

# INFORME CERO



OBSERVATORIO  
de la PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA  
en la implementación del  
ACUERDO FINAL

# INFORME CERO

## Foro Nacional por Colombia

-  Web: [www.foronacional.org](http://www.foronacional.org)
-  Cra. 4 A # 27-62 Bogotá D.C.
-  Correo: [comunicaciones@foro.org.co](mailto:comunicaciones@foro.org.co)
-  Teléfono: (57 1) 2822550

## Viva la Ciudadanía

-  Web: [viva.org.co](http://viva.org.co)
-  Calle 54 #10-81 piso 4. Bogotá D.C.
-  Correo: [comunicacion@viva.org.co](mailto:comunicacion@viva.org.co)
-  Teléfono: (57 1) 3480781.

## Con el apoyo de:

NED  
Pan para el Mundo

Impresión:  
Pictograma Creativos S.A.S  
Cra. 60 # 5A - 36  
Tel: +57 1 390 0011  
Bogotá D.C., Colombia

Bogotá, Noviembre de 2018



# TABLA DE CONTENIDO

Introducción	5
<b>1</b> Nuestro enfoque	11
<b>2</b> ¿Qué ha pasado con las instancias de participación del acuerdo de paz?	20
<b>3</b> Los programas de desarrollo con enfoque territorial: un nuevo instrumento de planeación participativa	32
<b>4</b> Ley Estatutaria de Garantías y Promoción de la Participación Ciudadana y otras actividades que pueden realizar las organizaciones y movimientos sociales	43
<b>5</b> Consejo Nacional y Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia: participación para la paz	55
<b>6</b> El fortalecimiento de la planeación democrática y participativa- Punto 2.2.6 de Acuerdo Final	70
Conclusiones y recomendaciones generales	83



# INTRODUCCIÓN

Tras la firma del Acuerdo de paz entre el Gobierno y las FARC-EP, la verificación y monitoreo de su implementación ha sido un tema de trascendencia para los actores que hacen parte de la vida pública del país. Se cumplen dos años desde que se inició el proceso de implementación, y aún persisten interrogantes relacionados con cada uno de los puntos consagrados en el Acuerdo Final. Temas como la dejación definitiva de armas y la reincorporación a la vida civil por parte de las FARC-EP, la Reforma Rural Integral, el acceso y uso a tierras; los derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política en los diferentes niveles territoriales; la solución al problema de las drogas ilícitas mediante programas de sustitución de cultivos ilícitos; el cumplimiento de los enfoques diferenciales (mujeres, diversidad sexual, etnias, etc.); la atención, respeto y garantía de los derechos humanos hacia las víctimas del conflicto; y la promoción de una participación ciudadana real y efectiva en cada uno de los puntos constituyen un conjunto de esferas imprescindibles para la consecución de una paz estable y duradera.

El Acuerdo Final tiene como enfoque general la participación ciudadana en la construcción de paz, sobre todo en las disposiciones de planeación, ejecución y seguimiento a los planes y programas contenidos en cada uno de los seis puntos en los territorios:

El enfoque territorial del Acuerdo supone reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la sostenibilidad socioambiental; y procurar implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada, con la participación activa de la ciudadanía. La implementación se hará desde las regiones y territorios y con la participación de las autoridades territoriales y los diferentes sectores de la sociedad

La participación ciudadana es el fundamento de todos los acuerdos que constituyen el Acuerdo Final. Participación en general de la sociedad en la construcción de la paz, y participación en particular en la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas en los territorios, que es además una garantía de transparencia

Además, la participación y el diálogo entre los diferentes sectores de la sociedad contribuyen a la construcción de confianza y a la promoción de una cultura de tolerancia, respeto y convivencia en general, que es el objetivo de todos los acuerdos. Décadas de conflicto han abierto brechas de desconfianza al interior de la sociedad, en especial en los territorios más afectados por el conflicto. Para romper esas barreras se requiere abrir espacios para la participación ciudadana más variada y espacios que promuevan el reconocimiento de las víctimas, el reconocimiento y establecimiento de responsabilidades y, en general, el reconocimiento por parte de toda sociedad de lo ocurrido y de la necesidad de aprovechar la oportunidad de la paz<sup>1</sup>.

Así pues, el Acuerdo contempla un enfoque que reconoce la definición de la participación como derecho, consagrada en la Carta Política de 1991 y, por consiguiente, relacionada con la autonomía de las organizaciones y movimientos sociales para definir su actuación, rutas y apuestas, y sobre todo su participación en los asuntos públicos, que es la columna vertebral del fortalecimiento de la democracia. El Acuerdo establece un conjunto de tareas que propician el acercamiento entre la sociedad y el Estado. Esto se evidencia en, al menos, tres niveles: i) la participación como enfoque; ii) Las tareas participativas, algunas de las cuales suponen la creación o el uso de mecanismos e instancias, incluidas en los distintos capítulos del Acuerdo; y iii) la participación como tema específico del Acuerdo. En relación con lo primero, el texto señala de manera reiterada el rol de la participación como apuesta central de la construcción de la paz y la convivencia<sup>2</sup>. En el segundo aspecto, el Acuerdo contempla 114 tareas participativas (ver anexo) que implican una enorme responsabilidad para el Estado y para la ciudadanía. Y sobre el tercero, el Acuerdo incluyó el punto 2 sobre participación política y ciudadana, que implica reformas normativas, de política y de actuación del Estado y de los actores sociales y políticos.

El cuadro 1 muestra el número de tareas para cada uno de los 6 puntos del Acuerdo, la cantidad que de alguna manera quedaron incorporadas en el Plan Marco de Implementación, aquellas que fueron incluidas en los desarrollos normativos de la implementación, y aquellas sobre las que existe algún reporte de avance por quienes han venido haciendo seguimiento a la implementación. Una mirada meramente cuantitativa, nos permite plantear al menos dos conclusiones.

1. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 2016, pp. 4-5.  
2. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 2016, p.7.

La primera de ellas es que ese carácter transversal de la participación para la construcción de paz estable y duradera no ha sido desarrollado a cabalidad, pues apenas 38 tareas de las 114 (33%) tienen algún reporte de ejecución, en el PMI solo fueron incluidas 57, y 67 tienen algún nivel de avance normativo.

## CUADRO 1 - TAREAS PARTICIPATIVAS EN EL ACUERDO FINAL

PUNTO DEL ACUERDO	Nº DE TAREAS DE PARTICIPACIÓN	Nº DE TAREAS DE PARTICIPACIÓN INCLUIDAS EN EL PMI	Nº DE TAREAS CON AVANCE NORMATIVO	Nº DE TAREAS CON REPORTE DE AVANCE <sup>3</sup>
1 Reforma Rural Integral	26	13	18	9
2 Apertura democrática para la construcción de paz	27	21	5	11
3 Fin del Conflicto	10	4	7	2
4 Solución al problema de las drogas ilícitas	14	5	6	3
5 Víctimas, Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no repetición	22	4	20	10
6 Implementación, verificación y refrendación	15	10	11	3
<b>TOTAL</b>	<b>114</b>	<b>57</b>	<b>67</b>	<b>38</b>

La segunda conclusión es también una paradoja, pues el punto 2, apertura democrática para la construcción de paz, es el que presenta los mayores niveles de "olvido", pues apenas existen cinco tareas con desarrollo normativo, y solo once reportan alguna acción para su desarrollo:

3. Informes de Kroc, Mapp OEA y Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación.

La importancia de este tema llevó a la **Fundación Foro Nacional por Colombia**<sup>4</sup> y a la **Corporación Viva la Ciudadanía**<sup>5</sup> a unir esfuerzos para poner en marcha el Observatorio de la Participación en la Implementación del Acuerdo Final (OPIAF) cuyo objetivo es hacer un seguimiento permanente al cumplimiento de las tareas participativas incluidas en el Acuerdo, a partir de la producción y divulgación de información sobre el tema, el seguimiento a los roles de las entidades públicas en la ejecución de tareas participativas, la propuesta de lineamientos de política pública, el estímulo al debate público y la generación de insumos para el fortalecimiento de la organización y movilización social, así como la defensa de los derechos humanos, todo esto con el propósito de generar insumos que brinden a la sociedad civil y a otros sectores interesados las herramientas necesarias de seguimiento a la implementación del Acuerdo Final y presentar propuestas para el diseño de los dispositivos de participación ciudadana.

Según la Iniciativa Barómetro del Instituto Kroc, que hace un seguimiento a la implementación del Acuerdo desde sus inicios, al 31 de mayo de 2018 se registran, sobre un total de 578 disposiciones, 353 iniciativas (61%) que tienen algún nivel de implementación; de esas, sólo 119 se identifican como disposiciones con implementación completa. Este escenario constituye un reto significativo desde el punto de vista de las garantías y compromisos que el Estado está ofreciendo en cada uno de los puntos del Acuerdo. Allí las responsabilidades no solo recaen en la institucionalidad gubernamental, también es un asunto de cómo las organizaciones sociales, las víctimas del conflicto, los defensores de derechos humanos, los grupos étnicos, las asociaciones gremiales y empresariales, así como los desmovilizados de la insurgencia, han asumido su rol activo en clave de promover una mayor participación ciudadana en cada uno de los niveles territoriales. Se trata de pensar en una paz territorial cuyos actores identifiquen, aborden y discutan los diferentes aciertos y desaciertos que ha tenido la implementación del acuerdo para consolidar propuestas y estrategias que conduzcan a un trabajo colectivo en pro de la democracia y el Estado social de derecho.



4. Desde hace más de treinta años, Foro ha acumulado una gran experiencia en el análisis de procesos de participación ciudadana y en la formulación de propuestas para crear las mejores condiciones institucionales, normativas y sociopolíticas para su ejercicio por parte de la ciudadanía. Se destacan en ese sentido la larga tradición de escuelas de formación de líderes sociales y políticos para la participación y la incidencia en asuntos públicos, la investigación sobre los desarrollos de la participación en Colombia y en América Latina, la asesoría a entidades gubernamentales del orden nacional, departamental y municipal para el diseño e implementación de instituciones participativas que democratizan la gestión pública, y el seguimiento a las políticas nacionales y municipales de participación en varias zonas del país, así como su contribución a la formulación del protocolo de participación de las Víctimas del conflicto armado. Foro trabaja en torno a tres ejes programáticos: Institucionalidad Política Democrática, Inclusión Social y Convivencia Pacífica. Posee tres capítulos Regionales: Costa Atlántica (Barranquilla), Suroccidente (Cali) y Región Central (Bogotá).

5. La Corporación Viva la Ciudadanía tiene como misión trabajar por la refundación de lo público democrático en Colombia, teniendo como actor central a la sociedad civil, por y para una ciudadanía de alta intensidad, plural y diversa; por la implementación de reformas del Estado para que las instituciones públicas y las leyes sean bienes públicos al servicio de la ciudadanía; por el fortalecimiento de la sociedad civil como constructora de bienes públicos y por la generación de condiciones para el goce efectivo de derechos.

Viva la Ciudadanía es un acuerdo programático de ocho ONG colombianas, fundada en 1990 alrededor del proceso constituyente, e incidió en la formulación y posterior pedagogía y difusión de la Constitución de 1991. Cuenta con cuatro estrategias: Lobbying y Presión Política, Comunicación Pública y Movilización Social, Educación Ciudadana y Diplomacia Ciudadana; y dos regionales, una en Antioquia y otra en Bogotá.

Ante la incertidumbre que produce este contexto, en el que pareciera ser que el rol de la participación en la implementación del Acuerdo no ha sido entendido sustancialmente dentro de la esfera pública, el Observatorio presenta un esfuerzo por poner sobre la mesa la necesidad de abordar con mayor precisión la forma en que se están promoviendo e implementando las diferentes estrategias relacionadas con la manera en que los diferentes actores y sectores de la vida pública se encuentran para atender a los problemas del conflicto y, en últimas, para contribuir al logro de la paz.

El **OPIAF**, cuyo propósito es promover la reflexión y el análisis de lo que está ocurriendo con el Acuerdo en términos de la aplicación de los dispositivos de participación ciudadana, ha venido trabajando en la identificación y sistematización de las 114 tareas participativas distribuidas en cada uno de los puntos del Acuerdo. Esa labor se traduce en la construcción de una matriz en la que se enuncia textualmente la tarea consignada en el Acuerdo, y a partir de allí se atribuye a cada una de ellas el abordaje en términos del ámbito al que pertenece, su carácter (si es sustantiva o garantía<sup>6</sup>), el dispositivo con que cuenta, el marco normativo que la precede, el alcance de los dispositivos (consulta, concertación, gestión, vigilancia, etc.) y el carácter-cobertura (local, municipal, departamental, regional o nacional)<sup>7</sup>.

En un primer momento, el informe realiza un abordaje de la participación ciudadana desde el punto de vista conceptual y la forma como la Constitución del 91 ha introducido la intervención de la ciudadanía en el marco de la gestión de lo público, así como las lógicas y alcances que ha tenido la participación a lo largo de éstas tres décadas de democracia participativa en términos de incidencia, movilización, protesta pacífica, paz y derechos humanos.

En un segundo momento, se presenta un balance general de las instancias de participación del Acuerdo de Paz de las que no se hace análisis detallado, teniendo como referentes las disposiciones de planeación, ejecución y seguimiento a los planes y programas contenidos en cada uno de los seis puntos del Acuerdo. A partir de la identificación de dicho diseño institucional se indaga sobre cómo va la implementación de las diferentes instancias de participación, tanto a nivel legislativo, como a partir de los informes oficiales de implementación.

6. Las tareas de participación aluden a la ejecución participativa de acciones cuyo propósito es la implementación de los diferentes temas del Acuerdo. Estas tareas son de dos tipos: tareas sustantivas, que se refieren a las acciones participativas que contribuyen al logro de los propósitos del Acuerdo Final, y tareas que crean condiciones y garantías para llevarlas a cabo.

7. Dichas fuentes son el Plan Marco de Implementación; los Informes I y II sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de paz en Colombia, del Instituto Kroc; el XXIV Informe del Secretario General al Consejo Permanente Sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia, de la Organización de Estados Americanos (MAPP/OEA)

En un tercer momento, se realizan análisis detallados sobre los Programas de Desarrollo con enfoque Territorial (PDET); la Ley Estatutaria de Garantías y Promoción de la Participación Ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales; el Consejo Nacional y los Consejos territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia; y las tareas referidas al fortalecimiento de la planeación democrática y participativa<sup>8</sup>.

Finalmente, el informe presenta una serie de conclusiones y recomendaciones pretendiendo fomentar la discusión sobre cómo está siendo abordada la participación ciudadana en la implementación del Acuerdo, sus distintos retos en materia de monitoreo, evaluación y seguimiento, así como su funcionamiento desde las diferentes instancias creadas y diseñadas para garantizar el ejercicio de ciudadanía y la consecución de la paz, entendiéndola como uno de los principales medios para el desarrollo y fortalecimiento de nuestra democracia. Sea esta la oportunidad para reflexionar, actuar y avanzar hacia un país reconciliado, pluralista, incluyente y participativo.



8.EL OPIAF realizó un análisis detallado de estos cuatro temas, pues los considera como los más trascendentales en cuanto a las oportunidades de participación ciudadana que plantean.

# 1 NUESTRO ENFOQUE

La Constitución de 1991 introdujo un cambio sustantivo en las relaciones entre la ciudadanía y el Estado al incorporar la participación ciudadana como componente central de la toma de decisiones públicas. Desde la conformación de la República y, en particular, desde la aprobación de la constitución de 1886, el régimen político colombiano se estructuró en torno a los principios de la democracia representativa, en el entendido de que esta era el esquema más apropiado para la toma de decisiones sobre asuntos públicos y que mejor se ajustaba al sistema bipartidista imperante desde mediados del siglo XIX, pues permitía a las élites políticas ejercer un control absoluto sobre el aparato del Estado y orientar la gestión pública en función de sus intereses y sus respectivos proyectos políticos.

Se consolidó así un régimen que incorporaba de manera precaria los intereses de la ciudadanía, especialmente de los sectores más vulnerables, a las políticas gubernamentales, que se fue cerrando aún más a la voz ciudadana a medida que tomó fuerza constitucional el esquema presidencialista imperante en el país<sup>9</sup>. Dos caminos tenían los diferentes grupos sociales para ser tenidos en cuenta en el diseño de políticas públicas: incorporarse a las redes clientelistas de los partidos tradicionales o movilizarse para reivindicar sus intereses y/u oponer resistencia a las decisiones que afectaban sus vidas. En ambos casos, aunque por vías diferentes, se configuró un sistema autoritario, cuyo principal instrumento fue la implantación del “estado de sitio”, figura que restringía las libertades civiles y entregaba competencias excepcionales al gobierno para tratar los temas de orden público. Ese factor, añadido a otros, como la pobreza creciente y la concentración de la propiedad y de los ingresos, creó las condiciones para el surgimiento de la lucha armada por parte de grupos insurgentes que desde mediados de la década del sesenta llegaron a la convicción de que la única vía para cambiar ese estado de cosas era la toma del poder por las armas.

Ese régimen autoritario, que no tenía otros canales institucionales de participación distintos al voto para la elección de representantes y autoridades públicas, fue echando agua por todos sus costados, especialmente a partir

9. Las reformas constitucionales de 1936, 1945 y, sobre todo, la de 1968 otorgaron un gran poder al ejecutivo y generó un “desequilibrio de poderes” en el funcionamiento del Estado.

de la firma del Frente Nacional (1958-1974), acuerdo pactado entre los partidos liberal y conservador para alternarse en el gobierno y ejercer un control absoluto del poder estatal. Durante ese período el descontento ciudadano creció de manera exponencial<sup>10</sup>, lo que puso de presente la fragilidad del régimen político colombiano.

A mediados de la década del ochenta, los sectores más progresistas de los partidos tradicionales, conscientes de la amenaza a la estabilidad de las instituciones derivada de la lucha social, abrieron una válvula de escape a la tensión que vivía el país, a través de una reforma del Estado apoyada en dos cambios de fondo: la descentralización político-administrativa y la institucionalización de la participación ciudadana a escala local. Esa reforma redujo ciertamente el clima de confrontación social, pero no fue suficiente para cambiar las coordenadas de la relación entre la ciudadanía y el Estado pues la estructura de este último seguía teniendo como principal referente la Constitución de 1886. La propia ciudadanía, a través del movimiento de la "séptima papeleta" entregó una señal clara a sus gobernantes, en el sentido de que era necesaria una reforma constitucional que modificara de raíz la estructura del Estado y sus formas de relación con la ciudadanía. Fue ese el origen de la Asamblea Constituyente de 1991.

## LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La nueva Constitución introdujo cambios profundos en la estructura del Estado colombiano, entre los cuales uno de los más importantes fue la instauración de la democracia participativa<sup>11</sup> como forma de concebir el funcionamiento del Estado y, en particular, sus relaciones con la ciudadanía. El eje sobre el cual gira dicho régimen es el reconocimiento de la participación ciudadana como ingrediente fundamental de la toma de decisiones públicas.

Tomando como base la definición que ofrece Velásquez<sup>12</sup>, la participación ciudadana puede ser entendida como la intervención de la ciudadanía, en forma individual o colectiva, en el escenario público para influir en las decisiones que la afectan, bien sea de manera directa a través de mecanismos como el plebiscito, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, etc., bien a través de representantes en espacios creados para tal efecto (Consejos, Comités, Mesas de trabajo, escenarios de diálogo con las autoridades públicas, etc.), bien mediante acciones colectivas de movilización y de protesta social.

10. En la segunda mitad de la década del setenta aumentó significativamente la movilización y la protesta social, especialmente luego de la realización del paro cívico nacional del 14 de septiembre de 1977.

11. Existen varias definiciones de la democracia participativa. Se la entenderá aquí como un sistema en el que la representación política y la participación ciudadana son vías diferentes pero complementarias para la toma de decisiones públicas. La participación multiplica los escenarios y los mecanismos a través de los cuales los(as) ciudadanos(as) contribuyen a la conformación del poder político, la emergencia de nuevos actores en el escenario público y la valoración de este último como un lugar de primera jerarquía en la estructura y el funcionamiento de los sistemas democráticos.

12. Velásquez, Fabio, "La Constitución, la participación y la paz", en Revista Foro n° 89-90, Bogotá D.C., Foro Nacional por Colombia, diciembre de 2016, p. 1.

El elemento esencial de la participación es el ejercicio de la ciudadanía por parte de sujetos individuales o colectivos que se proyectan en el escenario público para afectar las decisiones que les conciernen. Sin embargo, los objetivos que los animan a participar pueden ser de diferente índole: acceder a bienes y servicios públicos (participación para la inclusión), influir en las decisiones que afectan sus vidas (participación para la incidencia), acordar con las autoridades públicas las políticas que permitan el ejercicio pleno de sus derechos (participación para la concertación), vigilar la gestión pública y sus resultados (participación para la fiscalización) o expresar el desacuerdo con decisiones de las autoridades públicas (participación para la expresión del disenso).

En concordancia con este enfoque, la participación no se limita al uso de los mecanismos de democracia directa, consagrados en las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015, sino que incluye la intervención de diferentes actores en los escenarios dispuestos por el Estado o creados por ellos mismos para influir en las políticas públicas a nivel nacional, departamental y municipal. Dichos escenarios pueden ser institucionales o no institucionales y pueden tener alcances diferentes según su diseño: información, consulta, iniciativa, concertación, decisión, fiscalización y gestión.



En todos los casos, como lo señala la Constitución colombiana, la participación es un derecho que implica no solo la asignación de un conjunto de atributos que adquieren los individuos al convertirse en sujetos de derecho, sino también la obligación del Estado de garantizar las condiciones para su pleno ejercicio. Además, como se trata de un derecho para intervenir en decisiones públicas referidas a otros derechos, la participación adquiere el estatus particular como derecho para ejercer otros derechos, lo que le otorga un lugar de primer orden en la tarea colectiva de asegurar una vida digna para todas y todos.

La participación ciudadana se desarrolla generalmente a la luz de dos lógicas: la institucionalización y la movilización. La primera parte de la premisa de que el derecho a participar debe ejercerse atendiendo a normas que regulan el comportamiento de los participantes, e implica la creación de dispositivos (espacios como Consejos, Comisiones, etc., y mecanismos como el referendo, el plebiscito, la consulta popular, etc.) regidos por dichas normas. Esta institucionalidad tiende a estandarizar los comportamientos sociales para convertirlos en conductas habituales a través de pautas específicas y crea estructuras "objetivas", que trascienden a los sujetos que las crean; pueden pasar de una generación a otra y se rigen por reglas que no dependen la ley o por los mismos participantes, que los obligan a actuar según pautas que no dependen totalmente de ellos.

Los espacios institucionales se rigen, en consecuencia, por determinados protocolos establecidos en la ley o por los mismos participantes, que los obligan a actuar según pautas que no dependen totalmente de ellos.

La lógica de la movilización, en contraste, se basa menos en reglas de juego y más en las estrategias de los actores para conseguir objetivos determinados. Se desarrolla a través de acciones individuales o colectivas no necesariamente pautadas por normas positivas sino por la dinámica misma de la movilización y por las metas que los actores se han fijado. La movilización depende de la voluntad de los actores, de su repertorio de recursos y de la capacidad que tengan de concitar voluntades para el logro de un objetivo común. La movilización tiende a ser flexible y adaptable a circunstancias cambiantes y exige de sus líderes capacidad de adaptación al cambio de circunstancias y al movimiento de los demás actores.

