios bajo su poder. Así entonces, resultó necesario “limitar sus propósitos de copar corredores estratégicos, recurriendo principalmente al minado de sus vías de acceso. La iniciativa armada de la insurgencia, más que expresarse en acciones de grandes proporciones, tiene como fin exasperar a la Fuerza Pública” (Echandía & Bechara, 2006, p. 37).

La guerrilla se vio obligada, por ende, a reducir su margen de maniobra bélico, que “se caracteriza cada vez más por la realización de acciones intermitentes

---

<sup>7</sup> Para entonces los resultados del Plan Colombia ya eran más que palmarios, además de una gran renovación tecnológica, la inversión militar estadounidense provocó un aumento exponencial de efectivos entre las Fuerzas Militares, que pasaron de 152.000 en el año 2000 a más de 250.000 en el segundo período del Gobierno de Uribe (Taborda & Riccardi, 2019, p. 114).

a través de pequeñas unidades que utilizan la táctica de golpear y correr, buscando reducir al máximo las bajas y los costos de operación” (Echandía & Bechara, 2006, p. 37). Diferentes historiadores acuerdan que la estrategia de respuesta del grupo armado consistió en “un repliegue, dentro de una política de conservación de fuerzas, eludiendo la confrontación con las Fuerzas Armadas y acudiendo a acciones de sabotaje, terrorismo y hostigamientos” (Vargas, 2004, p. 90). Esto debido a que se había visto sensiblemente golpeada en términos tácticos y de bajas humanas, por lo que llegaba a exponerse al fracaso en la confrontación bélica.

Para el final del Gobierno Uribe era evidente que la guerrilla había entrado en una dinámica de declive militar, así como contaba con cada vez menor reconocimiento social. La fuerte estrategia comunicativa y propagandística relacionada con los secuestrados en poder de las FARC-EP, así como con las operaciones exitosas de liberación y bombardeo a campamentos en diferentes zonas del país, puso de relieve con suficiente peso la superioridad de las Fuerzas Militares. Además de ello, dada la embestida militar, “habían sido dados de baja varios mandos medios de importancia” (Vargas, 2011, p. 11), por lo que no solo se alcanzaba a afectar la parte baja de la tropa, sino también la estructura jerárquica.

La muerte de algunos de los líderes más destacados de las FARC-EP, entre ellos Víctor Julio Suárez (Mono Jojoy), Pedro Antonio Marín (Manuel Marulanda) y Gustavo Rueda Díaz (Martín Caballero), dejaba al grupo armado con serios problemas de mando (por años se había construido una verticalidad de jerarquías militares e ideológicas que convertían al líder en pilar del propio reconocimiento colectivo). Aunado a ello, las “capturas y deserciones importantes sin duda plantea serios interrogantes acerca de la consistencia anímica y la moral de combate de guerrilleros con una larga trayectoria” (Vargas, 2011, p. 11), lo que ocasionó que el grupo se viera obligado a una renovación militar en un contexto de crecientes desmovilizaciones individuales y de una fuerte intensificación de la guerra.

La guerrilla empezó así a ver definitivamente frustrada cualquier posibilidad de alcanzar el poder político por medios violentos, “la capacidad histórica de las FARC para multiplicarse en frentes, delegar autoridad en guerrilleros con

experiencia, generar las condiciones para cumplir de manera paulatina su plan de guerra para la toma del poder, se vio afectada estructuralmente por la acción del Estado” (Menjura, 2015, p. 101). Esto terminó asestando a las opciones de prosperar hacia formas de lucha armada efectivas más allá de las zonas rurales ocupadas, cuya utilidad estratégica no era otra que ser espacios de explotación de recursos. Bajo este panorama “presume que perdió su pretensión positiva, obligándola a buscar la negociación como única salida” (Menjura, 2015, p. 101).

Si bien, esto no llega a concretarse dada la política del Gobierno, de forma paralela continuó fortaleciendo la institucionalidad para la desmovilización voluntaria. Se buscaba entonces, de forma complementaria a la asfixia militar, brindar un respiro para quienes decidieran abandonar las armas. Debido a ello se creó el Programa de Reincorporación a la Vida Civil (PRVC), cuyo propósito principal “consiste en atender, inicialmente, las desmovilizaciones individuales y posteriormente se suma la desmovilización colectiva, generando mecanismos de atención diferenciales” (Agencia para la Reincorporación y la Normalización, [ARN] s.f, párr. 16). Lo que resultó subsidiario a la política de seguridad, así como dio las herramientas para el acompañamiento a desmovilizados de otros grupos armados.

El Gobierno, con el fin de fortalecer el alcance de los servicios y la atención prestada por el PRVC, promovió los Decretos 128 de 2003, 3043 de 2006 y 395 de 2007. Con el primero se organizó, articuló y reglamentó la oferta de servicios que ofrece el Estado en materia de reincorporación; y, con el segundo, se crea la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración y se ordena la construcción de estrategias asociadas con la reintegración (CONPES, 2008, p. 5). Esta Consejería vendría a ser uno de los pilares del Gobierno para apuntalar las negociaciones de paz que llevaría más adelante con los paramilitares en Santa Fe de Ralito, así como se convertiría en una de las instituciones más relevantes en lo que respecta a la reincorporación colectiva de las FARC-EP a la vida civil en los años posteriores.

El Gobierno alcanzaba en aquel momento índices de aprobación sumamente altos, que, aunado al apoyo de importantes sectores políticos, le permitió realizar un polémico movimiento legislativo a fin de permitir un segundo período presidencial.

Finalmente, con la reelección para un segundo período de gobierno, se continuó con la “consolidación” de la política de Seguridad Democrática, así como se configuró una estrategia sistemática (aunque no oficial) de ejecuciones extrajudiciales (lo que se conoció como “falsos positivos”). Por el lado de la guerrilla, con la degradación de sus capacidades militares y ofensivas, se hizo real el peligro inminente de la derrota militar, por lo que se terminaron propiciando las circunstancias históricas que condujeron al devenir de otra negociación de paz.

### **1.6 Negociación y firma del Acuerdo con las FARC-EP: 2010-2016**

Las circunstancias que auspiciaron el inicio de unas nuevas negociaciones de paz no pueden entenderse sin esta renovada dinámica del conflicto armado, que constituyó una ventana de oportunidad fructíferamente aprovechada por el nuevo Gobierno encabezado por Juan Manuel Santos. Este fue electo gracias al apoyo integral expresado por el expresidente Uribe, de quien había sido Ministro de Defensa y con quien se había comprometido a continuar el legado político y militar alcanzado. Paradójicamente, desde el principio del período de gobierno se empezaron a formular un conjunto de directrices y políticas que se alejaban sustancialmente de la Política de Seguridad Democrática y de la “mano dura” del gobierno anterior, lo que inmediatamente ocasionó fracturas irreconciliables.

Uno de los principales cambios introducidos fue de carácter discursivo, pues se comienza un proceso gradual para otorgar nuevamente un *status* político y no solo terrorista o desestabilizador a las FARC-EP. Así entonces, en contraposición con “la política de seguridad del anterior gobierno considera en el mismo nivel de importancia tres escenarios de seguridad interna, el del conflicto interno armado, el específico de la lucha contra el narcotráfico y el de la seguridad ciudadana” (Vargas, 2011, p. 19). Ciertamente, este enfoque marcó una ruptura en el sentido de que el Gobierno reconoce la existencia de una situación de conflicto, lo que implicó validar unas razones socio-políticas que justifican la existencia de la guerrilla y de su disputa por el poder de forma violenta, en distinción a los otros dos escenarios.

Asimismo, se tomaron otras decisiones políticas que exacerbaban las distancias ya generadas con el movimiento político del expresidente Uribe, entre

ellas la promoción en el Congreso de la Ley de víctimas y la Ley de restitución de tierras, puntos álgidos dada la oposición del uribismo a reconocer la existencia de una dinámica de victimización-despojo asociada al desarrollo del conflicto. Con la primera el Estado asumió el compromiso de llevar a cabo la reparación integral de las víctimas del conflicto, lo que hizo necesario cuantificar y caracterizar la población afectada. Con la segunda, se tuvo por fin “avanzar en la restitución de propiedades rurales usurpadas por actores militares ilegales, sobre todo por la expansión paramilitar de los años noventa y de comienzos del siglo XXI” (López, 2015, p. 11).

Una tercera variable para que se fraguara la separación definitiva del Gobierno Santos con el uribismo fue el inicio de los diálogos con las FARC-EP. El 12 de octubre de 2012 en Oslo (Noruega) se da apertura pública a las negociaciones, lo que generó una enorme expectativa, así como despertó una oposición social y política que no se había percibido en otros momentos históricos. No cabe duda que esto se da vinculado a la posición del uribismo frente a las negociaciones, que, apuntalado en su amplia popularidad, comienza una estrategia política que gradualmente lo configura como movimiento opositor a la paz. Esto va a constituir una de las características de identidad más notables de este sector político, que posteriormente termina fracturando el panorama electoral del país.

Las negociaciones fueron posibles principalmente por dos razones: en primer lugar, porque hubo un propósito gubernamental explícito en torno a reconocer la existencia y afectación del conflicto, por lo que se le dio *status* político a la guerrilla y se mostró una primera buena intención; en segunda medida, porque hubo un entorno y una participación internacional adecuada, lográndose menguar las hostilidades existentes con Cuba, Venezuela y Ecuador –así como posteriormente vinculándolos al proceso de paz–, sumado al papel activo del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en lo que respecta al traslado de los jefes guerrilleros, y de Naciones Unidas frente a la proporción de una misión especial de verificación que acompañó de cerca y garantizó las negociaciones (Jaramillo, 2018, pp. 37-41).

Aunado a ello, debido al buen manejo por parte del Gobierno de la opinión pública, pues inicialmente insistió “en sostener primero conversaciones secretas y

llegar a un acuerdo marco antes de iniciar cualquier proceso de paz público” (Jaramillo, 2018, p. 42). Estrategia hermética que impidió la influencia de factores externos que pudieran socavar un proceso de paz endeble. Esto permitió que los actores internacionales desempeñaran un rol mucho más relevante, pues su participación en una etapa temprana de las negociaciones contribuyó a cimentar la confianza necesaria entre las partes para posteriormente dar cabida a la discusión y a los acuerdos; lo que significó que más que como intermediadores suministraron condiciones mínimas para una metodología de trabajo (Jaramillo, 2018, p. 42).

En lo que respecta al grupo armado, después de la retirada militar de 2002 a 2008, se encontraba en una situación crítica. Nussio & Ugarriza (2022) demuestran no solo que en este período se presentó un proceso sistemático y masivo de desertores de las filas armadas, sino también que ocurrió un declive organizacional en la medida que la desmoralización y la pérdida de perspectivas futuras de éxito con el grupo armado cambiaron las prioridades individuales (pp. 209-224). Entre las variables que produjeron este comportamiento se encuentran las operaciones militares inesperadas y exitosas, que aumentaron las deserciones en más de 2 por departamento-mes para asesinatos de líderes de la guerrilla, y casi 4 por departamento-mes en operaciones de rescate (Nussio & Ugarriza, 2022, p. 230).

Por otro lado, aunque con una influencia mucho más difícil de ponderar, la financiación proveniente de los cultivos ilícitos se vio limitada significativamente. La fuerte política de erradicación forzada, ya promovida con auspicio del Plan Colombia, ocasionó que la situación económica de la guerrilla se viera tensada, debido tanto a la reducción de la capacidad de control territorial como a la salida de los campesinos de las zonas de cultivo (Nussio & Ugarriza, 2022, p. 237). Esto se reflejó en que la disminución de cultivos sembrados varió a lo largo del tiempo, pasando de 140.000 hectáreas en 2001 a 100.000 hectáreas en 2007, y de 62.000 en 2010 a 48.000 en 2012 (Del Socorro & Arciniegas, 2020, pp. 289-290).

Hubo entonces también en este ámbito un éxito sostenido de la política de seguridad del Gobierno Uribe. No obstante, no se puede adjudicar por completo a dimensiones internas, sino que también gravitaron variables internacionales

relacionadas con “la redistribución geográfica de los cultivos que mostraban aumento en Perú y al declive del mercado de la cocaína dado el ascenso de las drogas sintéticas a nivel global” (Del Socorro & Arciniegas, 2020, p. 290). Así, convergieron para propiciar un espacio de declive de la cocaína en el mercado mundial, que fue aprovechado por el Gobierno Santos para manejar una política menos prohibicionista y más proclive a entretejer nuevas relaciones de cooperación con Estados Unidos en lo referente a la política antidrogas de los últimos años<sup>8</sup>.

De esta manera, se encontraron las condiciones históricas necesarias para que la guerrilla percibiera en la desmovilización pacífica el camino a transitar luego de más de cinco décadas en abierta confrontación armada con el Estado. Como fue anotado anteriormente, la primera etapa de negociación (una pre-negociación) fue realizada de forma secreta, allí se estipularon los acuerdos generales sobre reglas y procedimientos que habrían de regir los debates y discusiones, así como la agenda de temas fundamentales a tratar<sup>9</sup>. Con la apertura pública de los diálogos se dio inicio a la negociación *strictu sensu*, inicialmente en Oslo y posteriormente en La Habana, donde se llevarían a cabo hasta finalizado el proceso de pactar los acuerdos que quedarían a merced de la firma formal del Acuerdo en Cartagena.

La narrativa del Gobierno en el inicio de las negociaciones tuvo un marcado énfasis en la reconciliación, se discurrió sobre la idea general de que la firma del fin del conflicto no conllevaba inmediatamente a la paz, sino que esta sería resultado de un proceso sostenido de implementación y de “transformaciones” en la realidad del país (Higueta, 2014, p. 506). Respecto a las FARC-EP, desde las primeras declaraciones públicas demostraron un profundo conocimiento de la situación de pobreza y exclusión de las poblaciones rurales –lo que se enarboló como una de sus banderas en la negociación–, así como expresaron las razones históricas que

---

<sup>8</sup> Expresión de esto que “en 2015, tras el informe de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre los efectos cancerígenos del glifosato, suspendió las fumigaciones aéreas argumentando el carácter preventivo de la decisión” (Del Socorro & Arciniegas, 2020, p. 290).

<sup>9</sup> De acuerdo con Higueta (2014) esta estuvo compuesta de cinco grandes temas: desarrollo rural, garantías para la oposición y la participación política, fin del conflicto, narcotráfico y víctimas (p. 506).

los llevaron a la lucha armada, las mismas a las que no renunciarían pese a divisar la posibilidad real de terminar el conflicto con el Estado (Higuira, 2014, p. 507).

Una vez desarrollados varios ciclos de diálogos, las FARC-EP dieron un paso trascendental: ponen en marcha una tregua unilateral que implicaba un cese total del fuego y las hostilidades; lo que obtuvo, como respuesta, un plan de desescalamiento del conflicto estipulado por el Gobierno, con características de irreversibilidad y verificación por parte de los garantes internacionales. Con el éxito de ambas medidas las posibilidades de cumplir convenios humanitarios referentes a secuestros, desmilitarización de territorios étnicos, entre otros, dieron cabida a un escenario donde las intenciones de paz de ambos actores fueron acatadas y valoradas por la contraparte, de tal forma que posteriormente se llegaría a un acuerdo conjunto para decretar el cese bilateral del fuego y las hostilidades.

Gracias al altísimo grado de cumplimiento del acuerdo bilateral de desescalamiento, que estuvo vigente durante alrededor de un año, el conflicto armado cayó a sus niveles mínimos en 52 años (Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos [CERAC], 2016, párr. 2). Un momento histórico en el cual se consolidaron las bases para la transición al posconflicto con esta guerrilla, donde se redujeron en un 98% sus acciones ofensivas contra el Estado, en un 91% los combates contra las Fuerzas Militares, en un 98% las muertes a civiles (y de combatientes en un 94%), además donde se registraron 1.234 días sin toma de poblaciones, 580 días sin retenes ilegales, 373 días sin emboscadas a la Fuerza Pública, 236 días sin secuestros, entre otras (CERAC, 2016, párr. 18-32).

En este contexto fue posible llegar al desenlace exitoso de las negociaciones en La Habana, donde se estipularon los puntos que integraron el Acuerdo de Paz suscrito con las formalidades del caso en 2016 en Cartagena. Así entonces, los puntos –integrados por diversos subpuntos– que conformaron el Acuerdo fueron:

1. Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral
2. Participación política: apertura democrática para construir la paz
3. Fin del conflicto
4. Solución al problema de las drogas ilícitas

5. Acuerdo sobre las víctimas del conflicto: “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”, incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz y Compromiso sobre Derechos Humanos
6. Implementación, verificación y refrendación

Los alcances del acuerdo negociado fueron extensos y de gran profundidad, se propusieron atender las problemáticas que históricamente han originado y reproducido el conflicto, “incluyen una transformación del acceso a la tierra [...]; una mirada étnica territorial; una cierta perspectiva de género [...], así como un modelo de justicia que combina mecanismos de justicia retributiva con mecanismos de justicia restaurativa” (Benavides & Borda, 2019, p. 15). Sin lugar a dudas, el Acuerdo marcó una ruptura histórica frente a otros procesos de negociación que se llevaron a cabo en Gobiernos anteriores, y su carácter “multidimensional” y de largo plazo involucró aspectos que antes no resultaban lo suficientemente considerados.

Entre las problemáticas comprendidas en su gravedad histórica se encuentran la reforma agraria y lo que respecta a las condiciones de vida de la población rural, así como todo lo referente a la producción de Drogas Ilícitas – dirigiéndose principalmente a la cocaína–. No cabe duda que el trasfondo histórico y la particular sensibilidad de las FARC-EP a la lucha campesina, que por muchos años enarboló como uno de sus fundamentos, se convirtió en el eje de debate alrededor del cual giró la totalidad del Acuerdo (era el “corazón”, como se afirmó por parte del Gobierno en distintas ocasiones). Por lo que no solo se reconoció la existencia de un patrón de desigualdad en la tenencia de la tierra, sino además que requería acciones de formalización y democratización del acceso a la misma<sup>10</sup>.

Complementario a este aspecto fundamental que se pensara en propender por “una visión integral de transformación del campo, capaz de crear un entorno de bienestar en el sector rural” (Oficina del Alto Comisionado para la Paz [OACP], 2018, p. 52). Esgrimiendo un marco de garantías que van más allá de la posesión de la

---

<sup>10</sup> Entre otras cosas, a través de la creación de un Fondo de Tierras con tres millones de hectáreas, aunado a una propuesta de formalización masiva de la propiedad rural con siete millones de hectáreas, que se extendería a diez millones en los años estipulados para implementación.

tierra, el cual tiene que ver con derechos sociales y condiciones mínimas para el desarrollo de la producción agrícola y el goce de una vida digna. Al respecto que los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) ocuparan un subpunto específico dentro del punto 1 del Acuerdo, con un papel crucial en lo referente al cumplimiento de dichos objetivos y llegando a articular las acciones en los territorios.

Frente a la nueva política antidrogas, se trataba “de trabajar con las comunidades en los territorios para resolver el problema de los cultivos, a partir de la voluntad de quienes están directamente vinculados a esta actividad, a través de la suscripción de acuerdos de sustitución y no resiembra” (Cancillería de Colombia, 2016, p. 27). Su enfoque principal consistió entonces en el diálogo y consenso mediante concesiones y garantías para los cultivadores, en detrimento de medidas unilaterales como la erradicación forzosa o la aspersión aérea, a las cuales se recurriría a modo de última opción. Ciertamente, se buscó generar procesos anclados desde los territorios y que estuvieran legitimados por las comunidades.

Fue así como se condensó en el Acuerdo una amplia propuesta de transformación del campo colombiano, con la cual atender las necesidades y problemáticas históricas que se vincularon al surgimiento y reproducción del conflicto armado. La articulación de la guerrilla de las FARC-EP con lo que puede entenderse como el “problema agrario”, puso de relieve que las implicaciones de la firma de la paz se enfrentarían a obstáculos con raíces profundamente ligadas a la estructura económica y social del sector rural. Por consiguiente, considerar la implementación del subpunto del Acuerdo relacionado con los PDET requirió no solo dimensionar su marco normativo, sino llevar a cabo una caracterización de la manera en la que el Gobierno llega a conferirle, o no, su respectiva eficacia social.

## **Capítulo 2. Del acuerdo de paz a la política pública: implementación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)**

Como ya se ha visto, los PDET se enmarcan dentro de un compromiso histórico del Estado colombiano con los sectores rurales, por lo que trascienden el conflicto armado con las FARC-EP y se esgrimen sobre la necesidad impostergable de garantizar los derechos fundamentales de las comunidades afectadas. No es ello una característica menor de este subpunto del Acuerdo, pues implica el reconocimiento de una dinámica de exclusión ocasionada por el Estado –bien sea por acción o por omisión–, la cual termina sirviendo de justificación sociopolítica para el alzamiento en armas. Con esto se propone entonces atender las causas más profundas del conflicto, cumplir con las obligaciones del Estado en materia de derechos, así como subsanar una deuda histórica con el campo colombiano.

La implementación de este subpunto implica movilizar conjuntamente las instituciones gubernamentales en los diferentes niveles de gobierno: municipal, departamental y nacional. Producto de ello que participaran diversos actores en las etapas de implementación, tanto organizaciones comunitarias y de la sociedad civil como alcaldías y gobernaciones, las cuales estuvieron coordinadas bajo la dirección de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y en conjunto con las Consejerías Presidenciales implicadas. Este concierto de actores permite aglutinar las capacidades necesarias para promover la presencia del Estado en los territorios geográficamente más aislados y con mayor afectación del conflicto, por lo que se enfrentaron dificultades ocasionadas por la degradación del control territorial.

El capítulo se desglosa de tal forma que la implementación se abarca partiendo de los lineamientos generales establecidos en el Acuerdo hasta llegar a los proyectos de intervención resultado de la implementación de los PDET. Esto permite identificar, por una parte, cómo se da la inserción del subpunto del Acuerdo en los ámbitos de gobierno: lo que incluye el Decreto Presidencial que les confiere fuerza de ley, así como la Política de Paz con Legalidad para la implementación. En segundo lugar, cómo se dieron los diálogos colectivos, en qué contexto territorial y en qué medida se tienen en cuenta como guías de los proyectos de intervención.

## **2.1 Lineamientos establecidos en el acuerdo de paz referente a los PDET**

Cabe en primera medida esbozar la forma en que aparecen los PDET en el Acuerdo, sus principales características, funciones dentro de la implementación y objetivos propuestos. Estos fueron perfilados como los instrumentos para llevar a cabo la transformación integral de los territorios históricamente afectados por el conflicto con las FARC-EP, desempeñando un papel prominente dentro del conjunto de puntos que contiene el Acuerdo (aglutina y complementa los de Reforma Rural Integral y Solución al Problema de las Drogas Ilícitas). Si bien, y en un marco de integralidad, con el propósito de funcionar como bisagras que articularan las diversas intervenciones planificadas por el Estado para la implementación.

Tuvieron un énfasis marcado hacia la ruralidad, es decir, se plantearon atender las desigualdades entre el campo y la ciudad ocasionadas por el abandono estatal en los márgenes rurales, así como por la carencia de condiciones básicas para el desarrollo productivo. En función del “desarrollo de la economía campesina y familiar (cooperativa, mutual, comunal, micro empresarial y asociativa solidaria) y de formas propias de producción de las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras” (Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto [AFTC], 2016, p. 21). Por lo tanto, se buscó fortalecer las formas colectivas de producción agrícola, con reparo a las diferencias étnicas “mediante el acceso integral a la tierra y a bienes y servicios productivos y sociales” (AFTC, 2016, p. 21).

Así entonces, los PDET no solo gravitan en torno al acceso a la tierra, sino que además buscan garantizar los derechos fundamentales de una población rural caracterizada por ser étnicamente diferencial. Hacen referencia explícita al acceso a los servicios de salud, educación, alcantarillado y saneamiento básico como variables inexorables para alcanzar la paz en los territorios. De esta forma, amplían el alcance de la reforma rural integral proponiéndose “el desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto, implementando inversiones públicas progresivas, concertadas con las comunidades, con el fin de lograr la convergencia entre la calidad de vida rural y urbana” (AFTC, 2016, p. 21).

A este respecto se menciona que “el proceso de transformación estructural del campo debe cobijar la totalidad de las zonas rurales del país. Se priorizarán las zonas más necesitadas y urgidas con PDET para implementar con mayor celeridad y recursos los planes nacionales” (AFTC, 2016, p. 22). Ciertamente, se convierten así en herramientas para optimizar la implementación de los demás puntos del Acuerdo, teniendo en cuenta la situación en que se encuentran las comunidades en la transición. Para esta priorización regional se establecen como lineamientos: el nivel de pobreza, el grado de afectación derivado del conflicto armado, la debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión, y la presencia de cultivos de uso ilícito y sus consecuentes economías ilegales (AFTC, 2016, p. 22).

Como conducto institucional se indica que “en cada zona priorizada es necesario elaborar de manera participativa un plan de acción para la transformación regional, que incluya todos los niveles del ordenamiento territorial, concertado con las autoridades locales y las comunidades” (AFTC, 2016, p. 22). La población local se sitúa, entonces, como interlocutor legítimo imprescindible en la medida en que participa en la construcción de las rutas de acción de los PDET y en la gradación de las intervenciones de acuerdo con las condiciones específicas y a los enfoques étnicos o de género. Esto, que se concibe bajo la denominación de Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), habría de guardar en su interior las preferencias de las comunidades alrededor de la implementación de los PDET.

La participación de las comunidades es el sustrato particular de los PATR, que se estipulan como los mecanismos para garantizarla y tener “en cuenta las características socio-históricas, culturales, ambientales y productivas de los territorios y sus habitantes, así como sus necesidades diferenciadas en razón de su pertenencia a grupos en condiciones de vulnerabilidad y la vocación de los suelos” (AFTC, 2016, p. 22). Por ende, se buscó romper con las prácticas arraigadas de diseño de políticas públicas al margen de los contextos sociales a los que van dirigidas, a fin de identificar las necesidades en los territorios y las acciones que allí se coordinen según metas claras y precisas que posibiliten la transformación estructural de las condiciones de vida y de producción agrícola (AFTC, 2016, p. 22).

En último lugar, y habiendo señalado los aspectos fundamentales que se encuentran en el Acuerdo, cabe recalcar que los PDET son instrumentos de aglutinación que permiten la confluencia de otros puntos del mismo, atendiendo a los intereses de las comunidades locales y a las situaciones que se presentan en sus territorios. Es decir, uno de sus principales fundamentos es “definir las prioridades en la implementación de los planes nacionales (vías, riego, infraestructura, servicios, etc.) en el territorio, de acuerdo con las necesidades de la población” (AFTC, 2016, p. 23). Lo que coadyuvaría en la atención de las necesidades y problemáticas más urgentes identificadas por las comunidades.

## **2.2 Orientaciones normativas para la implementación de los PDET**

El Decreto Presidencial 893 que reglamenta los PDET fue promulgado al final del Gobierno Santos, el cual se encontraba comprometido con llevar a buen puerto la implementación dadas las turbulencias políticas suscitadas después de la firma del Acuerdo<sup>11</sup>. Con el Decreto se definieron la finalidad de los mismos, las zonas priorizadas, el papel de los PATR, se reglamentó la participación de la ciudadanía en la veeduría de los proyectos, así como se definió el conjunto de especificaciones respecto a la evaluación y seguimiento (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural [MADR], 2017, p. 5). Además de ello, se estipularon las fuentes de financiación y la forma en cómo se vincularían con las acciones de implementación de otros puntos.

Para la selección de los municipios que serían susceptibles de los PDET se establecieron los siguientes criterios y variables, ya mencionados en el Acuerdo:

- Niveles de pobreza: índice de pobreza multidimensional.

---

<sup>11</sup> Una vez firmado, el Gobierno pretendió refrendarlo (darle validez normativa) a través de un plebiscito, en el cual la ciudadanía podía votar a favor o en contra del Acuerdo. Durante la campaña previa a las votaciones se consolidaron dos polos políticos en férrea oposición: por un lado, quienes abogaban por el rechazo del Acuerdo (representados principalmente por el partido político Centro Democrático, cuyo líder era el expresidente Álvaro Uribe) y, por otro, quienes abogaban por su aprobación (unidos en una mezcla variopinta de partidos y sectores políticos, principalmente los afines al Gobierno y a la izquierda alternativa representada por el Polo Democrático Alternativo). Con la victoria del NO al Acuerdo la refrendación tuvo que darse a través del Congreso, donde finalmente se discutieron, reorganizaron y aprobaron las diferentes leyes necesarias para que el Gobierno pudiese iniciar la implementación.

- Afectación del conflicto: intensidad de la confrontación armada, tanto respecto a las acciones de las Fuerzas Militares del Estado como de los grupos armados al margen de la ley; variables de victimización de las poblaciones civiles involucradas en el marco del conflicto armado, entre ellas tasas de homicidio, secuestro, masacres, despojo, desplazamiento forzado, víctimas por minas antipersona, desaparición forzada, entre otras.
- Afectación de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegales: hectáreas de cultivos de coca e índice de vulnerabilidad de la población.
- Debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión: esfuerzo integral de cierre de brechas, indicador DNP (MADR, 2017, p. 5).

Los municipios se agruparon en subregiones a fin de articular los territorios escogidos, por lo que estas fueron: Alto Patía-Norte del Cauca, Arauca, Bajo Cauca-Nordeste Antioqueño, Catatumbo, Chocó, Cuenca del Caguán-Piedemonte Caqueteño, Macarena-Guaviare, Montes de María, Pacífico Medio, Pacífico-Frontera Nariñense, Putumayo, Sierra Nevada-Perijá, Sur de Bolívar, Sur de Córdoba, Sur del Tolima-Urabá Antioqueño (MADR, 2017, pp. 12-16). En total 16 espacios geográficos interconectados en todas las dimensiones, que congregaron a su vez 170 municipios, dando como resultado un mapa esgrimido en los factores socio-políticos asociados al desarrollo del conflicto armado con las FARC-EP.

Para la implementación de los PDET en las subregiones que tuvieran presencia de comunidades étnicas (esencialmente indígenas y afrocolombianas), se estableció “contemplar un mecanismo especial de consulta para su implementación, con el fin de incorporar la perspectiva étnica y cultural en el enfoque territorial; acorde con los planes de vida, etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial” (MADR, 2017, p. 8). Con lo cual se vino a reglamentar la orientación del Acuerdo en cuanto a la implementación cimentada en el diálogo activo con otras etnicidades, sus intereses y prioridades en los territorios; así como en virtud de las diferencias expresadas en formas de vida no homogéneas.

Respecto a los PATR, se esgrimieron como "la única herramienta para la RRI<sup>12</sup> que involucra todos los niveles del ordenamiento territorial, sus actores y recursos, y en ese sentido son urgentes" (MADR, 2017, p. 10). Es decir, fueron pensados como instrumentos a través de los cuales la reforma rural, incluyendo la implementación de los PDET, se encontraría orientada según las prioridades que se expresan en los diferentes niveles sociales de los territorios, convirtiéndose en los planes de acción para la implementación. Debido a esto relacionan "las acciones a realizar con las necesidades de las regiones, [...] no solo para la implementación de los mencionados puntos de la RRI (acceso y uso de la tierra y Planes Nacionales), sino también de otros puntos del Acuerdo" (MADR, 2017, pp. 10-11).

