



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

**De la Seguridad Democrática al Enfoque  
Territorial del Desarrollo: Recomendaciones  
desde el análisis de los referenciales de las  
políticas orientadas a superar el conflicto armado  
(2002 a 2023)**

**Duvan Camilo Quilindo Bolaños**

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Departamento de Ciencia Política  
Bogotá D.C., Colombia  
2024

# **De la Seguridad Democrática al Enfoque Territorial del Desarrollo: Recomendaciones desde el análisis de los referenciales de las políticas orientadas a superar el conflicto armado (2002 a 2023)**

**Duvan Camilo Quilindo Bolaños**

Trabajo final de maestría en la modalidad de Policy Paper presentado como requisito  
parcial para optar al título de:  
Magister en Políticas Públicas

Directora:

Magíster en Políticas Públicas y Desarrollo, Economista,  
Claudia Ospina

Línea de Investigación:

Políticas de paz, seguridad y defensa

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Departamento de Ciencia Política

Bogotá D.C., Colombia

2024



## **Agradecimientos**

*A la Universidad Nacional de Colombia  
y a la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y sus docentes,  
por su labor incansable en la formación de profesionales con pensamiento crítico.*

*A Claudia Ospina, investigadora de Rimisp, quien fue mi directora,  
por sus comentarios, aportes y guía durante este proceso.*

*A Carlos Córdoba, director de Rimisp,  
por sus orientaciones y apoyo de comienzo a fin durante mi paso por la maestría.*

*A la profesora Ivonne Bohórquez  
por sus aportes conceptuales y metodológicos.*

*A Lina Villamizar  
por su apoyo y comprensión incondicional durante todo este proceso.*

## Resumen

### **De la Seguridad Democrática al Enfoque Territorial del Desarrollo: Recomendaciones desde el análisis de los referenciales de las políticas orientadas a superar el conflicto armado (2002 a 2023)**

El conflicto armado colombiano ha afectado principalmente zonas rurales y ha resultado en medio millar de muertes violentas y múltiples violaciones a los Derechos Humanos. Las opiniones sobre su origen se dividen entre la motivación de los grupos insurgentes o las condiciones estructurales. Asimismo, el conflicto ha sido influenciado por factores como la falta de reforma agraria, el Frente Nacional, la subrepresentación política, y economías ilegales. El Estado y la guerrilla de las FARC-EP han sido los principales actores en esta confrontación, y entre 2002 a 2023, se han implementado varias políticas públicas para resolver el conflicto, que analizadas bajo la perspectiva de referenciales de Pierre Muller, que examinan las ideas detrás de su creación y aplicación, dan como resultado dos referenciales principales que son: "Seguridad Democrática y Consolidación Territorial", presente en las políticas de Álvaro Uribe (2002-2010) y parcialmente en el primer mandato de Juan Manuel Santos (2010-2014); y "Desarrollo con Enfoque Territorial", que surgió con las negociaciones de paz con las FARC-EP y la Reforma Rural Integral (RRI) desde 2010. Asimismo, la implementación del Acuerdo de Paz de Iván Duque (2018-2022) mostró un regreso al primer referencial, y durante lo corrido de Gustavo Petro, hay afinidades con la RRI y la política de Paz Total. Finalmente, se recomienda que el gobierno actual avance en la implementación de la RRI, actualice los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), replantee la Política de Paz Total en relación con los grupos armados ilegales y busque un acuerdo con el ELN.

**Palabras clave:** referenciales, políticas para la superación del conflicto, acuerdo de paz.

## Abstract

### **From Democratic Security to the Territorial Approach to Development: Recommendations from the Analysis of Policy Frameworks Aimed at Overcoming Armed Conflict (2002 to 2023)**

The Colombian armed conflict has mainly affected rural areas and resulted in half a million violent deaths and multiple human rights violations. Opinions on its origin are divided between the motivations of insurgent groups or structural conditions. Additionally, the conflict has been influenced by factors such as the lack of agrarian reform, the National Front, political underrepresentation, and illegal economies. The State and the FARC-EP guerrilla have been the main actors in this confrontation, and between 2002 and 2023, several public policies have been implemented to resolve the conflict. Analyzed from the perspective of Pierre Muller's policy frameworks, which examine the ideas behind their creation and application, two main frameworks emerge: "Democratic Security and Territorial Consolidation," present in the policies of Álvaro Uribe (2002-2010) and partially in the first term of Juan Manuel Santos (2010-2014); and "Development with a Territorial Approach," which emerged with the peace negotiations with the FARC-EP and the Integral Rural Reform (IRR) since 2010. Likewise, the implementation of the Peace Agreement by Iván Duque (2018-2022) showed a return to the first framework, and during Gustavo Petro's tenure, there are affinities with the IRR and the Total Peace policy. Finally, it is recommended that the current government advance in the implementation of the IRR, update the Regional Transformation Action Plans (PATR), rethink the Total Peace Policy in relation to illegal armed groups, and seek an agreement with the ELN.