No todas las movilizaciones son de igual naturaleza. Algunas buscan la proyección de grupos, organizaciones, comunidades específicas en el escenario público con el propósito de hacerse visibles, reivindicar su identidad, dar a conocer su cosmovisión y evitar estrategias de otros actores orientadas a excluirlos de procesos y eventos de su interés. Son movilizaciones expresivas que facilitan la emergencia de nuevos actores interesados en insertarse en deliberaciones públicas y en dinámicas que pueden afectar su existencia como grupo. Otras son de carácter reivindicativo. Los grupos que las promueven buscan defender un interés explícito, a través de propuestas de políticas públicas para garantizarlo o reaccionando en contra de decisiones de autoridades que supuestamente lo afectan. Así, estas movilizaciones pueden incorporar un componente contencioso y generar tensiones y conflictos en coyunturas determinadas. Por último, puede haber movilizaciones transformadoras, que buscan mediante procesos organizados de largo aliento y en función de proyectos históricos, modificar componentes estructurales del *statu quo* económico, político o social-cultural.



Estas dos lógicas (institucionalización y movilización) no son excluyentes. De hecho, aparecen entremezcladas en la realidad. Pero generalmente una de ellas es dominante en espacios y momentos específicos. Más aún, suele ocurrir que algunos actores promueven una de ellas para contrarrestar los efectos de la otra. Se produce así, un juego, en ocasiones pendular, de alternancia de cada una de ellas, que convierte la participación en una práctica compleja, cambiante y con efectos diferentes según la influencia ejercida por cada una de tales lógicas en los actores.

## LA PAZ, LOS DERECHOS HUMANOS Y LA PARTICIPACIÓN<sup>13</sup>

La paz es un proyecto político, es decir, un conjunto de “creencias, intereses, concepciones del mundo y representaciones de lo que debe ser la vida en sociedad, los cuales orientan la acción política de los diferentes sujetos”<sup>14</sup>. Dicha acción se orienta hacia la construcción de una sociedad en la que intereses diferentes, incluso opuestos, puedan convivir sobre la base de acuerdos y reglas de juego legítimas, acogidas por todos y todas, sin que sea necesario recurrir a la violencia y a la eliminación del adversario como camino para la solución de los disensos.

La paz es también un proyecto cultural que inspira nuevas concepciones del mundo y de la vida, nuevos imaginarios y, sobre todo, nuevas prácticas en favor de una convivencia democrática, incluyente, sin violencias ni autoritarismos explícitos o velados. La cultura de la paz se contrapone a una “cultura de la violencia”, entendida como “una forma negativa e inútil de salir de un conflicto”<sup>15</sup>. Gestionar los conflictos quiere decir tramitarlos desde valores, conceptos, institucionalidades y formas de actuación democráticas. Cultura de paz, como proyecto, implica igualmente una “reordenación ética, social, económica y política”<sup>16</sup>.

La paz es incluyente, cobija a todos y todas sin excepción, respetando sus particulares identidades y proyectos de vida y tejiéndolos en un propósito común de desarrollo duradero. No puede ser, en consecuencia, un proyecto autoritario. Debe inspirarse en un imaginario cuyo núcleo esencial es la radicalización de la democracia. Por tanto, se construye en forma colectiva y paulatina. Es un esfuerzo sinérgico para erradicar las causas y las condiciones que propician la violencia, tanto en la esfera privada como en la pública, como vía preferida para resolver los conflictos.

La paz es, en suma, la posibilidad de construir individual y colectivamente horizontes deseados y tener los medios para caminar hacia ellos; es poder deliberar, confrontar opiniones y construir acuerdos desde proyectos políticos diversos e, incluso, opuestos; es convivir con quienes son diferentes y piensan diferente; es entendimiento y buenas relaciones entre grupos y estamentos sociales, económicos y políticos; es búsqueda de justicia en los múltiples planos de las relaciones humanas; es libertad para todos y todas; es

13. Esta sección se inspira en Foro Nacional por Colombia, “La apuesta por la paz territorial. Notas para la definición de una estrategia misional de Foro”, Bogotá, 2015 (mimeo).

14. Dagnino, Evelina, Alberto Olvera y Aldo Panfichi, *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, F.C.E., 2006, p. 43.

15. Fisas Armengol, Vicenc (1998/2006). *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Barcelona: Icaria, p. 17.

16. Ibid., p. 10.

respeto a los derechos de los demás; es institucionalidad social y política sólida que sirva de referente a la acción ciudadana e intérprete de manera incluyente las exigencias de diversos sectores de la sociedad.

La construcción de paz y convivencia en Colombia deben inspirarse en una cultura de reivindicación y respeto a los derechos humanos y en el ejercicio de una participación activa en los asuntos públicos. El respeto a los derechos humanos es la base de una vida digna, para lo cual se requiere no sólo una movilización de todos los sectores sociales en torno a su reivindicación y protección, sino una acción decidida del Estado para asegurar su pleno ejercicio, en cumplimiento del mandato constitucional y de los pactos internacionales suscritos por Colombia en ese campo.

Por su parte, la participación ciudadana constituye un instrumento muy potente de activación de solidaridades, de construcción de confianzas, de recuperación de lo público y de generación de acuerdos sobre el desarrollo del país. Es un medio eficaz para erradicar los miedos, para evitar los silencios y para enfrentar el terror. A través de la participación ciudadana se confrontan cara a cara los intereses, se recuperan los escenarios públicos como espacios de deliberación y de acción colectiva y se pueden construir acuerdos sobre las prioridades en la tarea del desarrollo y la convivencia pacífica. A través de la participación se movilizan voluntades hacia el logro de propósitos comunes, reduciendo el poder de las armas y del miedo que ellas imprimen en la vida de la gente y generando confianzas mutuas.

Rescatar el debate público sobre los asuntos colectivos del día a día, reiterar el diálogo con las autoridades públicas, hacer seguimiento a su gestión, a los resultados de los planes de desarrollo y de las agendas de paz, activar la capacidad de propuesta de la ciudadanía sobre temas que atañen a sus vidas, involucrar al mayor número posible de personas en la solución de los asuntos del país y del territorio, buscar acuerdos que rompan el imperio de la polarización social, son tareas que no sólo reducen la probabilidad de que unos pocos –entre ellos los actores armados- se apropien de lo público e impongan –a las buenas o a las malas- sus intereses, sino que además profundizan la democracia y complementan los mecanismos de representación política que ésta consagra, eliminando el miedo y el silencio como fundamentos de una falsa paz construida con el poder intimidatorio de las armas<sup>17</sup>.

17. Foro Nacional por Colombia, op. cit., p. 5.

La participación requiere una base social sólida. La generación y el fortalecimiento de redes de acción recíproca es requisito para garantizar el éxito en la implementación de las agendas de paz y de convivencia. Como señala Lederach, es importante que las personas y las comunidades se imaginen a sí mismas como parte de una variedad de red de relaciones, de las que el "otro diferente" también hace parte; que reconozcan la necesidad de la interdependencia para construir la paz. La generación y el fortalecimiento de organizaciones y redes sociales permite que las personas y las comunidades tengan la capacidad de situarse en su entorno cambiante, con un propósito claro de superación de la violencia como forma de tramitar el conflicto y con la habilidad necesaria para moverse en medio de la sorpresa y de lo inesperado.

La paz es un proyecto de país que debe concretarse en cada uno de sus territorios. Estos constituyen un escenario privilegiado e ineludible para la construcción de la paz. La cercanía entre el Estado y la sociedad en el territorio es una real oportunidad para que todos los actores (económicos, sociales, políticos) trabajen mancomunadamente en esa búsqueda. La paz requiere que las autoridades públicas y sus comunidades articulen energías para mejorar las condiciones de vida, avanzar hacia la superación de tensiones, conflictos y desconfianzas, y aportar a la reconciliación y la convivencia pacífica en el territorio. De nuevo, la participación ciudadana se convierte en una potente herramienta para la construcción de paz. Por medio de ella los actores en el territorio pueden reconocer los conflictos de su entorno a través de una conversación colectiva sobre los factores que los producen; identificar a través del diálogo democrático las acciones para superarlos; y ponerlas en marcha con ayuda de todos los instrumentos legítimos a su alcance, siempre en una perspectiva de respeto a los derechos humanos.



18. "Si no hay capacidad para imaginarse el lienzo de las relaciones mutuas y de situarse a sí mismo como parte de esa red histórica y en constante evolución, la construcción de paz se viene abajo" (ibid., p. 65). "La construcción de paz se desarrolla en un entorno impredecible. El reto es cómo superar lo existente mientras se crean respuestas innovadoras a las necesidades que plantea el mundo real. Esa trascendencia surge de los espacios relationales, de la comprensión de las conexiones y de ser ingeniosamente flexibles" (ibid., p. 135).

## EL CONTEXTO DE REFERENCIA

Colombia completa tres décadas de institucionalización de la participación, durante las cuales se creó una amplia infraestructura de dispositivos de participación<sup>19</sup> y tuvieron lugar experiencias exitosas en campos como la planeación y los presupuestos participativos, la vigilancia ciudadana a la gestión pública, el diseño de políticas públicas con participación de los interesados y numerosas experiencias de carácter no institucional, generalmente de iniciativa ciudadana, que han contribuido a la democratización de la gestión pública<sup>20</sup>. Sin embargo, hubo también dificultades y limitaciones relacionadas con problemas en el diseño del marco normativo, el limitado alcance de los espacios de participación; los intentos de manipulación y control de los dispositivos existentes por parte de las autoridades públicas; la ausencia de políticas nacionales de promoción de la participación ciudadana; los problemas de liderazgo social y la desarticulación entre la participación ciudadana y representación política.

Por su parte, la movilización social se ha incrementado considerablemente en el último lustro, de acuerdo con la información que arroja el registro de luchas sociales en Colombia que lleva el CINEP, en el que se destaca el 2013 como el año con el mayor número de movilizaciones en el país (más de mil). El movimiento social ha mostrado una tendencia ascendente en las últimas dos décadas y nada parece indicar que esa tendencia cambie en el corto plazo. Esto tiene un doble significado en lo que respecta a la participación ciudadana: de un lado, muestra que la población ha retomado la iniciativa en la interlocución con el gobierno para reivindicar sus intereses y llegar a acuerdos. La participación se torna así un proceso "de abajo hacia arriba" (bottom-up), que contrasta con el hecho, dominante hasta hace poco en Colombia, de una participación generada por la oferta estatal (top-down). De otro, que la movilización, como forma de expresión y de incidencia ciudadana en las decisiones públicas, ha ganado prioridad, a ojos de la ciudadanía, en comparación con los dispositivos institucionales, al punto de que se convierte en la forma a la que la gente acude con mayor frecuencia para influir en las decisiones públicas.

19. Según el seguimiento permanente que realiza Foro Nacional por Colombia a la creación de espacios institucionales de participación, hasta marzo de 2018 habían sido creados cerca de 120 dispositivos de alcance diverso y a escalas nacional, departamental y municipal.

20. Hay que mencionar también la expedición, por el Congreso de la República, de la ley 1757 de 2015, la cual constituye un paso adelante en la creación de un marco normativo adecuado para la promoción de la participación. La ley parte del reconocimiento de la participación como derecho, lo cual conlleva la obligación del Estado de brindar las condiciones y las garantías necesarias para su pleno ejercicio, obliga al ejecutivo a formular y poner en marcha políticas de promoción de la participación, y crea un esquema institucional y financiero para impulsar experiencias de participación a lo largo y ancho del

Lo que muestra la experiencia de las últimas tres décadas en el país es que la combinación de las lógicas de la institucionalización y la movilización puede arrojar efectos positivos para la democratización de las decisiones públicas. Es lo que reconoce la nueva ley estatutaria de participación en Colombia (ley 1757 de 2015) y es lo que se prevé para el proceso de construcción de paz que inicia el país. El Acuerdo Final, incorpora las dos lógicas, así haya una tendencia a institucionalizar las prácticas participativas. Las reglas de juego son necesarias, pero también la unión de voluntades e iniciativas ciudadanas para la acción colectiva. Esa es una interesante fórmula para que la participación se convierta de verdad en la columna vertebral de la construcción de la paz en los próximos años. Esa combinación refleja, además, las distintas formas de relación entre la ciudadanía y sus autoridades públicas y los complejos imaginarios que inspiran el ejercicio de la participación a lo largo y ancho de Colombia.

La participación ciudadana sigue teniendo un lugar de privilegio en el diseño de las estrategias para resolver los grandes temas del país. En particular, como se señaló en la Introducción de este informe, es asunto clave en la implementación del Acuerdo Final con las FARC<sup>21</sup>, así como en la agenda acordada inicialmente para los diálogos con el ELN. Analizar qué tanto ha jugado esa participación en la implementación del Acuerdo es el propósito de este Informe Cero del Observatorio de la Participación en la Implementación del Acuerdo Final.



21. El Acuerdo Final con las FARC señala en su parte inicial: "Se trata de construir una paz estable y duradera, con la participación de todos los colombianos y colombianas". Y más adelante lo ratifica diciendo: "La participación ciudadana es el fundamento de todos los acuerdos que constituyen el Acuerdo Final. Participación en general de la sociedad en la construcción de la paz y participación en particular en la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas en los territorios, que es además una garantía de transparencia. Además, la participación y el diálogo entre los diferentes sectores de la sociedad contribuyen a la construcción de confianza y a la promoción de una cultura de tolerancia, respeto y convivencia en general, que es un objetivo de todos los acuerdos. Décadas de conflicto han abierto brechas de desconfianza al interior de la sociedad, en especial en los territorios más afectados por el conflicto. Para romper esas barreras se requiere abrir espacios para la participación ciudadana más variada y espacios que promuevan el reconocimiento de las víctimas, el reconocimiento y establecimiento de responsabilidades, y en general, el reconocimiento por parte de toda la sociedad de lo ocurrido y de la necesidad de aprovechar la oportunidad de la paz".

# 2 ¿QUÉ HA PASADO CON LAS INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ?

## UN ANÁLISIS GENERAL DE LAS TAREAS DE LA PARTICIPACIÓN

Con la intención de identificar cómo va el enfoque participativo, se realizará a continuación una aproximación general a la implementación de las tareas participativa enunciadas en el Acuerdo Final. Para esto se expondrán las tareas de participación a partir de subtemas del Acuerdo: Frente al punto 1 (Acceso, uso, ordenamiento, mejoramiento de la tierra y PDET); sobre el punto 2 (Estatuto de la Oposición, seguridad, Ley Estatutaria de Garantías y Promoción de la Participación Ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales, el Consejo Nacional y los Consejos territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia y las tareas de participación que se refieren a la política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa); en cuanto al punto 4 (PNIS Y PISDA); en relación con el punto 5 (haciendo especial énfasis en la Comisión de la Verdad) y las medidas especiales de género y étnicas, correspondientes al punto 6<sup>22</sup>.



22. Unas consideraciones pertinentes para el análisis:

1. El Plan Marco de Implementación es la hoja de ruta para la implementación del Acuerdo, al contener propósitos, metas, prioridades, indicadores y medidas, incluyendo la priorización y el cronograma, las entidades responsables de su ejecución y las fuentes de financiación, así como las políticas necesarias para ponerlo en marcha durante 15 años.
2. Se consideran los balances de implementación realizados por el Instituto Kroc, La Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de Estados Americanos (MAPP OEA) y la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (CINEP, PPP-CERAC).
3. Se analiza la implementación normativa de las instancias de participación a partir del documento de seguimiento a la implementación normativa del Acuerdo Final Para La Terminación Del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, que contiene las normas expedidas por el gobierno nacional mediante la Presidencia de la República, sus dependencias y ministerios, así como aquellas normas aprobadas por el Congreso de la República en el marco y con ocasión de la implementación normativa del Acuerdo.

## Acceso, uso, ordenamiento y mejoramiento de la tierra

En este tema el Acuerdo plantea la participación de las comunidades en la selección de los beneficiarios de la adjudicación gratuita, el subsidio integral, el plan de formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad, la planificación de usos del suelo, el catastro multipropósito, el plan de zonificación ambiental y delimitación de frontera agrícola y la planificación y constitución de Zonas de Reserva Campesina; además de mecanismos de concertación entre campesinado y comunidades étnicas y el sector privado sobre sostenibilidad socio ambiental y crecimiento económico con equidad, la participación de las mujeres y sus organizaciones en la creación de medidas de resolución de conflictos sobre uso y tenencia de la tierra y la injerencia ciudadana en los planes nacionales para la reforma rural integral (infraestructura vial, de conectividad y eléctrica, vivienda, asistencia técnica, comercialización, formalización laboral rural y el sistema para la garantía del derecho a la alimentación).

La implementación normativa de estos dispositivos, es una de las más pobres, ya que, aunque el Decreto 902 de 2017 presenta avances frente al acceso y uso de la tierra, el ordenamiento social de la propiedad rural, las Zonas de Reserva Campesina y la zonificación ambiental, están pendientes por reglamentar la mayoría de los planes nacionales para la Reforma Rural Integral, sin los cuales todas las medidas que buscan superar la brecha entre el campo y la ciudad se quedan sin piso jurídico, por ende, sin manera de iniciar. Tampoco ha empezado a funcionar el Fondo de Tierras, que es central para la adjudicación gratuita, así como los dispositivos de innovación, adecuación, formalización de la propiedad y el catastro multipropósito. Por otro lado, no se ha presentado el proyecto de Jurisdicción agraria, sin el cual es imposible dirimir conflictos sobre uso y tenencia de la tierra, que al fin y al cabo son una de las causas del conflicto.

El PMI contempla principalmente los dispositivos de participación en los Planes Nacionales para la RRI, la participación de las mujeres en el acceso y uso a la tierra, al reconocer mecanismos de promoción para que las mujeres y sus organizaciones accedan (como operadoras y beneficiarias) a la conciliación en derecho, en equidad, mediación y/u otros mecanismos para solucionar conflictos incluidos los de uso y tenencia de la tierra. Incluye también la agenda de desarrollo rural y el uso de la tierra ligada la creación de mecanismos ágiles y eficaces de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia, incluyendo

mecanismos tradicionales y la intervención participativa de las comunidades y mecanismos de concertación y diálogo social entre institucionalidad pública en todos los niveles, comunidades y empresas del sector privado y el apoyo efectivo a los Planes de Desarrollo de las Zonas de Reserva Campesina, previamente constituidas y las que se constituyan, por parte del Gobierno nacional con la participación de las comunidades y organizaciones agrarias que habiten en ellas. Sin embargo, deja de lado la participación en la zonificación ambiental, el ordenamiento del territorio y el catastro multipropósito.

Aunque los informes de implementación del Instituto Kroc, MAPP OEA y la Secretaría Técnica de los Notables presentan avances en asuntos del punto 1 del Acuerdo Final, como reconocimiento e ingreso de predios al Fondo de Tierras o la creación de despachos judiciales temporales para la restitución de tierras, no ofrecen información sobre las tareas participativas propuestas por el Acuerdo. Además, resulta imperante reglamentar lo faltante en el punto 1 del Acuerdo y sobre todo garantizar la efectiva participación de las comunidades, organizaciones, etnias y mujeres en su implementación; como hemos dicho anteriormente, la participación es el corazón del Acuerdo.

## **Estatuto de la Oposición**

En cuanto a garantías de participación política, el Acuerdo establece la creación del Estatuto de Oposición con el objetivo de dar garantías a los partidos y movimientos políticos que se declaren en oposición. El Estatuto de la Oposición, que es trascendental por la generación de normas para otorgar garantías a quien se declare en oposición, tanto en el nivel nacional como en lo territorial, fue diseñado y discutido por una mesa nacional de partidos, que además contó con la participación de Marcha Patriótica y el Congreso de los Pueblos y observaciones de organizaciones sociales, y fue aprobado por el Congreso de República. Los retos para su implementación están relacionados con la efectiva puesta en marcha de sus medidas, sobre todo relacionadas con lo territorial (acceso a los medios de comunicación social del Estado o que hacen uso del espectro electromagnético, participación en mesas directivas de plenarias de las corporaciones públicas de elección popular y agendas de las Corporaciones Públicas, derecho a la sesión exclusiva sobre el Plan de Desarrollo y presupuesto y curules en las corporaciones públicas de elección popular de las entidades territoriales) que empezarán a implementarse a partir de las elecciones locales en octubre de 2019.

## Seguridad

En cuanto a seguridad, el Acuerdo plantea obligaciones de participación relacionadas con las garantías de seguridad para el ejercicio de la política (la participación de partidos y movimientos políticos, las organizaciones y movimiento sociales y la comunidad en el Sistema Integral de Seguridad que tiene como objetivo promover la cultura de respeto por la diferencia y el interés por la prevención de la violencia contra quienes ejercen la política; la participación de partidos y movimientos políticos en la Instancia de Alto Nivel del Sistema y el despliegue preventivo de seguridad de la mano de la ciudadanía) y sobre garantías de seguridad para defensores y defensoras de derechos humanos, movimientos sociales y políticos y personas que participen en la implementación del Acuerdo, la participación de plataformas de derechos humanos en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y la participación de la ciudadanía como promotores/as comunitarios de paz y convivencia, estimulando mecanismos alternativos de solución de conflictos en los territorios, promoviendo la defensa de los Derechos Humanos, y propiciando la convivencia comunitaria en las zonas previamente definidas para ello.

La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad debe diseñar y hacer seguimiento de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de cualquier organización o conductas que amenacen la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, además de ser la instancia que diseñe, haga seguimiento, coordine intersectorialmente y promueva la coordinación (departamental y municipal) para el cumplimiento del plan de acción que el Gobierno Nacional lleve adelante para combatir y desmantelar las organizaciones y perseguir las conductas punibles objeto del Acuerdo Final .

Ahora bien, aunque la mayoría de estos dispositivos se encuentren en el PMI garantizándolos en el horizonte de la implementación por quince años y cuenten con amplio desarrollo normativo (Decreto 895 de 2017, Estatuto de Oposición, Decreto 2124 de 2017, Decreto 2252 de 2017, Decreto 154 de 2017, Decreto 300 de 2017 y el Decreto 660 de 2018) y se haya creado la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, el funcionamiento del Puesto de Mando Unificado (PMU) como instancia de alto nivel para dar respuesta a los territorios más afectados, el Protocolo de Verificación implementado por la Alta Consejería para los Derechos Humanos, las alertas emitidas por el Sistema de Alertas Tempranas (SAT), las acciones adelantadas por

23. Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera . (2016). Op.cit. Punto 3.4.3, p. 82

Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) de la UNP, y el diseño del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política por medio del decreto Ley 895 de 2017<sup>24</sup> en la práctica no se han hecho realidad.

Esto se refleja en la alarmante cifra de homicidios de líderes y lideresas sociales y defensores y defensoras de derechos humanos ocurridos desde el 2016 hasta hoy (Defensoría del Pueblo) y relacionado con las dificultades de despliegue de seguridad física territorial, la implementación de medidas relacionadas con el desmantelamiento de organizaciones y conductas criminales que atentan contra la vida e integridad en los territorios, así como con las medidas y programas de protección integral para excombatientes, defensores, defensoras y comunidades<sup>25</sup>.