Se puede afirmar que la esencia de los PDET se mantiene en el Decreto en tanto se constituyen como instrumentos de planeación y gestión con el fin de considerar las necesidades, intereses y prioridades de las comunidades en los territorios afectados por el conflicto (agrupados en las ahora subregiones PDET). No obstante, el rol que desempeñarían ya no está sujeto únicamente al punto 1 del Acuerdo, sino que los PATR servirían también como guía para los demás puntos y planes nacionales de gobierno. Se buscó, por consiguiente, que la institucionalidad política actuara en virtud de las realidades tal y como son percibidas por las comunidades, a fin de romper con la idea de "llevar" el Estado a los territorios.

El Decreto se mantuvo sin cambios después de la elección presidencial de Iván Duque; no obstante, y pese a su compromiso con la implementación, los planes de gobierno cambiaron radicalmente<sup>13</sup>. Ello se expresó en la política de Paz con

---

<sup>12</sup> Abreviatura utilizada para referirse a la Reforma Rural Integral.

<sup>13</sup> Una de las causas del compromiso asumido por el nuevo Gobierno fue que el Acuerdo ya se encontraba integrado al marco jurídico, lo que llevó a "declarar su compromiso con la continuidad de la implementación [...], pues la opción de quebrantar el orden constitucional –a la que no le han faltado voceros e intenciones– era, como ya se dijo, inviable" (Estrada, 2019, p. 52). Al respecto, incluso algunos miembros del Gobierno llegaron a señalar que era necesario eliminar las instituciones creadas en la implementación, como la Justicia Especial para la Paz (JEP) o la Comisión de la Verdad. Para Estrada (2019), aunque explícita, "la metáfora de un cuerpo obligado a convivir con algo que se considera una especie de tumor maligno, imposible de extirpar, es válida para describir la situación" (p. 52).

Legalidad<sup>14</sup> donde se menciona que, frente a las subregiones, “es un asunto de seguridad nacional que no vuelvan a caer en un círculo vicioso de pobreza y violencia. Es prioritario que a estos territorios el Estado llegue con los bienes públicos y la Fuerza Pública” (Presidencia de la República de Colombia [PRC], 2018, p. 10). Ciertamente, hubo un viraje en el objetivo de los PDET, pues ni en el Acuerdo ni en el Decreto que los reglamentó se hace referencia alguna a bienes públicos o Fuerza Pública, que nuevamente tendrían que “llegar” a los territorios.

Si bien, esto solo refiere al uso de los términos, es demostrativo del cambio de perspectiva frente a la implementación de los PDET. Aunado a ello, se señalan instrumentos institucionales para la implementación no concebidos hasta ese momento: las Hojas de Ruta, que servirían para la “la articulación entre los Planes de Acción de los PDET, el PMI, los Planes de Acción del Programa Nacional Integral de Sustitución Voluntaria (PNIS), los Planes Nacionales Sectoriales y los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC)” (PRC, 2018, p. 11). Dichas Hojas de Ruta acaparan gran parte de los temas del documento, de tal forma que pareciera que, aunque no reemplazan los PATR, vienen a ser un instrumento de mayor importancia en la medida en que dirigen la implementación en los territorios.

Se coarta el papel de los PATR debido no solo a que la Hoja de Ruta comparte sus funciones para la implementación específica de los PDET, sino también a que se establece que esta “armonizará los instrumentos y mecanismos de planificación y gestión a nivel técnico de recursos y financiero. [...] Como resultado, todos los interesados en apoyar la implementación contarán con una guía sobre qué debe hacerse, dónde debe hacerse y cuándo” (PRC, 2018, p. 12). Es evidente que esta función de planificación subregional se convierte en el eje que articula las intervenciones del Gobierno y los actores que apoyan la implementación, así como se menciona que a través de ello se identifican los proyectos de alcance regional que se coordinan y cogestionan con entes territoriales (PRC, 2018, p. 12).

---

<sup>14</sup> Documento que agrupó los compromisos asumidos por este Gobierno para la implementación de los PDET –y del Acuerdo en general– durante el período 2018-2022.

Relacionado con esto que otra de las características de la política de Paz con Legalidad sea que los PATR aparezcan como herramientas para articular proyectos: es decir, no se concibe el marco amplio de transformación estructural del campo y de las desigualdades existentes entre este y la ciudad, por el contrario, hay un reduccionismo marcado entorno a la idea de entregar obras públicas y ejecutar programas. Asimismo, se menciona que el OCADPAZ, que articula el Gobierno nacional, departamental y municipal, “se regulará [...] para que los recursos estén invertidos en proyectos que hagan parte de la Hoja de Ruta” (PRC, 2018, p. 14). De tal manera que los PATR son disipados de la implementación, pues este mecanismo se integra en función de las prioridades estipuladas en las nuevas Hojas de Ruta.

El sector privado también adquiere un relieve que no se encuentra en el Acuerdo, convirtiéndose en un socio implementador con cierto grado de autonomía. Para este sector se proponen distintos beneficios para promover que se ejecuten inversiones en los territorios, tales como regímenes especiales de tributación o mediante “obras por impuestos”, argumentándose que existen inversionistas que quieren contribuir, pero consideran que la legislación actual es compleja e implica demasiados riesgos (PRC, 2018, p. 15). Se pretende así que con estas disposiciones el modelo sea “económicamente más atractivo para los territorios y para los contribuyentes y, además tendrá mecanismos más expeditos para la ejecución de obras que tendrán un rango de acción más amplio” (PRC, 2018, p. 15).

Para ello se formuló la Ley 1942 de 2018, a través de la cual se busca aunar los recursos obtenidos como regalías a fin de que las empresas lleven a cabo proyectos en los territorios donde tienen presencia. En esta “quedó manifiesta la intención del Gobierno Nacional de fortalecer la participación del sector empresarial en la ejecución de proyectos para la inversión regional estratégica” (Fundación Ideas para la Paz, 2023, p. 16). Por lo que se trató de brindar la posibilidad a las empresas de que, a cambio de las obligaciones tributarias, ejecutaran intervenciones en conjunto con los entes territoriales. No obstante, en la Ley mencionada no se estableció de forma explícita la forma de evaluar el impacto de los proyectos, y debido a ello que sus implicaciones quedaran menos reguladas.

Es así como la Paz con Legalidad, en tanto política para la implementación, resulta en un documento que “contrastado con el contenido del Acuerdo de paz, se caracteriza por una grosera simplificación que quiebra el principio de integralidad y lo reinterpreta para ajustarlo a los propósitos más generales del Gobierno y a su particular visión” (Estrada, 2019, p. 55). De tal modo que, propiciando una institucionalidad paralela a la reglamentada para la implementación, y manejando objetivos cualitativamente distintos en cuanto a la transformación de los territorios afectados por el conflicto, desnaturaliza lo establecido en el ámbito normativo e incorpora la perspectiva particular del sector político que representó el Gobierno.

Más allá de la imposibilidad de dimensionar, con suficiente sustento, el impacto o la pertinencia de esto para las subregiones, es evidente que la perspectiva que adquirieron los PDET en la política del Gobierno tiene un marcado acento en las viejas ideas de “llevar el Estado a los territorios”, así como en una política neoliberal donde las empresas, a cambio de beneficios, pueden reemplazar el rol del Estado. Se diluye entonces la esencia de los PDET y se sobrepone una noción particular del Acuerdo, en perjuicio de la integralidad que este concebía y de la necesidad de mitigar desigualdades estructurales en las zonas históricamente marginadas. Sin duda que ello requería de una reingeniería institucional que se desligara de prácticas institucionales arcaicas, las cuales terminan imponiéndose.

Una segunda cuestión que desvirtuó el propósito de los PDET tuvo que ver con el financiamiento de la implementación. De acuerdo con el CONPES 3932 (2018) las fuentes de recursos para estos serían: el Sistema General de Participaciones (SGP), el Presupuesto General de la Nación (PGN), el Sistema General de Regalías (SGR), la cooperación internacional, los recursos propios de entidades territoriales y el sector privado. Asimismo, las políticas llevadas a cabo como parte de la implementación se encontrarían bajo las indicaciones del Plan Marco de Implementación (PMI) en el cual se establecen los lineamientos frente al subpunto referido a los PDET –así como frente a los demás puntos en general–, de tal forma que la estructura institucional quedó sujeta a la disposición del Gobierno.

Cabe tener en cuenta que “el SGP constituye la fuente de financiamiento más importante del PMI. El 36,8% de los \$129,9 billones estimados para llevar a cabo la implementación del AFP<sup>15</sup> provienen de esta fuente” (Mora, 2020, p. 3). De este monto la puesta en marcha de la RRI demandaría el 85,5% del aforo total, es decir, \$110,6 billones, de los cuales \$79,6 billones estarían destinados a los PDET (Mora, 2020, p. 3). Es evidente entonces que acaparan la mayoría de los recursos estipulados, o, “en otras palabras, los PDET participarían del 72% de los recursos previstos para la RRI y del 61% de los \$129,6 billones” (Mora, 2020, p. 5). Lo que refleja de primera mano el rol fundamental con el que fueron pensados, teniendo en cuenta que esta cantidad sería distribuida en todos los años de implementación.

Paradójicamente, el SGP, el PGN y el SGR no son fuentes “de recursos frescos para financiar el AFP, pues a partir de la Constitución de 1991 estos dineros están garantizados con una destinación específica para financiar la salud, la educación, el agua potable y el saneamiento básico” (Mora, 2020, p. 3). Es decir, “el PMI se asoció a un gasto que, por definición, se asume como inflexible, que debe pesar cada vez menos en la economía y en las cuentas nacionales y que debe incentivar la generación de recursos propios” (Mora, 2020, p. 4). Por ende, asumir este conjunto de recursos como esfuerzos financieros específicos para la implementación resultaría en un error de contabilidad, debido a que, con Acuerdo o sin este, gran parte ya eran destinados a las subregiones (Mora, 2020, pp. 4-5).

“Esto indica que de los \$79,6 billones destinados a la ejecución de estos programas sólo \$30,9 billones (40%) son recursos frescos” (Mora, 2020, p. 5). Lo cual explicita las deficiencias estructurales ya contenidas en la propia forma en que se concibió la implementación, que vinieron a ser exacerbadas por la política de Paz con Legalidad y lo que conllevó. Es así como, “la doble contabilidad de este ejercicio implica que los recursos frescos destinados a los PDET equivalen únicamente [...] al 56% de los recursos previstos para la RRI y al 62% de lo estimado para la totalidad del PMI” (Mora, 2020, p. 5). Por lo que la financiación consistió en una

---

<sup>15</sup> Abreviatura utilizada para referirse a Acuerdo Final de Paz.

suerte de aglutinación de los recursos existentes –que ya eran destinados a las subregiones– con otra minoría direccionada específicamente a la implementación.

### **2.3 ¿En qué consistió la implementación de los PDET? Diálogos colectivos y construcción de las guías de acción**

Con la puesta en marcha de los PDET se propuso generar amplios procesos de diálogo colectivo, a través de los cuales se tuvieran en cuenta las prioridades expresadas por las comunidades que viven en las zonas y que fueron históricamente afectadas por el conflicto. Por consiguiente, la implementación implicó propiciar los espacios necesarios por parte de la institucionalidad política para permitir la participación de los diferentes actores de la sociedad civil, de tal forma que se constituyó una dinámica con voces diversas en los territorios. Fue así como se llevaron a cabo tres etapas de diálogo colectivo: la veredal, la municipal y la subregional; culminando en la construcción de guías que sirvieran de base para que los actores gubernamentales e internacionales concertaran las intervenciones.

Como resultado del primer momento de diálogo, el veredal, se obtuvieron los Pactos Comunitarios para la Transformación Regional (PCTR), documentos donde se recogieron las oportunidades y problemáticas en el territorio de acuerdo con los pilares PDET, así como se propusieron posibles soluciones de forma preliminar y se delegaron representantes de los partícipes para la etapa siguiente (Caribe Afirmativo, 2019, citado por Caribe Afirmativo, 2020, p. 11). Dichos PCTR fueron discutidos en asambleas generales con las comunidades a fin de lograr su legitimación, lo cual dio cabida a procesos donde se llegaron a debatir y adecuar los propósitos que los componían, consensuando las discrepancias y puntos de vista.

Respecto al momento de diálogo municipal, que tuvo como resultado los Pactos Municipales de Transformación Regional (PMTR), se amplió la participación a los actores municipales que tuvieran relación con las prioridades ya esgrimidas en la etapa anterior para contribuir a su atención integral. Para ello se siguieron tres fases: un pre-alistamiento donde se discutieron los anteriores PCTR y se vincularon los actores clave de la nueva etapa; un diálogo preparatorio donde se realizó un diagnóstico municipal mucho más específico; y, en último lugar, una comisión donde

de manera formal se consolidaron las iniciativas municipales integrando los primeros PCTR (Caribe Afirmativo, 2019, citado por Caribe Afirmativo, 2020, p. 11).

En la etapa subregional, donde finalizó la construcción dialógica de los PDET, se construyeron los documentos PATR. Los cuales se definieron como “la ruta de navegación de los gobiernos durante el proceso de implementación de los PDET. Para la ejecución de las diferentes iniciativas que se consignaron en los PATR, el Estado tiene una proyección de 10 años para su cumplimiento” (Caribe Afirmativo, 2019, citado por Caribe Afirmativo, 2020, p. 12). En su conformación se siguieron las mismas fases de los PMTR, vinculando ahora al sector privado, actores departamentales e instituciones de alcance nacional, así como se afirmaron las iniciativas de los PMTR que buscaban un impacto subregional y se complementaron con otras (Caribe Afirmativo, 2019, citado por Caribe Afirmativo, 2020, p. 12).

Con la conclusión de esta etapa subregional el mecanismo de planeación participativa, y con ello la primera parte de los PDET, fueron finalizados. La implementación de las iniciativas condensadas en los PATR hubieron de articularse en las diferentes herramientas institucionales de carácter local y nacional para la implementación del Acuerdo, tanto desde el Plan Nacional de Desarrollo (PND), los Planes de Desarrollo Territorial (PDT), como frente al Plan Marco de Implementación (PMI) (Caribe Afirmativo, 2020, p. 27). Así fue como se constituyeron en los instrumentos fundamentales para la transformación integral de las zonas afectadas, concentraron las necesidades de las comunidades y se convirtieron en la guía para dirigir la implementación en atención a todas estas.

La entidad encargada de la coordinación para la implementación de los PATR fue la Agencia de Renovación del Territorio (ART), que funcionó en las diferentes instancias tanto locales como nacionales. Asimismo, a través de esta se llevó a cabo la estrategia que se denominó Obras PDET, que tuvo como objeto dar premura a la atención de las necesidades más básicas de las comunidades en las subregiones PDET mediante obras rápidas y de baja escala –principalmente infraestructura vial y acceso a servicios públicos y saneamiento básico– (Caribe Afirmativo, 2020, p.

27). Por lo que desempeñó un papel indispensable en cuanto a la armonización de las intervenciones en los territorios y en la coherencia de estas respecto a los PATR.

En el ánimo de identificar las prioridades esgrimidas por las comunidades a continuación se abarcan los procesos participativos de la subregión Cuenca del Caguán-Piedemonte Caqueteño. De este modo, se realiza un diagnóstico del contexto subregional relacionado con los criterios establecidos en el Acuerdo, para posteriormente analizar la configuración de los PATR en cuanto a su coherencia e implicaciones para los proyectos/intervenciones. Ciertamente, considerar las 16 subregiones hubiese resultado improcedente no solo por la extensión que requeriría dentro del conjunto de la investigación, sino también por la factibilidad de dirigir el balance teniendo como punto de referencia esta subregión, que dadas sus cualidades resultó analíticamente pertinente en relación a la hipótesis planteada.

#### **2.4 Cuenca del Caguán-Piedemonte Caqueteño: contexto subregional y formulación de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR)**

Las necesidades y problemáticas locales presentes en la subregión tuvieron que ver, directa o indirectamente, con el desarrollo del conflicto, cuestiones que se propusieron como fundamento de la implementación y que trastocaron la formulación de los PATR. Debido a esto que considerarlas con especial detalle en función de una subregión específica resultara como una estrategia acorde a los objetivos de la investigación, capaz de brindar la base analítica sobre la cual llegar a dimensionar el rol de la cooperación internacional en este territorio particular.

##### **2.4.1 Contexto subregional**

La subregión Cuenca del Caguán-Piedemonte Caqueteño presenta niveles de pobreza multidimensional extremadamente altos en comparación con el promedio nacional<sup>16</sup>. De acuerdo con las estadísticas del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en 2016 presentaba un índice de pobreza multidimensional del 35,8%, mientras que a nivel nacional fue del 17,8%. Para 2021

---

<sup>16</sup> Debido a que en la información encontrada no se tenía en cuenta el municipio de Algeciras (Huila), en este acápite inicial fue excluido del análisis.

se obtuvo un índice del 23,1% (15,9% en cabeceras urbanas y 36,6% en zonas rurales), mientras que a nivel nacional fue del 16,0%. Si bien hubo una reducción del 12,7% entre el año base y el año final, esta fue jalonada por las cabeceras urbanas, que se encuentran incluso en 0,1% por debajo del promedio nacional. Por tanto, todo lo opuesto ocurrió con las zonas rurales, que están 13,5% por encima del promedio (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], s.f).

Esta dinámica profundamente desigual entre entornos urbanos y zonas rurales expresa de primera mano cómo el desarrollo del conflicto deterioró no solo los vínculos sociales, sino también las condiciones de vida de la población. Ello se evidencia en el acceso a servicios públicos, donde existen descompensaciones importantes frente al promedio nacional: el 84,4% de las viviendas cuenta con acceso a energía eléctrica, mientras que a nivel nacional el 96,3%; el 72,7% de las viviendas cuenta con acceso a acueducto, mientras que a nivel nacional el 86,4%; el 65,7% de las viviendas cuenta con acceso a alcantarillado, mientras que a nivel nacional el 76,6% (DANE, s.f). Por ende, se replica la diferencia con respecto al promedio nacional al igual que sucede con el índice de pobreza mencionado.

Aunado a esto, la situación de conflicto tuvo que ver con muchas de las dinámicas socioeconómicas de la subregión: la expansión de la ganadería y con ello la precarización de la producción agrícola, la siembra de coca, entre otras, se corresponden con la irrupción y establecimiento del poder de las FARC-EP. Hubo así una interrelación profunda con la economía local, que obtuvo como respuesta del Estado “la represión generalizada, ya sea a través de la fumigación o erradicación [...]; y de otro lado, la imbricación entre la economía cocalera y las FARC dieron viabilidad económica al crecimiento y expansión de la organización insurgente” (Vásquez, 2014, p. 154). Producto de ello que se convirtiera en una subregión con cultivos estables de coca, así como de progresiva retirada del Estado.

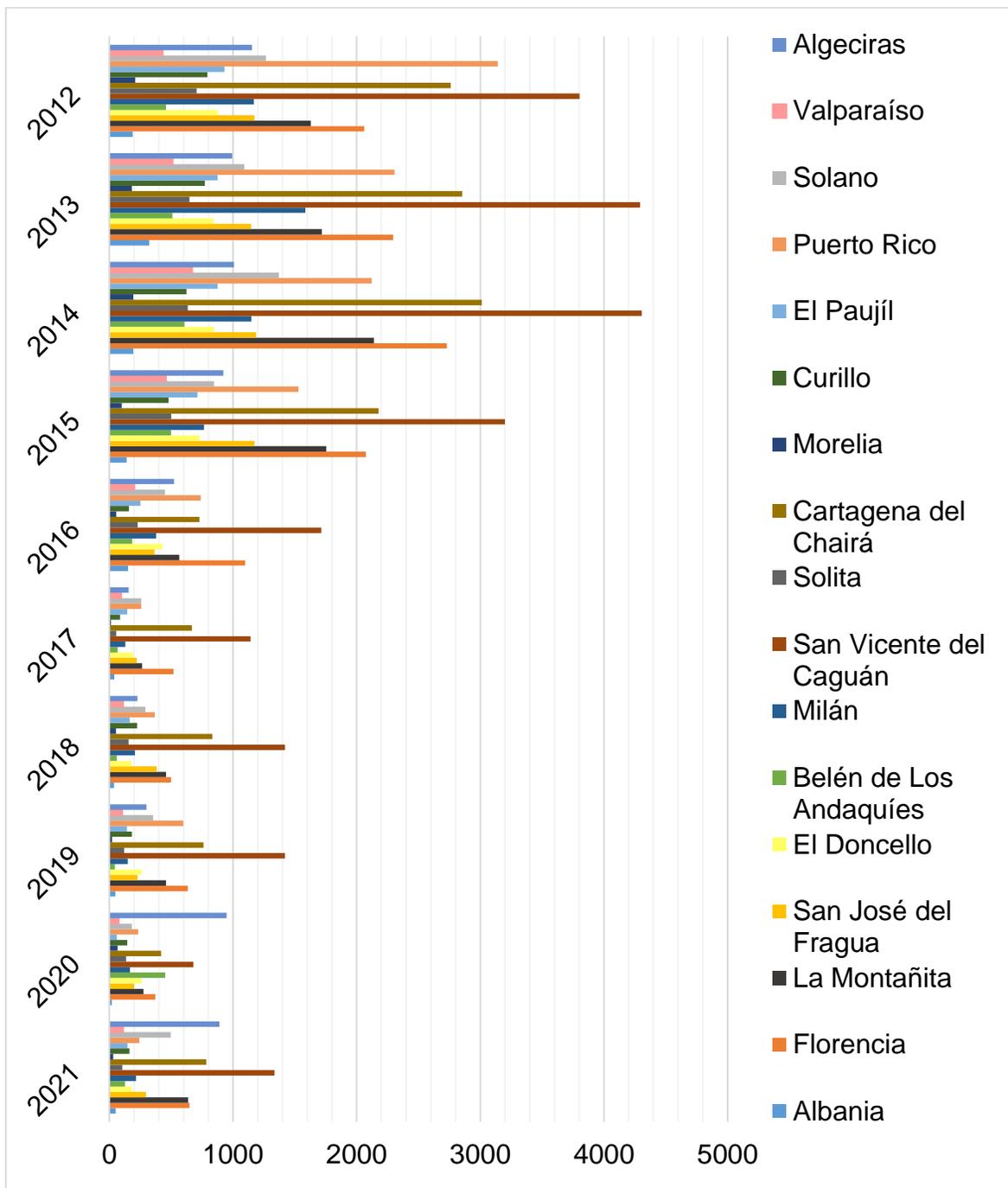
Estas variables se entretejieron históricamente en un entramado complejo de interacciones, esto es, hubo una presencia condicionada del Estado que se acompañó de procesos de colonización y utilización de tierras para el cultivo ilegal, así como en municipios como San Vicente del Caguán o Cartagena del Chairá estos

se convirtieron en el motor fundamental para la economía local (Vásquez, 2014, pp. 148-153). La gravitación de las FARC-EP se dio entonces vinculada al aumento de la conflictividad campesina y disputa por la consolidación del control territorial, dejando como resultado que se pueda caracterizar al “piedemonte de San Vicente como territorio en disputa y del medio y bajo Caguán como un territorio estructurado por la guerra y donde se conformó un orden insurgente” (Vásquez, 2014, p. 154).

Ciertamente, teniendo en cuenta la dimensión de estos factores asociados a la confrontación, resultaría una ingenuidad suponer que la firma del Acuerdo habría de garantizar una pacificación general por sí misma, pues las dinámicas que se viven en los territorios son complejas y no son consecuencia únicamente del conflicto armado con las FARC-EP. Para Grasa (2020) “desde un enfoque comparado se sabe que durante la implementación de un acuerdo y el inicio de la construcción de la paz siempre sigue habiendo violencia directa, tanto de tipo político como delincriminal o criminal” (p. 12). Debido a esto que la implementación de los PDET se haya planteado en un contexto subregional en el cual continúan persistiendo las dinámicas de violencia relacionadas a la confrontación precedente.

A continuación, se presenta una gráfica que resume los grados de afectación del conflicto en la subregión. Esto además de referir a uno de los criterios del acuerdo, permite identificar las variaciones que se presentaron después de la desmovilización de las FARC-EP, lo que, como se podrá observar, impactó significativamente. Cabe mencionar que la Unidad de Atención y Reparación Integral de Víctimas (UARIV), entidad del Estado de donde se obtuvo la información, considera otras variables no necesariamente estipuladas en el Decreto 893, por lo que se brinda una radiografía con mayor exhaustividad de la situación que se presentó en la subregión, así como la desagregación por municipios permitió alcanzar un nivel más alto de profundidad en relación a los territorios afectados.

**Gráfica 1. Afectación del conflicto en la subregión Cuenca del Caguán-Piedemonte Caqueteño por municipios (número de eventos<sup>17</sup> 2012-2021)**



*Fuente: visor geográfico de víctimas de la Unidad de Víctimas*

<sup>17</sup> Estos se refieren a los hechos o acontecimientos victimizantes relacionados en su ocurrencia con el desarrollo del conflicto armado.

En términos generales es notorio que el posconflicto con las FARC-EP influyó positivamente en la reducción de la afectación del conflicto, mientras que en 2014 se presentaron 23.661 eventos –siendo la cantidad más alta del período comprendido–, para 2021 hubo 6.450 eventos, lo que significó una disminución del 27,2%<sup>18</sup>. Debido a ello que la subregión se pueda caracterizar como un escenario en proceso de pacificación, donde todas las formas de violencia relacionada al conflicto se reducen sistemáticamente. No obstante, aunque con una intensidad mucho menor, el conflicto siguió latente en los años posteriores a la firma del Acuerdo, por lo que la confrontación con otros grupos armados no incluidos –entre ellos las disidencias de las FARC-EP– siguió ocasionando algún tipo de afectación.

Siguiendo los informes regulares del Instituto Kroc (como se cita en Grasa, 2020) en la fase de implementación del Acuerdo se presentaron tres procesos característicos: por un lado, “escasa presencia del Estado en los territorios y zonas que las FARC abandonaron [...], aparición de violencia selectiva y homicida contra líderes sociales, [...] y una lucha entre grupos armados ilegales por el control de las exitosas economías ilegales” (p. 10). Si bien, la mayoría de los excombatientes que se mantuvieron en su reincorporación a la vida civil<sup>19</sup>, el aumento de la conflictividad con las disidencias de las FARC-EP se debe a su capacidad para reclutar nuevos elementos, lo que les brindó la capacidad bélica para disputar al Estado y a otros grupos armados los vacíos de poder que fueron dejados por la antigua guerrilla<sup>20</sup>.

Con la aparición de las disidencias de las FARC-EP se ha complejizado el escenario de posconflicto, pues mientras se busca pacificar los territorios donde históricamente tuvo presencia las antiguas FARC-EP se siguen generando y reproduciendo algunas dinámicas de violencia, las cuales sufren transformaciones

---

<sup>18</sup> No obstante, este comportamiento no fue homogéneo, en municipios como Algeciras hubo un incremento, pasando de 523 eventos en 2016 a 889 en 2021.

<sup>19</sup> Según información de la ARN (2021) “13.119 personas se encuentran en proceso de reincorporación a corte del 31 de enero de 2021. De ellos, 2.591 permanecen ubicados en antiguos ETCR, 9.610 habitan por fuera de los espacios con su compromiso de avanzar” (párr. 3).

<sup>20</sup> Esto se evidencia en el hecho de que, mientras en 2017 las disidencias de las FARC-EP hacían presencia en 14 departamentos y 81 municipios del país, para 2020 gravitaban en 22 departamentos y 123 municipios (Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz [INDEPAZ], 2021).

y adecuaciones en los distintos ámbitos. Indudablemente estos grupos ya no cuentan con la misma capacidad de daño ni con los mismos niveles de cohesión anteriores a la firma del Acuerdo; no obstante, siguen causando los mismos o, incluso, mayores impactos humanitarios, evidenciándose la permanencia del *modus operandi* de las FARC-EP (Fundación Ideas para la Paz, 2018, p. 1).

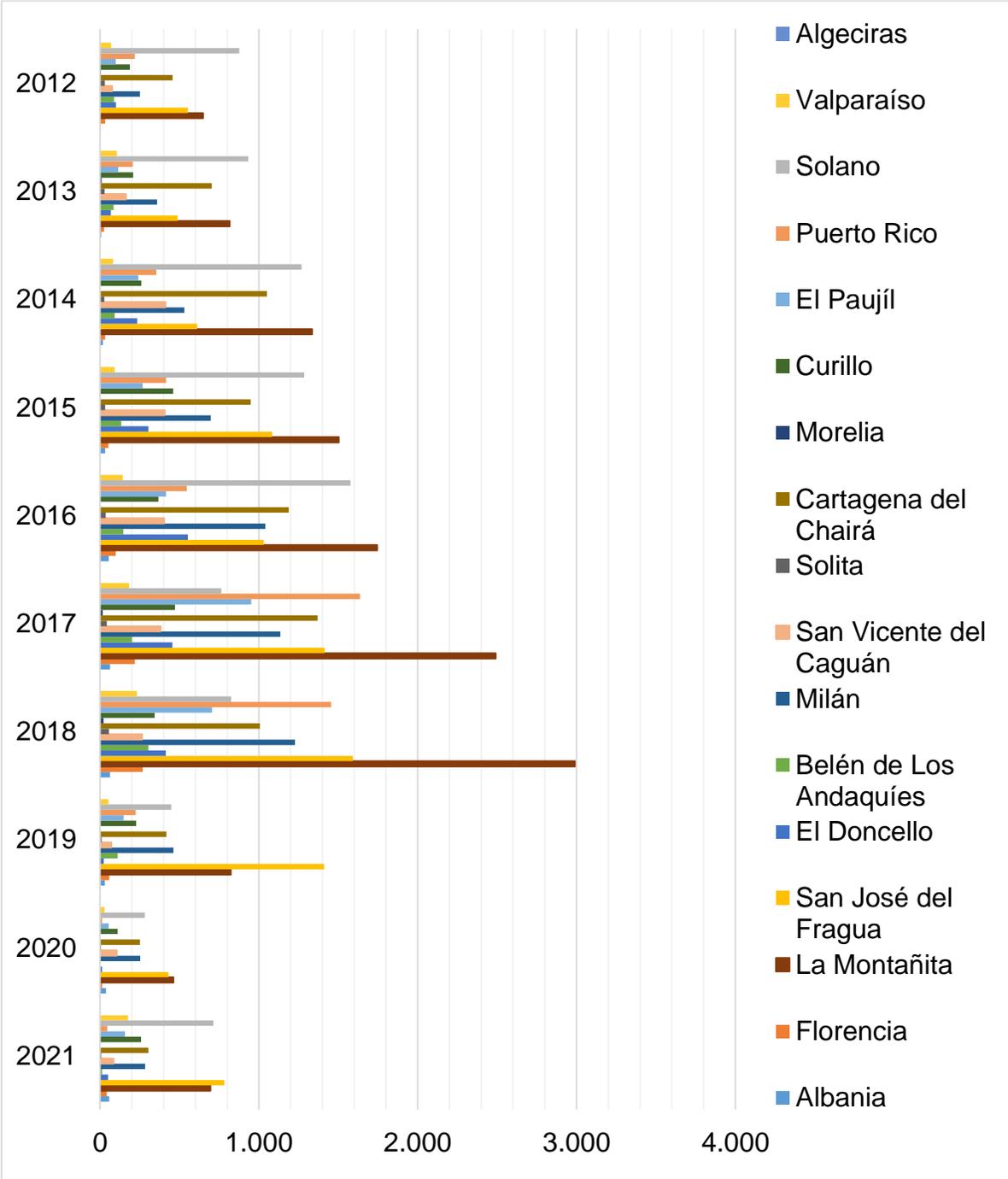
Por lo que se hace necesario recurrir a la idea de readaptación del conflicto armado, pues mientras muchas de las dinámicas de violencia relacionadas con este –y anteriores al Acuerdo– permanecen, la fragmentación y ausencia de jerarquías y estructuras militares claras empiezan a ser mucho más palmarias. El posconflicto es efectivo en la medida en que hubo una desaparición mayoritaria del grupo armado, y producto de ello, en la medida en que la violencia armada con este actor desapareció, impactando de esta forma la realidad del conflicto en la subregión. Empero, ello no implica que se propicie un escenario de pacificación por sí mismo, sino que se presenta una situación que es ambivalente entre ambos extremos.