**Keywords:** policy frameworks, conflict resolution policies, Colombia peace accords.

# Contenido

	Pág.
<b>Resumen ejecutivo</b> .....	<b>1</b>
<b>Síntesis de las recomendaciones más importantes</b> .....	<b>3</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>5</b>
¿Por qué analizar las políticas para la superación del conflicto?.....	8
<b>1. Conflicto armado en Colombia: origen, evolución y su entendimiento</b> .....	<b>11</b>
1.1 Origen y evolución.....	12
1.2 Posturas sobre el origen del conflicto .....	15
<b>2. Políticas para la superación del conflicto armado en las dos últimas décadas y metodología de análisis</b> .....	<b>19</b>
2.1 Principales apuestas para superar el conflicto entre 2002 a 2023 .....	20
2.2 Metodología de análisis mediante referenciales .....	23
<b>3. Seguridad democrática y consolidación territorial y Desarrollo con Enfoque Territorial: Apuestas por superar el conflicto</b> .....	<b>27</b>
3.1 Seguridad Democrática y Consolidación Territorial (2002-2010) .....	29
3.2 Formación y transición de un nuevo referencial (2010-2014) .....	35
3.3 Desarrollo con enfoque territorial (2014-2018) .....	38
3.4 Estabilización de territorios: retorno a la Consolidación Territorial (2018-2022) .....	43
3.5 Paz Total e implementación del Acuerdo de Paz (2022-2023) .....	48
<b>4. Conclusiones y recomendaciones</b> .....	<b>52</b>
4.1 Conclusiones.....	52
4.2 Principales recomendaciones.....	54
<b>Anexo A: Ficha de análisis</b> .....	<b>57</b>
<b>Referencias bibliográficas</b> .....	<b>59</b>



## Resumen ejecutivo

El conflicto armado en Colombia tiene más de 60 años, es uno de los más largos de la historia contemporánea, se ha desarrollado principalmente en escenarios rurales, y según las cifras oficiales tiene relación directa con cerca de quinientas mil muertes violentas y un largo historial de afectaciones a los Derechos Humanos y de violaciones al Derecho Internacional Humanitario (Comisión de la Verdad, 2022). Su origen tiene opiniones divididas, por un lado, están las explicaciones subjetivistas, que encuentran en las acciones violentas y criminales de los grupos insurgentes como la principal causa, y, por otro lado, están las de corte objetivista, que reconocen las condiciones contextuales producto del orden social, como foco de descontento y confrontación (Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CHCV), 2015). De igual forma, su evolución y persistencia están enmarcadas por situaciones paralelas que se mezclan y se suman, como lo son: la falta de una reforma agraria, el Frente Nacional, la falta de representación política, la Guerra Fría, la lucha contra el narcotráfico, economías extractivas y economías ilegales (Trujillo, 2012; Mantilla, 2012; CIDOB, 2013; Calderón, 2016).

Si bien este conflicto ha involucrado a una variedad de actores con diversos intereses, son el Estado colombiano y la guerrilla de las FARC-EP los principales exponentes de esta confrontación armada. Lo que ha supuesto una serie de acciones estatales mediante políticas públicas que lo han intentado superar. El periodo 2002 a 2023 representa un periodo de interés en el análisis de estas políticas, puesto que ha sido el tiempo y espacio que ha presentado las acciones más relevantes en la materia en las últimas décadas.

Para analizar estas políticas se utilizó la perspectiva analítica de referenciales, propuesta por Pierre Muller (1998; 2002). Estos referenciales consisten en entender a las políticas desde las estructuras mentales, en referencia a las ideas, que están detrás de su construcción e implementación. De igual forma, estas estructuras responden a concepciones que se tienen de la problemática abordada, cuál es su origen y cuál es el

mejor tratamiento a partir de ese entendimiento. Para identificar estos referenciales, se aplicó una metodología cualitativa de revisión de 47 leyes, decretos, planes de desarrollo, directivas presidenciales, entre otros documentos relevantes, para identificar en ellos los elementos conceptuales detrás de cada política pública.