Es fundamental avanzar en la implementación del Decreto 660 de 2018 (Programa Integral de Seguridad y Protección de Comunidades y Organizaciones en el Territorio), haciendo efectivas las medidas de participación que este contempla, así como medidas diferenciadas para defensoras y lideresas, particularmente en contextos de ruralidad; implementar el Plan de Acción de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad; poner en funcionamiento la Unidad Especial de Investigación incluyendo un pronto fortalecimiento de las unidades de investigación de Fiscalía en zonas rurales; impulsar las reformas al Sistema de Alerta Temprana (SAT) de la Defensoría, incluyendo el fortalecimiento al sistema de información de Personerías y articularlo con el Sistema de Respuesta Rápida para los 160 municipios priorizados, en un instrumento jurídico que garantice su sostenibilidad financiera y normativa en el tiempo e implementar la Política Pública de Prevención de Violaciones a los DDHH y DIH.



## **Plan Nacional Integral de Sustitución (PNIS) y Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA)**

Sobre las medidas de sustitución y desarrollo alternativo el Acuerdo plantea la participación activa y efectiva de las comunidades en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación, control y veeduría ciudadana del PNIS, contando con especial participación de las mujeres en todas estas tareas. Para esto contempla además, la construcción de acuerdos entre las autoridades, las entidades territoriales y las comunidades para la sustitución por medio de asambleas comunitarias, donde se realizará un diagnóstico colectivo del

24. Organización de los Estados Americanos . (2017). Op.cit, p.47

25. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2017). Primer Informe sobre el estado efectivo de la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia, p.32.

territorio y se acordará una ruta metodológica para la planeación participativa; las Comisiones Municipales de planeación participativa para poner en marcha el PNIS y el PISDA y los Consejos municipales de evaluación y seguimiento de los planes de sustitución y desarrollo alternativo. Estas fueron reglamentadas por el Decreto 896 de 2017.

El PMI sólo contempla la elaboración de acuerdos participativos de sustitución y no resiembra, contando con el sistema de seguimiento y monitoreo para la evaluación del cumplimiento de los compromisos de las familias vinculadas al PNIS y la elaboración participativa del PISDA, dejando de lado el resto de medidas de participación contempladas por el Acuerdo.

Hasta el 31 de mayo de 2018 se habían logrado acuerdos voluntarios de sustitución con más de 123.000 familias en todo el país, de estas 77.659 ya están inscritas en el programa en 3.053 veredas de 52 municipios en 14 departamentos y se han vinculado al programa 981 recolectores para beneficiarse de alternativas laborales y capacitación<sup>26</sup>, sin embargo, la SG/OEA llama la atención sobre la desconfianza que existe en las comunidades sobre el cumplimiento y ejecución del programa; y la necesidad de que el Estado articule una respuesta institucional que aborde temas como el acceso a tierras, asentamiento de comunidades campesinas en territorios colectivos, protegidos o baldíos<sup>27</sup>.

Sobre la construcción participativa y desarrollo de los PISDA no hay avances significativos y por el contrario se reconocen retrasos<sup>28</sup>. Las dificultades para lograr la efectiva participación de las comunidades son muchas; pasando por la falta de participación en la construcción del plan de sustitución y los incumplimientos de acuerdos firmados; el reto de implementar las Comisiones Municipales de planeación participativa para poner en marcha el PNIS y el PISDA y los Consejos municipales de evaluación y seguimiento de los planes de sustitución y desarrollo alternativo; la necesidad de articulación institucional con la Agencia de Renovación del Territorio para la construcción del PNIS y la tensión entre dos enfoques de política: el de sustitución voluntaria y desarrollo alternativo, y el de erradicación forzosa.

Es reiterado el incumplimiento de los acuerdos pactados con las comunidades, la incapacidad de planear

26. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (diciembre 2016 – mayo 2018). Segundo Informe sobre el estado efectivo de la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia, p. 168

27. Organización de los Estados Americanos. (2017). Vigésimo Cuarto Informe del Secretario General al Consejo Permanente Sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia. P. 5

28. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. (Mayo de 2018). Segundo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2). Bogotá, Colombia : Centro de Investigación y Educación Popular / Programa por la Paz & Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos, p.112

participativamente y la construcción de un desarrollo alternativo pensado de la mano de la ciudadanía. Se requieren otras medidas y disposiciones, no solo de coordinación con los PDET, sino que se logre una mirada integral al complejo y global problema de las drogas. Un riesgo muy importante en este punto es el proyecto de tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores/as que cursa trámite en el Congreso, ya que genera inseguridad jurídica para las comunidades; las dudas sobre la definición del número de hectáreas para clasificar a los pequeños cultivadores; la falta de recursos para la ejecución del programa y, en últimas, el riesgo de cancelar acuerdos de sustitución ya realizados.

## Víctimas

El Acuerdo contempla obligaciones sobre la participación de organizaciones de víctimas y organizaciones defensoras de derechos humanos en el diseño, la recolección de información y la puesta en marcha de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas; la participación de las víctimas en la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) en la priorización y selección de casos, entrega de información y audiencias públicas; y la participación de organizaciones en la construcción y ejecución de planes de reparación colectiva, la adecuación y fortalecimiento de la política de atención y reparación integral, la promoción de mecanismos de veeduría al fondo de reparación para las víctimas y el diseño, elaboración y ejecución del Plan Nacional en Derechos Humanos.

Sobre estos dispositivos, existen avances normativos expresados en el Acto Legislativo 01 de 2017 que crea el SIVJRN, el Decreto 588 que organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, el Decreto 589, que crea la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD), el Decreto 587, que establece la conformación del Comité de Escogencia de Integrantes del SIVJRN y la Ley Estatutaria de la JEP que reglamenta la misma.

Cabe resaltar que, de los dispositivos relacionados con la participación ciudadana en el punto 5 del Acuerdo, Víctimas del conflicto Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz, y el compromiso sobre derechos humanos no están definidos en el Plan Marco, lo que puede deberse a que han dejado la definición de los mecanismos, instancias y dispositivos para que sean diseñados por las entidades que constituyen el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición.

Debe reconocerse que se vienen realizando avances importantes en torno a la construcción del protocolo de presentación de informes por las organizaciones de víctimas a la Sala de Reconocimiento de la JEP<sup>29</sup>; ha habido avances en el fortalecimiento de la política de atención y reparación a víctimas, en la articulación con organizaciones de víctimas para presentar reformas y en la realización de veintiséis actos regionales preparatorios del Proceso Amplio de Participación que se llevó a cabo en abril para reflexionar sobre las modificaciones necesarias para el fortalecimiento de la política de atención y reparación a víctimas. Los insumos recolectados en este proceso fueron utilizados para formular la propuesta de modificación a la Ley 1448/2011 y otra normatividad relacionada con el tema, la cual sigue siendo formulada por el Gobierno.

Como producto del proceso de participación, la estrategia colectiva de rehabilitación psicosocial también se ha modificado para responder a las necesidades de convivencia y reconciliación en los territorios<sup>30</sup>. Sin embargo, el acceso a derechos por parte de las víctimas en procesos de reparación colectiva no avanza, lo que se refleja en las dificultades institucionales para crear planes de reparación colectiva, el mejoramiento de la UARIV y la dificultad para difundir los lineamientos de reformulación y nuevo alcance de reparación colectiva. Esta situación se torna preocupante al ser recurrente durante el primer semestre del año, dejando a la entidad sin opciones para materializar las acciones que requieren los sujetos para el acceso de derechos<sup>31</sup>.

Sobre el compromiso del Estado con los Derechos Humanos a través de tres subtemas (promoción de una cultura de respeto a las garantías de derechos humanos, prevención de violaciones de derechos humanos y fortalecimiento de mecanismos de protección de defensores de derechos humanos y sus organizaciones) se realizó un proceso de alistamiento para la realización de la política pública y se continúa discutiendo sobre el proceso metodológico para su realización.

29. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. (2018). Op.cit, p. 182.

30. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2017).Op.cit, p.57

31.Organización de los Estados Americanos . (2017). Op.cit, p.48

## Medidas territoriales de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición

Referente a la verdad, la convivencia y la no repetición, el Acuerdo, dentro del SIVJRN, crea la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEVCNR) que "pondrá en marcha un proceso de participación amplia, pluralista y equilibrada en el que se oirán las diferentes voces y visiones, en primer lugar de las víctimas del conflicto, que lo hayan sido por cualquier circunstancia relacionada con este, tanto individuales como colectivas, y también de quienes participaron de manera directa e indirecta en el mismo, así como de otros actores relevantes" para el logro de los objetivos de la Comisión<sup>32</sup>. Además, la Comisión debe generar audiencias públicas temáticas, territoriales, institucionales, de organizaciones y de situaciones y casos emblemáticos, con especial énfasis en su relacionamiento con las víctimas y sus organizaciones y crear un comité de seguimiento y monitoreo a la implementación de las recomendaciones de la Comisión con interlocución con diferentes entidades y organizaciones de víctimas y de derechos humanos, entre otras. Este comité estará integrado por representantes de distintos sectores de la sociedad, incluyendo organizaciones de víctimas y de derechos humanos, entre otras<sup>33</sup>.

La Comisión y sus medidas de participación se encuentran reglamentadas por el Acto Legislativo 01 de 2017 y el Decreto 588 de 2017. El PMI reconoce la puesta en marcha de sus medidas territoriales. Diversos sectores de la sociedad han mostrado su apoyo e interés en participar en el trabajo de la Comisión, desde preparar y compartir información documentada, archivo, recomendar metodologías e inclusive, participar en las audiencias para relatar sus historias<sup>34</sup>.

"La CEV está implementando los enfoques étnicos y de género a partir de un acercamiento territorial para recolectar insumos para su desarrollo metodológico. En el proceso de selección de los comisionados se reconoció la experiencia en el trabajo con mujeres víctimas del conflicto y pueblos étnicos. También se espera la creación de un grupo de trabajo de género encargado de asegurar la aplicación transversal del enfoque en las metodologías e instrumentos de trabajo, así como la coordinación con organizaciones de mujeres y LGBTI y, la aplicación de un enfoque territorial incluyente de las víctimas de desplazamiento forzado y despojo de tierras"<sup>35</sup>.

32, Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera . (2016), punto 5.1.1.1.1, p.

132

33, Ibidem. Punto 5.1.1.1.10, p. 139

34, Instituto Kroc. (Diciembre 2016- mayo 2018). Op.cit, p. 368.

35, Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. (2018). Op.cit, p. 171

Por otro lado, la Comisión ha identificado 4 ejes de trabajo: 1) Participación. 2) Comunicación. 3) Pedagogía; y, 4) Gestión de Conocimiento, y 27 territorios de trabajo a partir de un proceso amplio de escucha en diferentes lugares del país a lo que se desplazaron semanalmente en compañía de OACNUDH<sup>36</sup>. Además, tiene seis meses de fase preparatoria donde realizan la arquitectura para cumplir su mandato; este terminará en noviembre de 2018.

## Instancias Especiales de Género y Étnica

Con el fin de contribuir al seguimiento del enfoque y garantía de los derechos de las mujeres en la implementación del Acuerdo Final se creó una Instancia Especial conformada por representantes de 6 organizaciones de mujeres con interlocución permanente con la CSIVI. Con el fin de contribuir al seguimiento del enfoque étnico se creó una Instancia Especial de Alto nivel con Pueblos Étnicos para el seguimiento de la implementación de los acuerdos, que actúa como consultora, representante e interlocutora de primer orden de la CSIVI.

El PMI plantea la creación de ambas instancias y sobre la étnica adiciona que se construyó un capítulo étnico preliminar con los principios orientadores y un diagnóstico por cada punto del Acuerdo final; se acordó implementar una ruta participativa para incorporar el enfoque étnico en el PMI y realizar mesas técnicas entre las entidades de gobierno para concertar metas trazadoras e indicadores para el capítulo étnico del PMI, producto de los cuales, entidades de gobierno y miembros del equipo técnico de la IEANPE trabajaron en la concertación de metas trazadoras, indicadores, año inicio, año fin y responsables de las acciones. Como resultado, fueron incluidos algunos indicadores y resultados en el PMI referentes al enfoque étnico.

Es necesario fortalecer el apoyo financiero y administrativo a la instancia de género, garantizándole el acceso oportuno a información relevante para asegurar que pueda llevar a cabo su mandato. Así mismo, varias plataformas han expresado preocupaciones acerca de la falta de representación de mujeres negras, palenqueras, raizales y afrodescendientes en esta Instancia Especial<sup>37</sup>. La Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos ha planteado su preocupación sobre las posibilidades limitadas para la participación efectiva de los pueblos étnicos en todas las fases de la implementación, entre ellas la planificación. Esto incluye la consulta previa a las normas aprobadas a través del mecanismo "fast track". Aunque se acordó una ruta especial para este trámite, tanto con las comunidades indígenas, Rrom, y pueblos negros,

36. Instituto Kroc. (Diciembre 2016- mayo 2018). Op.cit, p. 190.  
37. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2017).Op.cit, p.14.

afrocolombianos, palenqueros y raizales, no existe un acuerdo sobre el alcance de ese derecho en general, ni en los casos específicamente mencionados como son los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y la Jurisdicción Especial para la Paz<sup>38</sup>.

De igual manera, es preocupante su implementación territorial (Acceso a información, programas de pedagogía para la paz, y medidas que contemplen las necesidades particulares de los pueblos étnicos para acceder a información y físicamente participar en los espacios participativos, son generalmente mencionados como medidas para superar este tipo de dificultades), tareas que siguen pendientes. Por otro lado, la restricción de funciones de control a la CSIVI que realizó el Consejo de Estado debilita ostensiblemente la actuación de las instancias, principalmente la de género en la implementación del Acuerdo<sup>39</sup>.

## **Consideraciones Finales**

Un manera de entender en enfoque de participación ciudadana en el Acuerdo, y la reiteración de "tareas", es que su propósito es superar la debilidad institucional para lograr goce efectivo de derechos, contando con la activa participación de la ciudadanía para poner en marcha los instrumentos, medidas y dispositivos que contiene el Acuerdo a partir de la participación misma, proponer, construir, diseñar y hacer parte de la toma de decisión a corto, mediano y largo plaz.

Como se ha mencionado a lo largo de este documento, la participación ciudadana es el corazón de la democracia y la implementación del Acuerdo y sin ella no es posible construir una paz estable y duradera. Sin embargo, el proceso es largo y complejo. Esta complejidad se refleja en la incapacidad y falta de voluntad política para reglamentar normas centrales para la participación como las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, la Reforma Política o la Ley de Garantías para la participación ciudadana, la movilización y la protesta pacífica, pero además en el asesinato constante de líderes y lideresas sociales, la hostilidad política y la incapacidad de territorializar la paz. A pesar de esto, consideramos que no es momento para el pesimismo; por el contrario, son muchos los retos y las oportunidades.

Existe la idea de que el proceso de paz, y en general la implementación del acuerdo había terminado, asociada a que

<sup>38</sup>, Instituto Kroc. (Diciembre 2016- mayo 2018). Op.cit, p. 22.

<sup>39</sup>, Ibidem, p.145-146

la implementación es el fast track; pero la implementación tiene un horizonte de 15 años, es decir, es un proceso de larga duración. No podemos negar que hay avances centrales, a pesar de las dificultades.

Por otro lado, la implementación normativa debe traducirse en una fase social y territorial, todo lo que se ha producido en materia normativa debe ser apropiado y llevado a los territorios. Todas las normas generan derechos e instrumentos de participación, y las organizaciones deberán apropiarse de ellos para llevar a la realidad y exigir ese marco normativo. Se trata de definir agendas desde las organizaciones en sintonía con las disposiciones.

Asimismo, debemos adelantar muchos esfuerzos como sociedad para detener los asesinatos de líderes y lideresas sociales, lograr que el Estado reconozca el carácter sistémico de estas agresiones y poner en marcha los dispositivos de protección son fundamentales para que la participación se haga realidad y para que sea un pilar en la construcción de paz desde lo territorial.

Sobre la inclusión de las instancias de participación en el PMI, el 40% de ellas no se encuentra por ningún lado; esto es preocupante, ya que el PMI es la hoja de ruta para la implementación al contener propósitos, metas, prioridades, indicadores y medidas, incluyendo la priorización y el cronograma, los responsables de su ejecución y las fuentes de financiación, así como las políticas necesarias para poner en marcha el Acuerdo Final, lo cual implica que casi la mitad de los dispositivos de participación ciudadana quedan excluidos en el principal referente de política pública para la implementación del Acuerdo final durante los próximos 15 años, y no contarán con la financiación necesaria.

La no inclusión de la participación ciudadana en el PMI reitera la falta de una política pública de garantías para la participación ciudadana, que, aunque contenida en la Ley 1757 y en el punto 2.2 del Acuerdo Final, no se ha hecho realidad.

En este sentido, es preciso reiterar que la participación ciudadana es una de las columnas vertebrales de la construcción de paz, pues permite implementar el Acuerdo con un enfoque de abajo hacia arriba para poner en marcha las medidas, dispositivos y herramientas en cada uno de sus puntos con enfoque territorial, étnico y de género. Además, reconocemos la importancia de la participación ciudadana para la construcción de paz territorial, la planeación y presupuestación participativa, el goce efectivo de derechos, la construcción y puesta en marcha de agendas de las organizaciones.

# 3 LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL: UN NUEVO INSTRUMENTO DE PLANEACIÓN PARTICIPATIVA

Como ejercicio inédito de planeación participativa, los PDET han promovido dinámicas importantes en relación con las reflexiones sobre el territorio. Sin embargo, los resultados en materia de deliberación ciudadana y transformación regional aún están lejos. Para que se vuelvan realidad es necesario terminar su formulación en los lugares en los que están pendientes, definir los mecanismos a través de los cuales se articularán con los planes municipales, departamentales y nacional de desarrollo, al igual que sus fuentes de financiamiento. Estos retos cobran aún más importancia en un contexto de cambio de prioridades y de enfoques como el que significa el cambio de gobierno nacional. Adicionalmente, se destaca la falta de información oficial integral acerca del estado de avance de la formulación e implementación de los PDET, tanto de manera agregada por subregión y municipio, como en relación con cada uno de sus pilares.



## ¿Qué son?

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) son un instrumento de planificación y gestión territorial para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, en articulación con los planes nacionales para la reforma rural integral. Los PDET agrupan municipios dentro de un departamento o de varios departamentos para que utilicen de manera conjunta sus recursos, buscando promover "desde abajo" el desarrollo social de las regiones. Están definidos en el punto 1.2. del Acuerdo Final y fueron creados mediante el Decreto 893 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Los PDET tienen por finalidad la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad. Buscan asegurar el bienestar y el buen vivir, la protección de la riqueza pluriétnica y multicultural, el desarrollo de la economía campesina y familiar y las formas propias de producción de los pueblos, comunidades y grupos étnicos, el desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto y el reconocimiento y la promoción a las organizaciones de mujeres rurales, así como hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación.

La transformación estructural del campo debe cobijar todas las zonas rurales del país. Para comenzar, se priorizaron 16 zonas que agrupan 170 municipios:

Alto Patía - Norte del Cauca	Catatumbo
Pacífico y frontera nariñense	Putumayo
Sierra Nevada - Perijá	Sur de Bolívar
Urabá Antioqueño	Sur de Córdoba
Cuenca del Caguán y Piedemonte caqueteño	Sur del Tolima
Montes de María	Chocó
Arauca	Macarena - Guaviare
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	Pacífico Medio

Los criterios de priorización utilizados fueron:

- Niveles de pobreza, en particular de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas;
- El grado de afectación derivado del conflicto armado interno;
- La debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión;
- La presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegales.

Los PDET se concretan en los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) que deben ser formulados de manera participativa, amplia y pluralista.

De acuerdo con las particularidades y dinámicas de cada región, las autoridades deben garantizar la participación efectiva, amplia y pluralista de todos los actores del territorio, en los diferentes niveles territoriales, en el proceso de elaboración, ejecución, actualización, seguimiento y evaluación de los PDET y de los PATR.

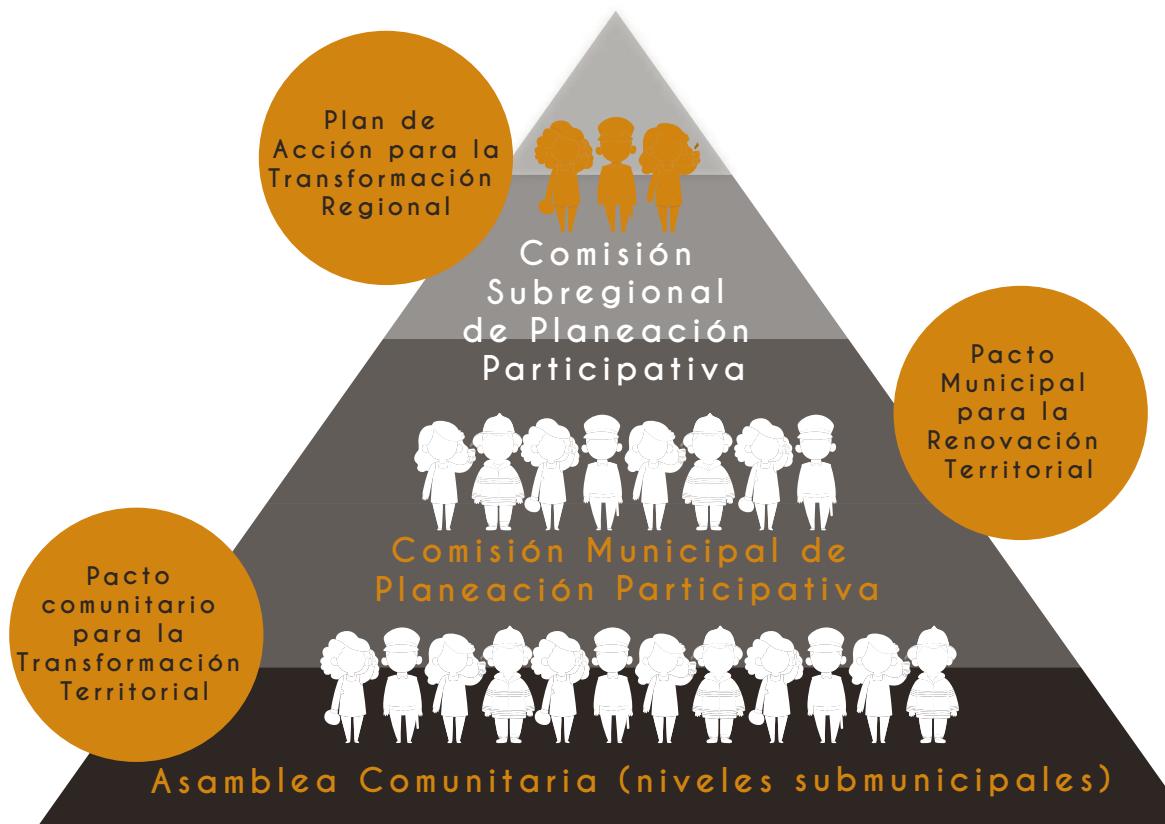
La Agencia de Renovación del Territorio (ART) es la responsable de la construcción participativa y la respectiva revisión y seguimiento de los PATR de los PDET, y coordina la estructuración y ejecución de los proyectos de dichos planes en articulación con las entidades nacionales, territoriales y las autoridades tradicionales de los territorios de los pueblos, comunidades y grupos étnicos.

## Participación

El Acuerdo Final definió dos tareas participativas en relación con los PDET, como se muestra en el Cuadro 2, de la página 33.

Para dar cumplimiento a estas disposiciones, la ART definió una ruta metodológica según la cual la formulación de los PATR se realizó de manera participativa en un proceso escalonado que comenzó en las veredas de cada municipio, luego en discusiones municipales y finalmente en conversaciones subregionales entre representantes de todos los municipios del PDET (Gráfico 1).