En lo que respecta a los cultivos ilícitos, tercer criterio establecido en el Decreto 893, la situación que se presenta en la subregión varió de forma importante durante el período estudiado, por lo que resultó clave rastrear sus causas. Mientras en algunos municipios esta problemática se remonta a las dinámicas asociadas al conflicto precedentes al Acuerdo, en otros ha sido una problemática más o menos reciente, ocasionada por la influencia de grupos armados que permanecen en confrontación con el Estado –o por las mismas disidencias de las FARC-EP–, quienes promueven la siembra del ilícito en las zonas y garantizan su comercialización. Pese a ello, el número de hectáreas en todos los municipios son significativamente menores frente a años anteriores, como se verá a continuación.

Contrario a lo negociado (referente a la integralidad entendida como una interrelación de los distintos puntos del Acuerdo) la escisión y reducción a partes inconexas (por un lado, la Reforma Rural Integral, por otro, la ejecución de los PDET, y separado de ello la sustitución de los cultivos ilícitos) estuvo directamente relacionada con la política de Paz con Legalidad. Esta no se diferenció de políticas de seguridad ya ejecutadas en gobiernos anteriores, por lo que llegó a vulnerar

sensiblemente lo que era un marco de “transformación integral”, el cual daba preeminencia a la construcción local y comunitaria de los caminos de sustitución.

**Gráfica 2. Cultivos ilícitos en la subregión Cuenca del Caguán-Piedemonte Caqueteño por municipios (hectáreas sembradas 2012-2021)**



Fuente: Observatorio de Drogas Colombia, Ministerio de Justicia y del Derecho

Como se observa, la tendencia de siembra de cultivos ilícitos vino en aumento desde el año 2012 hasta el 2018, donde alcanza su segunda cifra más alta de todo el período (11.762 hectáreas), de las cuales el municipio de La Montañita acaparó 2.990 hectáreas. De 2018 al 2021 la tendencia se invirtió hacia un descenso vertiginoso, llegando a las 3.669 hectáreas en este año, lo que significó una disminución del 31,1%. A diferencia de la afectación del conflicto aquí no existió una relación directa con la firma del Acuerdo, lo que, una vez más, pone de relieve que las FARC-EP no dirigían la producción de coca, sino que, por el contrario, con su desactivación de los territorios en 2016 –y ya desde los inicios del proceso paz– se agudiza el panorama de siembra, disparándose a niveles extremos en 2018.

¿Cómo entender, entonces, la tendencia a la baja en los años posteriores? Ello se vincula con el viraje gubernamental que se genera con el cambio de Gobierno y la consecuente llegada de Iván Duque, con quien se pasa de una política de erradicación centrada en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) y en lo estipulado en el Acuerdo, a otra que desarticula *de facto* su implementación y da preeminencia a la erradicación forzosa. Expresión de ello que, mientras en 2018 se erradicaron 31.721 hectáreas a nivel nacional de forma voluntaria, para 2021 esa cifra se reduce a tan solo 702 hectáreas. Todo lo opuesto ocurrió con la erradicación forzosa, que pasa de 59.978 hectáreas a 130.147 hectáreas, un aumento de más del 100% en un período de tiempo corto.<sup>21</sup>

Asimismo, este incremento coincide con una intervención sostenida durante el 2020, tanto de erradicación adelantada por la fuerza pública como de aspersión terrestre, que según reportes institucionales pasó de 26.225 hectáreas en el 2019 a 41.550 hectáreas en el 2020 (United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC], 2021, p. 83). Referente a la subregión estudiada el impacto más significativo se logró en municipios como La Montañita, que llegó a las 462 hectáreas en 2020, con un leve aumento hacia el año siguiente. En otros como Cartagena del Chairá y Milán los cultivos se reducen en más de la mitad, pasando de estar por encima de las

---

<sup>21</sup> Cifras tomadas del Observatorio de Drogas Colombia.

1.000 hectáreas en 2018, a tener menos de 500 en 2021. El caso de Puerto Rico es considerablemente exitoso, de 1.454 hectáreas pasa a tan solo 45 en estos años.

Es evidente que los resultados obtenidos reflejan un impacto positivo en la reducción de las hectáreas sembradas. No obstante, la política del Gobierno carcomió completamente el espíritu del Acuerdo, pues la erradicación forzosa es infructuosa si se busca atender las necesidades de los territorios que aparecen como causas de la siembra de los cultivos, más aún, si no está acompañada de acciones integrales que permitan ofrecer alternativas reales para el cultivador y que contribuyan a que el éxito sea sostenido. Esta interpretación ligera y poco sustanciosa de las condiciones socio-históricas ligadas a la coca conllevó a una política de “choque”, tendenciosamente cortoplacista, que no tuvo en cuenta la situación de los territorios y de lo que representan los cultivos para los agricultores.

Finalmente, cabe aludir al último de los criterios establecidos en el Decreto 893, que refiere a la debilidad administrativa y de la gestión. Este se enfoca en múltiples variables, por lo que resultó imposible dimensionar las implicaciones de todas estas en su conjunto. Por una parte, resaltó que en la subregión la mayor parte de la tierra contiene pastos y rastrojo, de 1.574.390 hectáreas con uso agropecuario, 1.092.223 están dedicadas a pastos y 390.939 a rastrojos (DANE, 2014, pp. 49-52). Por otra parte, que en todos los municipios más del 86,17% de las Unidades de Producción Agrícola no tienen acceso a crédito (cifra mucho mayor en San Vicente del Caguán, Solano, Puerto Rico y Albania, que alcanza el 93,6%).

Debido a ello que se pueda caracterizar como una subregión con una endeble producción agropecuaria, más allá de las actividades relacionadas con la ganadería extensiva. Lo que se vincula con una dinámica de escasa presencia estatal en lo que se refiere a apoyar el cultivo agrícola, la adquisición de tecnología para la transformación de los productos primarios –como la leche–, o la asistencia técnica para la diversificación de la producción. Expresión de ello que en la totalidad de municipios más del 42,9% de las Unidades de Producción Agrícola no recibieron ningún tipo de asistencia técnica, lo que sucede con un grado mayor en municipios como San Vicente del Caguán, Puerto Rico y Curillo, donde esta cifra es del 48,66%.

#### **2.4.2 Formulación de los PATR**

Ahora bien, teniendo en cuenta este contexto subregional, es menester mencionar que los diálogos colectivos se proponen como formas de identificar las necesidades y problemáticas locales ligadas a estas dinámicas territoriales. En la etapa veredal se reunieron 144 unidades básicas de planeación, que estaban compuestas por las comunidades veredales pertenecientes a los diferentes municipios. Posteriormente, a través de asambleas se discutieron y abarcaron las problemáticas de sus territorios en referencia a los pilares PDET, delegándose un representante por cada unidad que asiste a la firma final de los PCTR. La participación alcanzó las 12.256 personas, de las cuales el 33% fueron mujeres y el 67% hombres (ART, 2019, p. 2).

En la etapa municipal la ART se encargó de dirigir la revisión y análisis de la visión territorial contenida en los PCTR, convocando a las instituciones públicas locales, el sector privado y gremial, así como a algunas organizaciones de la sociedad civil, dejando como resultado 82 reuniones preparatorias (ART, 2019, p. 3). Posteriormente se eligieron delegados por cada uno de los actores, donde se socializaron las iniciativas definidas en cada pilar y la visión del municipio, para, en último lugar, condensar las discusiones en un documento único que fueron los PMTR, firmados también por alcaldes. En esta ocasión participaron 1.211 personas, 36% mujeres y 64% hombres, replicándose el patrón anterior (ART, 2019, p. 3).

En la etapa subregional, además de los representantes que participaron en los PCTR y PMTR, se vincularon otros actores de importancia departamental, como los Gobernadores de los departamentos del Caquetá y Huila, el sector académico y otros actores del sector privado (ART, 2019, p. 3). Esto culminó en la construcción de los PATR, suscritos formalmente por ambos Gobernadores, los alcaldes de los municipios que integran la subregión, las autoridades delegadas por los pueblos indígenas del departamento del Caquetá y la Agencia de Renovación del Territorio (ART). Finalmente, dando como resultado las agendas de priorización estipuladas en el Acuerdo, lo que es apenas una parte de la implementación pues posteriormente debieron brindarse las condiciones para ejecutar las intervenciones.

**Tabla 1. Objetivos del PATR de la subregión Cuenca del Caguán-Piedemonte Caqueteño**

Pilar PDET	Objetivos
<b>Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover programas que permitan el acceso regularizado a la tierra, a los campesinos y población étnica, a través del Fondo de Tierras, subsidios integrales y líneas de crédito especial.</li> <li>• Impulsar la formalización de la propiedad rural de campesinos y comunidades étnicas, así como los bienes rurales de interés público, de manera gratuita, ágil y eficiente.</li> <li>• Generar la armonización del ordenamiento territorial, para establecer acuerdos sobre el uso sostenible del suelo y de los recursos naturales, promoviendo la protección de ecosistemas y cuencas hídricas.</li> </ul>
<b>Infraestructura y adecuación de tierras</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar la cobertura y el acceso a la energía eléctrica y la conectividad por medio de interconexión o la implementación de sistemas alternativos.</li> <li>• Impulsar acciones para mejorar la movilidad de los habitantes de los municipios PDET de la subregión Cuenca Caguán y Piedemonte Caqueteño, a través del fortalecimiento del sistema vial que conecte las zonas de difícil acceso y la implementación de sistemas alternativos de transporte.</li> <li>• Contribuir a la protección, y mejoramiento de la calidad de vida de la población mediante la implementación de obras y programas para la mitigación del riesgo.</li> </ul>
<b>Salud rural</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover estrategias que permitan ampliar la cobertura al sistema de salud, en beneficio de la población rural dispersa, pueblos étnicos y víctimas.</li> <li>• Impulsar la ampliación de la infraestructura de la red pública, que permita la atención oportuna y de calidad a los usuarios de la zona rural.</li> <li>• Impulsar los programas de promoción de la salud, prevención de las enfermedades, que permita el acceso a los servicios de salud de manera prioritaria a la población rural dispersa.</li> </ul>
<b>Educación rural y primera infancia rural</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar la cobertura, calidad y pertinencia en la educación a la primera infancia y la educación rural preescolar, básica y media en condiciones de inclusión, equidad y eficiencia, para reducir las brechas sociales presentes en el sector educativo.</li> <li>• Promover el acceso a la educación superior, la formación para el trabajo, el desarrollo Humano (ETDH) y los programas de alfabetización con enfoque diferencial y étnico que permitan fortalecer las competencias laborales.</li> </ul>

<b>Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover el acceso al agua potable y al saneamiento básico como factores para una vida digna de las personas, manteniendo las condiciones de equilibrio y fomentando la protección del medio ambiente.</li> <li>• Gestionar la construcción y mejoramiento de viviendas, con acceso a servicios básicos (luz, agua y alcantarillado), mejorando condiciones de vida digna de la población rural.</li> <li>• Promover estrategias de educación ambiental para el uso responsable de los recursos naturales y el manejo adecuado de los residuos generados.</li> </ul>
<b>Reactivación económica y producción agropecuaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsar las líneas productivas agropecuarias y no agropecuarias existentes y promisorias, con la implementación de proyectos sostenibles con enfoque de cadena de valor; además, promover la generación de ingresos para los trabajadores de la ruralidad.</li> <li>• Promover los canales de comercialización directo a los productos generados por las actividades agropecuarias y no agropecuarias y estimular diferentes formas asociativas de trabajo basadas en la solidaridad y la cooperación.</li> <li>• Mejorar las condiciones laborales y la protección social de los trabajadores agrarios de la ruralidad.</li> </ul>
<b>Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsar estrategias que garanticen progresivamente el derecho a la alimentación sana y nutritiva para la población rural.</li> <li>• Avanzar en la construcción de una política pública departamental de seguridad alimentaria y nutrición para la subregión PDET Cuenca del Caguán y Piedemonte Caquetense.</li> </ul>
<b>Reconciliación, convivencia y construcción de paz</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar estrategias integrales que promuevan entre los habitantes de los municipios PDET de la subregión Caguán y Piedemonte Caquetense, la convivencia pacífica, la no estigmatización y la reconciliación.</li> <li>• Promover escenarios de diálogo concertación y reconocimiento mutuo que fortalezcan la participación corresponsable de la ciudadanía, para fortalecer la garantía y el respeto por los derechos humanos.</li> </ul>

*Fuente: elaboración propia a partir de los documentos PATR firmados por las comunidades y entes gubernamentales*

Como se evidencia, los PATR vinieron a recoger las propuestas de las comunidades respecto a las prioridades en la implementación, identificándose un conjunto de problemáticas que debieran concentrar los nodos más importantes para las intervenciones. Por un lado, se observa que en este caso hay una estructuración de los objetivos de forma similar, de tal manera que muchos de estos se corresponden en intención y en las grandes metas que persiguen. Asimismo, aunque no incluido, para la subregión se presentó un diagnóstico territorial que abarca las problemáticas identificadas por las comunidades y la situación en la que se encuentran, por lo que, consecuencia de ello, los objetivos planteados cuentan con amplitud y profundidad en tanto se construye un relato propio sobre estos.

Sin lugar a dudas, la tenencia, distribución y garantía del acceso a la propiedad rural es uno de los asuntos clave dentro de los PATR. No se restringe únicamente al pilar de ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo, sino que, por el contrario, este se encuentra disgregado en otros, como en los de infraestructura y adecuación de tierras y reactivación económica y producción agropecuaria. Debido a esto aparece más bien como una precondition para atender las diferentes necesidades manifestadas por las comunidades, pues en ausencia de ello se pierde el potencial transformador de los demás pilares. Del mismo modo, ligado a la producción agrícola, bajo el consenso implícito de que el fortalecimiento y diversificación de la pequeña producción agropecuaria es estratégica para la paz.

Los conflictos en torno a la propiedad, el despojo de tierras por parte de los grupos armados, y la consideración diferencial de las tierras bajo posesión de comunidades étnicamente diversas, aparecen como el trasfondo a enfrentar si se pretende pacificar los territorios históricamente afectados. Coadyuvar a la atención integral de estas problemáticas vincula y hace pertinentes otros pilares, como los de salud rural, educación rural y primera infancia rural y vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural; de tal forma que la acción gubernamental viniera a ser complementaria en la garantía de derechos fundamentales. Así entonces, la cuestión referente a la tierra, y las condiciones de vida de la población que la ocupa, materializa la interrelación ya establecida en el Acuerdo concerniente a los PDET.

Por otra parte, el enfoque diferencial atraviesa los objetivos de los PATR en su conjunto, en algunos casos con mayor clarividencia que en otros. No obstante, este es un indicador de que existió un alto nivel de consenso en torno a la participación de este enfoque en la generación de las dinámicas necesarias para la superación del conflicto armado, debido no solo a la afectación diferencial de este en comunidades y entornos rurales, sino también en relación a los conflictos sociales de raíz étnico que han permeado las dinámicas territoriales entre campesinos, indígenas y afrodescendientes. Lo contrario sucedió con el enfoque de género, que se vio marginalizado y no llega a permear los diferentes objetivos.

Llama la atención que el carácter de los PATR es eminentemente rural, como se ha mencionado, articula el asunto de la tenencia de la tierra y la garantía de los derechos más básicos del campesinado étnicamente diferencial. Por lo que, claramente, los entornos urbanos no desempeñaron un papel importante en la construcción de estos, quedando relegados a una posición secundaria. Lo cual, aunque es coherente con el propósito de los PDET en torno a lograr mayores equilibrios entre las condiciones de vida rurales y urbanas, pierde de vista el rol de los PMTR. Se puede deducir que las comunidades rurales tuvieron la participación central del proceso, planificando la implementación desde y para sus territorios.

Cabe señalar que, sin adentrarse en el terreno de la política pública y las implicaciones institucionales de la construcción de los procesos efectivos de ejecución, los PATR se concibieron como herramientas guía para los actores gubernamentales y la cooperación internacional que apoya la implementación en los territorios. Empero, su articulación a nivel gubernamental vislumbra que se han tendido a marginalizar y a considerar de forma subsidiaria, lo que se expresó en la inexistencia de vías institucionales claras que los asimilaran dentro de los diferentes planes nacionales, así como frente al papel de las Hojas de Ruta<sup>22</sup>. Debido a ello

---

<sup>22</sup> Estas no han sido vistas en su especificidad debido a que se construyeron en un período de tiempo posterior a los PATR, por lo que evaluar sus implicaciones reales resultó en sumo complicado. Asimismo, dado que el balance se concentra en el Fondo Multidonante como mecanismo tripartito para la atención de las necesidades y problemáticas locales, por lo cual los PATR fueron claves a la hora de identificar el desempeño de los actores y su grado de consideración.

que resulte necesario matizar el papel que desempeñaron dentro de la implementación, puesto que de lo contrario pareciera que acapararon su totalidad.

Fue así como, en su tramitación institucional, una vez concluyó la etapa de diseño y formulación de los PATR, fueron analizadas “las condiciones reales de las iniciativas, es decir, su viabilidad técnica, normativa, presupuestal-financiera y ambiental” (Ramírez, 2021, p. 85). Por lo tanto, se estableció un proceso posterior a la construcción participativa que no incluyó la agregación de actores anteriores, sino que las ideas expuestas en las fases iniciales de los PDET quedaron sujetas a la revisión y aprobación por parte de comités operativos (Ramírez, 2021, p. 85). Principalmente compuestos por los entes gubernamentales de alcance nacional (como la ART), los departamentales y municipales para los casos del OCADPAZ, y el mecanismo de obras por impuestos para los que vinculaban al sector privado.

“Lo anterior se constituye como un obstáculo al potencial transformador de los PDET, pues si bien es la comunidad la que define inicialmente los problemas que la afectan, no es esta misma la que decide qué alternativas de solución implementar” (Ramírez, 2021, p. 85). Por lo cual existió una debilidad funcional en la participación de las comunidades, puesto que no se garantiza que los PATR sean necesariamente tenidos en cuenta en los niveles de toma de decisiones, sino que pudieron verse coartados por otros intereses y prioridades de las entidades ejecutoras. Así entonces, los PATR se ven disminuidos a, más bien, una consulta simbólica sin el potencial de influir efectivamente en los programas y políticas.

Aunado a ello, otra de las falencias que presentan los PATR es que aún no se logra concretar una visión subregional efectiva de la implementación, es decir, no hay una concientización del uso estratégico-geográfico de la subregión a fin de lograr encadenamientos productivos y de desarrollo. Esto es observable a través de los distintos pilares, donde los objetivos construidos se acercan demasiado unos a otros, de tal forma que, suponiendo hipotéticamente la ausencia de la subregión, podrían ser ajustados a cualquiera de estas. Por tanto, no se recurre a la especificidad territorial a fin de tener en cuenta las ventajas comparativas, así como

las peculiaridades políticas y socioculturales que caracterizaron el desarrollo del conflicto armado. Debido a esto, la subregión, como noción, pierde potencialidad.

Puede afirmarse que los PATR concretaron lo que debió ser el plan guía para poner en marcha la transformación de las condiciones asociadas al conflicto en la ruralidad, tanto entre comunidades étnicamente diferentes como frente al papel de un Estado garante de derechos. Esto significa que contienen implícitamente una idea de paz positiva, de una paz que va más allá de la ausencia de confrontación bélica entre grupos armados o, lo que es lo mismo, que va más allá de la “presencia de la fuerza pública”, de la ejecución de obras de infraestructura o de los proyectos hechos por unas cuantas empresas extractoras de recursos naturales en reemplazo del Estado. Esto confronta en sí mismo la perspectiva del Gobierno, quien, como se ha visto –aunque institucionalmente–, socavó los alcances de la implementación.

Esta agenda construida desde abajo sintetizó la búsqueda por erradicar patrones de abandono estatal en las zonas, articula necesidades campesinas, indígenas y afros para establecer una guía de la acción gubernamental en función de los planes nacionales de implementación del Acuerdo. Ciertamente, uno de los principales obstáculos presentados fue la marginalización de los PATR en las acciones de intervención que se estipularon –incluidas las de la cooperación internacional–, puesto que en ausencia de ello se desvirtúa el rol que debieron desempeñar. La preponderancia de una paz construida desde los territorios pone de relieve el cambio sustancial que implicó la noción que concentra el Acuerdo, si bien, en el ámbito de la implementación hubo dificultades en el propio nivel estatal.

La estructuración de las iniciativas, y su transformación en proyectos para la ejecución de los PATR, implicó poner en marcha la capacidad institucional del Estado para congrega a los actores antes mencionados. A través de la ART y en conjunto con el Gobierno, en los años de implementación se realizaron “115 sesiones institucionales, con la participación de las 19 gobernaciones, los alcaldes de los 170 municipios PDET con sus equipos de gobierno, 55 entidades del orden nacional, funcionarios de las organizaciones de cooperación internacional y representantes del sector privado” (Agencia de Renovación del Territorio [ART],

2021, p. 11). Escenarios donde se aclararon las prioridades esgrimidas para las intervenciones, así como se concretaron rutas de implementación especificadas.

La estrategia se conformó a través de dos canales: las mesas de impulso y las mesas bilaterales; en las primeras se revisó cada uno de los proyectos y se hizo seguimiento a la gestión de cada entidad en los distintos niveles de gobierno, mientras que en las segundas se atendieron asuntos específicos con relación a particulares que se convierten en problemáticos o en “cuellos de botella” (ART, 2021, p. 11). Producto de esto que se hayan integrado las instancias más altas de gobierno –como la Consejería para la Estabilización y el Departamento Nacional de Planeación–, lo que permitió generar los espacios necesarios para lograr una tramitación articulada en varios niveles de los objetivos identificados en los PATR.

El Fondo Multidonante como mecanismo tripartito que se enfocó particularmente en la implementación de los PDET apoyó en asociación con la ART, y participando como financiador, la gran mayoría de los grupos motor que llevaron a cabo este proceso de diálogo institucional, así como, en la ejecución de las iniciativas, contribuyó financiando los proyectos de intervención de diferentes socios implementadores. Producto de esto que analizar el rol que desempeñó demandara la consideración de las implicaciones de los PATR en su forma de funcionamiento y operación, a fin de contrastar el grado de relevancia y oportunidad generado con respecto a las necesidades y problemáticas locales que fueron identificadas.

Se puede concluir que los PDET, y dentro de estos los PATR, por la forma en que se estipularon en el Acuerdo, así como por sus implicaciones a nivel de la implementación, representaron una agenda de intervenciones no solo para el Gobierno –en función del cumplimiento de lo firmado– sino que, además, representaron las prioridades directamente percibidas por las comunidades afectadas por el conflicto. Por consiguiente, ponderar la manera en que esto se tuvo en cuenta, así como el grado de relevancia y oportunidad de los proyectos del Fondo Multidonante, resultó ineludible para llegar a dimensionar la eficacia del mecanismo.

### **Capítulo 3. Articulación del Fondo Multidonante de Naciones Unidas en la implementación del acuerdo de paz y posteriormente de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)**

El Fondo Multidonante apoyó las múltiples actividades para la consolidación de la paz en Colombia, con un énfasis puesto principalmente en la implementación del Acuerdo en las subregiones PDET. Producto de ello que la convergencia que existió entre Naciones Unidas, el Gobierno colombiano y los donantes, condujera a que las intervenciones se dirigieran a una diversidad de ámbitos y problemáticas en los territorios más afectados por el conflicto. No cabe duda que garantizar intervenciones integrales en los escenarios de misión de Naciones Unidas, tanto como proveer la dirección de los recursos de otros actores interesados en el proceso de paz, propició las condiciones para que la coordinación política dentro del Fondo Multidonante pudiese resultar efectiva en su configuración y funcionamiento.

Si bien, los PDET funcionaron principalmente a partir de fuentes de financiación gubernamentales, para alcanzar sus propósitos recibieron el apoyo en distintos niveles de la cooperación internacional. Con el Fondo Multidonante se transitó, entonces, de intervenciones dirigidas al mejoramiento logístico y técnico de las Fuerzas Militares o enfocadas en la erradicación de cultivos ilícitos –como otrora se había propuesto–, a intervenciones que centralizan el trabajo con las comunidades locales. El Acuerdo se convirtió en la bisagra a través de la cual se buscó impactar las dinámicas asociadas al conflicto que no tienen que ver con este *strictu sensu*, sino que se encuentran inmersas en el tejido social y colectivo.

Como se vio anteriormente los PDET implicaron una agenda de implementación construida con base en las demandas de las comunidades, produciendo un marco guía para las intervenciones que se llevarían a cabo tanto desde el Gobierno como a través de la cooperación internacional. Fue así como se volvió ineludible sopesar el rol del Fondo Multidonante bajo estos presupuestos; es decir, buscando dimensionar la capacidad de respuesta y adaptación mostrada frente a los temas y áreas de interés expresados en los PATR. De esta manera, la

cooperación internacional gravitó como una variable facilitadora de la implementación, con la capacidad implícita de contribuir a pacificar los territorios.

### **3.1 Convergencia de los actores y configuración institucional del Fondo Multidonante de Naciones Unidas**

Durante el período de negociación el Gobierno ya venía realizando un conjunto de ajustes a la estructura institucional del Estado a fin de garantizar los espacios necesarios para la implementación. Entre ellos, se cuentan las múltiples consejerías que se proponen como entidades para acompañar las labores de gobierno, principalmente en lo que respecta a la agenda de paz. A través del Decreto 1649 de 2014 se estableció una reforma al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), principal mecanismo que apoyaba al jefe de Gobierno en el desempeño de su cargo, en este Decreto se indicaron las nuevas funciones de las antiguas y nuevas consejerías que vendrían a asistir en aspectos centrales.

Para el manejo de los asuntos relacionados a la negociación con las FARC-EP se creó la Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad. Esta tuvo entre sus funciones principales asesorar al Presidente en la formulación, estructuración y desarrollo de las políticas y programas relacionados con el posconflicto, así como coadyuvar en la relación con las demás entidades del Gobierno, la sociedad civil y las autoridades departamentales y municipales, en función del alistamiento de la implementación y con el fin de asegurar la coherencia en la visión de posconflicto (Decreto 1649 de 2014, p. 19). Aunque posteriormente el Decreto sería reemplazado y se crearían otras instancias, la Consejería tuvo un papel fundamental en la confluencia que daría origen al Fondo Multidonante.

Con la gravitación de Rafael Pardo en la dirección de la misma se potenciaron los procesos de negociación con los actores internacionales interesados en apoyar la implementación, esfuerzos que ya se venían gestando. Este era un ex congresista del Partido Liberal con amplia experiencia en cargos públicos, había votado algunas de las propuestas legislativas más importantes del Gobierno haciendo parte de la Unidad Nacional, la coalición del Gobierno de Santos, a quien terminaría brindando su apoyo para la reelección (*La silla vacía*, 2021, párr.

18-19). Su experiencia política le permitió también contribuir a allanar el camino en el Congreso para la aprobación de la legislación necesaria para la implementación del Acuerdo, por lo que sus funciones radicaron en la negociación y el cabildeo.

Por otro lado, la Oficina de Naciones Unidas en Colombia, que ya acompañaba las negociaciones como intermediaria y garante de las mismas, a través del Coordinador Residente se asoció con la Consejería apoyando sus objetivos políticos. Esta Oficina era el principal mecanismo para la toma de decisiones y coordinación de las entidades de Naciones Unidas en Colombia, por lo que estaba compuesta por los representantes de todas las entidades que tienen actividades operativas en el país (Naciones Unidas Colombia, 2022, párr. 3). De esta forma, su aquiescencia respecto a las decisiones del Gobierno que tuvieran que ver con la firma e implementación, permitieron el posicionamiento en los espacios legislativos y políticos necesarios para que el Acuerdo no se frustrara.

Por ende, sus funciones se centraron en la representación de Naciones Unidas en los más altos niveles estatales, fomentando la interacción con el Gobierno, la sociedad civil, los asociados bilaterales y multilaterales, así como la dirección y coordinación de los esfuerzos de respuesta de Naciones Unidas y los actores humanitarios pertinentes, con especial énfasis en la facilitación de la integración del trabajo del equipo en el país (Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible [GNUDS], s.f, párr. 4-11). Fabrizio Hochschild ejercía para entonces estas labores en Colombia, se había posesionado en el cargo cerca de tres años atrás por lo que preciaba del bagaje y conocimiento necesarios para propugnar por la implementación y la participación de los actores internacionales.

Previo a que en noviembre de 2016 se firmara el Acuerdo, la Consejería para el Posconflicto y la Oficina de Naciones Unidas inician el proceso de negociación para afrontar el nuevo escenario de implementación. Con la premura del proceso en los meses de diciembre y enero, finalmente, el 17 de febrero el Consejero Rafael Pardo y el Coordinador Residente Fabrizio Hochschild anuncian la creación conjunta del Fondo Multidonante de Naciones Unidas para el Posconflicto (que posteriormente se convertiría en el Fondo Multidonante de Naciones Unidas para el

Sostenimiento de la Paz). Los instrumentos institucionales que dieron soporte formal-legal a la iniciativa de cooperación ya habían sido auspiciados por el Gobierno, por lo que no bastaba más que el acuerdo explícito que se alcanzaba.

Se trata principalmente de los CONPES 3850 de 2015 y 3867 de 2016, con los cuales se reglamentaron las formas de cooperación para la implementación del Acuerdo. En el primero se estableció el “marco general y los lineamientos para la creación y puesta en marcha del Fondo Colombia en Paz, como el eje articulador e instancia de coordinación de los esfuerzos institucionales y financieros dirigidos a acometer las inversiones necesarias para la transición” (CONPES, 2015, p. 3). Entre sus lineamientos se encontraron: condicionamiento a un marco de gobernanza y articulación institucional, interacción fluida entre financiadores y ejecutores (entes gubernamentales nacionales y subnacionales como gobernaciones o alcaldías, organizaciones de la sociedad civil y agencias de Naciones Unidas), entre otros.

Asimismo, en este se reglamentó lo que refiere a la optimización geográfica y la priorización temática de las inversiones públicas y de la cooperación internacional, es decir, se establece que los municipios seleccionados para la ejecución de los proyectos de intervención habría de corresponderse con las dinámicas de afectación del conflicto (CONPES, 2015, p. 40). Otra cuestión de especial relevancia tiene que ver con la referencia explícita a la necesidad de que las acciones en estos territorios tuvieran en cuenta las demandas de las comunidades locales, para lo cual se propone la creación y uso de un mecanismo de diagnóstico (CONPES, 2015, p. 38). Claramente, estos lineamientos buscaron una estrategia de implementación que buscaba proyectarse de forma planificada.

En esta línea que el segundo tuviera una orientación de carácter administrativo, con el objetivo de “informar, ordenar y armonizar las actuaciones de las diferentes instancias del Gobierno nacional, las entidades territoriales, el sector privado, la cooperación internacional y las organizaciones de la sociedad civil” (CONPES, 2016, p. 3). Por tanto, se propuso para abrir caminos institucionales que permitieran hacer compatible la coordinación posterior entre el Gobierno y otros actores interesados en la implementación, estipulando la forma en que deberían

“articularse con las estrategias y los territorios priorizados para cada una de las intervenciones” (CONPES, 2016, p. 59). Como es evidente, con este se vuelve a subrayar la orientación normativa en torno centralizar las problemáticas locales.