Resultado de lo anterior, se identificaron dos referenciales, el primero de “Seguridad Democrática y Consolidación Territorial”, perceptible en las Políticas de Seguridad Democrática de Álvaro Uribe (2002-2010), y con algunos cambios en el primer mandato de Juan Manuel Santos (2010-2014). El segundo referencial, de “Desarrollo con Enfoque Territorial”, estuvo presente en la negociación con las FARC-EP desde 2010, la Reforma Rural Integral (RRI) que se definió en 2013, el Acuerdo de Paz de y la finalización del segundo mandato de Juan Manuel Santos (2014-2018). En la posterior implementación del Acuerdo de Paz por parte de Iván Duque y la política de Paz con Legalidad (2018-2022), se encontró un retorno hacia el primer referencial, y finalmente Gustavo Petro, cuyo corto periodo de tiempo no permite asegurar una orientación específica hacia algún referencial, pero sí permite identificar afinidades con el Punto 1 del Acuerdo de Paz dedicado a la RRI dentro de su política de Paz total (2022-2023).

Finalmente, desde el análisis de trayectoria de las políticas estudiadas, se recomienda al actual gobierno avanzar en la implementación de la RRI, actualizar los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) bajo la óptica del enfoque territorial, replantear el alcance de la Política de Paz Total en su componente de acercamiento con grupos armados ilegales, y focalizar sus esfuerzos en lograr un acuerdo con el ELN para el cierre del periodo presidencial.

## **Síntesis de las recomendaciones más importantes**

Continuar con los esfuerzos de implementación de la Reforma Rural Integral (RRI) para rescatar su objetivo principal de lograr la transformación de los territorios rurales, y asegurar su real cumplimiento. Para ello, es necesario concluir la normatividad pendiente para la implementación de la RRI mediante la focalización de los esfuerzos de coordinación por parte de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz.

Actualizar los 16 Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) para la vigencia 2024-2029. Tarea que está en manos de la Agencia para la Renovación del Territorio (ART), y que tiene a disposición insumos de lecciones aprendidas provenientes de diferentes entidades aplicados a los PDET, para concretar recursos y así ejecutar las 33.000 iniciativas identificadas en el trabajo participativo con las comunidades, así como mejorar la articulación con los distintos niveles de gobierno, reformar el sistema de información para facilitar la consulta de la implementación, y facilitar que las comunidades no sean alejadas de ninguna de las fases de ejecución de las iniciativas que ayudaron a priorizar.

Replantear los resultados esperados de la Paz Total con respecto a las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto. Esta política representa una apuesta ambiciosa por finalizar el conflicto con diversos actores en un plazo de tiempo relativamente corto, para lo que es clave realizar los diseños y arreglos normativos para viabilizar el sometimiento a la justicia de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, junto con la conciencia de las particularidades de los grupos que operan en los contextos urbanos, cuyo origen, motivaciones y accionar se alejan de la insurgencia y por ende requieren de nuevas estrategias de negociación que no se han desarrollado.

Focalizar estratégicamente los esfuerzos institucionales en la negociación con el ELN para lograr un acuerdo de paz al término del periodo presidencial en 2026. Para ello se debe reorganizar y canalizar los esfuerzos, estrategias y actores clave a este proceso, para avanzar en la formulación de un acuerdo con esta guerrilla para su salida del conflicto, y que al igual que con las FARC-EP, su implementación requerirá del enfoque territorial para

garantizar la participación incidente de las comunidades rurales históricamente excluidas. Lo que representaría un resultado de gran valor en la terminación del conflicto proveniente de un presidente con un pasado guerrillero.

# Introducción

Si bien existe un amplio abanico de definiciones sobre lo que es y lo que no es una política pública, para este caso de estudio se partirá de las definiciones generadas por Roth (2002) y Lozano (2008) con el fin de entender a las políticas como un abordaje parcial de un problema o situación considerada como socialmente relevante. Para esto se establece un tratamiento bajo unas orientaciones que organizan los esfuerzos de las entidades estatales que buscarán modificar dicha situación o problema.

Es así como este documento se centra en las políticas orientadas a superar el conflicto armado, acotando su alcance a las que han tenido como protagonistas al Estado y a las FARC-EP, sin perjuicio de que los análisis incluyan a otros actores que también fueron tratados en el marco de estas acciones. Asimismo, se hace énfasis en cómo la interacción de estos esfuerzos ha volcado su atención a los territorios rurales que históricamente han sido los más afectados, al ser los principales escenarios de esta confrontación armada, y entendiendo que es desde una óptica del entendimiento del conflicto, donde se pueden encontrar una de las claves para su superación y no repetición.