### GRÁFICO 1 - LA FORMULACIÓN PARTICIPATIVA DE LOS PDET



Fuente: <http://www.renovacionterritorio.gov.co/>

## CUADRO 2 - TAREAS PARTICIPATIVAS PARA LA FORMULACIÓN DE LOS PDET

ENUNCIADO DE LA TAREA	DENOMINACIÓN
<p>En cada zona priorizada para planes de desarrollo con enfoque territorial (PDET) es necesario elaborar de manera participativa un plan de acción para la transformación regional, que incluya todos los niveles de ordenamiento territorial, concertando con las autoridades locales y las comunidades. El plan debe contener las necesidades del territorio y debe ser elaborado con la participación de las comunidades (pág. 22, 1.2.3)</p>	<p>Elaboración participativa del plan de acción para la transformación regional</p>
<p>Mecanismos de participación: la participación activa de las comunidades –hombres y mujeres– en conjunto con las autoridades de las entidades territoriales, es la base de los PDET. Para ello se establecerán instancias en los distintos niveles territoriales, para garantizar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones por parte de las autoridades competentes, en desarrollo de lo acordado en la RRI en las que se incluya la presencia representativa de las comunidades, incluyendo la de las mujeres rurales y sus organizaciones, y el acompañamiento de los órganos de control, para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 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;</li> <li>- Asegurar la participación comunitaria en la ejecución de las obras y su mantenimiento;</li> <li>- Establecer mecanismos de seguimiento y veeduría de los proyectos. Los mecanismos de participación que se establezcan para la construcción de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial buscan fortalecer la participación ciudadana en las decisiones que los afectan en el marco de la Constitución, impulsar la asociatividad solidaria y vigorizar la democracia local; en ningún caso pretenden limitar las competencias de ejecución de los gobernantes, ni las competencias de órganos colegiados (Congreso, concejos y asambleas). En el marco de los PDET se establecerán expresamente las características generales y tiempos para garantizar el buen funcionamiento de estos mecanismos de participación. (pág. 22- 23, 1.2.4)</li> </ul>	<p>Participación activa de las comunidades en la formulación y seguimiento de los PDET</p>

Las veredas de cada municipio fueron agrupadas en núcleos veredales que realizaron ejercicios de pre-asambleas, conformación de grupos motores y asambleas para identificar las potencialidades de cada territorio, sus prioridades e iniciativas. De este proceso resulta un Pacto Comunitario para la Transformación Territorial; fueron escogidas personas delegadas para conformar la Comisión Municipal de Planeación Participativa quienes, a su vez, construyen un Pacto Municipal para la Renovación del Territorio y definen quiénes harán parte de la Comisión Subregional de Planeación Participativa.

En los 170 municipios priorizados fueron definidos 1.630 núcleos veredales que abarcan 11.000 veredas, 305 consejos comunitarios y 452 resguardos indígenas. Las discusiones y propuestas se desarrollan sobre ocho pilares:

1. Ordenamiento de la propiedad rural, uso del suelo y medio ambiente.
2. Reactivación económica y producción agropecuaria.
3. Educación Rural.
4. Vivienda, agua potable y saneamiento.
5. Derecho a la alimentación.
6. Reconciliación, convivencia y paz.
7. Infraestructura y adecuación de tierras.
8. Salud Rural.

## El carácter multidimensional de los PDET. ¿Qué ha pasado hasta ahora?

Los PDET son herramientas en las que concurren tres dimensiones clave para la profundización democrática del país: la planeación participativa, el desarrollo territorial y la construcción de paz. En relación con lo primero, la planeación participativa se entiende como “una serie de dinámicas sociales y políticas en torno a la identificación de problemas y potencialidades del presente y la formulación de propuestas y soluciones como apuestas de futuro, en un escenario donde la planeación es una oportunidad de encuentro entre voces diferentes interesadas en construir acuerdos y consensos sobre metas y procedimientos necesarios para alcanzarlas. En consecuencia, es un proceso y un escenario eminentemente político que enlaza medios y fines, presente y futuro, problemas y soluciones, potencialidades y realizaciones, conocimiento y acción”<sup>40</sup>. El diseño a partir del cual se discuten los PDET y se busca llegar a los PATR cumple con estas condiciones y representa una oportunidad inédita para que las comunidades, comenzando desde el nivel veredal, identifiquen las oportunidades de sus territorios, los recursos con los que cuentan, las necesidades que se deben satisfacer y planteen propuestas para lograrlo.

40. Foro Nacional por Colombia [2016] Arquitectura Institucional para la implementación de los acuerdos de La Habana en materia de participación ciudadana. Bogotá D.C., pp. 9-10.

Esto está estrechamente relacionado con la dimensión del desarrollo territorial. Como lo ha señalado Darío I. Restrepo, entre otros, un sistema económico se distribuye espacialmente de manera diferenciada; el sistema político asigna poderes diferentes a la nación, los departamentos y los municipios; y las políticas para el goce efectivo de derechos, cuando las hay, se manifiestan de manera distinta en la geografía del país y en cada conglomerado poblacional<sup>41</sup>. En el caso colombiano, este proceso ha resultado en un conjunto de territorios con múltiples brechas en materia de acceso a bienes públicos, representación política y condiciones para el goce efectivo de los derechos de sus habitantes. El Acuerdo Final reconoce esta situación y plantea diferentes mecanismos para cerrar estas brechas, en particular las que se presentan entre el país urbano y el rural. Muchas de estas medidas, como los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, que se diseñan desde ministerios o altas instancias del Gobierno Nacional, deben tener un correlato en la planeación local, de manera que efectivamente contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida en cada lugar.

Finalmente, frente a la construcción de paz, "la institucionalidad de participación ciudadana no existe en el vacío, sino que se da en medio de órdenes sociales preexistentes en el territorio. Esto significa que se encuentra condicionada por las dinámicas sociales, la fortaleza o precariedad estatal, el autoritarismo de los actores armados y las dinámicas de clientelismo y corrupción en el ámbito local"<sup>42</sup>. En este caso, la formulación de los PDET se enmarca en las dinámicas sociales de cada territorio y también tiene la posibilidad de contribuir en su transformación, desde la construcción de confianzas, el fortalecimiento organizacional y la promoción de iniciativas tendientes a mitigar los distintos riesgos a los que se enfrentan quienes hacen parte de procesos participativos en algunas regiones del país.

La principal dificultad para evaluar de manera general los resultados obtenidos hasta la fecha en la formulación e implementación de los PDET tiene que ver con la ausencia de información oficial integral acerca de estos programas. Sin embargo, a partir de la revisión de fuentes secundarias y notas de prensa es posible aproximarse a una valoración. A pesar de su importancia, la formulación de los PDET no ha estado exenta de dificultades. Existen evaluaciones en relación con la implementación del instrumento, el carácter participativo de los ejercicios realizados y los resultados obtenidos.

41, Restrepo, Darío I. [2016]. Dimensiones territoriales del desarrollo, la democracia y el bienestar. Contribución a la agenda alternativa del posacuerdo. Bogotá D.C., Planeta Paz, p. 5

42, CINEP/PPP [2016]. Documento final. Mesa Temática sobre Reconciliación y Convivencia. Conversaciones Ciudadanas sobre Paz y Participación. OACP – Foro Nacional por Colombia. Bogotá D.C., p. 15..

## Implementación

De acuerdo con el segundo informe del Instituto Kroc sobre el estado de la implementación del Acuerdo Final, a mayo de 2018 los principales logros tenían que ver con:

- Avances en el diseño participativo de los PDET en 155 de 170 municipios priorizados y 1.236 pre-asambleas realizadas (75% del total);
- El acceso de la Agencia de Renovación del Territorio ART) a zonas históricamente sin presencia del Estado, y canales de diálogo establecidos con centenares de organizaciones sociales territoriales, gremios y autoridades locales;
- Inicio de la fase municipal del proceso PDET;
- Expedición del Documento CONPES 3932 que definió la ruta de inclusión de los PDET en los próximos cuatro Planes Nacionales de Desarrollo y costeó cada uno de los 16 PDET. Adicionalmente prevé la articulación con los Planes Departamentales y Municipales de Desarrollo y los Contratos Paz<sup>43</sup>.

En relación con las dificultades, el informe señala que falta articular los PDET con otros programas y planes territoriales (PNIS, Planes de Reparación Colectiva y Planes de Retorno, Planes de Desarrollo Nacional, Departamental y Municipal, Planes de Vida y Etnodesarrollo de comunidades étnicas) y que persiste la tensión entre PDET como producto (el Plan) y PDET como proceso de construcción de paz y legitimidad.

El tercer informe de verificación de la implementación del Acuerdo de Paz elaborado por la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación indica que, a agosto de 2018, se avanzó a ritmo acelerado por parte de la ART en la formulación de los PATR, a pesar de lo cual únicamente había Pactos Municipales aprobados en 33 de los 170 municipios priorizados y dos PATR, (en Sur de Bolívar y Arauca) de los 16 previstos<sup>44</sup>. El informe señala que es necesario garantizar la conclusión de los procesos de planeación en todas las zonas PDET con la formulación de los respectivos PATR y la realización de los Acuerdos de Inversión que permitirá la realización de las iniciativas priorizadas.

En términos generales, es positivo que el diseño institucional de los PDET se configure como un conjunto de mecanismos que contribuyen a una profundización democrática para la construcción de paz. La formulación de los PDET ha promovido la participación de las comunidades, organizaciones y movimientos desde el ámbito veredal hasta

43. KROC Institute for International Peace Studies [2018] Segundo Informe sobre el Estado Efectivo de Implementación del Acuerdo de Paz en Colombia Diciembre 2016 – Mayo 2018, p. 25.

44. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC [2018]. Tercer informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2), p. 4.

el subregional; y los participantes han podido plantear problemáticas, oportunidades e iniciativas desde sus territorios, abordando las discusiones con un horizonte de mediano plazo. Todo esto en una perspectiva de planeación participativa.

Distintos ejercicios adelantados por organizaciones sociales han permitido identificar algunos de los aspectos sobre los cuales la implementación de los PDET podría haber sido mejor:

**1. Enfoque de género:** dentro de los ejercicios de planeación no fue fácil incluir las necesidades, intereses, barreras y problemáticas de las mujeres y las personas LGBTI en los territorios, tanto por falta de conocimiento, como por su ausencia explícita en los pilares.

**2. Enfoque de derechos:** la tradición de la planeación en Colombia, (y de ella se nutren los PDET), es la identificación por parte de la población de "necesidades" o "problemas" y no de los obstáculos y alternativas para el goce efectivo de derechos. Adoptar el Enfoque Basado en Derechos Humanos, de manera explícita, además de dar sustento a la perspectiva del mediano plazo, permitiría la construcción de indicadores apropiados y de manera particular, en lo que hace a los DESCA, rutas de progresividad en su garantía.

**3. Condiciones de contexto y capacidades instaladas:** en algunos casos las discusiones sobre oportunidades, problemáticas e iniciativas tuvieron lugar en contextos en los que las personas que participaban no tenían suficiente conocimiento acerca de los contenidos del Acuerdo Final y, en particular, sobre los temas específicos a los que se refieren los pilares.

**4. Seguridad:** en distintos municipios persisten problemas de seguridad y otros que han surgido a raíz de disputas por los territorios dejados por las FARC. Si bien este no es un asunto exclusivo de la ART ni de la formulación de PDET, es importante visibilizarlo en la medida en que los ejercicios de planeación participativa se ven truncados ante hechos de violencia, que pueden ir desde las amenazas hasta los homicidios y el desplazamiento forzado.

**5. Articulación con otras entidades:** Dentro de algunos de los municipios confluyen varias entidades con responsabilidades en la implementación del Acuerdo Final, como la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia de Desarrollo Rural, Parques Nacionales Naturales de Colombia, Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, entre otras, y no siempre opera una acción articulada entre ellas ni con los gobiernos locales, a pesar de los esfuerzos de muchos de los gestores territoriales.

## La participación en los PDET

Desde 2017 la Fundación Ideas para la Paz desarrolló una metodología, denominada El Sirirí, para medir la calidad y eficacia de las instancias de participación y los ejercicios de planeación participativa en los que institucionalidad pública y ciudadanía se encuentran. Esta metodología dispone una batería de 28 indicadores que permiten valorar asuntos como el diseño del ejercicio, el involucramiento de actores relevantes, el uso de recursos, la independencia, transparencia, efectividad, legitimidad, sostenibilidad y la perspectiva de cumplimiento de los pactos allí concertados<sup>45</sup>.

A partir de la aplicación de esta metodología, la FIP encontró que, en relación con la calidad de la participación, el esquema de implementación por grupos de veredas y con equipos locales está en sintonía con el contexto y ha sido un acierto en términos de convocatoria, representatividad y asistencia; sin embargo, aunque se cuenta con un diseño metodológico claro, que se llevó a la práctica, su capacidad para obtener insumos concretos ha sido baja. En relación con la eficacia de los PDET como espacio de participación, la FIP señala que hay interlocución, aunque falta más inclusión y la deliberación es muy baja. Por otro lado, hay demasiado hermetismo, lo cual aumenta el riesgo de cumplir lo formal sin transformar el territorio<sup>46</sup>.



45. Fundación Ideas para la Paz [2018] Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: cambiar el rumbo para evitar el naufragio. Balance bajo la metodología de observación y medición "El Siriri". p. 18.

46. Ibid., pp. 20 – 25

## Resultados

El Decreto 893 fue expedido el 28 de mayo de 2017. Más de un año después, los PDET se encuentran en el siguiente estado (Cuadro 3):

### CUADRO 3 – RESULTADOS LOGRADOS HASTA AHORA POR LOS PDET

FASE	PDET	N.º DE MUNICIPIOS
Subregional	Chocó, Arauca, Sur de Tolima, Sur de Córdoba, Sur de Bolívar, Catatumbo, Putumayo, Urabá Antioqueño y Montes de María	73
Municipal	Alto Patía - Norte del Cauca, Pacífico y frontera nariñense, Sierra Nevada - Perijá, Cuenca del Caguán y Piedemonte caquetense, Bajo Cauca y	97

Fuente: "La implementación de los PDET amenaza con quedarse en letra muerta", El Tiempo, 1 de octubre de 2018. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/datos/retrasos-en-la-implementacion-de-los-pdet-de-los-acuerdos-de-paz-274764>, consultado en octubre de 2018.

Los PATR deberán concretarse en unos Acuerdos de Inversión que determinarán la probabilidad de realización y los tiempos de ejecución. No se encontró información acerca del tipo de propuestas que quedaron contenidas en cada uno de los ocho pilares ni de los criterios y mecanismos de agregación de las iniciativas desde los núcleos veredales hasta los espacios subregionales.

Como ejercicio inédito de planeación participativa, los PDET promovieron dinámicas importantes en relación con las reflexiones sobre el territorio, lo cual se refleja en que a marzo de 2018 más de 50.000 personas se habían involucrado en la fase veredal. Sin embargo, los resultados en materia de transformación regional aún están lejos. Para que se vuelvan realidad es necesario terminar su formulación en los lugares en los que está pendiente, definir los mecanismos a través de los

47. "La Paz avanza en los territorios con obras PIC, 50/51 y rutas PDET" Disponible en: [https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/la\\_paz\\_avanza\\_en\\_los\\_territorios\\_con\\_obra\\_pic\\_5051\\_y\\_rutas\\_pdet](https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/la_paz_avanza_en_los_territorios_con_obra_pic_5051_y_rutas_pdet), consultado en octubre de 2018..

mecanismos tradicionales y la intervención participativa de cuales se articularán con los planes municipales, departamentales y nacional de desarrollo, al igual que sus fuentes de financiamiento. Estos retos cobran aún más importancia en un contexto de cambio de prioridades y de enfoques como el que significa el cambio de gobierno nacional.

Los PDET lograron promover amplios espacios de participación dentro de los cuales no se avanzó significativamente en procesos de deliberación. Esto significa que se avanzó en el posicionamiento de agendas, pero no necesariamente en la construcción de visiones conjuntas de desarrollo. En esa medida, es necesario mantener estas dinámicas y relacionarlas con los demás dispositivos de planeación del territorio (planes municipales y departamentales, planes y esquemas de ordenamiento territorial, entre otros), de manera que la participación en la planeación se construya con menos procedimientos y más encuentros y escenarios de deliberación.



# 4 LEY ESTATUTARIA DE GARANTÍAS Y PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y OTRAS ACTIVIDADES QUE PUEDEN REALIZAR LAS ORGANIZACIONES Y MOVIMIENTOS SOCIALES



## *Las tareas participativas en el punto 2 del Acuerdo*

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera plantea en el punto 2, "Participación Política, Apertura democrática para construir la Paz", la ampliación de la democracia con mayor participación ciudadana en los escenarios públicos, la creación y el fortalecimiento de las organizaciones y los movimientos sociales, la oferta de garantías para la movilización y la protesta social, y la construcción de una cultura de la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización.

En esa perspectiva, el Acuerdo definió en el punto 2.2.1 cuatro tareas: en primer lugar, la creación de un espacio nacional con la participación de voceros de organizaciones y movimientos sociales para desarrollar un proceso de consulta que permitiera construir los lineamientos para la formulación de un proyecto de Ley de Garantías y promoción de la participación ciudadana y de otras actividades que puedan

puedan desarrollar las organizaciones y movimientos sociales<sup>48</sup>. La creación y el funcionamiento de ese espacio fueron encargados al Consejo Nacional de Participación con el apoyo de Viva la Ciudadanía, Cinep y Foro Nacional por Colombia<sup>49</sup>. Según el Acuerdo, debería ser convocado dentro de los sesenta días posteriores a la firma de este último, es decir, hasta fines de enero de 2017<sup>50</sup>. El espacio debería ser amplio en su composición, de manera que pudieran participar todos los sectores sociales, religiosos, gremiales, de sectores poblacionales y miembros de instancias de participación ciudadana.

En segundo lugar, se dispuso la creación de la Comisión de Diálogo conformada por voceras y voceros del espacio nacional, seleccionados de manera democrática, que tendría las facultades de revisar, complementar y enriquecer el documento de lineamientos con propuestas adicionales a las definidas en el espacio nacional<sup>51</sup>. Con base en estos insumos y en un período determinado por el Acuerdo (sesenta días después de la finalización del trabajo de la Comisión), el gobierno debería presentar el proyecto de ley al Congreso de la República para su aprobación<sup>52</sup>.

Una tercera tarea, incluida en el punto 2.2.2. del Acuerdo, sobre movilización y protesta social, es la creación de una comisión especial, análoga a la de diálogo, para elaborar las medidas y ajustes normativos en esa materia<sup>53</sup>. Esta comisión estaría conformada por voceras y voceros del espacio nacional, de la comisión de diálogo y representantes de otros sectores. En principio, su objeto de trabajo sería la formulación de ajustes normativos sobre el tema de movilización y protesta<sup>54</sup>.

Estas dos Comisiones, concebidas como espacios de iniciativa y concertación, tenían la tarea de revisar y enriquecer el documento de lineamientos mediante propuestas que, a juicio de cada una de ellas, no hubieran sido discutidas en el espacio nacional y merecieran ser tenidas en cuenta en la



48. "El Gobierno Nacional elaborará un proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales, sobre la base de los siguientes lineamientos que serán discutidos en un espacio de carácter nacional, que contará con la participación de voceros y voceras de las organizaciones y movimientos sociales más representativos" (p. 42).

49. Dice el Acuerdo: "Solicitar al Consejo Nacional de Participación, con el apoyo de Foro por Colombia, Viva la Ciudadanía y el CINEP que organice el espacio de participación de carácter nacional de que trata el punto 2.2.1" (p. 44).

50. (...) El Espacio de carácter nacional se convocará y realizará dentro de los 60 días siguientes a la firma del Acuerdo Final" (p. 44).

51. "El Gobierno Nacional considerará y evaluará la viabilidad de propuestas de garantías adicionales que surjan en el marco de ese espacio de participación de carácter nacional, en una Comisión de Diálogo con voceros y voceras de las organizaciones y movimientos sociales más representativos, escogidos a través de un mecanismo definido por los organizadores y organizadoras. El mecanismo deberá ser participativo y garantizar una representación pluralista y equilibrada en la Comisión." (p. 44).

52. En desarrollo de lo establecido en el punto 2.2.1, dentro de los 60 días siguientes a que la Comisión de Diálogo haya concluido su trabajo, el Gobierno, sobre la base de las conclusiones que surjan del Espacio de carácter Nacional presentará el proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales" (9. 44).

53. Con el objetivo de garantizar el pleno ejercicio de estos derechos, el Gobierno definirá las medidas y ajustes normativos necesarios con base en los criterios que abajo se enuncian, y los demás que se acuerden en el marco de una comisión especial, análoga en sus funciones a la dispuesta en el 2.2.1., que contará además con la participación de voceros y voceras de la Comisión de Diálogo y representantes de otros sectores interesados. En el marco de la comisión especial se discutirán los insumos que provengan del espacio de participación nacional del que se trata en el punto anterior y los que propongan los otros sectores" (p. 45).

54. La ley 1801 de 2016 incluye en uno de sus capítulos algunos artículos que regulan la movilización y la protesta social.

elaboración del proyecto de Ley de Garantías y de los ajustes a la reglamentación vigente sobre movilización y protesta social<sup>55</sup>.

Por último, en el punto 2.2.2., en el marco de la política pública de fortalecimiento, promoción y garantías de la participación de las organizaciones y movimientos sociales, se asigna al gobierno la obligación de fortalecer y ampliar las instancias de participación ciudadana existentes, en la perspectiva de garantizar la interlocución y construcción de agendas en los diferentes territorios con el propósito de atender, de manera temprana, las peticiones y propuestas de los diferentes sectores y organizaciones sociales<sup>56</sup>.

La entidad del gobierno nacional responsable de la realización de estas cuatro tareas fue el Ministerio del Interior, siendo los principales productos, de un lado, el proyecto de Ley Estatutaria de garantías y promoción de la participación ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales, y, de otro, la modificación y los ajustes a la normativa que regula la movilización y la protesta social.

## LA EJECUCIÓN DE LAS TAREAS

### El espacio nacional

En junio de 2016, miembros de la delegación del Gobierno Nacional en la Mesa de Negociaciones de La Habana solicitaron a Foro Nacional por Colombia, Viva la Ciudadanía y CINEP que apoyaran al Consejo Nacional de Participación en el diseño y puesta en marcha del espacio nacional, solicitud que fue acogida por las tres entidades. Posteriormente, presentaron a la Mesa de negociación de La Habana una propuesta sobre el carácter y el alcance del espacio nacional y sobre la metodología que sería utilizada para la construcción de los lineamientos solicitados. La propuesta incluía el cronograma y los costos asociados a su realización. En ese momento el Acuerdo no había sido firmado por las partes, por lo que la Mesa de La Habana se limitó a escuchar el planteamiento de las tres entidades y a señalar que se pronunciarían en el momento adecuado.

Dicho pronunciamiento se hizo a comienzos de marzo de 2017 desde la CSIVI (Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final) en una sesión en la que se solicitó a las tres entidades y al Consejo

55. Como se verá luego, las entidades que organizaron el espacio nacional decidieron que este trabajaría no solamente sobre el punto 2.2.1 sino también sobre el punto 2.2.2.