El Fondo Multidonante se establece teniendo como fundamentos rectores ambos documentos, lo cual se ve reflejado en la idea según la cual alcanzar su éxito “depende de garantizar la sostenibilidad de los logros hacia la pacificación y de resolver las causas del conflicto, en particular en aquellas regiones más remotas de Colombia, donde históricamente ha habido una presencia limitada o poco eficaz del Estado” (Fondo Multidonante de Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz [FMNUSP], 2020a, p. 6). Por consiguiente, desde un principio su enfoque estuvo dirigido a la atención de las condiciones críticas en los territorios, así como direccionado a complementar la acción estatal en los márgenes con mayor debilidad en términos de presencia institucional (acceso a derechos básicos, justicia, etc.).

El mecanismo contó así con el piso de entendimientos mutuos necesario para que la cooperación pudiese funcionar de forma efectiva, los cuales, si bien fueron estipulados por el Gobierno colombiano, posteriormente fueron adecuados a la forma operación y a los objetivos buscados por el Fondo Multidonante. Al tratarse de un mecanismo tripartito, con la capacidad de llevar a cabo intervenciones dentro del país, la comunicación interna sobre una base común coadyuvó a facilitar el rol de cada uno de los actores. Por una parte, el Gobierno colombiano participa no solo como receptor, sino que a su vez tiene voz y voto en cómo se utilizan los recursos de las donaciones; y, por otra, Naciones Unidas maneja su capacidad operativa dentro del país para contactar los socios implementadores de dichas donaciones.

Se configura entonces una estructura social anclada en una forma organizativa específica, donde la cooperación es posible en función de un horizonte de funcionamiento consensuado por todos los participantes. Cada uno de los elementos mencionados conformó la textura de sentido necesaria para comprender cómo llega a considerarse a los PDET en las labores de operación. A continuación, se muestra un esquema con los miembros que hacen parte del Comité de Dirección del Fondo Multidonante, abarcando todas las instancias y áreas que lo componen.

## Esquema 1. Miembros del Comité de Dirección del Fondo Multidonante de Naciones Unidas



*Fuente: elaboración propia a partir de los Términos de Referencia del Fondo Multidonante de Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz*

El Comité de Dirección es la instancia jerárquicamente más alta para la toma de decisiones, se reúne periódicamente de acuerdo con las necesidades que se presenten y al análisis estratégico que se requiera en el marco de las prioridades del mecanismo, como mínimo una vez al trimestre (FMNUSP, 2018a, p. 10). Asimismo, las tareas que asume son diversas, tienen que ver con aprobar la dirección estratégica del Fondo Multidonante y su marco de resultados, revisar y aprobar las prioridades estratégicas de inversión dentro del marco de la teoría del cambio, así como establecer los proyectos que serán financiados, las modificaciones requeridas para algunos de los proyectos en implementación, adición de recursos y cambios programáticos sustantivos (FMNUSP, 2018a, p. 10).

Todas las funciones realizadas por el Comité de Dirección se esgrimieron sobre esta idea de la teoría del cambio, un ápice particular que es empleado en toda la documentación interna, incluidos los informes de resultados. Esta teoría se presume como la herramienta utilizada por los miembros para elegir las áreas de intervención y los proyectos a aprobar, es decir, funciona como el marco de referencia que es común a las instituciones que representan. En su substrato conceptual implica que la paz se alcanza mediante intervenciones *catalíticas*, esto es, “aquellas inversiones que apunten a llenar brechas de financiamiento estratégico, cuando no existan otros recursos disponibles, que desbloqueen o permitan procesos vitales para la consolidación de la paz” (FMNUSP, 2018a, p. 5).

Al rastrear de dónde surge esta idea, y cómo llega a impregnar el funcionamiento del Fondo Multidonante, se llega a la conclusión de que proviene de las reformas internas realizadas en Naciones Unidas. Con la escisión de la consolidación de la paz como un ámbito específico de la organización (lo que conllevó a la creación de la Comisión de Consolidación de la Paz, el Fondo para la Consolidación de la Paz y la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz) se configuró una arquitectura institucional para cooperar en las transiciones posconflicto, de tal forma que se termina propiciando la creación y utilización del concepto como forma de interpretar el rol a desempeñar en estos escenarios.

Dicha noción se suscribe formalmente bajo lo que da en llamarse “enfoque catalítico de la consolidación de la paz”, es decir, que las intervenciones que se ejecutan deben ser catalizadores que permitan la constitución inicial de procesos más profundos de consolidación de la paz en la sociedad en posconflicto. Por lo que, este Fondo, considera que un programa es un catalizador si permite que un proceso de paz se desbloquee o crea un cambio de consolidación de la paz más grande o a más largo plazo (Scharbatke-Church et al., 2010, p. 9). Esta perspectiva trae a colación las proposiciones de la consolidación de la paz como proyecto político de largo aliento, por lo que se fija un marco en el cual las intervenciones tienen que resultar estratégicas y en los aspectos identificados como decisivos.

La programación catalítica no transforma la causa raíz de un conflicto ni desactiva un desencadenante, en cambio, establece las condiciones para que se transforme la causa raíz o se resuelva el desencadenante (Scharbatke-Church et al., 2010, p. 9). Producto de ello que las intervenciones requieran la identificación de las prioridades en ambos niveles, sobre los que se actúa en el contexto inmediato con una perspectiva de mediano y largo plazo. Estas condiciones intermedias (o factores habilitadores) aún representan cambios en el contexto, pero no son los cambios finales de consolidación de la paz deseados (Scharbatke-Church et al., 2010, p. 9); *sed contra*, estos dependen de la complejidad de las dimensiones sociales en general que intervienen en la pacificación de las sociedades locales<sup>23</sup>.

En el caso específico de la misión en Colombia se identificaron cuatro ámbitos temáticos sobre los cuales llevar a cabo la intervención catalítica, estos son: estabilización, reincorporación, víctimas y justicia transicional, y comunicación. La elección de estos se correspondió entonces con el enfoque de la consolidación de la paz, por lo que para el Fondo Multidonante en cada uno de ellos se trata de:

- Frente a la estabilización fortalecer la presencia y capacidad estatal en los municipios más afectados por el conflicto, con el objetivo de cerrar brechas históricas entre entornos rurales y urbanos y reducir la inequidad;
- Respecto a la reincorporación implementar acciones que promuevan, como fundamento de la paz territorial, la coexistencia, la convivencia, la reconciliación y la no estigmatización de quienes dejaron las armas;
- En cuanto a víctimas y justicia transicional brindar una reparación colectiva e integral a las víctimas, con enfoque diferencial y de género, garantizando las dimensiones de verdad, justicia, reparación, así como la no repetición;
- Finalmente, en comunicación hacer un seguimiento permanente y comunicar de manera eficaz y periódica los avances de la implementación de los acuerdos y del proceso de estabilización (FMNUSP, 2018a, p. 6).

---

<sup>23</sup> Para este Fondo hay tres formas de aumentar la probabilidad de que la inversión realizada catalice el cambio de consolidación de la paz deseado: 1. lograr la apropiación a nivel de país, 2. desarrollar capacidades y 3. atraer actores adicionales (Scharbatke-Church et al., 2010, p. 10).

Indudablemente cada uno de estos ámbitos, por sí mismos, resultan estratégicos y pertinentes, no obstante, es en su conjugación donde el Fondo Multidonante encontró su acicate más importante. Así, en términos concretos, el enfoque de la cooperación vira en torno a la construcción del Estado desde los territorios afectados por el conflicto armado, esta construcción no solo se entiende en sentido institucional como el fortalecimiento de la presencia estatal (un ente externo que viene de fuera hacia los territorios); sino que, por el contrario, trata de generar las condiciones a partir de estos para que se puedan re-entretrejer las relaciones sociales y políticas con las comunidades, los excombatientes y el Estado, de tal forma que se identifica una forma para promover el cambio deseado.

Con la estabilización se busca ante todo que las comunidades que habitan los territorios priorizados logren condiciones mínimas de acceso a derechos sociales y oportunidades económicas, lo cual ayude a impedir el regreso a un estado de conflicto. Con el apoyo a la reincorporación se promueve la reconciliación entre estas comunidades y quienes ejercieron la violencia y dejaron las armas, lo que no sería posible sin medidas de justicia restaurativa que logren reparar el padecimiento de los afectados. Por lo tanto, implican la interrelación de un conjunto de variables sociales hacia las cuales dirigir la respuesta del mecanismo, lo que se propone acompañado de una consideración del enfoque de género y la pertenencia étnica.

De esta manera, las intervenciones deben estar “alineadas con necesidades territoriales, las políticas y propuestas de desarrollo que el gobierno ya tiene en marcha, sea del nivel nacional, departamental o municipal, integrando a las instituciones y actores públicos que tengan presencia en los municipios y departamentos” (FMNUSP, 2018a, p. 6). Configurando una estructura de operación que tiene como fundamento el reconocimiento de las necesidades locales en los distintos niveles, lo que se apoya no solo en lo establecido en los CONPES, sino que halla la afinidad necesaria en el enfoque catalítico de Naciones Unidas para la consolidación de la paz. Con este asidero común se acentúan los consensos necesarios a nivel de la estructura de entendimientos mutuos y roles institucionales.

Teniendo en cuenta esto, se encuentran los dos sub-organismos complementarios del Comité de Dirección: se trata de la Secretaría Técnica y el Comité Técnico. Estos se encuentran, en una escala jerárquica, por debajo del Comité de Dirección y tienen como objetivo principal la revisión, tramitación y organización de los proyectos que serán susceptibles o no de financiamiento por parte del Fondo Multidonante. Decisión que es tomada democráticamente por los miembros del Comité de Dirección (cada miembro posee un voto, excepto los que no están facultados para ello –como los observadores– y las excepciones en las cuales uno de los votantes se ve implicado también como socio implementador o beneficiario –es decir, cuando existe de por medio un conflicto de intereses–).

Mientras que el Comité Técnico está conformado por representantes de cada uno de los miembros del Comité de Dirección, y se encarga de la revisión de los proyectos con las contrapartes; la Secretaría Técnica está instaurada en la Oficina del Coordinador Residente, y se propone ante todo servir como enlace con las otras dos instancias internas y la sede de Naciones Unidas en Nueva York. En términos generales los miembros de la Secretaría Técnica son: el coordinador de la Secretaría, el gestor del Fondo Multidonante, un asesor programático, un profesional especializado en administración y un profesional especializado en monitoreo y evaluación. Tanto la Secretaría como el Comité desempeñan funciones interdependientes entre sí, lo que ocasiona que estén en constante comunicación.

La principal función del Comité Técnico es “revisar técnicamente los proyectos, programas, o solicitudes de cambios de proyectos en implementación sometidos a consideración del Fondo, los cuales, en el caso de ser considerados viables y pertinentes, serán presentados para aprobación del Comité de Dirección” (FMNUSP, 2018a, p. 11). Por ende, es un espacio que se dedica a examinar la viabilidad jurídica y financiera de las solicitudes de proyectos por parte de quienes posteriormente se convierten en socios implementadores, a fin de que se encuentren en correspondencia con los objetivos del Fondo Multidonante y los marcos de referencia conceptuales bajo los cuales se estipulan las intervenciones.

Los proyectos enfocados a áreas específicas de competencia gubernamental con frecuencia requieren la invitación adicional de representantes de las Consejerías o Ministerios, a fin de considerar su experiencia y conocimiento del tema (FMNUSP, 2018a, p. 11). Debido a ello que para las actividades logísticas y de reunión se cuente con la Secretaría Técnica, quien “proporciona apoyo técnico y administrativo al Comité de Dirección y al Comité Técnico y se encarga de organizar los procesos de evaluación de proyectos, del monitoreo, evaluación y reportes del Fondo” (FMNUSP, 2018a, p. 12). Asimismo, en relación a los procedimientos contractuales y lineamientos de operación, por lo que contribuye en el diálogo continuo frente a las responsabilidades que adquieren los socios implementadores.

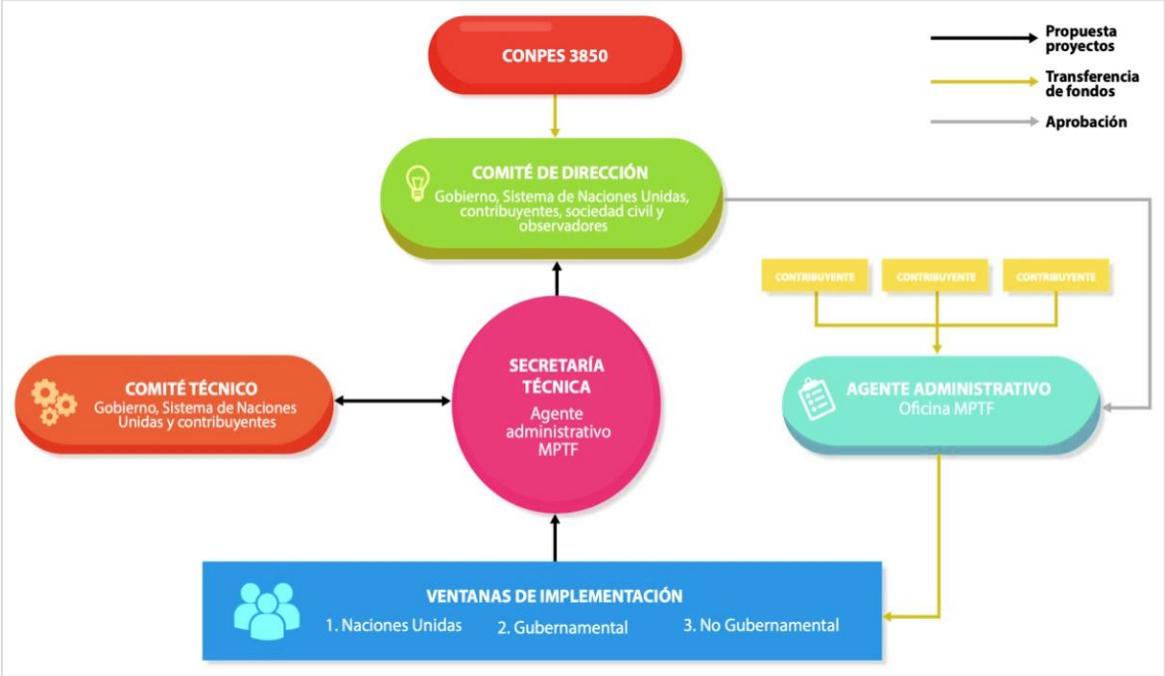
Los proyectos que son enviados a revisión del Comité Técnico provienen de tres fuentes (que son denominadas “ventanas de implementación”): Ventana del Sistema de Naciones Unidas, Ventana Nacional, y Ventana de Entidades No-Gubernamentales y Sector Privado. Cada una de estas trabaja por separado, por lo que “es programática y financieramente responsable de los fondos recibidos en conformidad con sus propios reglamentos, normas, políticas y procedimientos, incluyendo lo relativo a la contratación pública, así como a la selección y evaluación de los socios ejecutores” (FMNUSP, 2018a, p. 14). Esto implica que cada ventana de implementación obtiene recursos del Fondo Multidonante diferencialmente, canalizados a través de los proyectos que se aprueban para ser implementados.

El proceso para la aprobación de los proyectos en cada una de las Ventanas se da a través de dos ciclos: un ciclo regular y un ciclo rápido. El primero incluye las etapas de identificación, presentación, admisión, revisión y aprobación del proyecto, por lo que comprende desde la radicación del mismo hasta la examinación por parte del Comité Técnico y posterior aceptación del Comité de Dirección. En cuanto al ciclo rápido se diferencia fundamentalmente en la agilización y simplificación de los procesos administrativos anteriores, debido a que el proyecto se considera como crítico o urgente, por lo que es previsto únicamente para casos excepcionales (FMNUSP, 2020a, p. 28). Una vez el proyecto ha surtido satisfactoriamente uno de estos canales es susceptible para la asignación del presupuesto correspondiente.

Cuando ya ha sido asignado y transferido, los socios implementadores pertenecientes a cada Ventana actúan cómo o se vinculan con socios ejecutores, quienes en última medida se encargan de las labores sobre el terreno. Dependiendo de a qué Ventana se refiera los socios ejecutores son de diversa índole, y van desde las agencias de Naciones Unidas, instituciones gubernamentales, hasta pequeñas asociaciones comunitarias y empresariales. Cada uno de estos socios debe contar con el visto bueno del Comité de Dirección, quien, aunque no se entromete en las operaciones técnicas y de aspectos concretos de implementación, hace seguimiento a los recursos brindados y a los resultados que deben presentarse.

A continuación, se muestra un esquema tomado de los documentos internos donde se ven reflejados los canales y conductos institucionales comprendidos.

**Esquema 2. Funcionamiento institucional del Fondo Multidonante de Naciones Unidas**



*Fuente: Manual de Operaciones del Fondo Multidonante de Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz*

Así, el ciclo intestino para la operación del Fondo Multidonante inicia con la demanda de intervenciones (en forma de proyectos de intervención) en cada una

de las Ventanas establecidas, que posteriormente atraviesan por un filtro de elegibilidad encabezado por el Comité Técnico y la Secretaría Técnica. Una vez han sido seleccionados los proyectos que cumplen con las condiciones mínimas de forma y pertinencia, son aprobados por el Comité de Dirección. La última etapa de tramitación institucional consiste en la asignación de fondos por parte del agente administrativo instituido en el seno de la Oficina de Naciones Unidas –recursos provenientes de los donantes–, los que posteriormente son vigilados y evaluados.

La configuración institucional del Fondo Multidonante conforma una arquitectura en la cual las esferas más altas de decisión no necesariamente se vinculan con los actores que ejecutan acciones en los territorios; empero, ello no implica que no se posean las articulaciones previstas para que ambos niveles desempeñen sus labores según criterios y lineamientos efectivos. Esta particular estructuración institucional da cabida a un entramado de actores que va más allá de las instituciones gubernamentales, por lo que rompe con la excesiva participación de estos en la misión de consolidación de la paz. Lo que no solo manifiesta una clase de funcionamiento más democrático, sino también la influencia de los marcos de referencia que son utilizados para propender por estas formas de cooperación.

### **3.2 Los Donantes en el Fondo Multidonante de Naciones Unidas**

La financiación de la operación del Fondo Multidonante consiste precisamente en la participación abierta de diferentes donantes, los cuales se identifican con los propósitos y objetivos que busca y aportan anualmente. Los principales son otros Estados que apoyaron la negociación y firma del Acuerdo con las FARC-EP, así como el Fondo para la Consolidación de la Paz de Naciones Unidas. Ciertamente, la confluencia de estos fue posible gracias a la confianza depositada en la organización y a su papel como entidad con la capacidad suficiente para canalizar y distribuir los recursos, lo que la situó como uno de los centros de gravitación internacional más importantes para contribuir en la transición pacífica en Colombia.

El Fondo Multidonante no surge como un mecanismo de cooperación *sui generis*, por el contrario, han existido y existen otros fondos con estas características en países de diversas latitudes geográficas. Con estos se busca abrir

espacios de cooperación que transgredan las relaciones típicas bilaterales, a fin de auspiciar la contribución de diversos actores en la transición posconflicto –coyuntura en la cual se presenta necesario aunar esfuerzos para generar los cambios políticos, sociales y económicos para la pacificación de las sociedades locales–. Dadas las características de este tipo de fondos, se esgrimen sobre un actor que ejerce como administrador (generalmente una organización multilateral con la capacidad operativa y legitimidad necesaria), el país receptor y quienes actúan como donantes.

En el caso específico de Colombia también responde a una forma de operar de Naciones Unidas en las misiones nacionales, es decir, son fondos promovidos por la organización a fin de solventar problemáticas financieras e institucionales relacionadas con el funcionamiento de la arquitectura de la consolidación de la paz. Entre ellas, se encuentra lo que refiere a la incoherencia entre las disposiciones a nivel de la sede y la forma como se actúa en el terreno –a través de los coordinadores residentes y sistemas locales de Naciones Unidas–; asimismo, producto de la creciente demanda para la consolidación de la paz que se expresa en la creación de incertidumbres y reducción de los presupuestos de operación. Esto hace que un fondo de este tipo permita mitigar y solventar dichos obstáculos.

Para Naciones Unidas, entre las ventajas generadas por estos, se encuentra que “han demostrado su utilidad en lo que respecta al aumento de la coherencia y la coordinación, la ampliación de la base de contribuyentes, la mejora de la gestión y la consideración de los riesgos” (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas [CSNU], 2018, p. 15). De tal forma que resultan como un instrumento de agrupación de los actores interesados y de confluencia de los objetivos de estos dentro de un marco común, representando una alternativa para minimizar las divisiones y superposición de intereses que pueden presentarse. Asimismo, a la par se promueve “la colaboración, en particular entre los pilares de las Naciones Unidas, con el consiguiente fomento de una programación integrada” (CSNU, 2018, p. 15).

Debido a ello que el Fondo Multidonante se relacione también con dificultades sistémicas a las que internamente se enfrenta la organización, y que se estableciera, al menos tangencialmente, como un paliativo para estas. Esto no

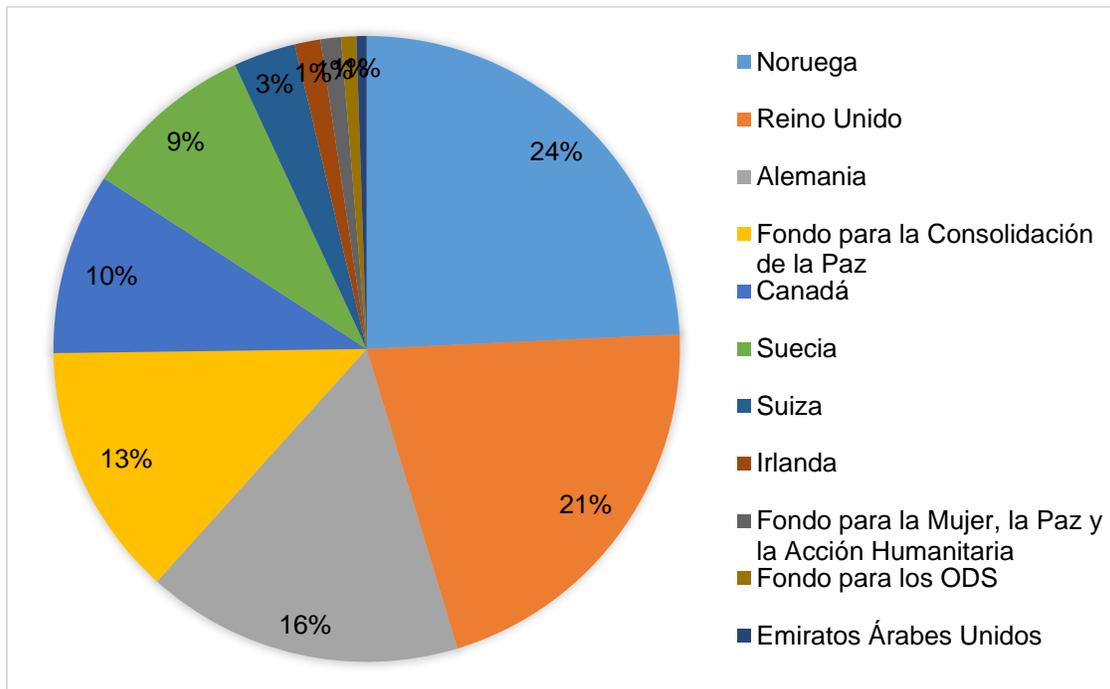
implica que no se haya constituido como un mecanismo satisfactorio e innovador, por el contrario, terminó convirtiéndose en un espacio de gobernanza que logró articular actores de diferentes niveles, desde Estados hasta organizaciones locales y comunitarias. A este respecto, logró acaparar una porción importante de los esfuerzos de consolidación de la paz en el país, coadyuvando en la reunión de la oferta global de financiación para el proceso colombiano, lo que mostró, al menos en términos generales, el grado de eficacia necesario para su funcionamiento.

Si bien, el papel de los donantes se encuentra al margen de la ejecución de las intervenciones en *strictu sensu*, además de brindar la financiación sin la cual estas no serían posibles, son el soporte sobre el cual funciona todo lo que tiene que ver con el seguimiento y evaluación del Fondo Multidonante. Por ende, resultó clave rastrear de dónde provinieron las donaciones y cuál fue la participación que tuvieron los diferentes donantes, de lo que se obtuvo que no solo los Estados a través de sus embajadas en Colombia dirigieron recursos, sino que el Fondo para la Consolidación de la Paz, un actor intergubernamental, también contribuyó significativamente en el total de los montos acumulados durante el período previsto.

Esto puso de relieve que Naciones Unidas no solo brinda garantías para la operación a nivel nacional, sino que agrupa recursos clave a través de la arquitectura para la consolidación de la paz. Lo que básicamente se hace por medio de dos canales institucionales para promover la financiación: prorratio de recursos existentes y donaciones voluntarias de los miembros. Frente al primero se distribuyen los presupuestos disponibles de la organización para suplir la demanda de la arquitectura de la consolidación de la paz; mientras que, en cuanto al segundo, son donaciones provenientes de los Estados interesados en ciertos contextos de posconflicto, los cuales perciben dicha arquitectura como un mecanismo funcional y operativo a través del cual buscar conseguir sus intereses y objetivos particulares.

A continuación, se muestra una gráfica que refleja el posicionamiento de los donantes dentro del total de las donaciones recibidas por el Fondo Multidonante.

**Gráfica 3. Posicionamiento de los donantes del Fondo Multidonante de Naciones Unidas (acumulado 2016-2021)**



*Fuente: elaboración propia a partir de la información del portal de socios del Fondo Multidonante de Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz*

Como se observa, 6 donantes proporcionan alrededor del 93% de las donaciones del Fondo Multidonante, lo que equivale a \$US 177.447.534 de los \$US 192.601.333 que recibió en el período estudiado. De manera jerárquica los principales donantes son: Noruega, Reino Unido, Alemania, el Fondo para la Consolidación de la Paz, Canadá y Suecia. De esto llamó la atención que se configura una tendencia en el posicionamiento de los donantes a partir de la misma etapa inicial, es decir, ya en 2016 –cuando hubo 8 donantes– estos se conformaron como los actores con mayor peso dentro del total de la financiación. Aunque en los años posteriores se logra ampliar la oferta de donaciones (en total participan 18 donantes), los montos fueron sumamente bajos y no participan de forma importante.

Esto tiene varias explicaciones, por un lado, los principales donantes ya venían de un proceso anterior de vinculación en las negociaciones de paz con las FARC-EP, lo que facilitó la canalización de las contribuciones una vez firmado el

Acuerdo. Además de ello son actores con una amplia participación en la ayuda internacional dirigida hacia Colombia, tanto en ámbitos ligados a la Ayuda Oficial al Desarrollo como desde otros mecanismos de cooperación internacional. Así entonces, un fondo como el propiciado por Naciones Unidas para fomentar la implementación –que ofrecía la posibilidad de congregarse donantes y coordinar las intervenciones entre el Gobierno y las agencias–, brindó las condiciones operativas.

Por otra parte, Naciones Unidas ya venía de realizar un trabajo conjunto en el país, de tal manera que sus labores se disgregaban en cuestiones que iban mucho más allá de este tema puntual. En principio en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), el cual a partir de 2008 se configuró como una herramienta para promover el desarrollo y el desarrollo sostenible en Colombia. Este resultó un “ejercicio de planificación estratégica que enmarca las actividades de cooperación de las Agencias del Sistema de las Naciones Unidas con representación en Colombia, por lo tanto, resume la programación conjunta de las distintas agencias, fondos y programas del Sistema” (Presta, 2020, p. 251).

El MANUD se integró, aunque no en los mismos tiempos, con los Planes Nacionales de Desarrollo posteriores (2008-2014, 2015-2019 y 2020-2023), de tal forma que se constituyó como un acicate de Naciones Unidas para articularse con las prioridades nacionales plasmadas en cada uno de estos. Con el inicio de las negociaciones con el grupo armado las principales áreas de trabajo fueron la construcción de paz y el desarrollo sostenible, por lo que, a través de esta herramienta se puede comprobar una planificación exhaustiva no solo para implementar acciones en materia de cooperación al desarrollo en Colombia, sino también –a través de las diferentes agencias correspondientes– para garantizar la restitución de los derechos de las víctimas del conflicto (Presta, 2020, p. 286).

Como es evidente, la organización ya contaba con una base institucional sólida en el país, lo que, en virtud de la disposición del Gobierno y de su política exterior para promover la agenda internacional de legitimación del Acuerdo, auspició la confianza de los donantes. Producto de esto, “la evolución en la relación entre construcción de paz y cooperación internacional en los últimos años muestran

los esfuerzos estatales por devolverle la institucionalidad a la diplomacia y la gestión de la oferta y demanda de la ayuda internacional” (Abella, 2022, “Contexto: una mirada a la evolución de la cooperación internacional”, párr. 49). Lo que se vio reflejado en la adaptación de la operación de Naciones Unidas a la nueva coyuntura, que cada vez adquiere mayor relevancia en su tarea de promoción del desarrollo.

El principal donante, Noruega, contribuyó desde años atrás no solo en el caso específico que atañe a la investigación, sino también en los diferentes intentos de negociación y desmovilización pacífica anteriores –tanto exitosos como fallidos–<sup>24</sup>. Aunado a ello, también fue uno de los principales donantes al Fondo para la Consolidación de la Paz, lo que puso de relieve una política exterior más amplia que maneja la cuestión humanitaria y de consolidación de la paz como aspecto característico. Este grado de compromiso propicia que canalice anualmente financiación independientemente de las variaciones políticas internas, con el objeto de apoyar labores de consolidación de la paz tanto a nivel supra como subnacional.

Ciertamente, esto no solo se trató de una política de solidaridad internacional, sino que conforma una estrategia clara y sistemática de seguridad, en la cual se privilegia la resolución de conflictos por medio de acciones multilaterales y sobre las sociedades locales en medio de la confrontación. “La voluntad sin ningún beneficio no es un acto rentable y justificable para los Estados y todas sus acciones necesitan tener un tipo de lucro, sea económico, político, diplomático, geoestratégico o de reputación” (Jevne, 2015, p. 27). Por ende, dada la extendida participación en Colombia y la relevancia internacional del Acuerdo con las FARC-EP, se generó un interés en apoyar las actividades de implementación como medio para posicionarse, afianzar y mantener una identidad comprometida con la consolidación de la paz.

---

<sup>24</sup> Todo lo opuesto ocurrió con donantes como Reino Unido, cuya participación en este ámbito fue mucho más reciente: “ha contribuido a la construcción de la paz en Colombia desde el año 2011, a través del Fondo de Derechos Humanos y Democracia, y desde 2015 mediante el Fondo de Conflicto, Seguridad y Estabilidad” (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia [APC-Colombia], 2020, “Reino Unido”, párr. 1). Por lo que su participación se corresponde con la coyuntura específica de negociación con las FARC-EP.

Por otra parte, el rol como donante que desempeñó el Fondo para la Consolidación de la Paz fue crucial debido a que es el mecanismo para financiar programas de consolidación de la paz en países como Colombia, los cuales transitan de un conflicto. Así, delega una amplia responsabilidad y autoridad en el país a las agencias de Naciones Unidas y los Gobiernos Nacionales, especialmente a través del Comité Directivo Conjunto, tanto para el desarrollo como para la implementación de los programas (Kluyskens, 2016, “The Peacebuilding Fund”, párr. 9). Como se trató anteriormente, es bajo su enfoque catalítico que se planifica la operación del Fondo Multidonante, por lo que su relación con este se encuentra asociada a un marco de referencia que se propone orientar las intervenciones.