Según Roth (2008), los analistas contemporáneos de política pública “proponen marcos explicativos generales que combinan diferentes teorías inspiradas en los diferentes paradigmas de las ciencias sociales” (p. 76). Estos paradigmas intentan integrar tres tipos de factores, a saber: i) racionales, ii) institucionales y iii) cognitivos o de la relevancia de las ideas. En este abanico de alternativas, para efectos de este documento se eligió la perspectiva de análisis por referenciales propuesta por Pierre Muller (2002) quien entiende que “elaborar una política pública se reduce a construir una representación, una imagen de la realidad sobre la que se quiere intervenir” (p. 72), resaltando la importancia de los referenciales, equiparables a las estructuras de pensamiento y/o mapas mentales que están detrás de la formulación de una política pública, lo que determina cómo se abordará conceptualmente su diseño e implementación para intervenir una situación considerada como problemática.

En esta línea Lozano (2008) resalta que para el análisis de una política es clave entender que esta no se reduce a proyectos, planes o programas gubernamentales, ni mucho menos

a la actuación de una sola entidad y/o autoridad estatal, como tampoco solo a lo indicado en una normatividad o conjunto de estas. Según el autor, desde una perspectiva más amplia, se debe apuntar a dilucidar su trayectoria, “lo que en términos de Deleuze se entiende como las formaciones históricas, positivities hechas de discursividad, de campos de legitimidad y de regímenes de visibilidad” (Lozano, 2008, p. 22).

El presente documento tiene como propósito generar recomendaciones que ayuden en la continuación de la implementación del Acuerdo de Paz de 2016, suscrito entre el Estado colombiano y las FARC-EP (de ahora en adelante el Acuerdo de Paz) así como de la Política de Paz Total, mediante la identificación de los referenciales dominantes en las políticas orientadas a superar el conflicto armado entre estos dos actores durante 2002 a 2023, junto con la descripción de su contribución a la promoción del desarrollo rural y la participación de las comunidades de los municipios más afectados, bajo la premisa que esto último es una condición necesaria para la no repetición y la construcción de paz.

Para orientar el análisis se tiene como hipótesis que los enfoques y mapas mentales presentes en las políticas públicas orientadas a la superación del conflicto, que incluyen una comprensión de las causas objetivas que lo han originado y perpetuado, junto con la inclusión de enfoques del desarrollo, como lo es el territorial, podrían beneficiar en mejor medida la promoción de las condiciones necesarias para la no repetición, esto desde una apuesta por el desarrollo de los municipios más afectados.

Además, se aclara que este documento no tiene como finalidad realizar evaluaciones de las políticas públicas, o de las acciones estatales derivadas de ellas durante el periodo de análisis, puesto que el alcance corresponde a revisar su trayectoria y cómo se han configurado los referenciales que están detrás de las políticas y sus intenciones.

El conflicto armado entre el Estado y las FARC-EP se remonta a por lo menos seis décadas atrás, tiempo en el cual esta confrontación se fue transformando y se sumaron varios actores. Este conflicto ha generado al menos medio millón de muertes violentas y un largo listado de secuestrados, rehenes, desplazados y violaciones a los Derechos Humanos (Comisión de la Verdad, 2022). Siendo los territorios rurales escenario de origen y en donde mayor intensidad presenta el conflicto, motivo por el cual es en los municipios

rurales donde se focaliza la mayor cantidad de afectaciones y de víctimas según las cifras oficiales.

Aunque el anhelo de la paz es de muy vieja data, la superación del conflicto ha sido una de las principales apuestas en cada uno de los periodos presidenciales de por lo menos las últimas dos décadas. Para materializar esto, cada gobierno ha actuado mediante diversas políticas públicas con sus respectivos enfoques conceptuales sobre cuál ha sido el origen del conflicto y qué se debe hacer para superarlo. De esta forma, cada política propone una serie de directivas, planes y programas para organizar operativamente los esfuerzos, que para este caso y en orden cronológico podemos acotar a los siguientes: la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDS, 2003 a 2007), la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD, 2007 a 2011), y la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT, 2011 a 2015). Estas políticas comparten la premisa de recuperar progresivamente los territorios bajo el control de grupos armados, esto mediante estrategias contrainsurgentes y de erradicación de cultivos, para luego consolidar la presencia de la institucionalidad estatal que estuvo ausente.