56. "El Gobierno en el marco de la Política pública de fortalecimiento, promoción y garantías de la participación de las organizaciones y movimientos sociales fortalecerá y ampliará las instancias de participación ciudadana para la interlocución y la construcción de agendas de trabajo locales, municipales, departamentales y nacionales, según el caso, que permitan la atención temprana de las peticiones y propuestas de los diferentes sectores y organizaciones sociales." (p.45).

Nacional de Participación que pusieran en marcha el espacio nacional y presentaran resultados a finales de ese mismo mes. Las cuatro entidades comenzaron a trabajar a marchas forzadas y con serias restricciones desde el punto de vista presupuestal, pues el gobierno no contaba con los recursos inicialmente presupuestados<sup>57</sup>.

Una decisión importante de alcance del espacio nacional fue la que tomaron las tres organizaciones y el Consejo Nacional de Participación en el sentido de que la consulta abarcaría por igual los puntos 2.2.1 y 2.2.2 del Acuerdo, de manera que los lineamientos contemplaran no solamente garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales a través de espacios institucionales, sino también las relacionadas con la movilización y la protesta social. La razón fue el entendimiento de que ambas modalidades son constitutivas de la acción participativa y, en consecuencia, las garantías aplican por igual a una y otra.

La deliberación participativa para la formulación de los lineamientos de la Ley de Garantías se llevó a cabo a través de 6 foros regionales y 1 foro nacional, en los que participaron presencialmente 2.209 personas en representación de 25 sectores y los 32 departamentos del país cuadro 4). De igual forma, participaron 269 personas planteando sus propuestas en línea. Del total de participantes, el 45.9% fueron mujeres.

Como producto de este proceso participativo de cobertura nacional fueron entregados al Consejo Nacional de Participación dos documentos, uno que contiene las propuestas de lineamientos de garantías para la participación y otro con la síntesis de las deliberaciones realizadas en las mesas de trabajo en torno a las propuestas formuladas por los voceros y las voceras de las regiones. El Consejo Nacional de Participación, una vez analizado el documento, lo entregó al Gobierno Nacional para que iniciara la tarea de formulación del proyecto de Ley.

El documento de lineamientos de la Ley de garantías estableció los principios, los derechos, las garantías y los instrumentos para el ejercicio de la participación ciudadana, la movilización y la protesta social por parte de las organizaciones y movimientos sociales. Las garantías propuestas fueron el producto de la deliberación amplia que se produjo en los diversos eventos públicos desarrollados, así como de la experticia y el conocimiento de las entidades promotoras del espacio nacional. En concreto, fueron propuestos seis tipos de garantías para el ejercicio de la participación, que se enumeran a continuación:

57. Las tres organizaciones debieron buscar recursos de la Cooperación Internacional para complementar lo que el Gobierno tenía disponible, que no llegaba a ser el 60% de los presupuestados.

## CUADRO 4 -

PARTICIPANTES EN FOROS PARA LA CONSTRUCCIÓN  
DE LINEAMIENTOS DE LA LEY DE GARANTÍAS PARA  
LA PARTICIPACIÓN DE ORGANIZACIONES Y  
MOVIMIENTOS SOCIALES, 2017

ESPACIO	LUGAR	DEPARTAMENTOS	PARTICIPANTES	MUJERES	HOMBRES	ORGANIZACIONES
Foro Regional Pacífico	Cali	Valle, Cauca, Nariño y Chocó	245	102	143	156
Foro Regional Sur	Neiva	Huila, Caquetá, Putumayo y Tolima	185	89	96	138
Foro Regional Oriente	Barrancabermeja	Norte de Santander y Santander; Sur de Bolívar y sur del César; Magdalena Medio.	356	131	225	189
Foro Regional Caribe	Barranquilla	Atlántico, Cesar, Guajira, Magdalena, Bolívar, Sucre, Córdoba y San Andrés	263	115	148	148
Foro Regional Eje Cafetero y Antioquia	Medellín	Antioquia, Caldas, Quindío y Risaralda	216	115	101	131
Foro Regional Centro Oriente y Amazonía	Bogotá	Casanare, Meta, Guaviare, Amazonas, Vichada, Vaupés, Guainía, Arauca, Meta, Boyacá, Cundinamarca, Bogotá,	237	102	135	142
<b>TOTAL FOROS REGIONALES</b>			1502	604	848	904
Foro Nacional	Bogotá	Colombia	707	338	369	373
Consulta en Línea	Web	www.participando.co	269	145	124	264
<b>TOTAL ESPACIOS NACIONALES</b>			2478	1137	1341	1541

Fuente: CINEP, Viva la Ciudadanía y Foro Nacional por Colombia (2017). Documento de lineamientos para una ley estatutaria de garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales y para la movilización y la protesta social. Bogotá.

**1. Derechos y garantías de reconocimiento y respeto de la autonomía.** Estas garantías apuntan al reconocimiento de las organizaciones y movimientos sociales como sujetos autónomos, interlocutores legítimos y legales del Estado, representantes de intereses, con derecho a participar y a ejercer acciones de protesta y movilización social y con reconocimiento de su trabajo.

**2. Derechos y garantías de acceso. Aluden al acceso a los espacios de participación ciudadana,** a la información pública, a los medios de comunicación públicos y privados; a los mecanismos de alternancia, la eliminación de barreras para la participación y el derecho a la asociación.

**3. Derechos y garantías para el fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales.** Son los derechos de las organizaciones y movimientos sociales a registrarse oficialmente, a recibir apoyo para su fortalecimiento y a empoderarse en el marco de las medidas de reparación colectiva.

**4. Derechos y garantía de protección.** Se refiere a las garantías de las organizaciones y movimientos sociales relacionadas con el buen nombre de los y las líderes, el ejercicio de la huelga; la seguridad individual y colectiva; el derecho a la réplica y rectificación; el conocimiento, la actualización y la rectificación de la información que autoridades y particulares tengan sobre las organizaciones y movimientos sociales (Habeas Data); la protección contra actos de discriminación e injerencia que afecten la libertad de asociación u obstaculicen el ejercicio de los derechos a la participación, la movilización y protesta.

**5. Derechos y garantías de promoción de las organizaciones y movimientos sociales.** Estas buscan el fomento, la conformación y el desarrollo de las organizaciones y los movimientos sociales, y que sean reconocidos y promovidos públicamente como actores fundamentales de la democracia y la construcción de paz, reconciliación y convivencia.

**6. Derechos y garantías para ampliar la incidencia de las organizaciones y movimientos sociales.** Esta categoría se refiere a los derechos de las organizaciones y movimientos sociales a que sus propuestas presentadas en instancias de participación sean valoradas y respondidas por las autoridades; a que se establezcan espacios y agendas permanentes de diálogo social; a exigir seguimiento y cumplimiento de los compromisos, a ser consultados sobre los asuntos que los afectan y conciernen; a postular candidatos y candidatas para la conformación del poder local; a activar los mecanismos de participación ciudadana en el nivel municipal; a participar en el ciclo de proyectos y en ejercicios de presupuestación participativa; a ejercer la veeduría social; a

que las instancias y las iniciativas sociales y autónomas de planeación del desarrollo sean reconocidas y formen parte de los diferentes procesos de planeación institucionales; a participar en la formulación, seguimiento y evaluación de la implementación del Acuerdo Final; y a participar en las instituciones educativas.

En suma, esta tarea participativa se cumplió y los productos fueron logrados según lo estipulado en el Acuerdo Final, aunque no sobra señalar dos circunstancias que limitaron su realización: de un lado, el muy corto tiempo disponible para la operación del espacio nacional, habida cuenta de la complejidad de la tarea en términos de la convocatoria, la organización logística, la sistematización de las deliberaciones y la elaboración del documento final de lineamientos. De otro, los escasos recursos de los que dispusieron los responsables de organizar el espacio nacional, en particular los aportados por el gobierno nacional, muy inferiores a lo que había sido presupuestado en julio de 2016. La cooperación internacional fue, en ese sentido, un apoyo clave que permitió la ejecución de la tarea.

## La Comisión de Diálogo, la Comisión Análoga y el proyecto de ley

El Gobierno cumplió con la creación de las dos Comisiones. La distinción entre una y otra provino más del texto del Acuerdo Final que de la manera como el proceso se desenvolvió en la realidad. En tanto los organizadores del espacio decidieron que la consulta en el espacio nacional se referiría tanto al punto 2.2.1 como al 2.2.2, la existencia de las dos comisiones no se justificaba del todo, pues la tarea de una y otra sería, en últimas, la misma.

La Comisión de Diálogo fue elegida por delegados de las organizaciones sociales que participaron en el espacio nacional. Aunque el diseño inicial propuesto por el Consejo Nacional de Participación era el de una Comisión Mixta integrada por representantes del Consejo y de los Asistentes al foro nacional programado como cierre del espacio nacional, los asistentes a este último decidieron que cada Comisión que operó en el Foro elegiría un representante. Así, fueron elegidos 24 representantes de ONG, organizaciones de campesinos, mujeres, discapacidad, víctimas, afros, raizales, estudiantes; comunidades de fe e iglesias; organizaciones y movimientos políticos, entre otros, a los que se sumaron varios miembros del Consejo Nacional de Participación. La Comisión Nacional de Diálogo tomó la decisión de asumir las funciones de la Comisión Especial Análoga, por las razones ya señaladas.

Esta comisión estudió el documento de lineamientos, previa presentación de este último por parte del CINEP, Viva la Ciudadanía y Foro Nacional por Colombia en un taller organizado por el Ministerio del Interior, y decidió presentar el 20 de abril de 2017 al gobierno nacional el "Documento de lineamientos para la ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y la protesta social y otras modificaciones normativas", el cual contenía más de 100 artículos, incluyendo los referidos a movilización y protesta social. Además, la Comisión se declaró permanente (a pesar de que el Acuerdo Final la concibió como transitoria, con tareas específicas) con la intención de convertirse en interlocutora del Gobierno nacional, por lo menos durante el trámite de la ley y su aprobación.

Paralelamente, el Ministerio del Interior inició la labor de formulación de un articulado de la mencionada Ley. Esta formulación contó con la interlocución de algunas ONG que entregaron comentarios y propuestas para alimentar el articulado. Una vez redactado este último, el Ministerio del Interior se encargó de darlo a conocer y construir consensos entre distintas entidades del gobierno nacional. Ese proceso, que según testimonio de los protagonistas no fue fácil<sup>58</sup>, sobre todo por la inclusión en el proyecto de artículos sobre el tema de movilización y protesta social, no solo demoró el proceso, sino que llevó a producir múltiples versiones hasta lograr un consenso en el seno del gobierno. Un dato interesante es que dicho proyecto tuvo alrededor de 38 versiones, hasta diciembre de 2017.

En un taller realizado en diciembre de 2017, organizado por el Ministerio del Interior, en el que participaron representantes de las tres organizaciones que lideraron el espacio nacional, de la Comisión de Diálogo, de organizaciones sociales y de gremios del sector privado, de asesores de la CSIVI – FARC y del Ministerio del Interior, fue analizada la última versión del articulado, ya consensuada en el interior del Gobierno Nacional. Los asistentes hicieron nuevas recomendaciones para mejorar el articulado y diseñaron una estrategia para su difusión pública, en la mira de obtener un respaldo social que aligerara la presentación del proyecto de ley al Congreso y su aprobación final. El Ministerio quedó de convocar una nueva reunión en enero-febrero de 2018 para concertar la estrategia de presentación del proyecto, a sabiendas de que no había podido entrar en el fast track, pero esa reunión nunca fue convocada, lo que prácticamente generó una brecha de comunicación entre el Gobierno, la Comisión de Diálogo y las organizaciones de la sociedad civil.

:

El gobierno presentó su propuesta a estudio de la CSIVI como paso previo a su presentación en el Congreso de la República.

58. Entrevista y conversaciones sostenidas con el Director de Participación del Ministerio del Interior.

Desafortunadamente, no pudo lograrse el consenso necesario entre el gobierno y la CSIVI, lo que hasta la fecha ha impedido su radicación en el Congreso. El resultado final, bastante preocupante, es que hoy el país no cuenta con la ley de garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales y para la movilización y la protesta pacífica, elemento central del punto 2 del Acuerdo Final. Se cumplió el proceso, pero no ha sido posible lograr el producto final.

Desde el punto de vista de la ciudadanía y de las organizaciones que participaron en este proceso se perdió una posibilidad importante para asegurar por vía legislativa las garantías para la participación de las organizaciones y movimientos sociales, y para la movilización y la protesta social. Aunque el articulado no recogía todas las propuestas formuladas por quienes asistieron al espacio nacional, sí contenía elementos sustantivos que las organizaciones y movimientos sociales, el Consejo Nacional de Participación y la comisión de diálogo habían propuesto en el documento de lineamientos y en la propuesta de articulado presentada por la Comisión. Puede decirse que la intención de incluir las propuestas ciudadanas, o algunas de ellas, fue real, pero ello no se ha traducido en la aprobación de la ley planteada en el Acuerdo. Por ello, algunos miembros que participaron en el espacio nacional, así como la Comisión de Diálogo han manifestado su insatisfacción con los resultados obtenidos de ese proceso y plantean que ello ha deslegitimado de hecho el proceso de construcción participativa del proyecto de ley.

Pero más allá de esa insatisfacción, a todas luces justificada, es dable indicar que el país perdió una ocasión de oro para establecer reglas de juego que promuevan la participación de la ciudadanía, de las organizaciones y movimientos sociales y garanticen el derecho a la movilización y la protesta social<sup>59</sup> en el escenario de la construcción de paz.

## ¿En qué va el proceso y cuáles son los avances?

Como se indicó anteriormente, las tareas consignadas en los puntos 2.2.1 y 2.2.2 del Acuerdo fueron realizadas en lo referido a la instauración del espacio nacional y a la creación y funcionamiento de la Comisión Nacional de Diálogo y la Comisión Especial. De igual forma, se surtió un proceso de construcción participativa del proyecto de Ley de Garantías. No obstante, no se logró cumplir el propósito de aprobar la

59. Sobre el tema de movilización y protesta, el informe del Instituto Kroc señala, aludiendo a la reunión convocada por el Ministerio del Interior en diciembre de 2017, lo siguiente: "En diciembre de 2017 el Gobierno convocó a diferentes actores y sectores con el propósito de socializar la propuesta de ley. En este encuentro, había representación de sectores empresariales (sector minero energético) y del Gobierno por el interés en el tema de movilización y la protesta. Aunque se llegó al consenso de incluir ambos temas (participación y movilización y protesta social) en un solo proyecto de ley estatutaria, el tema de movilización y protesta social no se incluyó de manera sustantiva" (KROC Institute, 2018, págs.77 y 78).

Ley de garantías, incluidas las relativas a la movilización y la protesta social. En otras palabras, las tareas fueron cumplidas en la medida en que se crearon los espacios definidos por el Acuerdo. Sin embargo, el producto final no se cumplió debido a que el proyecto de Ley Estatutaria no se presentó en la fast track, ni siquiera en las sesiones ordinarias del Congreso.

En cuanto al fortalecimiento y ampliación de las instancias de participación en el marco de la política pública de promoción y garantías de participación de las organizaciones y movimientos sociales, no se ha realizado ninguna acción hasta la fecha. De hecho, no ha sido formulada la política en mención; y, al no existir la Ley Estatutaria de garantías, no se cuenta con una normatividad específica sobre la materia. Hay que advertir, sin embargo, especialmente en lo que respecta a la movilización y la protesta social, que el Ministerio del Interior, a través de la Resolución 1190 del 2 de agosto de 2018, expidió el "Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición, y a la participación, inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica".

Desde el año 2016, el Ministerio del Interior, con la participación de organizaciones sociales defensoras de derechos humanos, diferentes gremios, la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la MAPP-OEA, creó un espacio en el que mediante el diálogo y la deliberación se fue consensuando este protocolo. Un primer borrador fue publicado en la página del Ministerio del Interior para obtener retroalimentación de la ciudadanía a través de propuestas y observaciones. Posteriormente fue modificado y expedido.

Como resultado de esta dinámica, fue elaborada una Guía Metodológica que tiene como propósito general establecer lineamientos, a la luz de la legislación vigente y la jurisprudencia aplicable, para la adopción de medidas pertinentes por parte de las autoridades del orden ejecutivo en coordinación con la policía nacional, dirigidas a respetar y garantizar la protesta pacífica como un ejercicio legítimo.

Plantea también la instauración de una mesa de seguimiento al respeto y garantía de la protesta pacífica y de los derechos de quienes no participan en ella en los diversos niveles territoriales con sus funciones y composición, dando lugar a la institucionalidad correspondiente y a representantes de organizaciones y movimientos sociales. El protocolo define además las funciones del Puesto de Mando Unificado (PMU) para la atención de escenarios en los cuales se llevan a cabo



acciones asociadas a la protesta pacífica. Esta es una instancia **temporal** de coordinación interinstitucional político-administrativa, conformada por representantes de entidades estatales de acuerdo a su ámbito territorial, cuya función es monitorear las protestas pacíficas e informar a la máxima autoridad ejecutiva con el propósito de articular las acciones de prevención, seguridad, respeto, gestión y atención de las situaciones que se presenten en el ejercicio del derecho a la protesta pacífica.

Si bien este protocolo es un avance importante al ofrecer herramientas relacionadas con la movilización y la protesta, su alcance no parece garantizar completamente el espíritu expresado en la jurisprudencia internacional, en la Carta Constitucional, en las disposiciones emanadas de la Corte Constitucional y en los planteamientos consignados en el Acuerdo Final. Por ello, la Ley Estatutaria de Garantías se revela como una norma fundamental y necesaria para responder estos requerimientos. Este es un mensaje de urgencia para el gobierno nacional y el Congreso de la República para dar vía libre a dicha ley.

Un asunto clave es garantizar la inclusión de las iniciativas ciudadanas en el proyecto de Ley. Esa es una preocupación enorme que tienen las organizaciones y los movimientos sociales, sobre todo teniendo en cuenta que ha pasado más de un año desde que fueron construidos los lineamientos y su correspondiente articulado. Además, los sucesos ocurridos en diversos territorios del país en relación con el asesinato de líderes y lideresas sociales y los riesgos que están afrontando dirigentes sociales y políticos en varias regiones del país en ejercicio de sus derechos dan cuenta de las escasas garantías que tienen para adelantar su labor y ejercer su derecho a la participación ciudadana y al desarrollo de acciones colectivas por fuera de los cauces institucionales, las cuales se han multiplicado en el país como expresión de la necesidad de espacios de interlocución con el Estado y, especialmente, de garantías suficientes para el ejercicio de la participación, derecho consagrado constitucionalmente que no puede ser estigmatizado ni criminalizado.

De otro lado, los discursos de odio, de intolerancia y de no respeto a las ideas ajenas que han venido cobrando vigencia en el escenario político, social y cultural no contribuyen para nada a la construcción de un clima de reconciliación, paz y convivencia que requiere el país para cimentar la paz duradera con la participación activa de la ciudadanía.

Por último, las afirmaciones recientes del Ministro de Defensa en el sentido de que, de un lado, las expresiones de protesta deberían representar los intereses de todas y todos los colombianos y no de una parte de la ciudadanía, y que debería ser ordenada; y, de otro, que las protestas son financiadas

por grupos armados ilegales que existen en el país no sólo están criminalizando la protesta sino que la desconocen como derecho que tienen los(as) ciudadanos(as) a expresar demandas, inconformidades, desacuerdos, propuestas e iniciativas y para construir puentes y diálogos con diversos actores, incluidas las autoridades públicas.

En ese horizonte, es necesario que el actual gobierno nacional agilice el procedimiento para la presentación en el corto plazo del proyecto de Ley Estatutaria en el Congreso y que sea aprobada a más tardar a mediados del próximo año. El proyecto -insistimos- exige incorporar las propuestas de la ciudadanía y respetar los lineamientos constitucionales en la materia. Esta Ley es fundamental para el fortalecimiento de la democracia colombiana y para incidir en la implementación de otros temas del Acuerdo relacionados con la participación ciudadana.



# CONSEJO NACIONAL Y CONSEJOS TERRITORIALES DE PAZ, RECONCILIACIÓN Y CONVIVENCIA: PARTICIPACIÓN PARA LA PAZ

## Introducción

El Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, y los consejos territoriales de paz son los espacios propicios para acoger y canalizar la participación ciudadana relacionada con la construcción de paz a nivel local y nacional. Por ello sus funciones tienen que ver, entre otras, con el diseño y la ejecución de una política pública de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización; el diseño y la ejecución de campañas de divulgación masiva de una cultura de paz, reconciliación, pluralismo y debate libre de ideas en desarrollo de la democracia; y la formulación de los PDET como instrumentos de reconciliación y convivencia en los territorios. A la fecha se han logrado avances como la construcción de los lineamientos de la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización y con la activación de la discusión sobre reconciliación y convivencia en el marco de la implementación del Acuerdo Final; sin embargo, es necesario continuar avanzando en acciones de visibilización del importante papel que deben desempeñar la reconciliación, la convivencia y la no estigmatización en todas las políticas públicas, en especial en el plan de desarrollo del gobierno actual. Se resalta la falta de información oficial acerca del número de consejos territoriales de paz, reconciliación y convivencia conformados y sobre su funcionamiento.

Como lo señala la literatura disponible en análisis comparado<sup>60</sup>, en los casos donde ha habido una participación de la sociedad civil en las negociaciones de paz, los resultados tienden a ser mejores que cuando esta no participa. Los procesos son más exitosos cuando abarcan las raíces del conflicto, cuando participan grupos de mujeres, organizaciones de derechos humanos y organizaciones religiosas y cuando participan grupos de la sociedad civil junto con los partidos políticos<sup>61</sup>. Obsérvese que no hay referencias a participación de las víctimas.

Con distinta intensidad, los esfuerzos de terminación negociada del conflicto armado interno han contado con propuestas para la participación de la sociedad colombiana en la negociación misma y por supuesto en el proceso de transformación e implementación que se deriva de un acuerdo de paz, siendo tal vez lo más destacado, la insistencia permanente del ELN en lo que en distintos momentos ha sido conocido con el rótulo de "Dialogo Nacional" como mecanismo de participación de sociedad civil y, en el caso de las negociaciones con las FARC, las Audiencias del Caguán y las delegaciones de las víctimas, mujeres y etnias en los recientes Diálogos de la Habana.

También ha habido intentos y normas diversas, cuya mejor expresión se encuentra en la ley 418 de 1997, para limitar, regular o impedir cualquier esfuerzo de autoridades locales y regionales, de iglesias o de organizaciones de sociedad civil en acercamientos con la insurgencia, ya sea de carácter humanitario o de negociación, como cuando se propusieron los llamados "diálogos regionales". Esto no ha sido óbice para que en diversos territorios y en distintos momentos, con autorización del gobierno nacional expresa, reservada o sin ella, la Iglesia Católica, autoridades locales y autoridades indígenas y afro, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil, p.e Colombianos y Colombianas por la Paz, que tanto hicieron por la liberación de secuestrados por las FARC-EP, y aun particulares como Jaime Garzón, hayan desarrollado contactos diversos y aún acuerdos con las guerrillas por razones humanitarias.

Sin embargo, no se encuentra que haya sido una práctica común la creación de una arquitectura institucional de participación para la paz de carácter permanente o semipermanente, como lo ha sido el hoy Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia.



60. Bouvier, Virginia, ¿Se hace camino al andar? Reflexiones sobre los mitos, retos y oportunidades para la transformación del conflicto colombiano. Barcelona, 2014.