El interés de este Fondo en participar en la misión en Colombia se debe, por un lado, a que facilita a Naciones Unidas la operación a nivel de país, por lo que el coordinador residente adquiere mayor relevancia y este Fondo ya no necesita encargarse de la vigilancia de la operación (para lo cual no tiene ni el propósito ni la infraestructura); por otro lado, a que se solventan las demandas de financiación para la consolidación de la paz, pues, como es el caso, el Fondo Multidonante permite agrupar otros recursos mediante donaciones que van más allá de los dirigidos únicamente a través de Naciones Unidas. Así entonces, con su participación como donante de la misión cumple con el mandato para el cual fue establecido, así como no interfiere –directamente– en el funcionamiento y desempeño exitoso de esta.

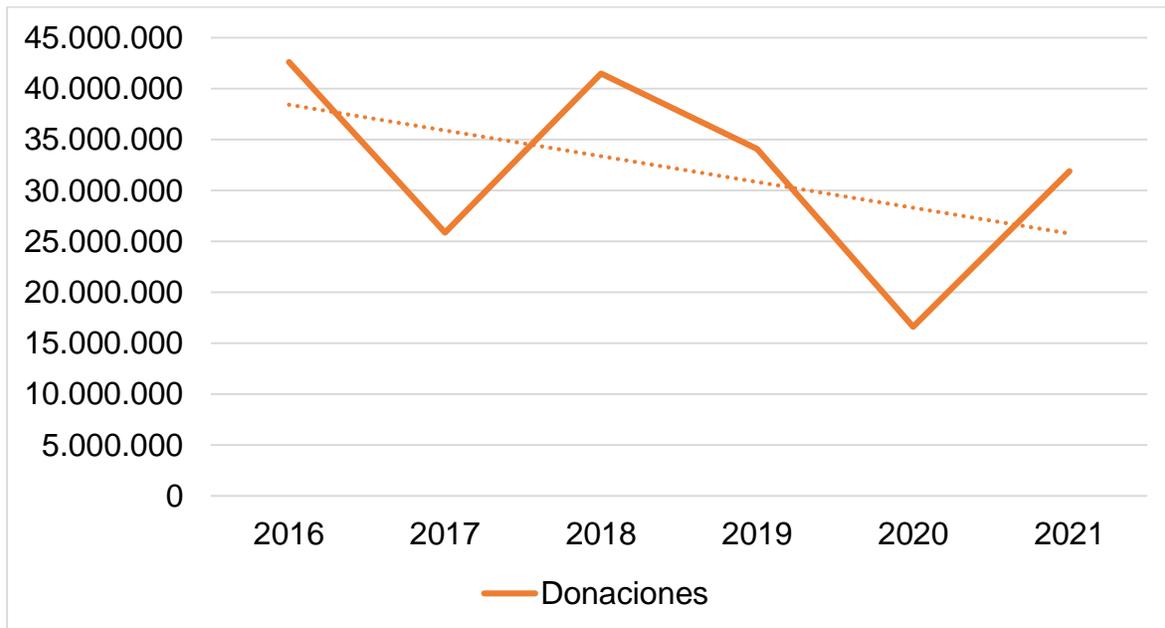
Alemania, otro donante importante, maneja desde tiempo atrás una política exterior que respalda en los espacios multilaterales el fortalecimiento de la consolidación de la paz, lo que se evidencia no solo en que es el mayor donante del Fondo para la Consolidación de la Paz, sino también el tercero en la misión en Colombia. Ello se relaciona con un alto grado de institucionalización de este tipo de donaciones: en el Bundestag está reglamentada la asignación de recursos al Ministerio de Relaciones Exteriores para promover la prevención de conflictos, los esfuerzos posteriores y la consolidación de la paz (Auswärtiges Amt, 2017, p. 1). Por consiguiente, que no haya sido casual su interés en el proceso colombiano, sino que se vincula con un entrettejimiento global frente a la consolidación de la paz.

### 3.3 Manejo de los montos para la financiación de las intervenciones del Fondo Multidonante de Naciones Unidas

Dar seguimiento a la gestión y ejecución de los recursos financieros del Fondo Multidonante se configuró como una variable fundamental para comprender el rol que desempeñó en la implementación de los PDET. Aunque esta articulación es efectiva a partir de la segunda etapa del mismo (2018 en adelante), abarcar el momento precedente y posterior a su vinculación permitió no solo sopesar las implicaciones en cuanto a las intervenciones en los territorios, sino la forma en la que el mecanismo de cooperación se ve afectado por la política del Gobierno para la implementación. Más allá de las condiciones económicas presentadas, la forma como dentro de los ámbitos de operación se dio preeminencia a ciertos temas, o se minimizaron otros, es un indicador de la alta influencia de la dimensión política.

A continuación, se señala el comportamiento que tuvieron las donaciones a fin de facilitar la identificación de las fluctuaciones a lo largo del período estudiado.

**Gráfica 4. Comportamiento de las donaciones del Fondo Multidonante de Naciones Unidas (millones US 2016-2021)**



*Fuente: elaboración propia a partir de la información del portal de socios del Fondo Multidonante de Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz*

En términos generales se observa una variabilidad extrema en los montos, lo que refleja a primera vista que el Fondo Multidonante careció de una fuente de financiación estable, así como que permitiera la ampliación progresiva de los recursos (contrario a ello del 2016 al 2021 se presentó una disminución total del 14,3%). Si bien, las dos etapas que atravesó el mecanismo fueron de 2016 a 2018 y de 2018 en adelante, no es posible identificar un cambio en la dinámica de financiación, *sed contra*, en ambas se mantuvo la tendencia al decrecimiento. Esto, por una parte, mostró que la relación con la implementación de los PDET se corresponde con la segunda etapa, y, por otra, que ello no condujo a mayores recursos que se pudieran traducir en una extensión de la respuesta del mecanismo.

En la primera etapa, si bien la operación del Fondo Multidonante se encontraba en un momento prematuro, es indudable que las áreas referentes a la intervención social y el trabajo comunitario fueron relegadas a un plano secundario. Corolario de ello que el mayor número de proyectos –6 en total– y una parte significativa de los recursos, se enfocara en la mejora de la percepción ciudadana sobre la seguridad y confianza en el Estado. Aunado a ello que el Fondo Multidonante se limitara a funcionar como un instrumento para posicionar una imagen positiva de los temas antes referidos, por lo que aún no consideró dentro de su entorno de intervención las variables necesarias a nivel territorial para que se pudiera contribuir a trascender el estadio de conflicto, que era su principal objetivo.

Las ventanas que llevaron a cabo las intervenciones fueron las Ventanas de la Sociedad Civil con 15 proyectos y de Naciones Unidas con 9, en un enfoque interagencial participaron agencias como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (FMNUSP, 2016, p. 19). En lo que respecta a este enfoque interagencial consistió en el establecimiento de puentes de comunicación entre agencias con distintos mandatos que en la implementación pudieron ejecutar acciones complementarias, llegando a aunar esfuerzos económicos y operativos. Por tanto, que el mecanismo tuviera una inclinación notoria hacia la combinación entre ambos tipos de actores.

Para el siguiente año el énfasis de la operación del Fondo Multidonante se puso en el Plan de Respuesta Rápida del Gobierno, con el cual se buscaba adoptar medidas de urgencia que permitieran preparar el camino para la implementación del Acuerdo. Estas se disgregaron en cinco grandes ámbitos: justicia y seguridad, justicia transicional y atención a víctimas, iniciativas socioeconómicas, iniciativas de gobernabilidad, comunicación y pedagogía para la paz. En cada ámbito se incluyeron intervenciones de desminado de las zonas afectadas, mantenimiento y construcción de vías terciarias que facilitarían la movilización desde y hacia los territorios donde estaba la guerrilla, el fortalecimiento de las formas de organización comunitaria como las Juntas de Acción Comunal, entre otras (PRC, 2016, p. 1).

Producto de esto, además de la continuación de los proyectos del año anterior, se aprobaron 25 nuevos proyectos en función del Plan de Respuesta (FMNUSP, 2017, p. 9). Asimismo, que el área de comunicación perdiera la importancia que manifestó el año anterior, por lo que las intervenciones se plantearon en torno a la intervención social y el trabajo con las comunidades, esto es, las áreas de estabilización y víctimas recuperaron su rol estratégico. Ello se dio vinculado al nuevo contexto que se presentó respecto al Acuerdo, pues una vez firmado se da comienzo al proceso de desmovilización de la guerrilla –en el cual se estipulan zonas y se construyen viviendas temporales para que residan en el corto plazo–, ocasionando que la cooperación fijara en este sentido su funcionamiento.

Por otra parte, “el número de beneficiarios directos aumentó, pasando de 713.478 personas en 2016 a 1.301.838 en 2017. También la cobertura geográfica incrementó, pasando de 274 municipios en 2016 a 345 en 2017” (FMNUSP, 2017, p. 11). Paradójicamente, este crecimiento en cuanto a la población alcanzada se da a la par que hubo un decrecimiento en el monto de las donaciones<sup>25</sup>, por lo que, al menos formalmente, no existió una afectación a las intervenciones. Lo que se

---

<sup>25</sup> Cabe mencionar que existe una contradicción en las cifras presentadas en los informes, pues en estos se menciona que en los dos años se sumaron \$US 80.5 millones, mientras que tomando como referencia el portal de socios de Naciones Unidas las donaciones fueron menores. Debido a ello que sea posible suponer que en los informes se consideraron los recursos obtenidos como contrapartidas o apalancamiento de los proyectos, los cuales inflan las cifras expuestas.

expresa también en la ampliación de los socios implementadores, tanto en la Ventana de la Sociedad Civil como en la de Naciones Unidas, así como ya comienza a gravitar la Ventana Gubernamental (en total se lograron nuevas alianzas con más de 30 nuevos socios, dando como resultado una agregación variopinta de actores).

Del total de las donaciones “las transferencias netas acumuladas ascienden a US\$ 39.638.943, y los gastos acumulados reportados por las Organizaciones Participantes suman US\$ 23.428.063. Esto equivale a una tasa de ejecución de gastos por parte del Fondo del 59%” (FMNUSP, 2017, p. 52). Aunque esto no pareciera resultar adecuado, cabe mencionar que los proyectos continuaron con vigencias posteriores a este año, por lo que los recursos faltantes siguieron en ejecución. Entre los socios que recibieron mayores recursos se encuentran el PNUD, la OIM y algunas organizaciones de la sociedad civil, lo que refleja que para entonces se mantiene la tendencia inicial<sup>26</sup>; si bien posteriormente la participación de instituciones gubernamentales llegaría a incrementarse (FMNUSP, 2017, p. 52).

En este período fue evidente que las agencias de Naciones Unidas se convierten en los socios primordiales para las intervenciones, sea como ejecutores de los proyectos tanto como contrapartes. Del mismo modo, El Fondo Multidonante adquiere mayor madurez en su forma de operación, por un lado, frente a la implementación del Acuerdo en todo lo que tiene que ver con la reparación de las víctimas y el proceso de desmovilización de los guerrilleros; por otro, en lo que respecta al fomento dentro de la institucionalidad gubernamental de los espacios necesarios para que el Acuerdo fuera respaldado. Debido a ello que se articularan proyectos con la Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, la ART, el Ministerio de Justicia, la Unidad de Víctimas, entre otros<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Asimismo, tuvieron niveles variados de ejecución: 76,48%, 48,20% y 43,17% respectivamente.

<sup>27</sup> Los proyectos tuvieron que ver con el fortalecimiento de los Comités de Seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación, la reparación integral a las víctimas de la masacre de Bojayá, el fortalecimiento de las organizaciones sociales relacionadas con la búsqueda e identificación de víctimas de desaparición forzada y el apoyo a la salida de menores de los campamentos de las FARC-EP.

En 2018 la consolidación del Fondo Multidonante y la implementación mucho más avanzada del Acuerdo permitió la articulación explícita en torno a los PDET. Esto coincidió a su vez con la segunda etapa del Fondo Multidonante, por lo que confluyeron distintas variables para que las intervenciones, al menos en primera instancia, pudieran efectivamente apoyar los procesos de transformación territorial que se habían esgrimido como fundamentos de su creación. Del mismo modo, este continuó con una senda de crecimiento al financiar 60 proyectos, logrando un alcance de 1.500.000 personas en total y cubriendo 379 municipios –de los cuales 155 fueron PDET– (FMNUSP, 2018b, p. 3). Aunado a ello, en este año se recuperaron los niveles de 2016 en cuanto a los montos netos de las donaciones.

Es indudable que el Fondo Multidonante halló en los PDET el asidero idóneo para adoptar una metodología de identificación de los territorios prioritarios y de su situación en el posconflicto. Lo que permitió que apostara “por proyectos en municipios afectados por el conflicto y que presentan condiciones de pobreza, en particular los municipios PDET donde una de cada tres personas es víctima” (FMNUSP, 2018b, p. 3). Si bien es cierto que este era un propósito implícito de los lineamientos del mecanismo –y en los años anteriores ya se habían promovido intervenciones en estos territorios–, el cambio que produjo la implementación de los PDET fue significativo, pues la agenda de operación encuentra un respaldo institucional en el cual apuntalar sus intenciones de apoyar procesos colectivos.

Fue así como se empeñó “en que estos grupos se beneficien de los dividendos de la paz, incorporando enfoques transversales que benefician a víctimas, excombatientes, mujeres, indígenas, niños y niñas, entre otros” (FMNUSP, 2018b, p. 3). Expresión de este viraje hacia una perspectiva diferencial de la afectación del conflicto que el área de estabilización obtuviera la importancia que no tuvo en años anteriores, acaparando US\$ 29.000.000 en 38 proyectos, mientras que, por el contrario, el área de comunicación contó con apenas US\$ 2.000.000 y 3 proyectos. A su vez los recursos por contrapartida se triplicaron, alcanzando los US\$ 102.100.000, debido esencialmente a la mayor participación como co-socios de otras instituciones gubernamentales, entre ellas las Consejerías Presidenciales.

Si bien no es el objetivo describir y caracterizar cada uno de los proyectos, de los que tuvieron mayores montos se destaca el Programa de Construcción de Confianza y Paz Territorial en clave PDET para Chocó, Meta y Guaviare (que incluyó 7 municipios y fue ejecutado de forma interagencial) y el proyecto Manos a la Obra para la Paz fase II, apoyado por el PNUD y encabezado por la ART. Con estos se buscó propiciar acciones inmediatas para la construcción de obras urgentes en los territorios afectados (mejoramiento de vías terciarias, construcción de sistemas de riego, asistencia técnica, etc.), así como el empoderamiento económico y social de las comunidades afectadas por el conflicto (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Colombia [PNUD Colombia], s.f, párr. 1).

En líneas generales el Fondo Multidonante tuvo un óptimo desempeño, llegando a ejecutar el 73% de los recursos. Los socios implementadores con mayor desempeño fueron la Organización Panamericana de la Salud (OPS) con un 99%, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) con el 93%, y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) con el 89% (FMNUSP, 2018b, p. 3). Estos actores se enfocaron en diversos ámbitos relacionados con sus áreas de operación: la OPS con un pequeño proyecto para promover el desarrollo de capacidades comunitarias, el UNFPA en la focalización de cupos de indemnización para víctimas del conflicto, mientras que el ACNUR apuntó a la potencialización de las capacidades del Estado en distintos territorios.

A pesar de que el año siguiente el Fondo Multidonante tuvo una ligera disminución en el monto de las donaciones (en alrededor de US\$ 7 millones), se apoyaron “130 proyectos en 423 municipios del país, con especial impacto en los 170 municipios PDET, beneficiando, de esta manera, a un total 1.7 millones colombianos, de los que el 48% son mujeres, 46% hombres, 3% niñas y 3% niños” (FMNUSP, 2019, p. 11). Aunque pareciera que para este año la articulación con las prioridades PDET se alcanza en mayor grado, persisten las dificultades asociadas a la falta de un enfoque que auspiciara un conjunto de proyectos direccionados estratégicamente hacia las condiciones de las diferentes subregiones PDET, lo que ocasiona que la operación sobre los territorios carezca de la afinidad necesaria.

Aunque para aquel entonces los PATR apenas se encontraban en la etapa de diálogos comunitarios, la inexistencia de proyectos que se enfocaran en las problemáticas de trasfondo ya mencionadas en el Acuerdo pone de relieve la dislocación frente a los propósitos que este perseguía. De la revisión exhaustiva de los proyectos tan solo dos del área de estabilización tuvieron un énfasis en la producción agrícola y los cultivos ilícitos: uno que se propuso la estabilización territorial rural mejorando redes de infraestructura y desarrollo productivo rural, y otro que consideró un plan de contingencia para apoyar las familias cultivadoras de coca adscritas al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), el cual para entonces se enfrentaba a un desfinanciamiento creciente.<sup>28</sup>

Respecto a la implementación específica de los PDET, el Fondo Multidonante participó en “8 comités dinamizadores conformados en el marco del programa conjunto Confianza y Paz, compuestos de forma igualitaria por excombatientes, campesinos, mujeres, jóvenes y las diferentes pertenencias étnicas presentes en los departamentos de Meta, Chocó y Guaviare” (FMNUSP, 2019, p. 21). A pesar de promover la diversificación de los actores participantes en los diálogos comunitarios estos esfuerzos resultaron insuficientes para abarcar la pluralidad de subregiones que requerían la articulación de fuerzas sociales y comunitarias en los territorios, lo que se corresponde, asimismo, con que apenas el 31% del total de los recursos fueron dirigidos hacia estas zonas, por lo que no se consolida aún su articulación.

Otro de los ámbitos que tuvo un número importante de proyectos (26 en total) fue víctimas y justicia transicional, que en la ventana de Naciones Unidas aprobó un proyecto con monto de \$US 1.000.000 referente a los PDET. Este consistió en el fortalecimiento de los procesos de reparación colectiva y de retorno de las personas

---

<sup>28</sup> Lo que se relaciona a su vez con la ya antes mencionada política del Gobierno Duque, que da preponderancia a la erradicación forzada y desarticula de facto el proceso de erradicación voluntaria y lo que implicaba. De esto “es dicente que en 2019 no se hayan reportado nuevas vinculaciones al PNIS, lo cual significa que las 99.097 familias fueron inscritas, casi en su totalidad, durante el gobierno Santos, entre 2016 y 2018” (*Revista Cien Días Vistos por Cinep*, 2021, párr. 6). El punto a considerar es, precisamente, que la posición del Gobierno en los espacios de coordinación con los actores internacionales presume del compromiso con la implementación, por lo que, es factible cuestionar la coherencia de tales posiciones con acciones efectivas y tangibles en los territorios.

víctimas de desplazamiento forzado, y tuvo como contraparte a la Unidad de Víctimas. A pesar del énfasis puesto en una situación prioritaria relacionada con la afectación del conflicto, esta intervención no estuvo acompañada de proyectos en otras dimensiones que coadyuvaran a garantizar la permanencia de las personas una vez regresaran a los territorios, lo que requería la vinculación de otros actores y la garantía de condiciones fundamentales, así como de mayor financiamiento<sup>29</sup>.

En el año 2020 el Fondo Multidonante enfrentó una situación crítica en cuanto a las donaciones, recibiendo la menor cantidad del período estudiado. Esto estuvo directamente relacionado con la coyuntura ocasionada por la pandemia del COVID-19, que conllevó a una emergencia económica y social a nivel global. De acuerdo con el Banco Mundial (2020) “el impacto súbito y generalizado de la pandemia del coronavirus y las medidas de suspensión de las actividades que se adoptaron para contenerla han ocasionado una drástica contracción de la economía mundial” (párr. 1). Producto de ello que los países desarrollados disminuyeran los flujos de recursos hacia escenarios de posconflicto como Colombia, de la misma forma, ocasionando que Naciones Unidas se enfrentara a una reducción de sus actividades operativas.

La dependencia de las donaciones voluntarias hizo al Fondo Multidonante particularmente susceptible a esta coyuntura externa. Claro está que la pandemia provocó que los distintos Gobiernos se vieran enfrentados a circunstancias sumamente adversas tanto en materia de salud pública como en materia económica, pues las restricciones al comercio, al turismo y a otros sectores económicos esenciales, generaron contracciones en la economía y limitaciones de la acción pública, que se vio necesariamente obligada a brindar y fortalecer los sistemas sanitarios. Lo que conllevó, a su vez, un viraje de las prioridades en el corto plazo en los distintos ámbitos políticos, incluyendo la reconfiguración de las agendas de política exterior y de cooperación de los gobiernos del Norte Global.

---

<sup>29</sup> Lo que, paradójicamente, se da en un contexto de incremento de la participación de la sociedad civil en las intervenciones –en total 81 organizaciones fueron socios implementadores, con un monto asignado de \$US 30.700.000– (FMNUSP, 2019, p. 11).

En relación con esto, la pandemia produjo que Colombia se enfrentara a agravantes que tienen que ver con la insuficiencia del sistema de salud en todos los niveles: falta de un acceso generalizado y eficaz, colapso de las unidades de emergencias y demás problemáticas vinculadas a la infraestructura y equipo, falta de personal médico, entre otras cuestiones críticas que agudizaron los impactos sociales, económicos y humanos producidos por el COVID-19. Así, países como este, que dependen o que se ven altamente beneficiados por los recursos canalizados como donaciones (o mediante otros mecanismos de cooperación), afrontaron dificultades exacerbadas, lo que hizo que, aunque cuentan con más necesidades, no puedan aumentar las acciones de mitigación para enfrentarlas.

Durante este año se alcanzaron 1.858.730 beneficiarios, pertenecientes a 423 municipios del país, asimismo, se llegó a vincular a 545 organizaciones de la sociedad civil (FMNUSP, 2020b, p. 12). Por tanto, hubo un pequeño aumento en las diferentes variables de resultados, aunque con la coyuntura de la pandemia se afectó significativamente la formulación de nuevos proyectos. Expresión de esto que en el área de estabilización, de los 11 proyectos aprobados, ninguno tuviera un énfasis específico hacia los PDET<sup>30</sup>, sino que, por el contrario, todos estos se redujeron a la convocatoria y capacitación de defensores de Derechos Humanos en los territorios afectados por el conflicto. Por consiguiente, en su mayoría participaron organizaciones de la sociedad civil, entre ellas ciertos cabildos indígenas del Cauca.

En cuanto al área de reincorporación no se aprobaron nuevos proyectos, y frente a víctimas y justicia transicional se aprobó un proyecto para el fortalecimiento institucional y el despliegue territorial del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR). Ello repercutió a su vez en una menor participación de las agencias de Naciones Unidas en lo que respecta a proyectos y recursos: solo 8 agencias participaron en proyectos, y de estas apenas 4 tuvieron un financiamiento superior a los US\$ 1.000.000. Indudablemente el Fondo

---

<sup>30</sup> Cabe mencionar que ello no significa que no se haya ejecutado ningún proyecto relacionado con los PDET, puesto que algunos de los aprobados en años anteriores continuaron con su período de vigencia.

Multidonante sufrió las consecuencias de una reducción global de la oferta de la ayuda, lo que repercutió en el recorte de ciertas actividades e intervenciones.

Para el 2021 hubo una leve recuperación en los montos de las donaciones, que, aunque se duplican frente al año anterior, no alcanzan los niveles de 2016. Para este momento se cumplen 5 años desde que el Fondo Multidonante inicia operaciones, por lo que las tendencias en cuanto a las áreas de intervención y proyectos se arraigan con mayor claridad. Por un lado, la pandemia deja de acaparar la agenda gubernamental y de cooperación, así como la implementación del Acuerdo –y dentro de este de los PDET–, se encuentra en una etapa mucho más madura<sup>31</sup> (cabe mencionar que la mayoría de los PATR fueron firmados en 2019). Debido a esto que el área de estabilización finalizara como el área con mayor flujo de recursos, congregando las intervenciones dirigidas a las subregiones PDET.

Los cuatro proyectos de estabilización aprobados en este año se dirigieron a diferentes cuestiones referentes al Acuerdo. Por un lado, uno se propuso fortalecer los liderazgos comunitarios y los procesos de reincorporación de excombatientes a la vida civil, mientras que otros dos se enfocaron en los municipios PDET Carmen del Darién y Riosucio (en temas como la reactivación económica posterior a la pandemia, la sostenibilidad ambiental, la educación y la reconciliación comunitaria), en último lugar, el cuarto de estos buscó propiciar emprendimientos y pequeños negocios para las mujeres que se encontraban vinculadas al PNIS. Luego entonces que para este año la acción del Fondo Multidonante pueda considerarse, en referencia a su etapa inicial, con mayor adaptabilidad a las situaciones territoriales.

Paradójicamente, la ausencia de una cantidad mayor de proyectos tocantes a estas áreas tuvo que ver con la política de implementación del Gobierno, pues al reducirse las implicaciones que tendría en la configuración de procesos de

---

<sup>31</sup> Para entonces, a través del proyecto “Capacidades locales para la implementación del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET”, en el cual participaron el Fondo Multidonante (financiador), el PNUD y la ART (socios implementadores), se promovió la formulación de los PATR y la estabilización de los territorios. Como meta inicial se planteó alcanzar un 90% de Grupos Motor informados e involucrados en el proceso de formulación de los PDET, de los cuales se alcanzó a alcanzar un 88,2%, así como se acompañó la realización de 96 encuentros locales con los diferentes actores (Centro Nacional de Consultoría [CNC], 2021, pp. 16-17).

transformación territorial perdieron su relevancia dentro de la totalidad de las intervenciones. Una forma de respuesta del Fondo Multidonante ante este panorama fue la focalización en subregiones específicas (Alto Patía-Norte del Cauca, Pacífico Nariñense, Macarena Guaviare, Catatumbo y Chocó), en las que se potencializaron las contribuciones a la implementación de los PDET, principalmente en lo que respecta al pilar 8 –concerniente a medidas de capacitación colectiva, prevención y reparación integral de víctimas del conflicto–.

Además de esto el 24% de las obras PDET –327 obras de las 1.350 obras finalizadas con recursos del OCADPAZ– tuvieron como contraparte al Fondo Multidonante (FMNUSP, 2020b, p. 24). Estas obras además de caracterizarse por ser pequeños proyectos de infraestructura (construcción y mejoramiento de casetas comunales, arreglo de carreteras al interior de las veredas, etc.), implicaron montos inferiores en relación a las intervenciones que enfatizan el trabajo con y desde las comunidades. Aunque ello no resulta un esfuerzo menor del Fondo Multidonante, el propósito de los PDET refería a esto de manera transversal, por lo que, al contrastar los proyectos de estabilización, no se observa un manejo multidimensional de las intervenciones en lo que respecta a las problemáticas de las comunidades<sup>32</sup>.

Aunque no directamente, es evidente que la agenda del Gobierno Duque influyó en el papel desempeñado por el Fondo Multidonante y en la consideración de las prioridades nacionales. Se trastocan los objetivos para la consolidación de la paz en la medida en que esta se centra en procesos de largo plazo, que requieren la identificación de los desencadenantes del conflicto y de los factores necesarios para generar procesos más profundos de consolidación de la paz en una convergencia permanente. Esto no implicaba otra cosa que actuar en la sociedad local de acuerdo con la teoría catalítica propuesta, la cual fue vulnerada por la falta

---

<sup>32</sup> No existieron proyectos dirigidos a coadyuvar en la formalización de la propiedad rural, a solucionar conflictos de linderos y baldíos, y, totalmente borrado, el trabajo en las áreas gubernamentales encargadas de llevar a cabo la reforma rural que se proponía democratizar la tenencia de la tierra. Vinculado a esto que no se fomentara la diversificación de la producción agrícola ni hubieran, como se vio anteriormente, acciones integrales para garantizar la sustitución de los cultivos ilícitos.

de una agenda de cooperación que considerara suficientemente las problemáticas territoriales referentes a la propiedad rural y a la sustitución de los cultivos ilícitos.

Así, las limitaciones de la cooperación internacional se expresaron no solo en la incapacidad de movilizar recursos crecientes, sino también en la impotencia para atender las condiciones más críticas de los territorios, las cuales son necesidades inmediatas en el posconflicto y tienen profundas causas sociales. Aunque el Acuerdo estaba dirigido a suplir esta ausencia, la etapa de implementación ha mostrado la desencialización de sus propósitos, de tal manera que el Gobierno Duque reemplaza sus objetos y pone en marcha, incluso, políticas contrarias a lo firmado. Esta cuestión, si bien no puede atribuirse unilateralmente como causa de las acciones del mecanismo, influyó en el desmantelamiento de los proyectos dirigidos a las problemáticas relacionadas con los factores de cambio.

Tener en cuenta este panorama del funcionamiento y operación del mecanismo de cooperación resultó esencial para realizar el balance de sus implicaciones a nivel territorial, teniendo como caso de estudio uno de los municipios de la subregión Cuenca del Caguán-Piedemonte Caqueteño. Por tanto, se propuso determinar en qué consistieron las intervenciones y el nivel de coherencia que existió con respecto a la implementación de los PDET, lo que, aunque ya se hizo de forma parcial, requirió de mayor profundidad y consideración de una zona específica. Debido a ello que se propendiera por articular el desarrollo de los capítulos en un balance que considera las acciones concretas a nivel territorial.

#### **Capítulo 4. Respuesta del Fondo Multidonante de Naciones Unidas en la subregión PDET Cuenca del Caguán-Piedemonte Caqueteño**

Con el propósito de llevar a cabo un balance de la operación del Fondo Multidonante desde un territorio específico de intervención, y en virtud de la consideración especial de la subregión Cuenca del Caguán-Piedemonte Caqueteño como zona estratégica respecto a los PDET, se obtuvo la confluencia de variables necesaria para el cierre de la investigación. Este balance se esgrimió sobre la base de que la revisión anterior podía ser complementada de forma fructífera con un contraste entre la dinámica general de operación del Fondo Multidonante y, por otro lado, los proyectos de intervención aprobados para la subregión. Por consiguiente, más que de determinar el impacto territorial se trató de reconocer la medida en que la respuesta del mecanismo se adaptó a las necesidades y problemáticas locales.

Para ello se tuvieron en cuenta dos criterios para la calificación de los proyectos de intervención: *relevancia* en cuanto a los lineamientos establecidos en el Acuerdo para la priorización de las zonas y *oportunidad* en relación a los objetivos perseguidos en los ámbitos de intervención (principalmente en lo que respecta a la estabilización). Metodológicamente se decidió tomar como caso el municipio de San Vicente del Caguán por haber sido el que obtuvo mayor canalización de recursos de la cooperación internacional, y por ende el que movilizó el número más amplio de proyectos de intervención. Así entonces, el balance se esgrime sobre la identificación de las áreas de interés del Fondo Multidonante y su relación con las necesidades y problemáticas locales ya previstas en el desarrollo del Capítulo 2.

Como se señala San Vicente del Caguán fue objeto de 21 proyectos de intervención, reportando, entre recursos del Fondo Multidonante y los obtenidos como contrapartidas o apalancamiento, US\$ 34.904.430 (congregando el 16,1% de la respuesta total del Fondo Multidonante para la subregión). Esta radiografía inicial puso de relieve la pertinencia de considerar este municipio como caso estratégico, a partir del cual profundizar sobre cómo actuó el mecanismo: sus características, implicaciones y actividades específicas sobre el terreno. Aunado a ello presentó condiciones generalizables a la subregión en lo que refiere a la actividad económica

y producción agrícola, así como frente la participación activa de las FARC-EP en períodos anteriores de desarrollo y afianzamiento del conflicto armado.

Las limitaciones para el acceso a la información fueron insoslayables; no obstante, se buscó solventarlas en la medida de lo posible con un análisis que enfatiza los socios implementadores, su caracterización, recursos y posibilidades de acción dentro del cumplimiento de los proyectos. Sumado a esto, buscando la interrelación de los criterios establecidos como indicadores del balance del mecanismo en términos de respuesta a las necesidades locales, lo que permitió integrar la información dentro de un marco superior de funcionamiento y operación. Todo lo cual es concluido con un apartado en el cual se brindan algunas consideraciones producto del trabajo analítico realizado a lo largo del capítulo.

#### **4.1 Resultados de las iniciativas para la ejecución de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR)**

Como se observó en el Capítulo 2, los PATR condensaron un conjunto de áreas de interés expuestas por las comunidades, las cuales orientarían las intervenciones llevadas a cabo por el Gobierno y la cooperación internacional. Asimismo, se identificó que no todos los pilares PDET tuvieron la misma importancia, sino que estos se enfocaron en el pilar 1 (ordenamiento social de la propiedad rural), pilar 2 (infraestructura y adecuación de tierras) y el pilar 6 (reactivación económica y producción agropecuaria). Debido a ello que se tuvieran en cuenta los avances –o retrocesos– en cada uno de estos, a fin de relacionar posteriormente cuál fue la participación y respuesta del Fondo Multidonante en San Vicente del Caguán.

Respecto al pilar 1, aunque los resultados fueron limitados trastocaron algunas de las demandas expresadas por las comunidades. Entre los principales, hubo un aumento significativo del acceso a crédito para pequeños productores agrícolas, al pasar de 3.269 créditos aprobados en 2018 a 7.706 créditos en 2021 (un aumento de 4.437 créditos, equivalente a un 40,4%) (ART, 2022, p. 95). Por otra parte, se hizo entrega de 54 predios rurales a familias campesinas, sobresaliendo los municipios de San Vicente del Caguán con 11 y Valparaíso con 8; asimismo, se confirieron 1.930 títulos de formalización y acceso a tierras, lo que fue equivalente

a 65.119 hectáreas formalizadas y adjudicadas (ART, 2022, p. 95). Esto evidenció una acción tenue pero progresiva en lo que concierne a la tenencia de la tierra.

Todo lo opuesto ocurrió con los otros dos pilares, donde las áreas de interés fueron reducidas y no se consideró la complejidad de las demandas expuestas en los PATR. Expresión de esto que en el pilar 2 se llevaron a cabo acciones únicamente de mantenimiento y mejoramiento de vías –las vías intervenidas alcanzaron los 304,5 kilómetros– (ART, 2022, p. 96). Y que referente al pilar 6 se presentaran resultados que no están relacionados con las prioridades esgrimidas – un aumento del 6,3% en el número de empresas RUES legalmente constituidas, y un incremento del 14% en personas de zonas rurales vinculadas a los BEPS, un programa voluntario para realizar contribuciones a pensión– (ART, 2022, p. 98).

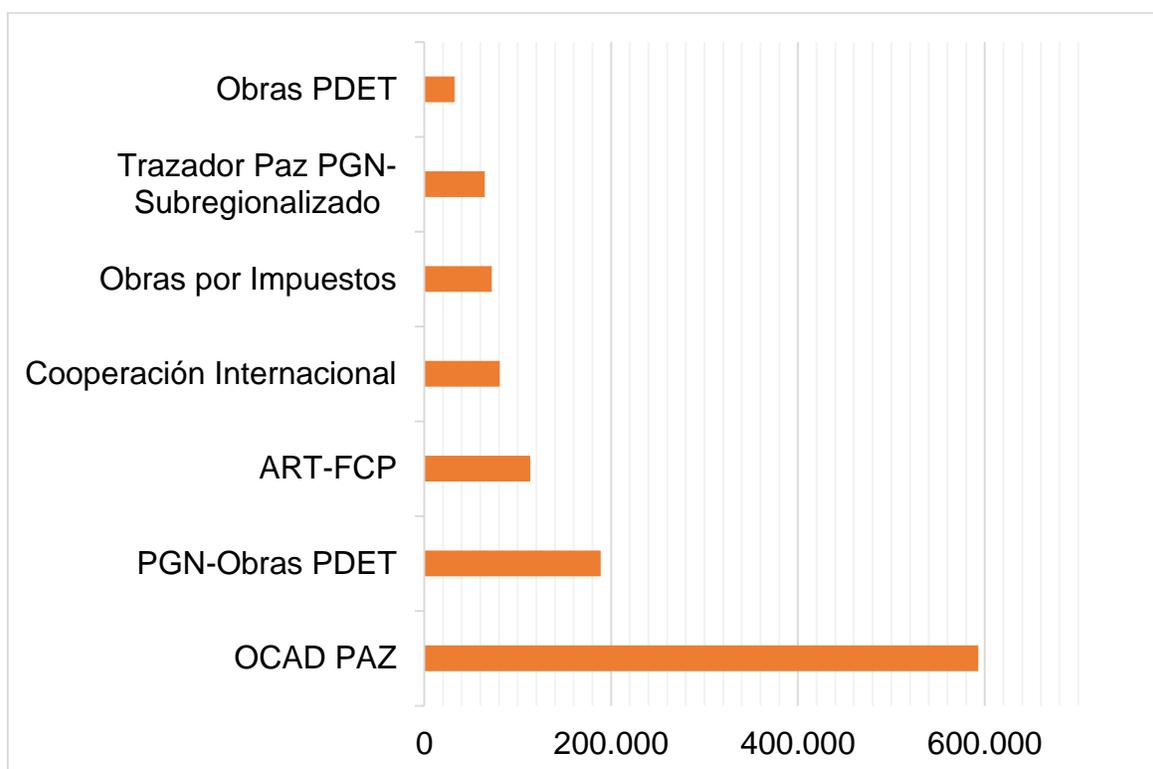
Este panorama muestra, por una parte, que no existió una conexión entre las disposiciones establecidas en los PATR y los resultados de las acciones que se propusieron a nivel gubernamental para su ejecución<sup>33</sup>. Por tanto, la respuesta fue desarticulada e inconexa en la medida en que no se corresponde con las necesidades y problemáticas locales que se encontraban en el trasfondo de estos. Incluso, puede acusarse que los resultados expuestos en los informes ni siquiera se pueden atribuir de forma específica a la implementación de los PDET, puesto que se corresponden con avances que, independientemente de su existencia, el Estado ya se encontraba en la disposición y obligación de generar acciones para enfrentarlos (es el caso, por ejemplo, de la informalidad empresarial y pensional).

Teniendo en cuenta esta situación, en seguida se muestran los montos movilizados para la implementación de los PDET según las diferentes fuentes de financiación estipuladas en el Acuerdo y a las cuales se les hizo seguimiento.

---

<sup>33</sup> Aquí se refiere específicamente a los resultados expuestos en el informe oficial de la ART, debido a que la escasa información respecto a las diferentes fuentes de financiación impidió un mayor nivel de profundidad. Cabe mencionar que se habían propuesto 32.808 iniciativas a nivel nacional para la ejecución de los PATR –las cuales se disgregaron en los diferentes pilares–, por lo que la ejecución se halla en una etapa temprana e incluso prematura. Empero, es indicativo de un desajuste estructural con respecto a los intereses de las comunidades que de los 96 proyectos propuestos tan solo 1 se dirigió al sector de agricultura y desarrollo rural, y apenas otro más al de vivienda rural (ART, 2020, “Acciones tempranas para la estabilización”, párr. 14).

**Gráfica 5. Recursos movilizados por fuente de financiación en la subregión Cuenca del Caguán-Pidemonte Caqueteño (millones COP 2016-2021)**



*Fuente: Informe de Seguimiento a la Implementación de los PDET emitido por la Agencia de Renovación del Territorio (ART)*

Como se observa, el OCADPAZ fue el mecanismo que mayor cantidad de recursos ejecutó, articulando 96 proyectos en total, disgregados principalmente en los sectores de Acueducto y Saneamiento Básico (21 proyectos), Minas y Energía (20 proyectos) y Transporte (52 proyectos)<sup>34</sup> (ART, 2020, “Acciones tempranas para la estabilización”, párr. 14). Asimismo, a través de planes sectoriales se propusieron metas a alcanzar en los diferentes Ministerios que ejecutaron proyectos, por lo que se buscó dar funcionalidad al mecanismo utilizando este tipo de herramientas institucionales. De los proyectos es notoria la preponderancia que se le brindó a la cuestión del mejoramiento vial –lo que, a su vez, se relaciona con los resultados expuestos en el pilar 2–, conformando un espectro de intervención muy limitado.

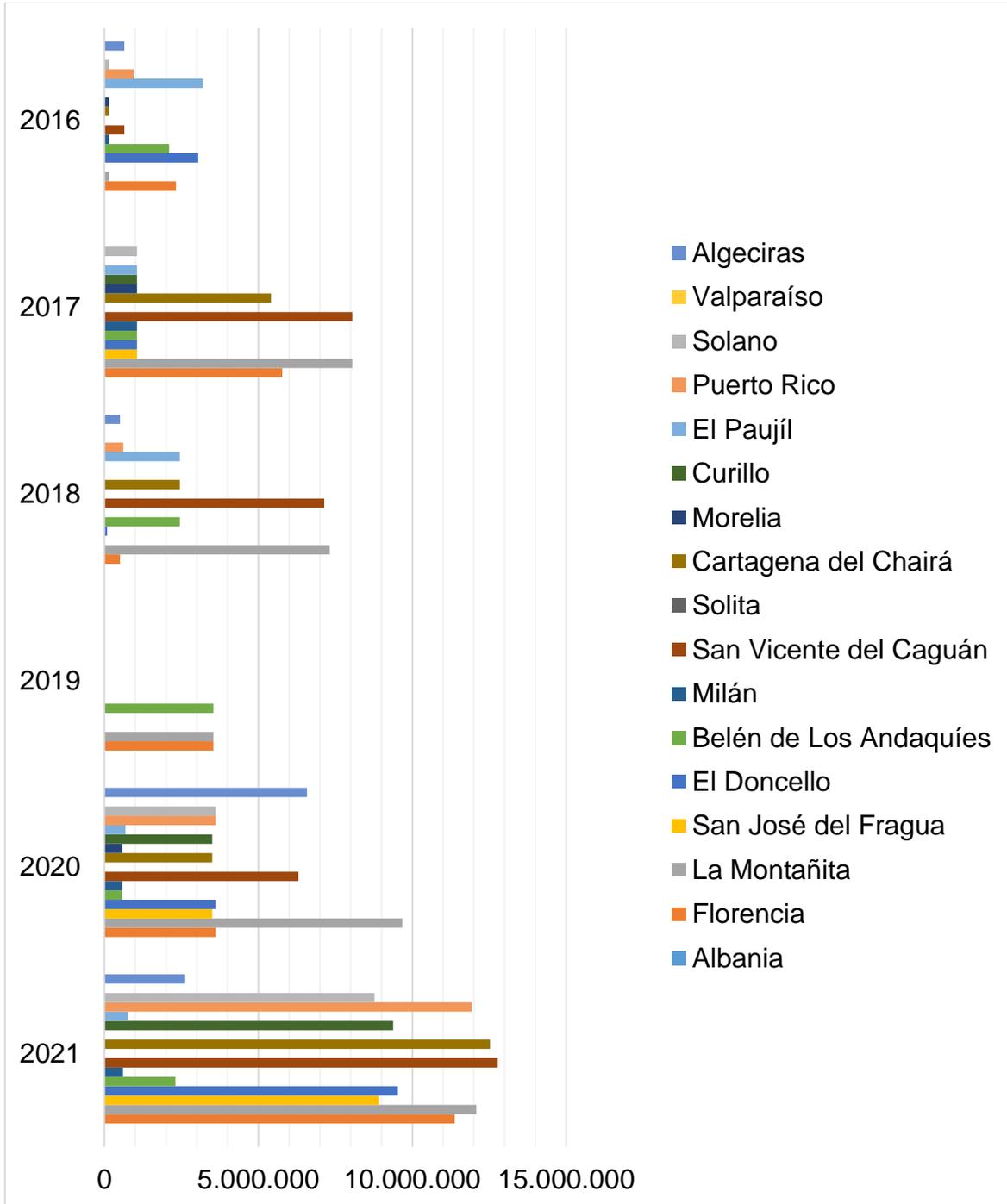
<sup>34</sup> Cabe mencionar que la gráfica y estos resultados se presentan a nivel nacional y no subregional.

Las obras PDET, otro de los mecanismos que tuvo apoyo del Fondo Multidonante, para la ejecución de las 1.192 Obras PDET tuvo una inversión aproximada de 222.000 millones de pesos que incluyeron las etapas de identificación, verificación, estructuración, ejecución y fortalecimiento comunitario – al término del Gobierno Duque se había ejecutado 776 obras– (ART, 2020, “Estructuración de proyectos en ART”, párr. 7). Esta fuente de financiamiento se vio potencializada por la participación de instituciones gubernamentales más allá de la ART, así como su implementación se vio facilitada debido a que respondió a proyectos de corto plazo que se enfocaron en la construcción de pequeñas obras de infraestructura en espacios públicos dentro de las comunidades intervenidas.

En cuanto a la cooperación internacional los tres principales fondos multilaterales que movilizaron recursos, además del Fondo Multidonante, fueron el Fondo Colombia Sostenible, el Fondo Fiduciario de la Unión Europea y el Fondo del Banco Mundial. De forma bilateral, Alemania y la Agencia Francesa de Desarrollo representaron los canales más importantes. Por otra parte, “en el marco de la alianza con USAID se realizó el evento Click por los PDET con el objetivo de identificar oportunidades de inversión en las 16 subregiones por parte de los 30 implementadores de la agencia” (ART, 2020, “Mecanismos complementarios de financiación”, párr. 14). De este conjunto de actores se disgregaron intervenciones en distintas esferas institucionales y sociales, orientados según cada mecanismo.

En ánimo de identificar lo que refiere específicamente al Fondo Multidonante en la subregión estudiada, cabe mencionar que este direccionó los recursos a través de socios implementadores, quienes se encargaron de llevar a cabo los proyectos de intervención en los municipios. Aunado a esto, que en la mayoría de estos se llegó a articular una contraparte que contribuye con recursos adicionales o, asimismo, haciendo que el proyecto se pueda “alargar” en otras etapas (superando los presupuestos iniciales). A continuación, se muestra una gráfica con los montos movilizados desagregados según los diferentes municipios que hacen parte de la subregión, con el fin de identificar cuál fue el comportamiento que tuvieron a través de los años y su distribución considerando la información ofrecida por el mecanismo.

**Gráfica 6. Recursos movilizados por el Fondo Multidonante de Naciones Unidas en la subregión PDET Cuenca del Caguán-Pidemonte Caqueteño (millones US 2016-2021)**



*Fuente: visor geográfico de proyectos del Fondo Multidonante de Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz*

Teniendo en cuenta esto, que la participación del Fondo Multidonante en los primeros años de implementación del Acuerdo fuera sumamente reducida, con una disparidad municipal que se expresa en que apenas unos pocos municipios reciben recursos por encima de los US \$ 5.000.000. El panorama cambia radicalmente en los años 2020 y sobre todo en el 2021, donde se incrementa la oferta de recursos y más municipios pueden acceder a estos de forma significativa (lo que se correlaciona con una recuperación de las donaciones que alcanza los niveles de años anteriores, aunque en términos generales no exista una correspondencia).

Por concepto de los proyectos de intervención la subregión movilizó en total US \$ 216.651.176, considerando que allí también se contaron los recursos de contrapartida o apalancamiento. De estos, solo en 2021 se congregaron US \$ 103.552.720, equivalente al 47,7% del total. Debido a ello que no existiese un grado de consolidación del Fondo Multidonante congruente con su dinámica general, sino que se evidencia un proceso mucho más reciente en el cual la canalización de recursos y los procesos de cofinanciación se apuntalan en mayor grado durante el último año. Entre los municipios que recibieron mayor financiación se encontró La montaña con US \$ 37.883.400 y San Vicente del Caguán con US \$ 34.904.430, frente a los cuales los demás municipios tuvieron montos mucho más reducidos.

#### **4.2 Proyectos de intervención y socios implementadores en el municipio de San Vicente del Caguán**

Este municipio reflejó de primera mano la dinámica global de operación del Fondo Multidonante referida en torno a una etapa de alistamiento previa a la firma del Acuerdo (que implica acciones de divulgación y búsqueda de legitimación colectiva), y otra donde se adopta un énfasis específico hacia los diferentes puntos de implementación, incluyendo los PDET. Debido a ello que los proyectos aprobados entre 2016 y 2017 tuvieran objetivos completamente distintos a los de 2018 a 2021, siendo esta tendencia generalizada incluso donde los proyectos fueron notablemente reducidos en número. Asimismo, los recursos asignados fueron extremadamente variables, mientras algunos proyectos obtuvieron presupuestos muy altos, otros presentaron situaciones críticas que restringieron su alcance.

Esta variable fue representativa dado que, por un lado, trae a colación que la mayor inyección de recursos reflejó el desenvolvimiento del Fondo Multidonante en virtud de ciertas áreas de interés y en detrimento de otras; por otro, debido a que indica que las contrapartidas o apalancamiento de los proyectos son formas de cooperación inexorables si se quiere que los proyectos logren la envergadura necesaria para generar impactos positivos en la pacificación de los territorios. Por tanto, el Gobierno y Naciones Unidas hallaron en estas estrategias de cooperación el acicate necesario para que las intervenciones pudieran llevarse a cabo; lo que, si bien no menoscaba el rol desempeñado por el Fondo Multidonante, puso de relieve que aglutinar los recursos únicamente a través este mecanismo resultó insuficiente.

A continuación, se muestran los proyectos aprobados en San Vicente del Caguán, a fin de que sean claramente identificables las cuestiones mencionadas.

**Tabla 2. Proyectos de intervención financiados que involucraron el municipio de San Vicente del Caguán (2016-2021)**

<b>Año</b>	<b>Nombre del Proyecto</b>	<b>Organización Implementadora</b>	<b>Monto \$US</b>	<b>Contraparte</b>	<b>Ámbito</b>
<u>2016</u>	Convocatoria pedagogía Acuerdo de Paz	ANZORC	143.819	No Aplica	Comunicación
<u>2016</u>	Convocatoria Desminado I	HANDICAP	500.000	Descontaminación	Estabilización
<u>2017</u>	Prevención de Reclutamiento	Fundación Plan	1.060.255	Consejería Presidencial para los DDHH	Estabilización
<u>2017</u>	Salud para la Paz	OIM/UNFPA/OPS	2.091.000	Ministerio de Salud	Estabilización

<u>2017</u>	Convocatoria Desminado II	HANDICAP	550.000	Descontaminación	Estabilización
<u>2017</u>	Reparaciones Individuales a víctimas	OIM/UNFPA	4.346.571	UARIV	Víctimas y Justicia Transicional
<u>2018</u>	Manos a la Obra para la Paz Fase II	PNUD	2.450.000	ART	Estabilización
<u>2018</u>	Convocatoria WPH - LIMPAL	Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad	115.000	No Aplica	Estabilización
<u>2018</u>	Enfoque de género en el servicio de la Policía	Alianza para la Paz/Interpeace/ ONU Mujeres	1.571.128	Policía Nacional	Estabilización
<u>2018</u>	Reincorporación en entornos productivos	OIM y PNUD	3.000.000	ARN	Reincorporación
<u>2020</u>	Apoyo al SIPO	OIM	578.383	No Aplica	Comunicación
<u>2020</u>	Convocatoria Desminado Humanitario 3	Humanity and Inclusion	461.879	Descontaminación	Estabilización
<u>2020</u>	Convocatoria de Reincorporación	Corporación Manigua	100.000	ARN	Reincorporación
<u>2020</u>	Convocatoria de Reincorporación	Fundación Prolongar	88.744	ARN	Reincorporación
<u>2020</u>	Prevención de Reclutamiento	OIM/UNICEF	2.925.152	ICBF	Estabilización

<u>2020</u>	Estudios de pre-factibilidad y diseños de vivienda en AETCR	PNUD	2.147.043	ARN	Reincorporación
<u>2021</u>	Prevención del Reclutamiento de NNJA	OIM/UNICEF	2.925.152	Consejería Presidencial para los DDHH	Estabilización
<u>2021</u>	Prevención del Reclutamiento de NNJA	OIM/UNICEF	2.925.152	Consejería Presidencial para los DDHH	Estabilización
<u>2021</u>	Prevención del Reclutamiento de NNJA	OIM/UNICEF	2.925.152	Consejería Presidencial para los DDHH	Estabilización
<u>2021</u>	Salas de Justicia JEP	PNUD	1.000.000	JEP	Víctimas y Justicia Transicional
<u>2021</u>	Negocios con enfoque de género dirigido a mujeres del PNIS	PNUD/UNODC	3.000.000	ART	Estabilización

*Fuente: visor geográfico de proyectos del Fondo Multidonante de Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz*

Como se observa, en su mayoría los proyectos que alcanzaron un grado significativo de financiación tuvieron como contraparte alguna entidad del Estado (entre las más relevantes la Unidad de Víctimas, la Consejería Presidencial para los

DDHH, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), y la ART); por el contrario, los que no tuvieron ninguna contraparte presentaron montos sumamente bajos en comparación con los demás aprobados. El ámbito de estabilización acaparó el 67,3% de los recursos, equivalente a \$US 23.499.870; el de víctimas y justicia transicional adquirió el 15,3%, equivalente a \$US 5.346.571; el de reincorporación obtuvo el 15,2%, equivalente a \$US 5.335.787; y, en último lugar, el de comunicación recibió apenas el 2,1%, equivalente a \$US 722.202.

Por consiguiente, el ámbito de estabilización centralizó y aglutinó la mayor parte de las intervenciones propuestas –tendencia que, como ya fue visto, también se presentó en los términos generales de operación–. Empero, dentro de este no todas las áreas de interés o dimensiones sociales de trabajo tuvieron la misma relevancia, se destacaron principalmente tres: labores de desminado humanitario en las zonas afectadas por la confrontación bélica; prevención del reclutamiento forzado de Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes (NNAJ); y, en menor medida, fortalecimiento de las capacidades locales y de las comunidades (en proyectos como Manos a la Obra para la Paz y emprendimientos con enfoque de género para mujeres vinculadas al Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS).

Respecto a la primera, el socio implementador fue Humanity & Inclusion (HANDICAP), una organización no gubernamental dedicada a trabajar en escenarios de conflicto y desastre a nivel global; asimismo, tuvo en contrapartida a Descontamina Colombia, una oficina adscrita a la Consejería Presidencial para el Posconflicto que se encargó del direccionamiento estratégico del Programa de Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA) junto con su gerencia, coordinación y monitoreo, así como de coadyuvar al desarrollo de la Política Pública en la materia (Portal Único del Estado Colombiano [PUEC], s.f, párr. 9). Se presentaron 3 convocatorias de proyectos de desminado humanitario, albergando alrededor de \$US 2.011.879, ejecutados antes y después de la firma en 2016.

En cuanto a la prevención del reclutamiento forzado los socios implementadores fueron la Fundación Plan, OIM y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Esta fundación hace parte de Plan Internacional, que

trabaja en varios países afectados por situaciones de conflicto con altos niveles de migración irregular, y en este municipio ya había desarrollado otros proyectos en años anteriores. Durante el 2017 llevó a cabo acciones en pro del fortalecimiento de las asociaciones productivas de pequeños campesinos, con especial énfasis en la seguridad alimentaria y nutricional (autosustento). Respecto a OIM y UNICEF a través de alianzas específicas sobre el terreno contribuyeron al mejoramiento de los espacios de esparcimiento, entrega de artículos deportivos, entre otros.

Así, por ejemplo, en el barrio La Floresta la inversión económica fue de la OIM, quienes guiados por el trabajo social que lideran los policías de Infancia y Adolescencia, Prevención y Educación y el Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria, contribuyeron en la construcción y adecuación de espacios comunitarios como canchas deportivas y parques (Sánchez, 2021, párr. 3). Por otra parte, bajo su dirección y en alianza con UNICEF durante cuatro meses llevó a cabo actividades culturales que dieron como resultado la formación de 62 niños, niñas y adolescentes a través del desarrollo de ejercicios y talleres de expresión corporal, juego teatral, memoria emotiva, desarrollo de la imaginación y resolución de conflictos (Organización Internacional para las Migraciones [OIM], 2019, párr. 1-2).

Frente al fortalecimiento de las capacidades locales y de las comunidades, el PNUD<sup>35</sup> representó el socio implementador a través del cual se llevaron a cabo intervenciones que buscaron “generar espacios inclusivos donde las personas tuvieron la oportunidad de compartir su voz y a aportar a la construcción de paz y desarrollo bajo un enfoque participativo con perspectiva poblacional, territorial, étnica y de género” (UNODC, s.f, párr. 3). Para ello, a través del proyecto de acompañamiento a la formulación de los PATR se concertaron reuniones, se

---

<sup>35</sup> Conocer las acciones llevadas a cabo por el PNUD en este municipio específico resultó mucho más dificultoso, a través del proyecto Manos a la Obra para la Paz, que ya había iniciado en años anteriores, se promovieron proyectos con un alcance nacional, de tal forma que se disgregaron en una amplísima variedad de temas que no fue posible recabar. No obstante, se pudo verificar que apoyó la realización de reuniones comunitarias en el marco de la implementación de los PDET, principalmente en la cabecera urbana de San Vicente del Caguán.

promovió el afianzamiento de los participantes locales y se contribuyó en el diseño de los planes de ruta para la transformación territorial que estos condensaron.

Por otra parte, con el proyecto para apoyar los emprendimientos de mujeres vinculadas al PNIS se buscó beneficiar alrededor de 600 mujeres y sus familias, lo que implicó fortalecer los entornos productivos agrícolas a través de asesoría técnica especializada, mejoramiento de las condiciones de producción de pequeños cultivos transitorios y permanentes, así como inversión de recursos monetarios. Los avances en este sentido fueron positivos, pues se logra solventar las dificultades asociadas a la nueva política del Gobierno frente a los cultivos ilícitos, que tuvieron que ver con la desfinanciación del PNIS en aspectos de inversión y sostenibilidad. No obstante, como sucede con los proyectos anteriores, su alcance resultó limitado para hacer frente a la población y a las condiciones territoriales de este municipio.

#### **4.3 Capacidad de acción frente a las necesidades y problemáticas locales en el municipio de San Vicente del Caguán**

Teniendo en cuenta el desarrollo realizado a lo largo de este capítulo, y considerando los hallazgos en relación a las demandas expresadas por las comunidades en los PATR (los cuales condensan un conjunto de necesidades y problemáticas locales), fue posible alcanzar la información necesaria para dimensionar la calidad de la respuesta del Fondo Multidonante. Si bien los proyectos constituyeron una parte importante sobre la cual apuntalar el procedimiento, también se utilizan algunas variables de victimización mediante las cuales corroborar, al menos superficialmente, si el mecanismo de cooperación coadyuvó en la pacificación de las zonas, lo que fue instituido como su objetivo principal.

Así entonces, en cuánto a la relevancia de los proyectos financiados por el Fondo Multidonante, cabe recordar que el Acuerdo establecía como fundamento de las intervenciones cuatro criterios para la priorización de las zonas: niveles de pobreza, afectación del conflicto, afectación de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegales, y debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión. Sobre esta base se evidenció, por una parte, que los proyectos planteados no consideraron la complejidad y la magnitud de las

dimensiones sociales implicadas en cada uno de estos; y, por otra, que esta insuficiencia se asocia menos con las limitaciones económicas para la financiación de los proyectos que con el desconocimiento del Acuerdo suscitado por el Gobierno.

Respecto a la primera cuestión tiene que ver con que los proyectos, aunque abarcan áreas de interés correlacionadas, no alcanzan a articular cambios más allá de eventos aislados. Debido a esto que intervenciones dirigidas al mejoramiento de los espacios públicos, la promoción de la integración comunitaria o el fortalecimiento de asociaciones productivas, resulten insuficientes para afrontar las dinámicas de violencia que se vinculan a otras problemáticas territoriales como la falta de oportunidades para la transformación de la producción rural<sup>36</sup>. Si bien es cierto que a través de estos es posible impactar positivamente en la calidad de vida de las comunidades, las problemáticas sociales implicadas en cada uno de estos criterios requerían de la intervención inmediata en las condiciones que las reproducen.

Esto se refiere, por una parte, a la atención de las disputas por la tierra y la formalización de la misma, no solo desde el trabajo comunitario sino desde la creación de los espacios en las instituciones gubernamentales pertinentes, lo cual constituía, junto a las garantías fundamentales para promover la producción agrícola legal, una de las principales demandas esgrimidas en los PATR. Referente a esto que, frente a los cultivos ilícitos, aunque se verificó una disminución en las hectáreas sembradas, no existió un acompañamiento con intervenciones encaminadas a garantizar que los resultados de la erradicación pudiesen mantenerse en el tiempo<sup>37</sup>. Con excepción del proyecto para mujeres vinculadas al PNIS, no se verifican otros proyectos con un enfoque orientado en este sentido.

---

<sup>36</sup> Cabe mencionar que el municipio de San Vicente del Caguán tiene una fuerte vocación, en lo referente a la producción agrícola, hacia la ganadería extensiva (en un contexto donde la economía primaria es la principal actividad económica del territorio). Durante el período estudiado Caquetá se ubicó como el quinto departamento a nivel nacional con mayor población bovina, con un estimado de 2.175.065 cabezas, acaparando el 7,4% del total nacional (Torrijos, 2022, p. 6).

<sup>37</sup> Paradójicamente, también ello se da en un contexto en el cual el “95 % del área con coca de la región se localiza en zonas que en los últimos diez años han estado afectadas, las cuales ocupan un 34 % del territorio” (UNODC, 2021, p. 83). Es decir, la reducción de los cultivos ilícitos no logra

Debido a esto que, si se trata de estimar cualitativamente el grado de relevancia de los proyectos financiados por el mecanismo de cooperación, pueda afirmarse que no se enfocaron en las condiciones territoriales sobre las cuales operan las necesidades y problemáticas locales. Por tanto, que no hay una óptima identificación de los puntos catalíticos sobre los cuales generar procesos más amplios de consolidación de la paz (falta de conocimiento que no es ocasionada por una disfuncionalidad propia del mecanismo o de su forma de operación, sino que se relaciona directamente con la disposición gubernamental para la implementación del Acuerdo). A pesar de que, previo a su firma y posterior a su reglamentación, conservaba sus propósitos, el nuevo Gobierno desencializa y restringe su alcance.

Respecto a la oportunidad de las intervenciones planteadas por el mecanismo, en el ámbito específico referido a la estabilización se buscaba pacificar las zonas en el sentido más amplio de la palabra, de tal forma que se impidiera el regreso a un estado de conflicto armado en el corto plazo. Por tanto, que considerar algunas variables relacionadas con el contexto local de victimización permitiera calibrar el alcance logrado respecto a este ámbito. Como se mencionó en el Capítulo 2, si bien con la firma del Acuerdo hubo una disminución sustantiva de la victimización a nivel subregional, el estado de conflicto persiste debido a una forma de “reciclaje” de la violencia, en la cual las disidencias de las FARC-EP buscan un reacomodo militar en el territorio que es disputado con otros actores armados.