61. Madariaga Antonio, La Paz y las agendas, Viva la Ciudadanía, 2014.

## Los antecedentes

A finales de la década del 90 del siglo pasado y en directa relación con los contactos y conversaciones desarrolladas entre el gobierno colombiano y el ELN, se aprobó en el Congreso de la República la ley 434 de 1998, orientada hacia una política de paz de Estado, que en su artículo primero la definía así: "La política de paz es una política de Estado, permanente y participativa. En su estructuración deben colaborar en forma coordinada y armónica todos los órganos del Estado, y las formas de organización, acción y expresión de la sociedad civil, de tal manera que trascienda los períodos gubernamentales y que exprese la complejidad nacional. Cada gobierno propenderá por hacer cumplir los fines, fundamentos y responsabilidad del Estado en materia de paz"<sup>62</sup>. Esta ley creó en su artículo tercero el Consejo Nacional de Paz.

El Consejo Nacional de Paz está definido en la ley 434 como "órgano asesor y consultivo del Gobierno Nacional. Su misión será propender por el logro y mantenimiento de la paz, y facilitar la colaboración armónica de las entidades y órganos del Estado, otorgando prioridad a las alternativas políticas de negociación del conflicto armado interno, en orden a alcanzar relaciones sociales que aseguren una paz integral permanente. PARAGRAFO. Si existiere conflicto armado interno, podrán igualmente participar los actores armados irregulares, siempre y cuando, a juicio del Consejo, hayan manifestado su voluntad expresa de participar en un proceso de paz"<sup>63</sup>.

Esta definición del Consejo daba un amplísimo rango de acción, lo que se complementaba con la disposición contenida en el artículo 8 de la misma ley, que permitía al presidente delegar en el Comité Nacional de Paz funciones contenidas a su vez en la ley 104 de 1993, posteriormente derogada por la mencionada ley 418, orientadas a: "a) Realizar actos tendientes a entablar las conversaciones y diálogos con grupos guerrilleros; b) Adelantar diálogos y firmar acuerdos con los voceros o miembros representantes de los grupos guerrilleros tendientes a su desmovilización militar y a su reincorporación a la vida civil; c) Adelantar diálogos y firmar acuerdos con los voceros o miembros representantes de los grupos guerrilleros, con el fin de promover la humanización del conflicto interno, el respeto de los derechos humanos o la disminución de la intensidad de las hostilidades"<sup>64</sup>.

El otro elemento que daba al Consejo una particular connotación como estructurante de la política de paz de

62, <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/construcion-paz/consejo-nacional-de-paz>

63, Ibid.

64, [http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0104\\_1993.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0104_1993.html)

Estado tenía que ver con su composición. Se trataba en principio de una composición en la que la representación de sociedad civil era minoritaria con respecto a la institucional, en tanto contemplaba representación del presidente, de ministros, alcaldes, gobernadores, congresistas, concejales, diputados, y órganos de control del Estado. En lo que hace a la sociedad civil, tenía con sus limitaciones y alcances representación de sus actores en ese momento más relevantes.

Como puede advertirse, ese diseño, en caso de desarrollarse a cabalidad, convertía al CNP en un muy poderoso instrumento de participación e incidencia de la sociedad civil en la política de paz de Estado y en la realización de negociaciones con las guerrillas y posterior implementación de los acuerdos a los que se llegare. Sin embargo, algo va del dicho al hecho, y la realidad es que hasta antes de la firma del Acuerdo Final con las FARC-EP y la modificación surgida en cumplimiento del Decreto 885 de 2017, la vida del CNP transcurrió entre tumbos, como lo dice la Fundación Ideas para la Paz: "La convocatoria del Consejo Nacional de Paz ha dependido del interés de los gobernantes de turno. Ha sido la presión de organizaciones de la sociedad civil la que ha obligado a la institucionalidad a convocarlo. Así lo hizo Ricardo Esquivia, un pastor menonita que emprendió una batalla jurídica contra el gobierno de Álvaro Uribe (2003), o la representante a la Cámara por el Polo Alternativo, Alba Luz Pinilla, quién interpuso una acción de cumplimiento ante el gobierno de Juan Manuel Santos (2012)".

De hecho, si bien la ley obligaba a sesionar al CNP 6 veces al año, durante 17 años, es decir hasta 2015, solo sesionó 20 veces de las 102 que debió haber sesionado, y fue considerado por algunos gobiernos como un mal necesario o como un adorno al ejercicio presidencial de la paz, lo que es congruente con la inexistencia, durante ese periodo y en buena parte aun ahora, de una política de paz de Estado.

El desarrollo de las negociaciones de la Habana con las FARC-EP dio nueva vida al Consejo Nacional de Paz, otra vez de manos de la acción de sectores de sociedad civil que revivieron el Comité de Impulso. En octubre de 2014 se reinstaló el Consejo Nacional de Paz y a través de una modificación del Reglamento del CNP, acordada con el presidente Santos, se inició un proceso que llevó en 2015 a que el Consejo Nacional de Paz pasara de 60 a 98 integrantes y de 17 a 38 sectores sociales con plena participación, al tiempo que se organizaron comisiones permanentes y auto convocadas de trabajo, en directa relación con los acuerdos

65, <http://www.ideaspaz.org/especiales/consejos-paz/consejo-nacional.html>.

de La Habana: de pedagogía, educación y cultura de paz; de implementación de los acuerdos con enfoque territorial; y de veeduría y garantías de no repetición. También se eligió al Comité Nacional de Paz.

Si bien en esta etapa el CNP tuvo mayor actividad que en momentos anteriores, tal vez con la excepción del gobierno Samper, y el Comité Nacional operó de manera sostenida, se conservaron varios pecados originales: el primero de ellos, la potestad legal absoluta, no modificable por vía del reglamento, del presidente de la República y del Alto Comisionado de Paz para convocarlo. El segundo pecado, el control de los recursos por parte del gobierno, lo que finalmente le da una capacidad importante para incidir en la agenda, pero sobre todo para facilitar u obstaculizar la acción del Consejo y del Comité, en función de que fuera favorable a sus programas, acciones y necesidades políticas de momento; y, finalmente, la ausencia de un decidido compromiso del Estado y, en menor medida, de algunas de las organizaciones sociales con asiento en el Consejo para impulsar la conformación, activación o reactivación de los Consejos Territoriales de Paz, que dieran al Consejo el carácter de movimiento y no simplemente de órgano de representación.

## Los Consejos Territoriales de Paz

El trabajo ya reseñado de la Fundación Ideas para la Paz indica que desde 1998 hasta 2015 fueron creados 18 Consejos Departamentales de Paz, la mayoría (trece) en 1998, cuatro en 2001 y solo uno en 2004. De todos los creados a esa fecha solo seis estaban activos: Arauca, Quindío, Tolima, Huila, Cauca y Meta; cuatro se encontraban en proceso de reactivación: Atlántico, Bolívar, Cesar y Norte de Santander, y ocho estaban inactivos: Córdoba, Antioquia, Santander, Risaralda, Valle del Cauca, Nariño, Putumayo y Caquetá. Podemos decir que el panorama en 2015 a nivel departamental era francamente desalentador.

El panorama no era mucho mejor a nivel municipal. También según Ideas para la Paz, entre 1998 y 2015 177, o sea el 16,1% de los municipios del país en 21 departamentos, crearon Consejos de Paz de los cuales 41 están activos, 40 en proceso de activación o reactivación y 96 inactivos. Aparte de ellos 100 Municipios están en el proceso de creación normativa, pasando o por pasar proyecto de Acuerdo a sus Concejos municipales; 113 municipios estaban interesados en crearlos, en 7 municipios el Concejo rechazó su creación y 699 Municipios que no tienen Consejos manifestaron no poseer interés explícito en crearlos. En Meta, Guajira, Córdoba y Atlántico, que no tienen Consejos Departamentales de Paz, hay 12 Alcaldías en proceso de crearlos.

Como dato significativo, que demuestra que la existencia de Consejos se relaciona de manera directa con la posibilidad o no de ser útiles, más que con la formalidad de su creación, Boyacá fue en 2015 el departamento con más Consejos Municipales de Paz, pese a que no ha sido escenario privilegiado del conflicto armado, siendo creados muchos en 2012 para renovar el pacto de paz de 1990 entre clanes de esmeralderos y para tramitar de forma pacífica y participativa los conflictos en el occidente boyacense; mientras Cauca, uno de los departamentos más afectados por el conflicto armado con una gran organización y movilización social, fue en ese momento el segundo departamento con más Consejos de Paz en el país, la mayoría recientemente creados.

Los datos anteriores, además de hablar de su utilidad, como ya se mencionó, nos remiten a varios problemas. Uno de ellos, la escasa comprensión, tanto de autoridades e instituciones del Estado a nivel local y departamental como de organizaciones de sociedad civil, de la importancia y las posibilidades que ofrecían los Consejos, lo que se traduce en no impulsarlos o en la conformación formal de muchos de ellos, sin acompañamiento ni actividad posterior. Otro problema es la ninguna o muy poca actividad del Estado central para hacer pedagogía e impulso a su creación, lo que sumado a la intermitencia y falta de autonomía (presupuestal entre otras) del Consejo Nacional derivó en una escasa actividad de este en el impulso de los consejos a nivel territorial, amén de la poca importancia que la dimensión territorial ha tenido hasta las negociaciones de la Habana. Finalmente, y no menos importante, hay que mencionar que la existencia y competencia de espacios de participación en el nivel local, (más de 100 según el estudio de la Fundación Foro Nacional por Colombia)<sup>66</sup>, algunos con funciones traslapadas o afines (Comité de Justicia Transicional, Comité de Derechos Humanos y Consejo de Paz, por ejemplo), y la baja capacidad institucional -y, en otros casos, el desinterés- para gestionarlos, conspiraron contra la iniciativa.

## El Consejo Nacional y los Consejos Territoriales de Paz, Convivencia y Reconciliación: una nueva época

El Acuerdo Final definió en el punto 2.2.4, sobre garantías para la reconciliación, el compromiso del Gobierno Nacional de crear el Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia, con funciones de asesoría y acompañamiento al Ejecutivo en la puesta en marcha de mecanismos y acciones

<sup>66</sup>, Foro Nacional por Colombia, Arquitectura institucional para la implementación de los Acuerdos de la Habana en materia de participación ciudadana, Bogotá, 2015

para la convivencia y el respeto a la construcción de paz y la reconciliación. De igual forma, el punto 3.4.7.4.4 acordó la ejecución del Programa de Reconciliación, Convivencia y Prevención de la Estigmatización, el cual deberá ser desarrollado por el Consejo Nacional de Reconciliación y Convivencia.

En desarrollo del mandato del Acuerdo, la sociedad civil y el gobierno colombiano, con la anuencia de la CSIVI, discutieron y formularon un texto a partir del cual se expidió el decreto-ley 885 del 26 de mayo de 2017 que "dispone en sus artículos 1 - 6 unas modificaciones a la Ley 434 de 1998 para ampliar el alcance del Consejo Nacional de Paz, en términos de la política de reconciliación, paz, convivencia y no estigmatización, sus principios rectores, naturaleza, conformación, funcionamiento y funciones y de esta manera habilitar las herramientas necesarias para la implementación del Acuerdo Final"<sup>67</sup>.

Este decreto-ley contó con una intensa y razonada participación, tanto del anterior consejo como de un importante conjunto de organizaciones de la sociedad civil, la mayoría de ellas activadas alrededor de la defensa e implementación del Acuerdo Final, no todas representadas en el CNP. Al principio hubo algunas resistencias del Alto Comisionado de Paz de la época, pero fue finalmente tramitado de manera bastante cercana a las propuestas emanadas de la sociedad civil. El único punto crucial que contó con la oposición decidida del gobierno Santos y que representa una importante debilidad de los consejos, el Nacional y los Territoriales, es el referente a la falta de autonomía presupuestal. Las diferentes alternativas planteadas (subcuenta en Fondopaz, asignación en el presupuesto nacional y otras) fueron desechadas por el gobierno. Es una tarea pendiente en el próximo Plan de Desarrollo, por ejemplo, superar los obstáculos presupuestales que tienen los Consejos.

El decreto, al modificar la ley 434, creó una institucionalidad nueva y abrió posibilidades: la política de paz del Estado permanente y participativa de la que trataba la ley 434 lo es también de reconciliación, convivencia y no estigmatización, con lo que se da cumplimiento al Acuerdo, pero sobre todo abre espacio para una tarea más concreta del Consejo, tal como se describe en las funciones. En efecto, el decreto le da funciones al CNPRC como asesor y colaborador del Gobierno en:

- El diseño y ejecución de un programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización, con la participación de las entidades territoriales.

67 <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20885%20DEL%2026%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

- La promoción del respeto por la diferencia, la crítica y la oposición política.
- La promoción del respeto por la labor que realizan diferentes movimientos y organizaciones políticas y sociales en pro de la construcción de la paz y la reconciliación.
- La promoción del respeto por la labor que realizan las organizaciones sociales y de derechos humanos, en particular aquellas que fiscalizan la gestión del gobierno y las que se opongan a sus políticas.
- La promoción de la no estigmatización a grupos en condiciones de vulnerabilidad o discriminados, como las mujeres, los pueblos y comunidades étnicas, población LGBTI, los jóvenes, niños y niñas y adultos mayores, las personas en condición de discapacidad, las minorías políticas y las minorías religiosas.
- La puesta en marcha de programas de capacitación para funcionarios públicos y líderes de las organizaciones y movimientos sociales para garantizar la no estigmatización.
- El impulso de programas de formación y comunicación para la apropiación del Acuerdo Final del 24 de noviembre de 2016, en especial sobre los diseños de participación política y social allí contenidos.
- La creación de un programa especial de difusión del Acuerdo Final para que se implemente en todos los niveles del sistema de educación pública y privada.
- El diseño y ejecución de campañas de divulgación masiva de una cultura de paz, reconciliación, pluralismo y debate libre de ideas en desarrollo de la democracia.
- La promoción de la reconciliación, la convivencia y la tolerancia, especialmente en las poblaciones más afectadas por el conflicto, teniendo en cuenta el impacto desproporcionado del conflicto sobre las mujeres.
- La capacitación a organizaciones y movimientos sociales, así como a funcionarios públicos en cargos de dirección, en los niveles nacional, departamental y municipal, en el tratamiento y resolución de conflictos.
- La creación de una cátedra de cultura política para la reconciliación y la paz.
- La formulación de los PDET como instrumentos de reconciliación y convivencia en los territorios.
- El fortalecimiento de las relaciones de confianza, solidaridad y convivencia, y la reconciliación en el seno de las comunidades, en el marco de desarrollo del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.
- La promoción de un Pacto Político Nacional que busque la reconciliación nacional y la convivencia pacífica entre los colombianos.
- Hacerse parte de la Comisión de Seguimiento, Impulso y verificación a la Implementación (CSIVI) ampliada.

Estas funciones, aunque puedan parecer muy ambiciosas, son mucho más precisas en aras de procurar un ejercicio más pertinente y eficaz del Consejo Nacional y de los consejos

territoriales, ya que tienen como propósito fundamental, más que la intervención en la negociación que solo se conserva explícitamente para el caso del ELN, la Implementación del Acuerdo Final con las FARC y el impacto sobre la cultura y la sociedad, lo que comporta varios asuntos cruciales:

- En términos del enfoque favorece la participación de la sociedad civil, lo que se verá fortalecido por su nueva composición.
- Temáticamente consolida una línea definida en términos de la reconciliación, la convivencia y no estigmatización.
- Metodológicamente las estrategias se agrupan alrededor de la incidencia, la construcción de políticas públicas y la pedagogía.

Esta aproximación para hacer más pertinente el CNPCR tiene su necesario correlato en la representación de su composición, en su estructura y funcionamiento, lo que finalmente hace de este espacio probablemente el más plural y diverso de la arquitectura institucional para la paz y con clara mayoría de las organizaciones de la sociedad civil. De la misma manera resuelve una parte importante del problema de la autonomía, al no ser convocado exclusivamente por el presidente de la República. El CNPRC debe reunirse cada tres meses, sin perjuicio de que el presidente de la República, la Secretaría Técnica o el 40% de los miembros que conforman el Consejo lo convoque a reuniones extraordinarias, cuando las circunstancias lo aconsejen, o la conveniencia pública lo exija.

También, su mayor pluralidad y representatividad son sin duda avances importantes en dirección a convertir al Consejo en un referente para la construcción de paz, pero ante todo para que ese referente cuente con las múltiples voces de la sociedad colombiana. Por eso se destaca el que haya pasado de 98 representantes, 36 de la institucionalidad y 62 de la sociedad civil, después de las modificaciones del reglamento en 2015, a 35 de la institucionalidad y 70 de la sociedad civil en el decreto 885, y el hecho de que la secretaría técnica sea paritaria entre la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y un representante de la sociedad civil, elegido por el Comité Nacional.

A su vez, el Comité Nacional está conformado por 13 representantes: Siete de la sociedad civil, tres de organismos del Estado y tres de libre escogencia por el propio Comité, y ha sido hasta ahora de gran importancia porque es auto-convocado y sobre todo ha estado actuando de manera intensa y permanente. Lo conforman, Monseñor Héctor Fabio Henao representante de la Conferencia Episcopal y presidente del Comité; Deisy Aparicio, representante de los estudiantes y vicepresidenta del Comité; Marina Gallego por las mujeres, Gerardo Castrillón por los comunales, Nini Johana Soto por las víctimas, Marilen Serna por los movimientos

sociopolíticos, Carlos Negret, Defensor del Pueblo, por la Defensoría del Pueblo, Luis Alejandro Jiménez por la ANUC, Jenny Trujillo, alcaldesa de Calarcá, por los alcaldes/as, Marcela Amaya, Gobernadora del Meta, por las gobernadoras/es; Bruce McMaster presidente de la Andi, por los empresarios; Antonio Madariaga, de Viva la Ciudadanía-Alianza, por las Plataformas de Derechos Humanos.

Durante este período, el Comité Nacional ha centrado su actuación en las siguientes áreas:

**1. En lo administrativo funcional:** elaboración, discusión y aprobación del reglamento Interno; definición del protocolo de traslados de sus miembros. Elaboración y aprobación del Plan de Trabajo.

**2. En lo operativo:** diseño y desarrollo de la ruta para la construcción participativa de la política pública de reconciliación, convivencia y no estigmatización. (incluye documento base, montaje de los encuentros regionales y sectoriales, asistencia y orientación de los mismos, revisión de las relatorías de los encuentros, elaboración del documento de lineamientos de política pública). Elaboración del texto del pacto para sacar la violencia de la campaña presidencial y gestión para su firma.

**3. En el fortalecimiento de los Consejos territoriales de Paz Reconciliación y Convivencia,** asistencia a la reactivación/activación de los Consejos departamentales en todos los departamentos del país y en varios municipios.

## **Los Consejos Departamentales y Municipales de Paz, Reconciliación y Convivencia**

Procurando que a nivel territorial se cuente con la suficiente representatividad y pluralidad, su composición y funciones son análogas a las del Consejo Nacional. Establece el decreto que a nivel departamental sean creados por Ordenanza y a nivel local por Acuerdo Municipal, por iniciativa del Gobernador y el alcalde, respectivamente.

La particularidad que tienen estas estructuras territoriales estriba en que su tarea principal está referida al diseño y formulación participativa del Programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización con participación de las entidades territoriales. Sin dejar de lado todas las demás funciones, los consejos territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia son el eje y espacio articulador de la "paz territorial". Esta determinación apunta a superar, tanto desde la sociedad civil como desde el Estado, el carácter fragmentado y a veces contradictorio de espacios, políticas y programas, al tiempo que establece un lugar donde

esos programas y políticas nacionales, contenidas en el Acuerdo, (PDET, PATR y PNIS y en general las correspondientes a la Reforma Rural Integral) deben ser analizadas con el fin de lograr su reinterpretación y ajustes en perspectiva territorial, su implementación eficiente y su articulación entre sí y con políticas y acciones definidas y en marcha en el orden territorial. En resumen, son el espacio central donde convergen en el nivel territorial todos los comités, mesas, instancias y mecanismos de participación en asuntos de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización.

## Las comisiones y el Comité Nacional del CNPRC

Uno de los aciertos de la reforma al reglamento efectuada en 2015, cuando todavía era el Consejo Nacional de Paz, fue la creación de las Comisiones Permanentes de Trabajo del Consejo. Estas tres comisiones, una de pedagogía, educación y arte, cultura y comunicación para la paz; otra, de implementación de los acuerdos con enfoque territorial; y una tercera, de veeduría y garantías de no repetición, han sido fundamentales para mantener, más allá de las reuniones plenarias del CNPRC, que tienen una capacidad reducida para desarrollar grandes debates o planear y ejecutar acciones concretas, las comisiones son espacios para ello, y también para lograr que organizaciones y sectores sin representación o con representación reducida en el Consejo o en el Comité Nacional de manera voluntaria, se vinculen al quehacer del Consejo, sirviendo de puente con sus expresiones territoriales.

El Comité Nacional por su parte es el órgano ejecutivo y político del CNPRC, mientras no esté reunido el Plenario del Consejo y tiene, entre otras, las siguientes funciones:

1. Solicitar al presidente de la República convocar al CNPRC a reuniones extraordinarias.
2. Coordinar la ejecución de los planes de trabajo, las funciones de las comisiones y los cuerpos consultivos señalados en la Ley y en el reglamento interno del Consejo, con la participación activa de los/as coordinadores de las comisiones acompañando las sesiones, respectivamente.
3. Impulsar la creación o activación de los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia, que son el espacio central donde convergen en el nivel territorial todos los comités, mesas, instancias y mecanismos de participación en asuntos de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización, de conformidad con la Ley 434 de 1998 y el Decreto Ley 885 de 2017, coordinando sus actuaciones y

estableciendo directrices. Para eso tendrá en cuenta los consejeros que tengan presencia territorial y los delegados de las comisiones.

4. Elaborar y presentar, con el apoyo de las Comisiones y la Secretaría Técnica, los planes de trabajo del CNPRC para consideración y aprobación en plenaria del CNPRC.

Como se desprende de las funciones definidas en el reglamento, el órgano operativo del Consejo es el Comité Nacional, pero además de ello es el orientador político, en lo que no sea de competencia del Plenario del Consejo. Se destaca en el presente periodo la importante contribución de la Comisión Uno en la preparación y realización de la Cumbre Nacional de Arte y Cultura por la paz, la Reconciliación y la Convivencia realizada los días 2,3 y 4 de agosto de 2018.

## Estado actual, logros y retos de los Consejos de paz, reconciliación y convivencia

Además de la aprobación de los requerimientos formales (reglamento interno), de la elección del Comité y de la discusión y aprobación del Plan de Trabajo, aún vigente, presentado por ese Comité, el Consejo Nacional ha participado a través de sus delegados en la ejecución de ese plan a partir de las orientaciones que para ello ha construido el Comité Nacional. El Comité ha tenido una intensa actividad tanto de reuniones en Bogotá como de actividades por fuera de ella en función del Plan de trabajo. Este definió tres objetivos principales:

- Construcción participativa de la política pública de reconciliación, convivencia y no estigmatización.
- Estímulo a la creación, activación y fortalecimiento de los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia.
- Impulso a la construcción de un Pacto Nacional político y social para sacar la violencia de la política.