A este respecto, en el municipio estudiado operan excombatientes del extinto Frente 1 al mando de alias “Gentil Duarte” y “Rodrigo Cadete”, quienes después de la desmovilización de alias “Mojoso” lograron mayor estabilidad y control de las zonas (Fundación Paz & Reconciliación, 2018, párr. 4). Si bien, gran parte de los guerrilleros se acogieron al proceso de paz, estos comandantes se desvincularon y comenzaron a formar sus propios grupos, ahora liderados bajo su mando. En principio esta tendencia se mantuvo, pero con la caída en combate o la desmovilización de algunos, los miembros residuales se unieron a otras disidencias.

---

verse reflejada en las zonas históricamente afectadas, lo que refuerza la idea de que la política del Gobierno no es eficaz en cuanto a cambiar la situación territorial.

Así, en el territorio se plantea una unificación de las estructuras encabezadas por Gentil Duarte e Iván Mordisco (Fundación Paz & Reconciliación, 2018, párr. 5).

Entre estos no se ha evidenciado un ánimo de confrontación, sino que, por el contrario, han mostrado una nueva distribución del territorio que estaría relacionada con la comisión de acciones violentas (Defensoría del Pueblo, 2019, “Situación actual”, párr. 1). Por consiguiente, que se esté llevando a cabo un proceso de consolidación del control territorial, en el cual, pese a la existencia de una fragmentación entre disidencias y sus líneas de mando, las hostilidades mutuas no llegan a desarrollarse. Contrario a ello, el Estado y sus Fuerzas Armadas continúan siendo el adversario bélico por principio, si bien ya no es enfrentado con la misma capacidad ni con el mismo proyecto ideológico, sino que principal objetivo de las nuevas disidencias es ahora su supervivencia por los medios necesarios<sup>38</sup>.

Esto pone de relieve no solo el incremento del poder de las disidencias y la reconfiguración del conflicto y sus dinámicas vinculadas, sino también la incapacidad del Estado para haber llevado a cabo procesos de presencia y fortalecimiento institucional más allá de las operaciones de las Fuerzas Armadas. Igualmente, refleja la capacidad de reconfiguración de los grupos armados en virtud de las condiciones que se presentan en los territorios, las cuales reproducen y perpetúan las dinámicas de financiación y sus consecuentes insumos necesarios para la actividad violenta. Por lo que, con pleno sustento, se puede afirmar que ambas cuestiones propiciaron el escenario que se presenta en este municipio.

El incremento de las acciones delictivas de estos grupos trae a colación el hecho de que el conflicto armado, lejos de estar cerca de superarse, se halla vigente. Es claro que no se presenta en las mismas circunstancias anteriores a la firma del Acuerdo con las FARC-EP –algunas de las cuales fueron abarcadas en la investigación– sino que, *sed contra*, se presenta un momento socio-histórico de readaptación, en el cual desaparece el proyecto político-ideológico del antiguo

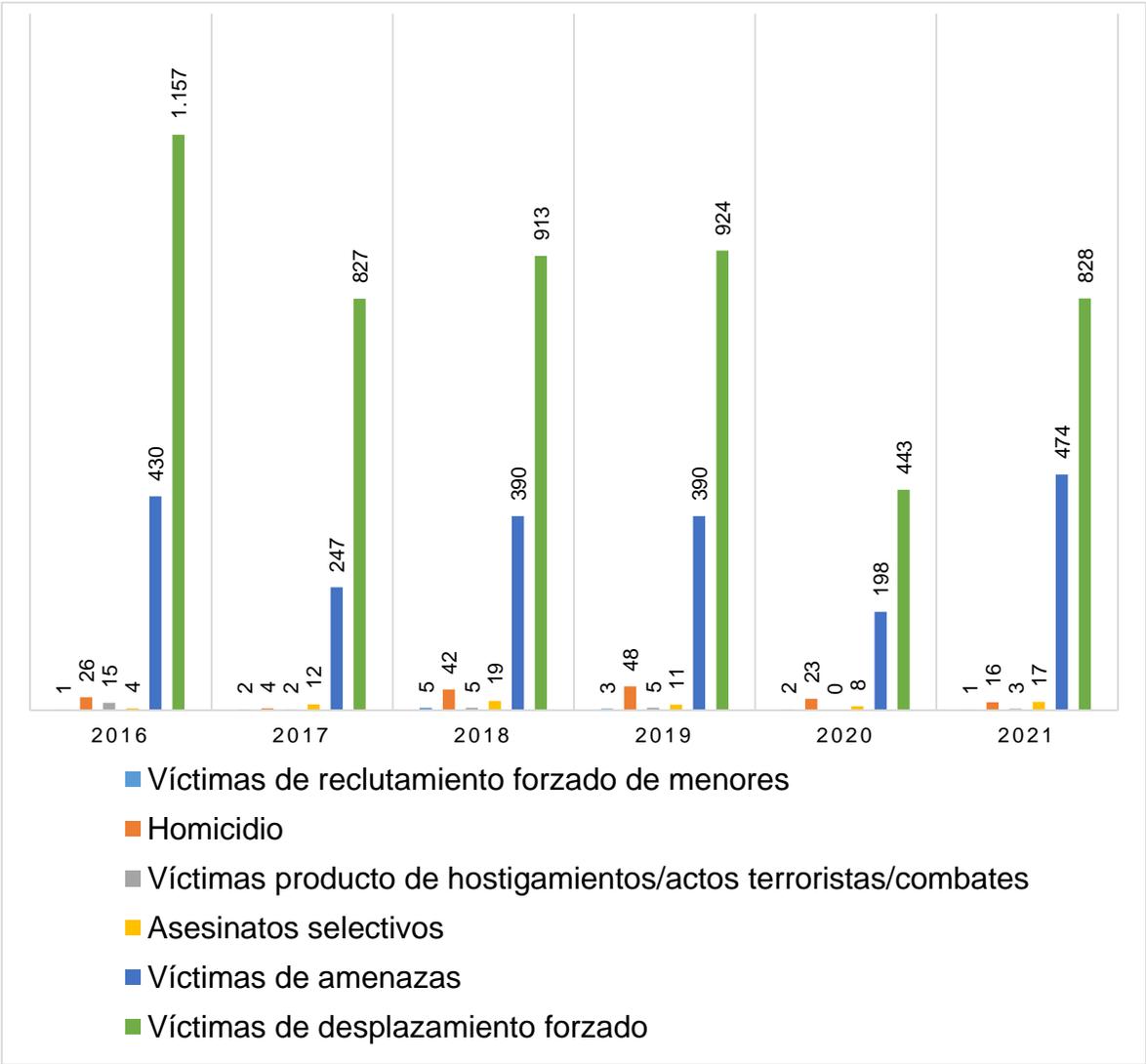
---

<sup>38</sup> “Se han implementado el cobro de exacciones forzosas, algunas de las cuales se hacen a través del envío de citaciones y mensajes a la población civil so pena de sufrir represalias” (Defensoría del Pueblo, 2019, “Situación actual”, párr. 5). Estas van dirigidas principalmente a ganaderos (se cobra un impuesto por cabeza de ganado) y comerciantes del municipio, a quienes se ofrece “protección”.

grupo armado y se presentan un conjunto de actores dispersos, aunque estratégicamente distribuidos. Esto en parte como consecuencia de la incapacidad de un actor predominante para imponerse sobre los demás, vacío de poder militar que era ocupado por las FARC-EP y que en la transición tiende a ser disputado.

A fin de sopesar en qué medida se alcanza la estabilización del territorio, a continuación, se muestran distintas variables de victimización relacionadas con el contexto de conflicto que se presenta posterior a la firma del acuerdo de paz.

**Gráfica 7. ¿Estabilización territorial? Variables de victimización relacionadas con el conflicto armado en San Vicente del Caguán (2016-2021)**



Fuente: visor geográfico de víctimas de la Unidad de Víctimas.

Como se observa, las amenazas y el desplazamiento forzado constituyen, con amplia diferencia, los hechos victimizantes que con mayor frecuencia se presentan en el municipio. En términos generales, entre 2016 y 2020 hay una disminución en el número de víctimas de estos dos hechos, de reclutamiento forzado de menores, de hostigamientos/actos terroristas y de asesinatos selectivos. Por el contrario, de 2020 a 2021 de nuevo se presenta un incremento en el número de víctimas, que en el caso de amenazas llega a superar las cifras presentadas en el 2016. Los homicidios se presentan como un caso excepcional en el cual la reducción se mantiene a través de los años, pasando de 26 en 2016 a 16 en 2021 (con un pico de 48 en 2019), lo que indica que la letalidad del conflicto cambia.

De este panorama es dicente, por una parte, que la forma de afectación del conflicto ya no se presenta en su forma típica de confrontación (hostigamientos, actos terroristas, combates), lo cual presenta cifras de victimización cercanas a cero. Aunque esto se encuentra relacionado con la desmovilización de las FARC-EP del territorio –lo que produce un escenario de fragmentación con nuevos grupos disidentes de menor capacidad bélica–, también tiene que ver con un reacomodo estratégico de este tipo de grupos, quienes retoman algunas de las actividades ilícitas que eran ostentadas por las FARC-EP (en especial las de financiación y control territorial). Como consecuencia de ello que, tanto el desplazamiento forzado como las amenazas, se mantengan como hechos persistentes de victimización.

Estos con frecuencia van ligados en su forma de ocurrencia: las disidencias comunican en los corregimientos y veredas rurales anuncios donde se alerta sobre la presencia de “contradictores” y personas aliadas con las Fuerzas del Estado, o así mismo la necesidad de realizar reclutamientos para sus filas, lo que genera zozobra en las familias y los lleva a tomar la decisión de desplazarse (Defensoría del Pueblo, 2019, “Amenazas y desplazamiento forzado”, párr. 3-6). Otra forma en la que se generan las amenazas y consecuentes desplazamientos tiene que ver con la extorsión mediante “impuestos” (exigencias económicas), de tal forma que el grupo disidente instaura en las zonas cobros impagables para los ganaderos, quienes ante el temor frente a las represalias por el no pago deciden salir de la zona.

Este contexto de victimización desencadenó recientemente una revuelta que terminó en hechos violentos debido al asesinato de un campesino. Además de solicitar garantías de seguridad en el territorio, “las comunidades protestan en contra de la extracción minera, exigen consulta previa, inclusión en los beneficios de las regalías, restitución de tierras y reforma agraria” (Caro, 2023, párr. 2). Lo que muestra que las demandas estuvieron relacionadas con las expectativas de transformación social generadas por el Acuerdo, cuya implementación fue insuficiente para hacer frente a las condiciones de marginalidad rural, las cuales requieren no solo de la instalación de bases militares, sino que implican atender las necesidades y problemáticas locales que fueron expresadas por las comunidades.

En cuanto a los asesinatos selectivos se vinculan directamente con el homicidio de excombatientes de las FARC-EP y líderes sociales, quienes se ven expuestos a una estrategia de violencia sistemática por parte de los nuevos grupos armados. Una de las características de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) donde residen los excombatientes, es que se ubicaron en las zonas de gravitación de las FARC-EP, esto es, zonas rurales con una profunda ausencia institucional y vulneradas por el conflicto. Indudablemente el homicidio de los excombatientes se da relacionado con la incapacidad del Estado para garantizar el monopolio legítimo de la violencia en estos territorios, así como de generar intervenciones sostenidas que permitieran alcanzar mayor presencia institucional.

Erróneo sería afirmar que esto no se viene realizando, incluso el Fondo Multidonante financió proyectos por más de US \$5.335.787 para apoyar los procesos de reincorporación, vinculando organizaciones con participación en el territorio como la Corporación Manigua y la Fundación Prolongar. Mas, por el contrario, resulta demostrativo de la insuficiencia de las intervenciones el hecho de que en estos espacios no queda sino una parte mínima de los excombatientes, pues la opción de tomar caminos individuales, siendo acechados por la violencia y la incertidumbre, resulta cada vez más latente. Esto hace particularmente vulnerables a los excombatientes, quienes al separarse de la colectividad se ven expuestos a caminos de vida con nula atención institucional y sujetos a sus propios medios.

La punta del iceberg de la incapacidad para brindar oportunidades de sostenimiento y seguridad a los excombatientes fue el desplazamiento del ETCR Urías Rondón, el cual se encontraba ubicado cerca de la zona rural de San Vicente del Caguán y se trasladó al municipio de El Doncello. Esto se produjo “luego de reiteradas acciones que han puesto en riesgo la vida de los habitantes de este ETCR. La última de ellas había sido la incineración de todo el esquema de seguridad del espacio por parte de un actor armado” (Comunes, 2021, párr. 2). Lo cual refleja que la población excombatiente que la apostó a la paz continuó siendo sometida a las represalias de quienes decidieron desertar del proceso y regresar a las armas.

Ciertamente, esta es una de las mayores dificultades para la transición efectiva del conflicto hacia la pacificación, pues ha sido un insumo para que los excombatientes sean reciclados en la violencia, tanto por las disidencias de las FARC-EP como por otros actores armados que persisten de forma “desconocida”. Por tanto, y como ya se ha mencionado, que entre las causas de este verdadero desastre social se encuentren las que tienen que ver con “la carencia de garantías de protección por parte de las autoridades estatales, hasta la baja valoración que tiene la sociedad por la desmovilización armada, [que] ha llevado a que se genere una indiferencia colectiva frente al asesinato de firmantes” (Valencia, 2021, “Causas y consecuencias de la violencia homicida contra excombatientes”, párr. 2).

La gravitación de las disidencias de las FARC-EP no solo se expresó en los hechos de victimización señalados, también ha acaparado la agenda mediática nacional debido a la realización de una conferencia guerrillera en la cual mostraron su fortaleza militar. Esta se llevó a cabo en la Casa de Roja de San Vicente del Caguán, donde “la presencia de “Iván Mordisco” coincide con un evento multitudinario que, bajo la lluvia, congrega [...] a comunidades campesinas, indígenas y afro para mostrar su apoyo a un diálogo de paz entre el Gobierno y el Estado Mayor Central” (Swissinfo, 2023, párr. 3). El control alcanzado en la zona pone de relieve que el Estado ha sido desplazado *de facto*, por lo que se esgrime como un bastión nacional en el cual nuevamente apuntalan su operación ilegal.

Al igual que en épocas anteriores, todo indica que San Vicente del Caguán tiende a establecerse como un espacio estratégico para el incremento de la capacidad bélica de las disidencias. Ciertamente, este es un proceso continuo que no ha concluido, y que ha encontrado en el Gobierno de Gustavo Petro, electo en 2022, un espacio para iniciar nuevamente un proceso de negociación pacífica. Más allá de aludir al futuro de este proceso, los hechos recientes muestran que el contexto de conflicto continúa reproduciéndose, por lo que las acciones gubernamentales y las promovidas por la cooperación internacional no parecieron resultar efectivas en cuanto a contrarrestar una dinámica de reconfiguración bélica.

Por consiguiente, cabe insistir en que el desarme y desmantelamiento de la estructura militar de las FARC-EP, aunque reduce los niveles de confrontación armada, pone de manifiesto una readaptación del conflicto en el cual los grupos disidentes entran en un reacomodamiento territorial, de tal forma que persiste la victimización de la población civil como rasgo característico. Ni los esfuerzos del Estado ni de la cooperación internacional lograron trastocar las condiciones que propician esta dinámica: la imposibilidad de construir el Estado y su institucionalidad en el territorio y el consecuente abandono estatal aunado a economías rurales paupérrimas, que continúan siendo causantes de una violencia que no concluye.

Consecuencia de esto que con sólidos argumentos se pueda afirmar que las intervenciones financiadas por el Fondo Multidonante no contribuyen a la estabilización del territorio en el corto plazo. Si bien este panorama se entreteje con la incapacidad del Estado para brindar protección a las comunidades y fortalecer su presencia institucional una vez la guerrilla de las FARC-EP se desmoviliza, también tiene que ver con una respuesta desligada de las condiciones territoriales y de las necesidades y problemáticas locales. Aunque esto es ajeno a la cooperación terminó afectando la respuesta del Fondo Multidonante, pues las intervenciones no se dirigieron a áreas de interés prioritarias para las comunidades, sino que se corresponden con acciones aisladas que no llegan a trastocar la marginalidad rural.

## Conclusiones

En la investigación se trató de relacionar analíticamente las condiciones históricas vinculadas al surgimiento y desarrollo del conflicto armado entre las FARC-EP y el Estado colombiano con la implementación del acuerdo de paz firmado por ambos actores. Con este se propuso atender las causas que desencadenó la confrontación bélica, por lo que se movilizaron las capacidades institucionales en los distintos niveles de gobierno a fin de conferirle eficacia social. El subpunto 1.2 relativo a los PDET se convirtió así en una política a través de la cual considerar las prioridades de las comunidades afectadas, de tal forma que se observó la congruencia entre el problema agrario que da origen a la guerrilla y las demandas expresadas por estas.

Lo cual tuvo que ver, por una parte, con amplificar el acceso a la tierra, la formalización masiva de la propiedad y la solución de los conflictos por la misma; y, en segundo lugar, con las garantías para el fortalecimiento, diversificación y tecnificación de la producción agrícola. Estas se plasmaron en los PATR, una de las herramientas de los PDET que tenía como función articular y hacer coherentes las intervenciones del Gobierno y la cooperación internacional. Una vez se formularon los PATR atravesaron filtros gubernamentales en los cuales se verificó su viabilidad técnica y jurídica, culminando en la elaboración de un conjunto de iniciativas que iban a ser ejecutadas durante el espectro temporal de implementación del Acuerdo.

A la par que los procesos se llevaron a cabo, el nuevo Gobierno planteó una política de implementación que vulneró en aspectos fundamentales el objetivo y forma de articulación de los PATR. La Paz con Legalidad trajo consigo prácticas institucionales arcaicas, entre ellas las de llevar el Estado –Fuerza Pública– a los territorios, y la aprobación de Leyes que implicaron mecanismos –obras por impuestos– que socavaron la responsabilidad adquirida por el Estado para la implementación, confiriéndole al sector privado un papel que no fue concebido. Aunado a ello, las Hojas de Ruta propiciaron guías de acción paralelas para las intervenciones, creando toda una institucionalidad alterna para la implementación.

La cooperación internacional, a través del Fondo Multidonante, coadyuvó en el acompañamiento a la formulación e implementación de las iniciativas resultantes

de los ejercicios colectivos que implicaron los PDET, lo que se hizo en función del conjunto de lineamientos establecidos por el Gobierno Santos para la implementación. Con la llegada del nuevo Gobierno, si bien estos ya se encuentran anclados al marco institucional, su política para la implementación termina por permear las áreas sociales de acción sobre las cuales interviene el mecanismo de cooperación. Esto produjo un desajuste entre las demandas expresadas por las comunidades y los objetos de las intervenciones, de tal forma que no hay un trabajo en las áreas institucionales ni locales relacionadas con la tierra y su productividad.

En este contexto, ¿fracasó entonces la cooperación internacional? Referirse a la cuestión de si el Fondo Multidonante fue un mecanismo exitoso de cooperación, o no, requiere, en primer lugar, definir unos parámetros básicos sobre los cuales efectuar el procedimiento. Así como tener en cuenta el marco de referencia que se convirtió en la herramienta heurística para recabar la información a lo largo de la investigación, de tal forma que se llegaran a esgrimir los resultados sobre la base de dos niveles analíticos: el Fondo Multidonante como una expresión institucional que articula los intereses y objetivos de diferentes actores; y el Fondo Multidonante como mecanismo operativo con lineamientos, funciones e intervenciones que pretendían, en líneas generales, contribuir a la pacificación de los territorios.

En cuanto al primero, al considerar que el Fondo Multidonante se logra constituir de forma funcional como una entidad organizativa que permite al Gobierno colombiano, a las Naciones Unidas y a un conjunto de actores interesados en apoyar económicamente la implementación aunar voluntades bajo reglas formales e informales, resulta más que justificado afirmar que fue exitoso. Por un lado, el Gobierno dispuso de un conjunto de instrumentos institucionales orientados a armonizar el funcionamiento de la cooperación; y, por otro, Naciones Unidas en virtud de su capacidad operativa y de su legitimidad como actor supranacional capaz de articular intereses colectivos de los miembros que representa, verifica a través de la consolidación de la paz el alcance de los objetivos que persigue con esta.

La consolidación de la paz, como ámbito de acción de la organización, tiene consigo instituidos un cúmulo de consensos institucionales mediante los cuales se

generan los lazos de certidumbre y confianza necesarios para llevar a cabo misiones en las sociedades locales. Por tanto, que el Fondo Multidonante cuente con un trasfondo institucional complejo mediante el cual es posible superar los desequilibrios de intereses y objetivos individuales. En este sentido, sin lugar a dudas el mecanismo es exitoso como entidad operativa que agrupa, articula y posibilita la confluencia social de múltiples actores dispuestos a alcanzar beneficios que superan tácitamente los costos de implicarse en un espacio multilateral.

No obstante, ¿qué sucede con actores que hicieron parte del Fondo Multidonante como socios implementadores –específicamente las organizaciones de la sociedad civil–, y que no participan de esta noción clásica de cooperación internacional? Ciertamente, aunque la investigación no tuvo por fin considerar las implicaciones generadas por este tipo de actores, es notorio que traen a colación una idea de cooperación que supera los canales gubernamentales e intergubernamentales. Claro está que no influyen en la puesta en marcha y funcionamiento del mecanismo de la manera en que lo hizo el Gobierno, Naciones Unidas o los donantes; sin embargo, entretejen las relaciones dentro del mecanismo y las intervenciones locales, por lo que constriñen los resultados obtenidos.

Frente al segundo nivel analítico puede desagregarse siguiendo los dos criterios establecidos anteriormente: relevancia y oportunidad. Respecto al primero, es claro que el Fondo Multidonante articula proyectos de intervención en conjunto con socios implementadores diversos, tanto gubernamentales como de la sociedad civil, por lo que su desempeño en este sentido considera una visión integral de funcionamiento sobre las sociedades locales. Se trata entonces de una actividad exitosa acorde a los lineamientos institucionales establecidos, los cuales buscaron garantizar la participación de actores con presencia en los territorios; asimismo, que permitiera las inversiones teniendo en cuenta, en mayor o menor grado, las problemáticas locales conocidas y vinculadas a las labores de este tipo de actores.

Empero, existió un desajuste con respecto a las herramientas institucionales que habrían de condensar las demandas de las comunidades (los PATR), disfuncionalidad que, si bien no es atribuible al desempeño de la cooperación

internacional, terminó afectando sus resultados. Esto se correspondió con la posición asumida por el nuevo Gobierno, quien pese a expresar su compromiso con la implementación del Acuerdo, en la práctica institucional desarrolló otras herramientas con un enfoque distinto que desnaturalizaron el propósito de los PDET. Debido a ello que el mecanismo no se haya articulado satisfactoriamente con las prioridades de las comunidades, financiando intervenciones que no logran trastocar las condiciones sociales y económicas relacionadas con el conflicto.

El segundo criterio, referido a la oportunidad que generó el Fondo Multidonante para la estabilización de un territorio específico, como se desarrolló en el capítulo anterior resultó en un propósito infructuoso, pues las dinámicas de violencia en medio del conflicto continúan reproduciéndose. El reacomodamiento territorial de un conjunto de grupos disidentes de las antiguas FARC-EP muestra que el Estado no tuvo la capacidad de garantizar procesos de reincorporación a la vida civil acompañados de garantías de seguridad suficientes, así como de brindar protección integral a las comunidades históricamente afectadas. Por consiguiente, que las condiciones asociadas al conflicto continuaran persistiendo en un contexto donde la victimización cambia, pero continúa afectando a la población civil.

Si bien, las causas de que no se alcanzara la estabilización provienen de condiciones externas a la cooperación internacional, también es cierto que el desajuste mencionado anteriormente con respecto a las demandas locales influye en la frustración de este ámbito de operación (lo que se observó en lo que refiere a la ausencia de proyectos dirigidos a la formalización de la tierra y la producción agrícola). Aunado a esto que la magnitud de los proyectos, pese a ser solventada a través de formas de apalancamiento o contrapartidas, no fue planteada en función de la complementariedad necesaria en las áreas de interés a ser intervenidas. Esto ocasiona que los resultados se produzcan de forma aislada, vulnerando el espíritu integral del Acuerdo y de los puntos catalíticos para la consolidación de la paz.

Sin lugar a dudas que este resultado continúa y continuará siendo afectado por el manejo político que se le brinde al conflicto armado. Como se mencionó, el Gobierno encabezado por el Presidente Gustavo Petro ha propendido por la

negociación pacífica con las disidencias de las FARC-EP, lo que plantea nuevos retos para la cooperación internacional. El mecanismo no solo vive un momento de reasignación de los presupuestos a los intereses nacionales que este representa – contrario al anterior, el Gobierno Petro ha mostrado acciones efectivas para la implementación del punto referente a la reforma agraria–, sino que requiere replantearse las intervenciones que apoya en un contexto donde el grupo armado se viene fortaleciendo e incrementa su capacidad de afectación a la población civil.

Estas son líneas de investigación que quedan a la posteridad, a través de las cuales se pueda evaluar en el largo plazo y con mayores insumos –esperando que esta tesis resulte uno de estos– el éxito o fracaso del Fondo Multidonante. Cabe recalcar que el balance realizado no es definitivo ni última palabra; por el contrario, como se evidenció en la investigación el mecanismo se ve altamente influido por la variable política del entorno de misión, por lo que con sustento se puede afirmar que los Gobiernos futuros terminarán influyendo directamente en su funcionamiento y respuesta. Tener en cuenta cómo cambia y se readapta resulta así en una variable consustancial al estudio del mecanismo, por lo que se alienta a su consideración sin ignorar el papel que desempeñan las comunidades a quien se propone impactar.

## Referencias bibliográficas

- Abella, J. (2022). Cooperación internacional y construcción de paz: miradas históricas y reflexivas sobre Colombia. *Revista Razón Crítica*, (12). <https://doi.org/10.21789/25007807.1811>
- Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP. Firmado el 26 de septiembre de 2016.
- Agencia de Renovación del Territorio. (2019). Plan de acción para la Transformación Regional – PATR subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño que comprende los municipios de Albania, Algeciras, Belén de los Andaquíes, Cartagena del Chairá, Curillo, El Doncello, El Paujil, Florencia, La Montañita, Milán, Morelia, Puerto Rico, San José del Fragua, San Vicente del Caguán, Solano, Solita, Valparaíso. [Archivo PDF].
- Agencia de Renovación del Territorio. (2020). Estabilización en los municipios PDET – Informe febrero 2020. [https://colombiapeace.org/files/200406\\_pdet.pdf](https://colombiapeace.org/files/200406_pdet.pdf)
- Agencia de Renovación del Territorio. (2021). Reactivación económica en los municipios PDET en el marco de la pandemia. <https://portal.renovacionterritorio.gov.co/descargar.php?idFile=33133>
- Agencia de Renovación del Territorio. (2022). Informe de seguimiento a la implementación de los PDET. <https://acortar.link/dzMWpt>
- Agencia para la Reincorporación y la Normalización. (2021). La mayoría de excombatientes acreditados de las antiguas Farc, avanza en su proceso de reincorporación. <https://acortar.link/2yH61y>
- Agencia para la Reincorporación y la Normalización. (s.f). Reseña histórica. <https://acortar.link/a8fhoi>
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. (2020). Aportes Europeos para la Paz. <https://acortar.link/bA0r5d>

- Aguilera, M. (2010). *Las FARC: la guerrilla campesina, 1949-2010 ¿ideas circulares en un mundo cambiante?* Bogotá: ARFO Editores e Impresores LTDA.  
<https://acortar.link/P1vNkt>
- Auswärtiges Amt. (2017). The Federal Foreign Office's Funding Concept.  
[https://www.ifa.de/fileadmin/Content/docs/foerderungen/zivik/ifa\\_zivik\\_funding\\_concept\\_transformation\\_partnership.pdf](https://www.ifa.de/fileadmin/Content/docs/foerderungen/zivik/ifa_zivik_funding_concept_transformation_partnership.pdf)
- Axelrod, R. & Keohane, R. (1985). Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. *World Politics*, 38(1), 226-254.  
<https://doi.org/10.2307/2010357>
- Banco Mundial. (2020). La COVID-19 (coronavirus) hunde a la economía mundial en la peor recesión desde la Segunda Guerra Mundial.  
<https://acortar.link/eXqoa>
- Barreto, M. (2014). Los procesos de paz en Colombia y el rol de la comunidad internacional: ¿crónica de un nacimiento anunciado? *Revista Análisis Internacional*, 5(2), 219-243.  
<https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/983/1022>
- Bejarano, A. (1990). La Paz en la Administración Barco: de la rehabilitación sobre a la negociación política. *Revista Análisis Político*, 9, 7-29.  
<https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/74264/67096>
- Bello, C. (2008). La violencia en Colombia: Análisis histórico del homicidio en la segunda mitad del Siglo XX. *Revista Criminalidad*, 50(1), 73-84.  
<http://www.scielo.org.co/pdf/crim/v50n1/v50n1a05.pdf>
- Benavides, F., & Borda, S. (2019). Introducción: el Acuerdo de Paz entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP o la paz esquivada. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (121), 7-18. [doi.org/10.24241/rci.2019.121.1.7](https://doi.org/10.24241/rci.2019.121.1.7)
- Bernal, C., & Moya, M. (2018). Conflicto armado en Colombia. En C. Bernal, (Ed.), *Derecho internacional humanitario en el conflicto armado colombiano*. (pp.