En lo que hace al primer objetivo una subcomisión técnica designada por el Comité Nacional del CNPRC diseñó la ruta metodológica para facilitar escenarios de interlocución entre distintos actores y sectores relacionados con el quehacer de los Consejos Territoriales de Paz, Convivencia y Reconciliación -CTPRC- en el país, en aras de recoger los insumos necesarios para la construcción de lineamientos para la política pública, primera fase del proceso que culminó con un documento de lineamientos, entregado al Comité nacional por la Subcomisión el pasado 10 de septiembre. La ruta inició con la construcción de un documento base que sintetizó los aportes sobre reconciliación, de procesos desarrollados



previamente por iniciativas de la sociedad civil, instituciones públicas y organismos de cooperación internacional. Además, contenía una propuesta conceptual que sugería ejes temáticos y posibles líneas de acción para la política como un insumo inicial para provocar la deliberación.

Una vez elaborado este documento, fueron definidos los criterios para la selección de las regiones donde se desarrollarían los encuentros territoriales:

1. Existencia de CTPRC y necesidad de su fortalecimiento.
2. Zonas altamente afectadas por el conflicto y con potenciales de nuevas conflictividades.
3. Cruce con municipios y subregiones PDET.

Un segundo momento en la ruta corresponde al desarrollo de un espacio de Formación de Formadores con 70 líderes y lideresas de las diferentes regiones priorizadas, para que desde su experiencia y capacidad movilizadora apoyaran el proceso conformación o fortalecimiento de los CTPRC, así como la realización de los encuentros. Como parte del tercer momento se llevaron a cabo 6 encuentros regionales que reunieron los aportes de delegados/as de 19 departamentos del país.

La convocatoria a estos eventos se hizo teniendo en cuenta los siguientes criterios: a) Paridad de género; b) Participación amplia, plural y diversa; c) Capacidad de incidencia y seguimiento ante lo construido; d) relación con los CTPRC; e) relación con procesos de la implementación territorial del Acuerdo Final de Paz (PDET, PNIS, entre otros); f) organizaciones con amplia presencia y reconocimiento departamental; g) Sectores con experiencia en el tema de reconciliación.

A los encuentros asistieron un total de 561 personas de organizaciones e instituciones que representan los distintos sectores que hacen parte y/o se relacionan con los consejos municipales, departamentales y nacional de paz, reconciliación y convivencia. La sociedad civil estuvo representada en un 69% de los participantes, las instituciones públicas en un 26% y las organizaciones internacionales que acompañaron los encuentros como la Misión de verificación de la ONU, MAPP-OEA, KROC, PNUD y la GIZ, en un 5%.

La participación de hombres y mujeres fue muy cercana a la paridad con un 48% de representación femenina frente a un 52% de participación masculina. Fueron representados 28 sectores de la sociedad colombiana, incluyendo a las administraciones públicas del orden municipal, departamental y nacional, así como a organismos de control como Personerías, Procuradurías, de representación como Concejos Municipales, y de oferta pública en el territorio como la ARN y la UARIV, entre otras.

Así mismo, se realizaron tres espacios de diálogo sectorial, el primero, con 198 representantes de Comunidades y Organizaciones basadas en la fe; el segundo con 30 delegadas de Organizaciones de Mujeres; y el tercero con 35 representantes de las Fuerzas Militares -FFMM- y la Policía Nacional que conforman el sector de la Fuerza Pública en el país y un espacio multisectorial en el que se encontraron para dialogar 80 personas representantes de los sectores de Víctimas, Excombatientes, Comunales y de Diversidades Sexuales.

Una de las consecuencias de este ejercicio es la de haber activado un debate aún muy incipiente en el país, que, como se puede leer en el documento de lineamientos, comporta tensiones y comprensiones diversas. Por esta razón y por la necesidad de lograr la más amplia y plural participación posible, es imperativo para el Comité Nacional, dar paso a la segunda fase del proceso que incluye, la socialización a todos los delegados/as al Consejo de los resultados (iniciada en la reunión plenaria pasada del 25 de julio de 2018), la realización de encuentros territoriales en los departamentos en los que no se hicieron en la primera fase, con base en el documento de lineamientos existente adecuadamente didactizado, devolver los resultados de la primera fase a los y las participantes en ella, impulsar la implementación de los contenidos y líneas de acción de las agendas territoriales, introducir a muy corto plazo elementos de los lineamientos en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022 y definir y poner en marcha la ruta de construcción completa de la política pública, determinando el mecanismo de adopción formal, así como los elementos del ciclo completo (planes, programas, metas, indicadores, responsables, presupuesto y rendición de cuentas).

En el segundo objetivo de Fortalecimiento de los Consejos Territoriales, el Comité, las Comisiones y diversos delegados/as del Consejo, con el apoyo decidido de la OACP diseñaron y desarrollaron una intensa actividad que permitió la creación/reactivación de Consejos Departamentales en 32 departamentos del país, y en más de 300 municipios. En muchos casos, fusionaron los consejos con los comités de derechos humanos. Estos resultados cuantitativos no ocultan el hecho de que su conformación es en muchos casos frágil, ya sea por su composición, no lo suficientemente amplia y plural, por la precariedad de los planes de trabajo y de los recursos y apoyos para operar, y en otros por la voluntad o la posibilidad limitada de la institucionalidad local y regional. Sin embargo, de lo que estamos hablando es de más de 5.000 personas de muy diversas organizaciones, activistas por la paz de Colombia, la reconciliación, la convivencia y la no estigmatización, organizadas en estos espacios de participación.

En consecuencia, el reto del CNPRC y del Comité y las comisiones es continuar este impulso de creación/reactivación de Consejos plurales, diversos y representativos, el fortalecimiento de los existentes y su protagonismo en la articulación de las instituciones y organizaciones, los programas y acciones para la "paz territorial".

El tercer objetivo marcha con más lentitud, pero puede reclamar como un avance significativo el haber logrado, en la fase más pugnaz de la campaña para la elección presidencial la firma de todas y todos los candidatos de un pacto para sacar la violencia de la campaña, tanto en sus relaciones y pronunciamientos como en la solicitud a sus equipos y seguidores de adoptar una conducta similar.

Desde 1998 el entonces Consejo nacional de Paz y el ahora Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia fueron concebidos como espacios para la participación ciudadana y la construcción de consensos con la institucionalidad en la lógica de la construcción de una política de paz de Estado. Es evidente que todavía existe una apreciable distancia de ese propósito. También es evidente que los Consejos a lo largo del tiempo han sido irregulares, intermitentes y en algunos casos han sido paralizados, fundamentalmente por la falta de voluntad de los gobiernos, más de unos que de otros. No obstante, también es evidente su gran potencia resultante de su diversidad y pluralidad, así como su mandato y composición. La voluntad y dinámica de trabajo de su Comité y comisiones fortaleciendo la relación entre delegados y movimientos y organizaciones sociales, y su participación en los Consejos territoriales y en el nivel central, sumados a un renovado compromiso del Estado, podrán hacer posible el camino a la construcción de una paz completa, sostenible y duradera.



# 6 EL FORTALECIMIENTO DE LA PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA Y PARTICIPATIVA- PUNTO 2.2.6 DE ACUERDO FINAL -

## Nociones básicas de referencia para el análisis

Hablar de planeación, específicamente en el marco del Acuerdo Final, alude a un terreno de interlocución entre distintos actores - portadores de visiones e intereses particulares - para definir la apuesta de país y de territorio, el tipo de desarrollo económico y social, sus retos y lo que significa en términos de responsabilidades y necesidades en y desde las regiones, y de los diferentes sectores de la población. La planeación es, en tal sentido, un escenario por excelencia de interlocución entre actores y a la vez un proceso en el cual tales actores interactúan en función de sus intereses y necesidades. Velásquez y González definen la planeación, en primer lugar, como una práctica descentralizada (desde la periferia hacia el centro), participativa (involucra a la gente en la formulación de los planes) y, por ello, democrática y de largo plazo. Pero fundamentalmente la planeación participativa es, al mismo tiempo, proceso y escenario: "como proceso comprende una serie de dinámicas sociales y políticas en torno a la identificación de problemas y potencialidades del presente y a la formulación de apuestas de futuro. Como escenario, la planeación es una oportunidad de encuentro entre voces diferentes interesadas en construir consensos básicos sobre metas de bienestar y sobre los procedimientos, instrumentos y acciones necesarios para alcanzarlas. Es, en consecuencia, un proceso y un escenario eminentemente político que enlaza medios y fines, presente y futuro, problemas y soluciones, potencialidades y realizaciones, conocimiento y acción"<sup>68</sup>.

68. Velásquez, Fabio y González, Esperanza, ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?, Bogotá: Fundación Corona, 2003, pp. 65-66

Esta noción de planeación, además de ser participativa, tiene que ver con un proceso amplio de diseño de políticas públicas y con la asignación de los recursos mediante los cuales se concretan los planes en el ámbito territorial. Esta doble condición, resalta la función de proceso de la planeación que se complementa con "nuevas prácticas de fortalecimiento de lo público". En efecto -señalan Velásquez y González- la planeación participativa incorpora no solo el diseño de políticas públicas haciendo parte del proceso de formulación o en el seguimiento a los planes, sino que además la ciudadanía se involucra en la concreción de los planes mediante la "priorización y asignación de recursos a acciones públicas que son de su interés"<sup>69</sup>.

Así, la planeación participativa es un espacio público de encuentro entre las autoridades gubernamentales y los actores sociales, políticos y económicos con el objetivo de construir metas compartidas de desarrollo y bienestar, los medios y la ruta para conseguirlas. La planeación participativa desarrolla el derecho de los colombianos y las colombianas a participar en los asuntos públicos, en particular en el diseño de dispositivos que permitan potenciar la economía, la cultura, el territorio y el ambiente en favor de las necesidades individuales y colectivas, que se articulan y retroalimentan en distintos niveles y sectores con el conjunto de instancias, autoridades e instrumentos de planeación, es decir, constituyen lo que se define como el sistema de planeación.

Bajo las premisas anteriormente señaladas, este apartado aborda las tareas de participación que el Acuerdo Final incluye como "Política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa", correspondiente al punto 2.2.6, incluido en el punto sobre mecanismos democráticos de participación ciudadana.

## Alcance e identificación de las tareas

El Acuerdo Final contiene siete tareas de participación que tienen que ver con la planeación democrática y participativa, alrededor de dos tópicos: el primero, la participación ciudadana en los planes territoriales de desarrollo y, el segundo, los presupuestos participativos. A continuación, se plantea el alcance dado a estas tareas en el Acuerdo Final.

El Acuerdo sitúa el papel de la planeación privilegiando el énfasis participativo y el ámbito territorial: "La promoción de buenas prácticas de planeación participativa es clave para la profundización de la democracia en Colombia, en especial en

69. Velásquez, Fabio y González, Esperanza, La Planeación Participativa, el Sistema Nacional de Planeación y los Presupuestos Participativos en Colombia. Informe de investigación entregado a la Secretaría Técnica de la Red de Planeación y Presupuestos Participativos., Medellín, 2010.

el marco de la implementación del presente Acuerdo en las regiones, que requerirá de la movilización y participación activa y eficaz de la ciudadanía" (Mesa de Conversaciones, 2017, págs. 48-49). Desde esta óptica, establece un conjunto de acciones prioritarias -algunas de ellas tareas de participación como se definen en este Observatorio- bajo la responsabilidad del Gobierno Nacional, y "con el objetivo de fortalecer la participación en la elaboración, discusión, seguimiento a la ejecución y evaluación de los procesos de planeación y presupuestación, y promover su incidencia en las decisiones administrativas"<sup>70</sup>. El conjunto de acciones a este respecto incluidas en el Acuerdo Final son las siguientes (p. 49-50):

**a. Revisar las funciones y la conformación de los Consejos Territoriales de Planeación, con el fin de:**

- Ampliar la participación ciudadana en la formulación de los planes de desarrollo y en el seguimiento a su ejecución y evaluación. Adoptar medidas para que la conformación de Consejos Territoriales de Planeación garantice una representación amplia y pluralista que se apoye entre otros en las redes, alianzas y organizaciones económicas, sociales, culturales, ambientales, educativas y comunitarias existentes. Estas últimas serán quienes designen sus representantes en estas instancias.
- Garantizar la participación de los Consejos en la elaboración, discusión, seguimiento de la ejecución y evaluación de los Planes. Se establecerán mecanismos para su interlocución con las instancias de aprobación.
- Fortalecer la participación de las Juntas Administradoras Locales en la elaboración de los planes de desarrollo.
- Promover la articulación entre las distintas instancias formales e informales de planeación participativa.
- Hacer los ajustes normativos necesarios para que los conceptos, pronunciamientos e informes de monitoreo, realizados por las instancias de planeación participativa, sean respondidos por las autoridades públicas en espacios e instancias de diálogo e interlocución.
- Asegurar que los conceptos de los Consejos Territoriales de Planeación tengan prioritaria atención por parte de las autoridades públicas.
- Fortalecer los espacios de interlocución y rendición de cuentas entre las instancias de planeación participativa y las organizaciones o sectores que representan para, entre otros, garantizar el trámite de las iniciativas ciudadanas en materia de planeación.
- Fortalecer las capacidades técnicas de las instancias de planeación participativa.
- Promover la participación de las mujeres en los Consejos Territoriales.



<sup>70</sup> Acuerdo final, op. cit., p. 49.

**b. Prestar asistencia técnica a las autoridades municipales y departamentales que lo requieran, para la formulación participativa de distintas herramientas de planeación.**

**c. Hacer una revisión integral y participativa del sistema de participación en los procesos de planeación y, en particular, sobre:**

- La articulación de las instancias territoriales y nacionales de planeación.
- La composición y el funcionamiento del Consejo Nacional de Planeación con el fin de garantizar una representación amplia y pluralista.
- La efectividad del sistema. El Gobierno Nacional hará los ajustes necesarios que se deriven del proceso de revisión, en todos los niveles del sistema de participación en los procesos de planeación.

**d. Fortalecer los diseños institucionales y la metodología con el fin de facilitar la participación ciudadana y asegurar su efectividad en la formulación de políticas públicas sociales** como salud, educación, lucha contra la pobreza y la desigualdad, medio ambiente y cultura. Para ello, el Gobierno Nacional revisará, con la participación de los sectores interesados, las instancias y procesos de participación sectorial y dará las instrucciones a las instituciones respectivas para que ajusten su normatividad, organización y funcionamiento. El Gobierno Nacional adoptará medidas para facilitar la participación efectiva de las mujeres en este escenario, incluidas aquellas que permitan superar los obstáculos relacionados con sus labores de cuidado y reproducción.

**e. Fortalecer y promover la construcción de presupuestos participativos sensibles al género y los derechos de las mujeres en el nivel local con el fin de:**

- Promover la participación de hombres y mujeres en la priorización de una parte del presupuesto de inversión, de tal manera que refleje las conclusiones de los ejercicios de planeación participativa.
- Crear incentivos para la formulación y ejecución de presupuestos participativos.
- Promover mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas a los ejercicios de presupuestos participativos.

Del conjunto de estas acciones, se desprenden las tareas de que tienen que ver, con los consejos de planeación – cuatro de ellas – y con los presupuestos participativos, otras tres, cuyas características y alcance en el Acuerdo final se incluyen en el cuadro 5.

## Avance de las tareas de participación en la planeación

¿Qué tanto se ha avanzado en el desarrollo de estas tareas participativas? A partir del examen de las fuentes disponibles, el siguiente es el grado de avance en la concreción de estas tareas, con corte al 7 de agosto de 2018.

### Avances normativos – proyecto de reforma a la Ley 152

El Acuerdo Final crea un conjunto de dispositivos de planificación y gestión del territorio con el propósito de implementar los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral y de la Solución al Problema de Drogas Ilícitas. Los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los Planes Integrales Municipales y Comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), que fueron creados mediante los decretos ley 893 y 896 de 2017, incluyen procedimientos de planeación participativa, algunos de los cuales se abordan en otra sección de este informe.

En cuanto al desarrollo de las tareas de participación que se incluyen en este apartado, específicamente los consejos de planeación y los presupuestos participativos, se requiere de un marco normativo que permita las sinergias necesarias entre las dinámicas locales y nacionales de planeación, no solo desde los actores institucionales de la planeación, sino dando vida e impulso a los escenarios de participación ciudadana dispuestos para tal fin.

Un eje central para la concreción de la planeación democrática y participativa para la implementación del Acuerdo Final es la reforma a la ley Orgánica de Planeación, Ley 152 de 1994. Sin embargo, a la fecha no se registra un avance concreto en este tema. El intento de reforma a la ley 152, primero en el marco del fast-track y posteriormente en lo que va de las dos legislaturas de 2018, no ha logrado salir avante. Radicado inicialmente en septiembre de 2017, el proyecto de Ley orgánica No.20 Cámara y No.11 Senado incluyó algunos aspectos necesarios para armonizar la ley con los principios de la planeación democrática y participativa. Si bien la Ley 152 en su formulación original acogió este enfoque al consagrar la participación como un principio de la planeación y definir instancias de participación ciudadana como el Consejo Nacional y los Consejos Territoriales de Planeación, en el transcurso de su implementación se ha evidenciado la necesidad de ampliar ese concepto propuesto inicialmente, dada la naturaleza de la planeación participativa como proceso y escenario, que interpela y activa constantemente los principios democráticos.



## CUADRO 5-

## TAREAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA Y PARTICIPATIVA

TAREA	DISPOSITIVO	ALCANCE	CARÁCTER Y COBERTURA
1. Participación amplia y plural en la formulación, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo	Consejos territoriales de Planeación	Consulta/ Concertación/ Vigilancia	Mixto departamental/ Municipal/ local
2. Participación de los CTP en las instancias de aprobación de los planes de desarrollo	No está definido. Es un procedimiento	Concertación/ Vigilancia	Mixto Nacional/ departamental/ Municipal/ local
3. Participación de las JAL en la construcción del plan de desarrollo	No está definido. Es un procedimiento	Iniciativa/ Consulta/ Concertación	Social local
4. Participación de las mujeres en los CTP	No está definido. Es un procedimiento	Iniciativa/ Consulta/Vigilancia	Social Regional/ local
5. Presupuestos participativos sensibles al género y derechos de las mujeres	Presupuestos participativos	Información/ Consulta/ Concertación	Mixto departamental/ local
6. Participación en la priorización de una parte del presupuesto de inversión	No está definido. Es un espacio.	Consulta/ Concertación	Mixto departamental/ local
7. Mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas a ejercicios de PP	No está definido. Es un espacio.	Vigilancia	Mixto departamental/ local

Desde esta lógica, la planeación participativa es "una herramienta de pedagogía democrática para la formación de nuevos ciudadanos interesados en asuntos públicos y conscientes de la importancia de contribuir a su definición. Además, reafirma los valores de la descentralización y de la autonomía política de los entes territoriales; propicia la cualificación de los líderes; crea condiciones para la densificación del tejido social; cambia los patrones de conducta de las administraciones municipales en el sentido de apertura a la iniciativa ciudadana, control social de la gestión pública, rendición de cuentas, asignación eficiente de los recursos y formulación de políticas públicas inclusivas"<sup>71</sup>. Este, por supuesto, es un horizonte que plantea una reforma a la

<sup>71</sup> Velásquez, Fabio y González, Esperanza, op. cit., 2003.

Ley 152 más estructural y de largo plazo. No parece ser este el caso del proyecto de reforma radicado en el fast-track por el Ministerio de Hacienda, pese a que incluyó algunos elementos planteados en ese sentido en el Acuerdo Final.

Al respecto se destacan: modificaciones a la composición del Consejo Nacional de Planeación (CNP) que incluye mayor representación de las mujeres y representantes de los sectores sociales, campesinos, empleados, obreros, trabajadores independientes e informales, población con discapacidad, víctimas del conflicto armado, y miembros de la comunidad LGBTI. Adicionalmente, y durante el periodo de vigencia del plan de inversiones para la paz -20 años- tendrían representación dos gobernadores y dos alcaldes, así como dos representantes de los sectores sociales de zonas especialmente afectadas por el conflicto armado. Por otra parte, se incluyen funciones de control social a la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y al seguimiento y evaluación y también se establece una función de rendición de cuentas de los miembros del CNP a los sectores y territorios que representan (Artículos 3 y 4)<sup>72</sup>.

No obstante los avances incluidos en el proyecto de reforma a la Ley 152, este "no brinda los mecanismos suficientes para un adecuado funcionamiento de estos Consejos ni incentiva una mayor equidad de género en su conformación. Primero, porque no genera mecanismos suficientes para que estos consejos funcionen de manera permanente y para que sus conceptos y valoraciones sean considerados efectivamente por las autoridades pertinentes. Segundo, porque desatiende el llamado de atención sobre la necesidad de garantizar la paridad en la representación de mujeres y hombres en su composición"<sup>73</sup>.

Este proyecto de ley no avanzó durante el periodo del fast-track. El Ministerio de Hacienda presentó el mismo articulado, como un proyecto nuevo, en abril de 2018, y sólo incluyó un artículo adicional sobre organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación, acogiendo así uno de los mandatos incluidos en el Acuerdo Final que señala expresamente – literal c) del numeral 2.2.6. – la necesidad de adelantar una revisión integral y participativa del sistema de participación en los procesos de planeación y,

72. La continuidad de las funciones del Consejo Nacional de Planeación, ya había sido abordada por la Corte Constitucional en la sentencia C-524 de 2003, cuando señala que "la realización del principio de participación consagrado en la Carta Política exige que la actuación del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, como instancias para la discusión del Plan de Desarrollo, se garantice no sólo en la fase de aprobación sino también frente a las modificaciones del Plan, lo que otorga a dichos consejos sentido de permanencia institucional para el cumplimiento de su función consultiva. [...] La función consultiva del Consejo Nacional de Planeación y de los Consejos Territoriales de Planeación no se agota en la fase de discusión del Plan, sino que se extiende a las etapas subsiguientes en relación con la modificación del mismo". Posteriormente, el Decreto 28 de 2008, por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones, establece que el Consejo Territorial de Planeación realizará seguimiento semestralmente a las metas fijadas, emitirá concepto y recomendará a la administración territorial los ajustes necesarios en caso de incumplimiento de los compromisos. Para este efecto, la entidad territorial correspondiente entregará la información requerida.

Para dar cumplimiento a estos mandatos, se requiere incluir dentro de las funciones del Consejo Nacional de Planeación la posibilidad de participar en la discusión sobre el plan nacional de desarrollo, adelantar control social a la ejecución del mismo, promover escenarios de diálogo y concertación durante la implementación y rendir cuentas sobre su gestión.

73 GPAZ, Viva la Ciudadanía y Foro Nacional por Colombia, citado por CINEP/PP – CERAC. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, 2018, p. 49

en particular, sobre la articulación de las instancias territoriales y nacionales de planeación; la composición y el funcionamiento del Consejo Nacional de Planeación con el fin de garantizar una representación amplia y pluralista y la efectividad del sistema (2017, pág. 49).

En esta ocasión, el proyecto se aprobó en primer debate en la Cámara de Representantes (proyecto 218 de 2018, Cámara), casi al finalizar el periodo de sesiones en junio. De nuevo se aplazó para tramitar en el segundo periodo de sesiones del Congreso de agosto a diciembre, pero, a la fecha de elaboración de este informe, no ha tenido trámite en el Congreso.

Sobre el proyecto de reforma de la Ley 152, el Instituto Kroc (2018) ha señalado que se “deben abordar los otros compromisos adquiridos en el Acuerdo de Paz respecto al fortalecimiento de la planeación democrática y participativa, como son la asistencia técnica a las autoridades municipales y departamentales, en la formulación participativa de distintas herramientas de planeación; el fortalecimiento de los diseños institucionales y la metodología con el fin de facilitar la participación ciudadana y asegurar su efectividad en la formulación de políticas públicas sociales; y el fortalecimiento y promoción de presupuestos participativos sensibles al género y los derechos de las mujeres en el nivel local” (p. 89).

De otro lado, a juicio de la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, la propuesta de reforma actual, “no introduce los cambios de fondo que se requieren para realmente fortalecer estas instancias en correspondencia con lo establecido en el numeral 2.2.6. del Acuerdo Final. Salvo fomentar un mayor pluralismo en la conformación de los Consejos Territoriales de Participación (art. 8), no establece medidas concretas para su fortalecimiento, ni incorpora adecuadamente el enfoque de género, étnico y de derechos humanos. Tampoco dice nada sobre la reglamentación del Sistema Nacional de Planeación de acuerdo al mandato del A.F. (2.2.6.c), lo cual limita la posibilidad para que estos Consejos puedan interactuar más orgánicamente con otras instancias” (p. 51).

Un aspecto que vale la pena resaltar del proyecto, es que “en la elaboración de los Planes de Desarrollo Territoriales, y durante el periodo de implementación del Acuerdo, se tendrán en cuenta los resultados de los procesos de participación territorial realizados en el marco de implementación del Acuerdo Final” (Artículo 14.), con lo cual se favorece la articulación de los distintos planes que a nivel territorial se desarrollan con participación ciudadana, esto es, los PDET y los PISDA<sup>74</sup>.

74. Sobre los PDET puede verse el apartado correspondiente de este informe.

## CUADRO 6- ABORDAJE DE LAS 7 TAREAS PARTICIPATIVAS EN LAS PROPUESTAS DE REFORMA A LA LEY 152<sup>75</sup>

TAREAS PARTICIPATIVAS	PROPUESTAS QUE SE REFIEREN A LAS TAREAS PARTICIPATIVAS	OBSERVACIONES
I. Participación amplia y plural en la formulación, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo	<p>Amplía integrantes del CNP:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Adiciona dos miembros en representación de los sectores sociales dentro de los cuales deben estar víctimas del conflicto armado, población con discapacidad y miembros de la comunidad LGTBI. (Art. 3.)</li> <li>- Agrega un representante del Consejo Municipal de Planeación y uno del Consejo Departamental de Planeación. (Art. 3.)</li> <li>- Añade un párrafo transitorio para señalar que durante el periodo de tiempo de vigencia del plan de inversiones para la paz (20 años) también tendrán representación dos representantes de los sectores sociales de las zonas más afectadas por el conflicto armado. (Art. 3.)</li> <li>- Incluye nuevas funciones al CNP: Adelantar control social a la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y contribuir a su seguimiento y evaluación; y Presentar informes de gestión a los sectores y territorios que representan. (Art. 4.)</li> <li>- Para mejorar el ejercicio de las funciones del CNP, el Gobierno nacional promoverá y facilitará la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas sociales. (Art. 4.)</li> <li>- Reforma la facultad de designación de los miembros del CTP que han tenido alcaldes y gobernadores. Son los sectores sociales elegirán sus propios representantes. Para ello cuentan con un mes a partir de su convocatoria para decidir; si vencido este término no hay designación, le corresponderá al alcalde o gobernador designar los miembros del CTP. (Art. 8)</li> <li>- Aclara que las calidades y períodos de los integrantes de los Consejos Territoriales de Planeación seguirán las reglas dispuestas para el orden nacional (Artículo 10 de la Ley 152 vigente) (Art. 8)</li> <li>- Crea un registro de los consejeros territoriales de planeación, el cual estará a cargo de Ministerio del Interior. (Art. 8)</li> </ul>	<p>En los sectores sociales, se incrementan dos miembros para incluir tres sectores.</p> 

75. Por tratarse de dos textos de proyecto de ley que solo se diferencian en un artículo adicional –el que se refiere al Sistema Nacional de Planeación– se asume como una sola propuesta de modificación a la Ley 152 para efectos de la comparación con las tareas participativas del Acuerdo Final.

TAREAS PARTICIPATIVAS	PROPUESTAS QUE SE REFIEREN A LAS TAREAS PARTICIPATIVAS	OBSERVACIONES
2. Participación de los CTP en las instancias de aprobación de los planes de desarrollo (elaboración, discusión, seguimiento de la ejecución y evaluación de los Planes)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El CTP deberá elaborar su concepto antes de transcurrido un mes a partir de la fecha en que se le presente el documento consolidado del Plan, y remitir copia del concepto a la Asamblea o Concejo, según el caso. (Art. 10.)</li> <li>- El Alcalde o Gobernador informará las razones por las cuales las propuestas contenidas en el concepto del CTP fueron acogidas o no fueron incorporadas, en "espacios de dialogo e interlocución". (Art. 10.)</li> <li>- La Asamblea o Concejo deberá invitar al Consejo Territorial de Planeación a las discusiones del proyecto de Plan. (Art. 11.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se reduce el tiempo al CTP para elaborar el concepto.</li> <li>- No se definen los espacios de diálogo e interlocución</li> </ul>
3. Participación de las JAL en la construcción del plan de desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Introduce delegados de las juntas administradoras locales de acuerdo con la composición que definen las Asambleas y Concejos, junto con representantes de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales, comunitarios, personas con discapacidad, víctimas del conflicto armado. (Art. 8)</li> <li>- Se tendrán en cuenta las organizaciones, alianzas, redes y grupos poblacionales, con personería jurídica o que reúnan condiciones de representatividad en su territorio, según sea el caso. (Art. 8)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ampliación de sectores representativos en el CTP, incluidas las JAL.</li> <li>- Las condiciones de representatividad no se plantean</li> </ul>
4. Participación de las mujeres en los CTP	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se garantiza una representación amplia y pluralista, que incluya la representación de las mujeres. (Art. 8)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No se definen las condiciones necesarias para hacerlo viable.</li> </ul>
5. Presupuestos participativos sensibles al género y derechos de las mujeres	No hay propuestas	No se incluye
6. Participación en la priorización de una parte del presupuesto de inversión	No hay propuestas.	No se incluye
7. Mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas a ejercicios de PP	No hay propuestas	No se incluye

Fuente: Elaboración propia.

Los compromisos del Gobierno nacional respecto a la política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa, se concretan en el PMI en cinco aspectos: revisión de las funciones y la conformación de los Consejos Territoriales de Planeación, incluyendo el fortalecimiento de la participación de las Juntas Administradoras Locales en la elaboración de los planes de desarrollo; formulación participativa de distintas herramientas de planeación; revisión integral del sistema de participación en los procesos de planeación; facilitar la participación ciudadana y asegurar su efectividad en la formulación de políticas públicas sociales como salud, educación, lucha contra la pobreza y la desigualdad, medio ambiente y cultura; y fortalecer y promover la construcción de presupuestos participativos sensibles al género.

Con respecto a las tareas participativas aquí analizadas, el PMI identifica productos e indicadores para dar cuenta de la participación ciudadana en la formulación, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo (tarea 1), pero no se incluyen las correspondientes a la presupuestación participativa (tareas 5, 6 y 7), pese a que se menciona como uno de los compromisos del Gobierno Nacional. Las otras tareas que se incluyen, como se verá, se reducen a enunciados generales a la luz de los productos e indicadores en que se concretan estas apuestas institucionales.

Tres de ellas se postergan en el tiempo: la participación amplia y plural en la formulación, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo (tarea 1), la participación de los CTP (tareas 2), y de las JAL (tarea 3), se deberán concretar en una Política para el fortalecimiento de la Planeación Democrática y Participativa que se abordará en un plazo de seis años, sólo a partir del año 2020. Este documento deberá tener la metodología para facilitar la planeación participativa sectorial y asegurar su efectividad en la formulación de políticas públicas sociales, que incluye también la revisión de las instancias y procesos de participación con la participación de los sectores interesados. Los ajustes normativos para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa que contemplen los aspectos enunciados en el Punto 2.2.6 del Acuerdo Final, incluidos también en el PMI bajo la responsabilidad del Departamento Nacional de Planeación, y programada para realizar en 2017, no ha tenido cumplimiento, ya sea en el marco de la reforma a la Ley 152 o en el marco de otra propuesta de ajuste institucional, con lo cual también se ha afectado el fortalecimiento de la participación de las mujeres en los CTP (tarea 4).

A la postre, las tareas encaminadas a fortalecer la planeación democrática y participativa que se incluyeron en el PMI, se desdibujan en una visión tecnocrática que no se ha cumplido.

## Balance de las tareas de participación en este punto

El balance no puede ser más que negativo. En primer lugar, las tareas de participación vistas desde la reforma a la Ley 152, no han avanzado en su aplicación, pues la única propuesta que recoge en parte el propósito de avanzar hacia un diseño de la planeación democrática y participativa, no ha surtido trámite completo en el Congreso y la propuesta en sí misma hasta ahora presentada está lejos de ser una propuesta integral y sustantiva. No obstante, se rescata que el proyecto incluía avances en términos de la participación amplia y plural en la formulación, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo, el incremento en la participación y la diversidad de integrantes del CNP y los CTP, en plasmar las observaciones de la Corte Constitucional respecto al control social al Plan Nacional de Desarrollo, su seguimiento y evaluación, y en la elección de los representantes de sectores sociales a los CTP, realizadas por los sectores mismos. Sin embargo, en cuanto a la participación de los CTP en las instancias de aprobación de los planes de desarrollo, si bien se incluye en las discusiones del proyecto del plan en las asambleas o concejos, el tiempo para producir su concepto al documento del plan se reduce a un mes, lo que resta posibilidades de realmente elaborar un concepto participativo.



La participación de las JAL en la construcción del plan de desarrollo se aborda directamente en el proyecto en el marco de ampliación de la participación a otros sectores, pero se establecen unas condiciones de representatividad, cuyas características no se definen para organizaciones, alianzas y grupos poblacionales. Y la participación de las mujeres se incluye, aunque no se amplían las condiciones y mecanismos que ya han sido planteadas por la Instancia Especial de Género a este respecto. Las tareas participativas alrededor de las dinámicas de los presupuestos participativos no cuentan con ninguna propuesta en el proyecto de modificación a la ley 152.

En segundo lugar, en el PMI, como ya se observó, el balance es todavía más desalentador: la relación entre las tareas de participación y el plan marco no solo es más difícil de identificar, sino que su concreción se desdibuja en el camino que va desde los compromisos del Gobierno nacional -que deberían reflejar lo pactado en el Acuerdo- a los productos e indicadores diseñados para dar cuenta de tales compromisos. Los ejercicios de presupuesto participativo desaparecen de los productos e indicadores de la planeación democrática y participativa. Y no se sabe qué esperar de un indicador que habla de construir una propuesta de ajustes normativos para fortalecer la planeación democrática y participativa que contemple los aspectos enunciados en el Punto 2.2.6 del

Acuerdo Final, cuando el producto se limita a una propuesta normativa que logre la respuesta de las autoridades públicas a los conceptos, pronunciamientos e informes de monitoreo, realizados por las instancias de planeación participativa en espacios de diálogo e interlocución.

En general, el balance de las tareas de participación tiene mejores augurios en el legislativo, siendo, como es, un escenario actualmente complejo y mayoritariamente contrario o, cuando menos, indiferente a la construcción de paz territorial. En el Gobierno nacional, el futuro para las tareas de participación es mucho más difícil. Ganó la mano la visión tradicional tecnocrática que poco cree en la fortaleza que genera la participación ciudadana en el fortalecimiento de un estado democrático y, menos, en su papel central en la construcción de paz territorial.



# CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

1-Valoramos como un gran acierto la incorporación de la participación como enfoque de la construcción de paz, así como la consagración de 114 tareas de participación en todos los puntos del Acuerdo Final y la definición de una serie de medidas dirigidas a ampliar y mejorar las condiciones para la participación en el punto 2 sobre apertura democrática.

Entendemos que, para ser sostenible, la paz tiene que ser democrática, de modo que facilite la inclusión de nuestra gran diversidad y sea posible mejorar sustancialmente la construcción de lo público, con lo que se abren caminos de diálogo, deliberación y acuerdos para resolver los conflictos. Con la participación como enfoque y como instrumento para construir la paz, es posible empezar a superar las profundas desconfianzas y tensiones existentes entre el Estado y la sociedad, e incluso al interior de la misma sociedad.

Sin embargo, lamentamos que la importancia y trascendencia que el Acuerdo Final otorga a la participación no haya logrado ser entendida en su integridad por los diferentes niveles de la institucionalidad pública, impidiendo hasta ahora a la ciudadanía unas mejores condiciones para cumplir su papel activo en la construcción de la paz. Una renovada estrategia de implementación del Acuerdo Final deberá centrarse en cumplir los compromisos con la participación ciudadana como uno de los ejes para la construcción de una paz estable y duradera.

2- La implementación de las disposiciones que consagran tareas de participación ha sido muy baja: si bien evidenciamos algún desarrollo en los primeros 18 meses, en el último semestre no se presenta impulso alguno en este campo. En efecto, de las 114 tareas de participación que identificamos en las disposiciones del Acuerdo Final, tan solo 38 (33%) presentan algún avance, apenas 57 fueron incluidas en el plan marco de implementación y 67 presentaron algún desarrollo normativo.

Por su parte, el punto 2 del acuerdo final, es quizás el punto que presenta menor desarrollo normativo y una muy baja implementación práctica. Están pendientes asuntos tan importantes como las circunscripciones transitorias especiales de paz, la reforma política, la ley de garantías para la participación ciudadana, la movilización y la protesta pacífica y la reforma a la ley 152 (ley orgánica de planeación) para introducir medidas de planeación participativa, entre otros..

Es urgente y necesario un nuevo impulso por parte del gobierno nacional que permita avanzar en la implementación de las tareas de participación previstas en el Acuerdo Final; de lo contrario, se estarían generando condiciones para una nueva frustración y -sobretodo- estariamos dilapidando una gran oportunidad de dar un salto cualitativo en la relación Estado - sociedad.

3- El Acuerdo Final en su conjunto presenta de una grave deficiencia: su falta de conexión con las políticas públicas. En esa medida, políticas cruciales como la de garantías para la participación ciudadana o la de planeación participativa no han sido formuladas para acoger las tareas de participación previstas en el Acuerdo Final, lo que hace que dichas tareas queden sueltas y aisladas de los procesos de participación. El principal reto en ese sentido es la reforma a la ley orgánica de planeación. El gobierno nacional presentó un proyecto de ley -muy limitado, por cierto- que no ha logrado trámite en el Congreso. Resulta de vital importancia construir un acuerdo político que permita impulsar y sacar adelante esta trascendental reforma.

4- Una de las tareas de participación que mejor implementación ha tenido y de un gran impacto positivo por el involucramiento de la sociedad civil en la construcción de la paz ha sido la reforma del Consejo Nacional de Paz, que lo convirtió en el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia. De igual forma, hay que destacar el impulso a la reactivación y creación de Consejos departamentales y municipales de Paz, Reconciliación y Convivencia.

Resaltamos la amplia representación de la diversidad social que caracteriza a estos Consejos, así como las importantes funciones que les han sido asignadas, entre las que destacamos la formulación de una política pública de reconciliación, convivencia y no estigmatización, el diseño e implementación de campañas de divulgación masiva de una cultura de paz, reconciliación y pluralismo, y el seguimiento a la formulación e implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Se logró un importante avance con la definición de los lineamientos de la política pública de reconciliación,



convivencia y no estigmatización, y será muy significativo que sean incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo y continúe la promoción y apoyo a los Consejos departamentales y municipales de Paz.

5- Destacamos como hechos positivos el diseño, la creación y el inicio de la implementación de los instrumentos de planeación territorial, en especial los PDET, en la medida en que introducen valiosas novedades en la gestión del desarrollo local, como la participación amplia de la ciudadanía desde las veredas hasta las subregiones, y nuevos ámbitos y alcances de la planeación.

Mediante los decretos ley 893 y 896 de 2017 fueron creados novedosos instrumentos de planeación y gestión territorial para viabilizar las disposiciones sobre reforma rural integral y solución al problema de drogas ilícitas: Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los Planes Integrales Municipales y Comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA). Será muy importante que se evalúe su implementación y sean incorporados al sistema de planeación.

Es claro que se activó un inédito y trascendental proceso de participación y consulta a pobladores que pocas veces el Estado había tomado en cuenta. Por esa vía fue posible identificar necesidades y urgencias en todo el proceso; sin embargo, no ha concluido la formulación y, por la premura con la que fue llevada a cabo, no se dio cabida a dinámicas de diálogo y concertación de los propósitos y acciones del desarrollo territorial.

Será necesario entonces mantener y ampliar la dinámica de participación y consulta, terminar la formulación de los planes, definir los mecanismos de articulación con los planes municipales, departamentales y nacional de desarrollo, al igual que garantizar su financiamiento.

6- Llamamos la atención sobre el estancamiento de la ley estatutaria de garantías para el ejercicio de la participación ciudadana, la movilización y la protesta social. En los puntos 2.2.1 y 2.2.2 del Acuerdo Final quedaron establecidas una serie de tareas de participación que deberían conducir a la aprobación y expedición de una ley estatutaria que regulara las garantías para el ejercicio de la participación ciudadana y la protesta social. Todas las tareas tuvieron cumplimiento, excepto la de presentar, impulsar y sacar adelante el proyecto de ley en el Congreso. La ciudadanía cumplió, al participar y presentar cientos de propuestas, pero el gobierno incumplió al no presentar el proyecto de ley. Una gran frustración, que se suma a otras muchas de un Estado que reiteradamente convoca a dialogar y construir acuerdos que no cumple.

Debemos reconocer que el Ministerio del Interior, luego de un amplio proceso de consulta, expidió la Resolución 1190 del 2 de agosto de 2018, con la cual se adoptó un "Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición, y a la participación, inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica", el cual hace explícitos los derechos y garantías para el ejercicio de la protesta. Sin embargo, es una herramienta insuficiente en la medida en que subsisten en el ordenamiento jurídico varias normas que limitan e, incluso, impiden el ejercicio de la protesta social, lo que pone aún más de relieve la importancia y la necesidad de la ley estatutaria.

Sería muy importante que el gobierno nacional retome este proceso, revise el borrador de proyecto y realice los ajustes necesarios para que pueda ser considerado en el Congreso de la República. En esa tarea muy seguramente contará con el concurso de diferentes sectores ciudadanos que de tiempo atrás han puesto de presente la urgencia de ese dispositivo.

7- En la implementación del Acuerdo Final, debemos resaltar de manera especial el rol jugado por algunos grupos y organizaciones sociales que continúan exigiendo la puesta en marcha de los dispositivos de participación previstos en el acuerdo. Se trata de las organizaciones de mujeres, de personas LGBTI y de las organizaciones de los grupos étnicos que han participado con gran solvencia en las altas instancias creadas, así como en los diferentes espacios y mecanismos de seguimiento, logrando hacer visible la importancia de los enfoques establecidos en el Acuerdo Final. Y, por supuesto, es indispensable reconocer el esfuerzo y dedicación de las organizaciones de pobladores rurales que han participado en la formulación de los PDET y que han empezado a movilizarse para exigir su culminación y cumplimiento.

Es necesario que el Estado continúe los procesos de diálogo y construcción colectiva con estos grupos que se han activado y dinamizado alrededor de la implementación del Acuerdo Final.

8- En general, las instituciones del Estado que han tenido a cargo la implementación del Acuerdo Final se han mostrado -cuando menos- reacias a desarrollar las tareas de participación, y, en muchos casos, han dejado de lado tales responsabilidades. De manera particular debemos señalar que el involucramiento de las instituciones y autoridades del nivel local en la implementación del Acuerdo ha sido muy limitada. La evidencia obtenida señala que los procesos de implementación hasta ahora han sido principalmente impulsados desde el nivel nacional. Por ello, tenemos que afirmar que la paz territorial es aún una asignatura pendiente.

En el rediseño institucional que anunció el gobierno nacional para mejorar la implementación del Acuerdo Final será muy importante que sean consideradas en específico todas las tareas de participación previstas en este Acuerdo, y de manera especial los dispositivos que permitan y promuevan la participación de la ciudadanía y de las autoridades locales en la construcción de la paz territorial.

9- La pedagogía sobre el Acuerdo Final se limitó al breve espacio de la campaña del plebiscito de octubre de 2016, labor que infortunadamente no tuvo continuidad. Sobre todo, no se ha realizado un proceso sostenido y generalizado de difusión y apropiación de los desarrollos de su implementación. En su inmensa mayoría la ciudadanía aún no conoce los instrumentos y espacios de participación creados por el Acuerdo Final. Por ello, es necesario emprender mejores y más amplios procesos de difusión y pedagogía que permitan que todo lo que se ha producido en materia normativa sea conocido, analizado, apropiado y utilizado por la ciudadanía en los territorios en su propio beneficio.

10- La participación en la implementación del Acuerdo Final, como hemos dicho, es fundamental para legitimar y asegurar la sostenibilidad del proceso. En estos dos años de implementación de las tareas que involucran a la ciudadanía el balance es sin duda negativo, y nos preocupa que el impulso democratizador y de apertura democrática del Acuerdo Final se empiece a diluir y, por el contrario, nos veamos ante un ciclo de cierre y limitación de los espacios de participación en temas cruciales como la consulta previa, las consultas populares y el ejercicio de la protesta social.

En efecto, el proyecto de ley 134 de 2018, presentado al Congreso por la bancada de Cambio Radical, pretende establecer límites a la consulta previa, sin siquiera haberlo consultado a las comunidades interesadas antes de su radicación en el Legislativo. Por su parte, las consultas populares, que venían siendo utilizadas por la ciudadanía para decidir acerca de del uso del suelo y de la explotación del subsuelo, ante la inexistencia de otros canales de interlocución con las autoridades públicas, tanto nacionales como territoriales, no podrán seguir siendo utilizadas luego de la decisión de la Corte Constitucional, contenida en la sentencia de unificación 095 de 2018, de declarar su invalidez como mecanismo de participación ciudadana para decidir sobre la explotación de los recursos naturales no renovables. Queda así pendiente la participación ciudadana en esta materia hasta que el Congreso de la República defina uno o varios mecanismos de participación específicos.

Adicionalmente, el actual gobierno empieza a manifestarse en contra del ejercicio de la protesta social, tanto a través de las declaraciones conocidas del Ministro de Defensa, como en el

tratamiento de orden público que vienen dando a las marchas de estudiantes y trabajadores que quieren manifestar su desacuerdo con las políticas sociales y económicas anunciadas por el presidente y sus ministros.

Será fundamental que la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil concentren sus esfuerzos en la defensa de una noción de paz democrática y en la conservación y ampliación de los dispositivos de participación pre-existentes y los creados por el Acuerdo Final. Lo contrario será dar un paso atrás en la apuesta por una paz y una convivencia que incluyan el ejercicio de la ciudadanía activa y el fortalecimiento de los escenarios de interlocución con las autoridades públicas. Como lo hemos señalado en este informe, desde sus primeros párrafos el Acuerdo Final destaca el papel central que debe jugar la participación ciudadana en su implementación. El poco avance logrado hasta ahora en esa dirección plantea de cara al futuro un verdadero desafío al Estado y a la sociedad en su conjunto, en el sentido de trabajar mancomunadamente por la construcción de una paz que, para ser estable y duradera, requiere el concurso activo de ciudadanos y ciudadanas a lo largo y ancho del país.





National Endowment  
for Democracy  
*Supporting freedom around the world*