- 65-115). Bogotá: Editorial Universidad Católica de Colombia. <https://acortar.link/81xbgl>
- Cancillería de Colombia. (2016). *ABC del Acuerdo Final*. <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/cartillaabcdelacuerdo.pdf>
- Caribe Afirmativo. (2019). *Reflexiones sobre los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial en el marco del posconflicto desde una perspectiva de género*. <https://caribeafirmativo.lgbt/wp-content/uploads/2020/03/Cuadernillo-Afirmativo-9-vf.pdf>
- Caribe Afirmativo. (2020). *Construcción, implementación y seguimiento de los PDET: Abecé sobre la participación incluyente desde un enfoque de género*. <https://caribeafirmativo.lgbt/wp-content/uploads/2020/09/web.pdf>
- Caro, A. (2023). Protesta campesina del 02 de marzo y negociación en San Vicente del Caguán. *Corporación Nuevo Arco Iris*. <https://acortar.link/UJhwyA>
- Carvajal, J. (2018). Del terrorismo en el Gobierno de la Seguridad Democrática (Uribe, 2002-2010) al de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (Santos, 2010-2018). *JUS Penal* 19, 117-135. <https://acortar.link/s6XiOI>
- Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos. (2016). *Un año de desescalamiento: conflicto casi detenido, pero que se resiste a desaparecer*. <https://www.blog.cerac.org.co/un-ano-de-desescalamiento-conflicto-casi-detenido>
- Centro Nacional de Consultoría. (2021). *Informe final de Resultados. Evaluación final del proyecto que permita identificar la pertinencia, la eficiencia, la eficacia y la sostenibilidad de las acciones y los productos esperados del Proyecto Capacidades Locales PDET, según lo establecido en su marco de resultados*. <https://acortar.link/wHeb18>

- Cepeda, I. (2006). *Genocidio político: el caso de la Unión Patriótica en Colombia*. Revista CEJIL. Debates sobre Derechos Humanos y el Sistema Interamericano, (2), 101-112. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r24797.pdf>
- Chernick, M. (1996). Aprender del pasado: breve historia de los procesos de paz en Colombia (1982-1996). *Revista Colombia Internacional*, 1(36), 4-8. <https://doi.org/10.7440/colombiaint36.1996.02>
- Comisión de la Verdad. (s.f). *El ataque a Marquetalia: mito fundacional de las FARC-EP*. <https://www.comisiondelaverdad.co/operacion-soberania>
- Comunes. (2021). *Desplazada la población del ETCR Urías Rondón*. <https://partidocomunes.com.co/desplazada-la-poblacion-del-etcr-urias-rondon/>
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. (2018). Parte IX. Órganos subsidiarios del Consejo de Seguridad: comités, tribunales y otros organismos. [https://www.un.org/es/sc/repertoire/2018/Part\\_IX/2018\\_part\\_IX.pdf](https://www.un.org/es/sc/repertoire/2018/Part_IX/2018_part_IX.pdf)
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2008). Política nacional de reintegración social y económica para personas y grupos armados ilegales. <https://acortar.link/lrGsOh>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2015). Fondo Colombia en Paz. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3850.pdf>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2016). Estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3867.pdf>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2018). Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial. <https://faolex.fao.org/docs/pdf/col199167.pdf>

- Correa, H. (2015). *Orígenes de la guerrilla. Primera parte: 1900-1920*. Bogotá: Fondo de Publicaciones Universidad Sergio Arboleda. <https://acortar.link/vyipns>
- Decreto 1649 de 2014. Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. 2 de septiembre de 2014.
- Decreto 893 de 2017 con fuerza de Ley [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural]. Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET. 28 de mayo de 2017.
- Defensoría del Pueblo. (2019). Alerta temprana de inminencia N°001-19. <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/001-19.pdf>
- Del Socorro, E. & Arciniegas, A. (2020). Erradicación voluntaria de cultivos ilegalizados en Colombia: del plan alterno al programa nacional de sustitución. *Revista Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (111), 275-304. <http://dx.doi.org/10.1590/0102-275304/111>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2014). 3er Censo Nacional Agropecuario. Hay campo para todos. <https://acortar.link/lqKSEg>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (s.f). Geoportal del DANE. <https://geoportal.dane.gov.co/>
- Departamento Nacional de Planeación. (2006). *Balance Plan Colombia 1999-2005*. <https://acortar.link/2ySPds>
- Domínguez, J. (2011). *Las FARC-EP: de la guerra de guerrillas al control territorial*. [Tesis de Maestría, Universidad del Valle]. <https://acortar.link/u2S8ga>
- Duque, J. (2012). Comunistas. El Partido Comunista Colombiano en el post Frente Nacional. *Revista Estudios Políticos*, (41), 124-148. <http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n41/n41a07.pdf>

- Echandía, C., & Bechara, E. (2006). Conducta de la guerrilla durante el gobierno Uribe Vélez. *Revista Análisis político*, 19(57), 31-54. <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v19n57/v19n57a02.pdf>
- Estrada, J. (2019). Elementos para un análisis político de los efectos del Acuerdo de paz y del estado general de la implementación. J., Estrada (coord.), *El Acuerdo de paz en Colombia: Entre la perfidia y la potencia transformadora* (pp. 23-60). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Gentes del Común & Centro de Pensamiento y Diálogo Político. <https://doi.org/10.2307/j.ctvt6rknj>
- Fondo Multidonante de Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz. (s.f). Portal de socios. <https://mptf.undp.org/fund/4co00>
- Fondo Multidonante de Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz. (2016). Informe Anual 2016. <https://acortar.link/clXaOH>
- Fondo Multidonante de Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz. (2017). Informe Anual 2017. <https://acortar.link/f2Dguj>
- Fondo Multidonante de Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz. (2018a). Términos de Referencia Fase II del Fondo Multidonante de Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz. [Archivo PDF]
- Fondo Multidonante de Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz. (2018b). Informe Anual 2018. <https://acortar.link/W3vRaH>
- Fondo Multidonante de Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz. (2019). Informe Anual 2019. <https://acortar.link/Wz4cE6>
- Fondo Multidonante de Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz. (2020a). Manual de Operaciones del Fondo Multidonante de Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz Fase II. [Archivo PDF]
- Fondo Multidonante de Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz. (2020b). Informe Anual 2020. <https://acortar.link/WS6ykc>

- Fundación Ideas para la Paz. (2018). *Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: cambiar el rumbo para evitar el naufragio*. [https://multimedia.ideaspaz.org/media/website/sirirPDET\\_Final.pdf](https://multimedia.ideaspaz.org/media/website/sirirPDET_Final.pdf)
- Fundación Ideas para la Paz. (2023). *Obras por Regalías: recomendaciones y oportunidades para el sector empresarial en la transformación del territorio*. <https://acortar.link/w2D6nk>
- Fundación Paz & Reconciliación. (2018). *La reconfiguración del Caquetá*. <https://acortar.link/l8N4ss>
- González, R. & Molineros, I. (2010). La violencia en Colombia. Una mirada particular para su comprensión. De cómo percibimos la violencia social a gran escala y hacemos invisible la violencia no mediática. *Revista Investigación y Desarrollo*, 18(2), 346-369. <http://www.scielo.org.co/pdf/indes/v18n2/v18n2a07.pdf>
- Grasa, R. (2020). Colombia cuatro años después de los acuerdos de paz: un análisis prospectivo. *Documentos de Trabajo 39, Fundación Carolina*, 1-24. <https://acortar.link/NyDOpW>
- Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. (s.f). El/la Coordinador/a Residente. <https://acortar.link/XxDm8Y>
- Henao, D. (2015). Bandolerismo rural en el Bajo Cauca, Magdalena Medio y el Nordeste antioqueño (Colombia), 1953-1958. *Revista HISTORElo. Revista de Historia Regional y Local*, 7(14), 285-319. <https://doi.org/10.15446/historelo.v7n14.48708>
- Higueta, O. (2014). Los diálogos de la Habana y las perspectivas de una paz duradera en Colombia. *Revista El Ágora USB*, 14(2), 487-515. <http://www.scielo.org.co/pdf/agor/v14n2/v14n2a09.pdf>
- Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz. (2021). *5 años del Acuerdo de Paz – balance en cifras de la violencia en los territorios*. <https://acortar.link/i5rBF4>

- Jevne, A. (2015). *Intereses de Noruega en Colombia y Guatemala: entre el humanitarismo y la geoestrategia*. [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Javeriana]. <https://acortar.link/w5mIFi>
- Keohane, R. (1988). International institutions: Two approaches. *International Studies Quarterly*, 32(4), 379-396. <https://doi.org/10.2307/2600589>
- Kluyskens, J. (2016). The Peacebuilding Architecture's instruments in practice. En C. De Coming & E. Stamnes (Eds.), *UN Peacebuilding Architecture: The First 10 Years* (s.p). New York: Routledge (Kindle Edition).
- La silla Vacía. (2021). Rafael Pardo Rueda. *La Silla Vacía*. <https://www.lasillavacia.com/quien-es-quien/rafael-pardo-rueda>
- Leguizamó, C. (2002). *Reflexiones sobre el proceso de paz del gobierno de Andrés Pastrana y las FARC-EP (1998-2002)*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/204.pdf>
- Ley 35 de 1982. Por la cual se decreta una amnistía y se dictan normas tendientes al restablecimiento y preservación de la paz. 20 de noviembre de 1982.
- López, F. (2015). El gobierno de Juan Manuel Santos 2010-2015: cambios en el régimen comunicativo, protesta social y proceso de paz con las FARC. *Revista Análisis Político*, 28(85), 3-37. <https://doi.org/10.15446/anpol.v28n85.56244>
- López, W. (1999). Las Políticas de Paz y los Procesos de Negociación en Colombia. Breve Balance y Perspectivas. *Revista Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 6(19), 245-274. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10501911>
- Menjura, F. (2015). *Apuntes para una interpretación Clausewitziana de la propuesta político – militar de derrota estratégica de las FARC en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010)*. [Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Colombia]. <https://acortar.link/zRRXfP>

- Mora, A. (2020). *El financiamiento de los programas de desarrollo con enfoque territorial: Simulación, impactos e inconsistencias* (informe n° 18). Centro de Pensamiento y Diálogo Político. <https://acortar.link/glzs7R>
- Mora, Y. (2016), La Unión Patriótica: memorias para la paz y la democracia. *Revista Panorama*, 10(18), 27-38. <https://journal.poligran.edu.co/index.php/panorama/article/view/822/626>
- Morales, D. (2016). *La cuestión de la tenencia de la tierra en Colombia: una revisión histórica a sus horizontes de intervención*. [Tesis de Maestría, Universidad de los Andes]. <https://acortar.link/eqbl2X>
- Moreno, J. (2012). Conflicto armado e identidad militar en Colombia 1964-2010. *Revista Análisis Internacional*, 1(6), 55-74. <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/846/857>
- Naciones Unidas Colombia. (2022). Oficina de la Coordinadora Residente. <https://acortar.link/8t6ybQ>
- Nussio, E. & Ugarriza, J. (2022). ¿Por qué los rebeldes dejan de luchar? Declive organizacional y desertión en la insurgencia de Colombia. *Revista Colombia Internacional*, (110), 207-252. <https://doi.org/10.7440/colombiaint110.2022.08>
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2018). Tomo IV. La discusión del punto 4. Solución al problema de las drogas ilícitas. <https://bapp.com.co/wp-content/uploads/2021/09/TOMO-IV.pdf>
- Organización Internacional para las Migraciones. (2019). *En Caquetá, jóvenes artistas participaron de iniciativa de prevención del reclutamiento*. <https://acortar.link/m3fsZH>
- Ortiz, R. (2000). Guerrilla y Narcotráfico en Colombia. *Revista Cuadernos de la Guardia Civil: Revista de Seguridad Pública*, (22), 1-15. <https://www.ugr.es/~ceas/America%20Latina/Guerrilla%20y%20narcotrafico%20en%20Colombia.pdf>

- Ospina, M. (2002). La paz que no llegó: enseñanzas de una negociación fallida. *Revista Opera*, 2(2), 59-86. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/1257>
- Padilla, M. (2017). Los embates por la paz: historia de los diálogos de paz durante el gobierno de Belisario Betancur con los grupos guerrilleros, Colombia. *Revista Forum. Revista Departamento de Ciencia Política*, 10(11), 85-104. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/forum/article/view/69059/66399>
- Paulo, S. (2013). International Cooperation and Development. A Conceptual Overview. *Bonn*, 1-31. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2430206](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2430206)
- Peña, R. (2016). Cooperación Internacional. En F. Castañeda, L. Baca, & A. Iglesias (comp.), *Léxico de la vida social* (pp. 154-163). Ciudad de México: Editores e Impresores Profesionales, S.A de C.V.
- Pérez de Armiño, K. (2020). Estudios de paz y posconflicto: aportes teóricos y empíricos desde la experiencia colombiana. *Revista Jurídicas*, 17(2), 7-25. <https://doi.org/10.17151/jurid.2020.17.2.1>
- Pérez de Armiño, K., & Zirion, I. (2010). *La acción humanitaria como instrumento para la construcción de la paz. Herramientas, potencialidades y críticas*. Bilbao: Lankopi S.A. <https://publicaciones.hegoa.ehu.eus/publications/209>
- Pizarro, E. (1989). Los orígenes del movimiento armado comunista en Colombia (1949-1966). *Revista Análisis Político*, (7), 7-32. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/74211>
- Presidencia de la República de Colombia. (2016). *Plan de Respuesta Rápida*. [Archivo PDF].
- Presidencia de la República de Colombia. (2018). Paz con Legalidad. <https://acortar.link/mUcA4o>
- Presta, D. (2020). La presencia de las Naciones Unidas en Colombia. La cooperación al desarrollo y la preocupación por los Derechos Humanos.

*Revista Anuario Español de Derecho Internacional*, 38, 245-288.  
[10.15581/010.36.245-288](https://doi.org/10.15581/010.36.245-288)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Colombia. (s.f). Manos a la Obra para la Paz. <https://www.undp.org/es/colombia/projects/manos-obra-para-la-paz>

Puentes, M. (2018). El contexto histórico y la matriz discursiva de la doctrina militar en Colombia. *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, 9(2), 403-425.  
<https://doi.org/10.21501/22161201.2447>

Quintanar, S. y Von Oertel, C. (2010). Uribe y la internacionalización del conflicto interno armado colombiano. *Jornadas de Relaciones Internacionales "Poderes emergentes: ¿Hacia nuevas formas de concertación internacional?"* 2-47. <https://acortar.link/1OwggW>

Ramírez, D. (2021). Hacia una participación ciudadana transformadora en Colombia. Análisis de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). *Revista de Estudios Políticos*, (61), 73-96.  
<http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n61/2462-8433-espo-61-73.pdf>

Rettberg, A. (2006). *Buscar la paz en medio del conflicto: Un propósito que no da tregua*. Bogotá: Corcas Editores Ltda. <https://acortar.link/B0weFf>

Revista Cien Días Vistos por Cinep. (2021). La muerte lenta del PNIS en el Gobierno Duque. *Revista Cien Días Vistos por Cinep*.  
<https://www.revistaciendiascinep.com/home/la-muerte-lenta-del-pnis-en-el-gobierno-duque/>

Ríos, J. (2015). *Breves notas sobre el conflicto colombiano tras la llegada de Álvaro Uribe Vélez*. Grupo de Estudios en Seguridad Internacional.  
<https://acortar.link/QHz6ZT>

Ríos, J. (2015). Del Caguán a La Habana. Los diálogos de paz con las FARC en Colombia: una cuestión de correlación de fuerzas. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 1(1), 63-83. <http://dx.doi.org/10.18847/1.1.4>

- Saab, J. (2013). *La incidencia del partido comunista colombiano en la conformación de autodefensas campesinas. estudio de caso: los inicios de las FARC (1948-1954)*. [Tesis de Licenciatura, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario]. <https://repository.urosario.edu.co/items/60e3977a-e910-44bc-8da8-b4334cfebc62>
- Sáenz, E. (1996). La prehistoria del narcotráfico en Colombia. Serie documental: desde la Gran Depresión hasta la Revolución Cubana. *Revista Innovar*, (8), 65–92.  
<https://revistas.unal.edu.co/index.php/innovar/article/view/19259/20207>
- Sánchez, J. (2021). Recuperan espacios de sano esparcimiento en San Vicente del Caguán. *Lente Regional*. <https://acortar.link/1S4t9b>
- Scharbatke-Church, C., Campbell, S., Doehrn J., Thomas, P. & Woodrow, P. (2010). *PeaceNexus Foundation. Catalytic Programming and the Peacebuilding Fund. A Concept Note for the UNPBF*. Nueva York: Advisory Group.  
<https://acortar.link/EmeAB5>
- Segrelles, J. (2018). La desigualdad en el reparto de la tierra en Colombia: Obstáculo principal para una paz duradera y democrática. *Revista Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 38(2), 409-433.  
<https://doi.org/10.5209/AGUC.62486>
- Swissinfo. (2023). Iván Mordisco, máximo jefe de disidencias de FARC, reaparece para acto de paz. *Swissinfo*. <https://acortar.link/VixnSh>
- Taborda, J., & Riccardi, D. (2019). La cooperación internacional para la paz en Colombia: los casos de Estados Unidos y de la Unión Europea (1998-2016). *Revista Geopolítica(s). Revista de Estudios sobre Espacio y Poder*, 10(1), 107-134. <https://doi.org/10.5209/GEOP.61477>
- Torrijos, R. (2022). *Cifras de Contexto Ganadero Caquetá 2022*. Florencia: Comité Departamental de Ganaderos del Caquetá.  
[https://issuu.com/rafaeltorrijos/docs/contexto\\_2022\\_imp](https://issuu.com/rafaeltorrijos/docs/contexto_2022_imp)

- Trejos, L. (2013). Colombia: una revisión teórica de su conflicto armado. *Revista Enfoques*, 11(18), 55-75. <http://www.revistaenfoques.cl/index.php/revista-uno/article/view/52/34>
- Ugarriza, J., & Pabón, N. (2017). *Militares y guerrillas. La memoria histórica del conflicto armado en Colombia desde los archivos militares, 1958-2016*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2021). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020*. <https://acortar.link/N5fSr2>
- United Nations Office on Drugs and Crime. (s.f). *Cerca de 30 mil personas de 47 municipios PDET accedieron de manera efectiva a la justicia*. <https://acortar.link/K8fpEY>
- Valencia, G. (2021). El asesinato de excombatientes en Colombia. *Revista Estudios Políticos*, (60). <https://www.redalyc.org/journal/164/16468101001/html/>
- Vargas, A. (2004). El gobierno de Álvaro Uribe: proyecto y resultados. Políticas, estrategias y doctrinas. *Revista Nueva Sociedad*, (192), 85-97. [https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3210\\_1.pdf](https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3210_1.pdf)
- Vargas, A. (2011). El gobierno de Juan Manuel Santos y su política de seguridad y defensa. *Revista Ciudad Paz-ando*, 4(2), 9-23. <https://revistas.udistrital.edu.co/index.php/cpaz/article/view/7320/9036>
- Vásquez, T. (2010). La seguridad democrática de Uribe (2002 - 2010). *Revista CINEP*, (70), 8-11. [https://www.cinep.org.co/public-files/PDFS/20101101d.seguridad\\_democratica70.pdf](https://www.cinep.org.co/public-files/PDFS/20101101d.seguridad_democratica70.pdf)
- Vásquez, T. (2014). El papel del conflicto armado en la construcción y diferenciación territorial de la región de “el caguán”, amazonia occidental colombiana. *Revista El Ágora USB*, 14(1), 147-175. <https://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=407736379008>

- Vélez, M. (2001). FARC – ELN: evolución y expansión territorial. *Revista Desarrollo y Sociedad*, (47), 151-225.  
<https://www.redalyc.org/pdf/1691/169118209004.pdf>
- Walsh, J., Sánchez-Garzoli, G. & Salinas, Y. (2008). *La aspersión aérea de cultivos en Colombia. Una estrategia fallida*. Bogotá: Forma Gráfica Editores S.A.  
<https://acortar.link/p3uX1i>
- Zamudio, L. (2011). Problemas de acción colectiva en procesos de pacificación: oportunismo e instituciones. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 19(37), 51-71. <https://www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v19n37/v19n37a3.pdf>

## Bibliografía

- Alger, C. (2014). *Peace research and peacebuilding*. Columbus, OH: Springer.
- Annan, K. (2005). *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*.  
<https://www.un.org/spanish/largerfreedom/report-largerfreedom.pdf>
- Aponte, J., & González, D. (2016). Aproximación al concepto de posconflicto: una mirada desde la paz transformadora. *Revista Marco Jurídico UDLA*, 1(2), 7-19. <https://acortar.link/bOUNLe>
- Araque, M. (2009). El gobierno de Álvaro Uribe: régimen autoritario en el contexto de la globalización de la seguridad. *Revista Temas*, (3), 21-40.  
<https://doi.org/10.15332/rt.v0i3.683>
- Arévalo, J. (2014). Construcción de paz y un nuevo modelo de construcción de Estado: una lectura de los dos primeros acuerdos de la Habana. *Revista de economía institucional*, 16(20), 131-169.  
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41931001007>
- Arteaga, N. (2003). Comentarios sobre Trascender y Transformar: Una introducción al trabajo de conflictos de Johan Galtung. *Revista Espacios Públicos*, 9(17), 481-484. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67601733>
- Baetens, F. (2014). Facilitating post-conflict reconstruction: is the UN Peacebuilding Commission successfully filling an institutional gap or marking a missed opportunity? En C. Stahn, J. Easterday, & J. Iverson (Eds.), *Jus Post Bellum: Mapping the Normative Foundations* (pp. 347-375). Oxford: Oxford University Press. <https://academic.oup.com/book/25936/chapter/193714644>
- Botero, S. (2017). El plebiscito y los desafíos políticos de consolidar la paz negociada en Colombia. *Revista de Ciencia Política*, 37(2), 369-388.  
<http://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2017000200369>
- Boutros-Ghali, B. (1992). Un programa de paz.  
<https://www.corteidh.or.cr/tablas/17946.pdf>

- Brahimi, L. (2000). Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas. <https://acortar.link/zy42iT>
- Calduch, R. (2014). *Métodos y técnicas de investigación internacional*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-55163/2Metodos.pdf>
- Cárdenas, F. (2018). Prólogo. En H. Zuleta (comp.), *Economía y seguridad en el posconflicto* (1 ed., pp. 17-20). Bogotá: Universidad de los Andes. <https://www.jstor.org/stable/10.7440/j.ctvjhzrvz>
- Carvajal, L. (2005). Tres años del gobierno Uribe (2002-2005): un análisis con base en conceptos dicotómicos de política exterior. *Revista Oasis*, (11), 135-150. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/oasis/article/view/2397/2037>
- Centro de Investigación y Educación Popular & Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos. (2019). *Documento de balance de los primeros 30 meses de la implementación del Acuerdo Final*. <https://acortar.link/fsWWyA>
- Centro de Investigación y Educación Popular & Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos. (2021). *Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. <https://acortar.link/vEFmGT>
- Centro de Pensamiento y Diálogo Político. (2020). *Siete proposiciones que demuestran por qué los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET del Gobierno no son los PDET concebidos en el Acuerdo de paz*. <https://cepdipo-co.org/publicacion?p=164/>
- Centro de Pensamiento y Diálogo Político. (2021). *Las “hojas de ruta” de los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET) crítica a una metodología para el falseamiento del Acuerdo de Paz*. <https://cepdipo-co.org/publicacion?p=172/>
- Comisión de Consolidación de la Paz. (2020). Ambassadorial-level Consultation of the Peacebuilding Commission 2020 Review of the Peacebuilding Architecture. <https://acortar.link/DI8YdN>

- Cujabante, X. (2016). La comunidad internacional y su participación en los procesos de paz en Colombia. *Revista Equidad y Desarrollo*, (26), 207-222. <https://doi.org/10.19052/ed.3479>
- Díaz, K. (2019). Perpetuación del despojo: Petróleo e inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra en el Caquetá. *Revista Controversia*, (212), 143-174. <https://doi.org/10.54118/controver.vi212.1171>
- Dulzaides, M., & Molina, A. (2004). Análisis documental y de información: dos componentes de un mismo proceso. *Revista ACIMED*, 12(2). <http://scielo.sld.cu/pdf/aci/v12n2/aci11204.pdf>
- Enciso, S. (2018). *Papel de la cooperación internacional en el posconflicto colombiano*. [Tesis de Licenciatura, Universidad Militar Nueva Granada]. <https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/17573>
- Fernández, A. (2019). La implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP: un estudio comparado desde la experiencia internacional. *Revista Análisis Político* (95), 104-124. <https://doi.org/10.15446/anpol.v32n95.80977>
- Fondo para la consolidación de la Paz. (2021). Financing for peacebuilding: A primer. <https://acortar.link/voyBYq>
- Fondo para la consolidación de la Paz. (2022). Donor Commitments and Pledge Tracker. <https://acortar.link/NKzOuR>
- Fundación Ideas para la Paz & Universidad ICESI. (2019). *Una mirada a la participación ciudadana y la construcción de paz en los PDET de Alto Patía-Norte del Cauca y Pacífico Medio*. <https://acortar.link/tt2Rme>
- Fundación Ideas para la Paz. (2020). *Participación, PDET y pandemia. Realidades e ideas ante los nuevos desafíos*. [https://multimedia.ideaspaz.org/media/website/FIP\\_PDETyPandemia.pdf](https://multimedia.ideaspaz.org/media/website/FIP_PDETyPandemia.pdf)
- Fundación Ideas para la Paz. (2022). *El dilema de los PDET ¿Cómo construir sobre lo construido, sin seguir en lo mismo?* [https://storage.ideaspaz.org/documents/FIP\\_NE\\_LosDilemasPDET.pdf](https://storage.ideaspaz.org/documents/FIP_NE_LosDilemasPDET.pdf)

- Garranzo, R., & Gómez, L. (2005). La reconstrucción de las sociedades post-conflicto. Guatemala después de los Acuerdos de Paz. *Revista Quórum. Revista de Pensamiento Iberoamericano*, (14), 161-177. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=52001415>
- Giraldo, J. (2015). *Aportes sobre el origen del conflicto armado en Colombia, su persistencia y sus impactos*. Bogotá: Espacio crítico. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33457.pdf>
- Grasa, R. (2015). Neoliberalismo e institucionalismo. La reconstrucción del liberalismo como teoría sistémica internacional. En C. Del Arenal, & J. Sanahuja (coords.), *Teorías de las Relaciones Internacionales*. Madrid: Kindle Edition.
- Guerrero, H., Hernández, M., & Cendales, A. (2019). *El prisma de la cooperación internacional hacia Colombia: Actores, escenarios, gestión del conflicto y construcción de paz*. Bogotá: Ediciones Unisalle.
- Gutiérrez, A., & Arroyo, R. (2017). *Cooperación internacional para la paz, un análisis del papel de la sociedad civil en la construcción de paz*. [Tesis de Maestría, Universidad de San Buenaventura & Universidad de Pavia]. <https://acortar.link/TJIM4M>
- Jeong, H.-W. (2005). *Peacebuilding in Postconflict Societies: Strategy and Process*. Boulder CO: Lynne Rienner.
- Jiménez, A. (2013). El periodo de la violencia en Colombia y el uso de las imágenes del terror, 1948-1965. *Revista de Antropología Experimental*, (13), 151-165. <https://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/rae/article/view/1822/1578>
- Keohane, R. (1993). *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

- Kroc Institute for International Peace Studies. (2016). *Reconocimiento y garantías para la protección y la participación de los pueblos étnicos en la construcción de paz*. <https://acortar.link/K2ZKjf>
- Kroc Institute for International Peace Studies. (2020). *El Acuerdo Final de Colombia en tiempos del COVID-19: apropiación institucional y ciudadana como clave de la implementación*. <https://curate.nd.edu/downloads/9c67wm14c71>
- Lamy, S., Masker, J., Baylis, J., Smith, S., & Owens, P. (2017). *Introduction to Global Politics*. New York: Oxford University Press.
- March, J., & Olsen, J. (2009). Elaborating the “New Institutionalism”. En S. Binder, R. Rhodes, & B. Rockman (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions* (pp. 3-20). Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548460.001.0001>
- Portal Único del Estado Colombiano. (s.f). Oficina del Alto Comisionado para la Paz – Descontamina Colombia. <https://acortar.link/WR8uUh>
- Prado, J. (2016). El liberalismo institucional. En J. Schiavon, A. Ortega, M. López-Vallejo, & R. Velazquez (Eds.), *Teorías de Relaciones Internacionales en el Siglo XXI: interpretaciones críticas desde México* (pp. 367-386). México: Asociación Mexicana de Estudios Internacionales: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla: Centro de Investigación y Docencia Económicas: El Colegio de San Luis: Universidad Autónoma de Baja California: Universidad de Nuevo León.
- Quintero, S. (2020). La cooperación internacional e intervención en escenarios de posconflicto. Bogotá: Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova", ESMIC Sello Editorial. <https://doi.org/10.21830/9789585287808>
- Reinoso, Y., Martínez, D., Alturo, S., & Gámez, E. (2019). El posconflicto como proceso de restablecimiento de derechos a las víctimas del desplazamiento forzado. *Revista Saber, Ciencia y Libertad*, 14(1), 35-47. <https://doi.org/10.18041/2382-3240/saber.2019v14n1.5202>

Resolución 1325 de 2000 [Consejo de Seguridad de Naciones Unidas]. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su sesión 4213<sup>a</sup>, celebrada el 31 de octubre de 2000. 31 de octubre de 2000.

Resolución 1645 de 2005 [Consejo de Seguridad de Naciones Unidas]. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5335<sup>a</sup> sesión, celebrada el 20 de diciembre de 2005. 20 de diciembre de 2005.

Resolución 2282 de 2016 [Consejo de Seguridad de Naciones Unidas]. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7680<sup>a</sup> sesión, celebrada el 27 de abril de 2016. 27 de abril de 2016.

Ríos, J. & Morales, J. (2022). El discurso de Iván Duque sobre el Acuerdo con las FARC-EP en el escenario internacional. *Revista Opera*, 30, 123-142. <https://doi.org/10.18601/16578651.n30.08>

Ríos, J. (2021). *Colombia (2016-2021): De la paz territorial a la violencia no resuelta*. Madrid: Los Libros de la Catarata, Edición Kindle.

Ríos, J., & Gago, E. (2018). Realidades y desafíos de la paz territorial en Colombia. *Revista Papers*, 103(2), 281-302. <https://doi.org/10.5565/rev/papers.2361>

Ripoll, A., & Ghotme, R. (2015). La cooperación internacional: herramienta de desarrollo o de atraso. *Revista Latinoamericana de Bioética*, 15(1), 54-63. <https://www.redalyc.org/pdf/1270/127033012005.pdf>

Rosenblatt, F., & Toro, S. (2015). La arquitectura de la cooperación. Una propuesta teórica sobre la resiliencia institucional. *Revista Política y Gobierno*, 22(2), 255-281. <https://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v22n2/v22n2a1.pdf>

Ruiz, P., & Rueda, M. (2018). El caso de los diálogos de paz entre el gobierno de Colombia y las FARC-EP. Las relaciones de cooperación entre actores estatales y no estatales en la era de la globalización. En P. Ruiz, & M. Rueda (comps.), *Globalización y Región* (pp. 53-78). Barranquilla: Universidad del Norte.

- Salas-Salazar, L. (2016). Conflicto armado y configuración territorial: elementos para la consolidación de la paz en Colombia. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 26(2), 45-57. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v26n2.57605>
- Salomón, M. (2002). La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 7-52. <https://acortar.link/MDfrIW>
- Sánchez, F. (2009). Colombia: conflicto irregular, desplazamiento interno y seguridad humana. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 4(1), 159-172. <https://doi.org/10.18359/ries.154>
- Stein, A. (2008). Neoliberal Institutionalism. En C. Reus-Smit, & D. Snidal (Eds.), *The Oxford Handbook on International Relations* (pp. 201-221). New York: Oxford University Press.
- Trejos, L., Badillo, R., & Irreño, Y. (2019). El caribe colombiano: entre la construcción de paz y la persistencia del conflicto. *Revista Jurídicas CUC*, 15(1), 9-46. <https://doi.org/10.17981/juridcuc.15.1.2019.01>
- Ugarriza, J. (2013). La dimensión política del postconflicto: discusiones conceptuales y avances empíricos. *Revista Colombia Internacional*, (77), 141-176. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81226288006>
- Unidad de Víctimas. (s.f). Visor geográfico de víctimas. <https://vgv.unidadvictimas.gov.co/#>
- Vélez, C., & Botero, M. (2020). Evidencia científica sobre posconflicto en el contexto iberoamericano. *Revista El Ágora USB*, 20(1), 289-303. <https://doi.org/10.21500/16578031.4192>
- Vergara, J. (2021). Caracterización de la distribución de la tierra para la planificación rural del Caquetá. *Revista Cuadernos de Desarrollo Rural*, 18. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cdr18.cdtg>
- Villa, J., & Insuasty, A. (2016). Entre la participación y la resistencia: reconstrucción del tejido social desde abajo, más allá de la lógica de reparación estatal.

*Revista El Ágora USB*, 16(2), 453-477.  
<http://www.scielo.org.co/pdf/agor/v16n2/v16n2a06.pdf>

Von Billerbeck, S. (2012). *Whose Peace? Local Ownership and UN Peacebuilding*. Oxford: University of Oxford.

Zamudio, L. (2013). Los procesos de implementación de los acuerdos de paz. Aportes desde el nuevo institucionalismo. *Revista Análisis Político*, (77), 175-194. <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v26n77/v26n77a08.pdf>

Zuluaga, J. (2013). *La internacionalización del conflicto armado colombiano de 1998 a 2010*. [Tesis de Maestría, Universidad Militar Nueva Granada]. <https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/9968>