No obstante, se gestó un punto de inflexión fruto de la negociación entre el Estado y las FARC-EP desde 2010, la firma del Acuerdo de Paz de 2016, y su posterior implementación desde 2017 hasta la fecha. En el Acuerdo incluye la Reforma Rural Integral (RRI) (punto 1) y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) que derivan de ella (punto 1.2), los cuales constituyen la reflexión y consenso de ambas partes sobre la necesidad de superar las condiciones estructurales que perpetúan el conflicto, mediante la transformación y promoción del desarrollo en los territorios rurales. Sin embargo, estos consensos serán condicionados por las ópticas de la Política de Estabilización: Paz con Legalidad (2018 a 2022), y por la vigente Política de Paz Total (2022 a 2023).

Al respecto, y según la literatura consultada, estas políticas son representantes de dos posturas conceptuales, la primera que entiende el origen del conflicto desde los aspectos subjetivos, es decir desde las motivaciones de los primeros grupos guerrilleros y sus acciones particulares como detonantes, mientras que la segunda, reflexiona sobre las condiciones estructurales adyacentes que incidieron en el surgimiento del conflicto y en su correspondiente perpetuación (Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CHCV), 2015).

## **¿Por qué analizar las políticas para la superación del conflicto?**

Las dos últimas décadas concentran los esfuerzos estatales más relevantes para la superación del conflicto, evidenciado en las políticas y sus respectivas acciones, junto con la negociación con las FARC-EP, uno de los actores más importantes y representativos. No obstante, el conflicto armado persiste hoy día, e incluso se presencia un nuevo recrudecimiento de acciones violentas por parte del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y de nuevos actores armados ilegales como lo son las bandas criminales urbanas y rurales, y las disidencias de las FARC, mejor conocidas como el Estado Mayor Central (EMC).

Poder generar insumos que contribuyan al entendimiento de conflicto desde la trayectoria de política, presenta relevancia toda vez que los resultados son puestos a disposición de los ejercicios de diseño y/o implementación de las políticas vigentes y futuras que se alineen con el objetivo de acabar el conflicto de manera definitiva. Siendo así que la propuesta de análisis desde los referenciales de política aportado por Muller (2002), constituye una oportunidad de entender las posturas detrás de cada política, la orientación de los esfuerzos estatales y los resultados alcanzados.

El presente documento se encuentra estructurado por cinco capítulos más la presente introducción. En el primer capítulo, se describe al conflicto armado como un problema objeto de intervención estatal, algunas de las mediciones sobre las afectaciones a los Derechos Humanos e impactos socioeconómicos, su evolución y las posturas sobre su origen. El segundo, se centra en la presentación del conjunto de políticas orientadas a superar el conflicto entre el Estado y las FARC-EP durante 2002 a 2023, junto con la propuesta analítica de referenciales de Muller (1998; 2002), su utilidad y la metodología empleada. El tercero, presenta los principales resultados de los dos referenciales identificados: i) seguridad democrática y consolidación territorial, y ii) desarrollo con enfoque territorial, desde una descripción de la trayectoria de las políticas y cómo los diferentes gobiernos se han alineado con los enfoques conceptuales de dichos referenciales. Finalmente, los capítulos cuatro y cinco corresponden a las principales recomendaciones y conclusiones fruto de este ejercicio, respectivamente.





# Conflicto armado en Colombia: origen, evolución y su entendimiento

El conflicto armado en Colombia se ha prolongado por más de 60 años y es uno de los más largos de la historia contemporánea, siendo particularmente las zonas rurales los principales escenarios desde su origen. Lo anterior se configura como una problemática que ha sido tratada mediante acciones estatales y sus correspondientes políticas públicas, las cuales han tratado de superar el conflicto valiéndose de diferentes estrategias a lo largo del tiempo.

Las mediciones de la Comisión de la Verdad en su Informe Final (2022), exponen cómo el conflicto armado durante 1985 a 2018 causó la muerte a 450.664 personas, y que podría llegar a 800.000 por efectos del subregistro. De este total, los principales responsables son los grupos paramilitares (45%), grupos guerrilleros (27%), y agentes estatales (12%); siendo el periodo de entre 1995 a 2004 donde se presentaron 202.293 muertes (45% del total). Los territorios más afectados en número de víctimas son Antioquía (28%), Valle del Cauca (9,1%), Norte de Santander (4,8%), Cauca (4,3%) y Cesar (3,7%). Asimismo, se presentaron 121.768 desapariciones forzadas entre 1985 a 2016, 50.770 secuestros y/o rehenes entre 1990 a 2018, 16.238 menores de edad fueron reclutados entre 1990 a 2017, y 752.964 personas fueron desplazados entre 1985 y 2019.

Desde otros efectos, si bien la literatura consultada concuerda en que no es posible generar una causalidad directa entre el conflicto armado y el atraso del desarrollo de los territorios, puesto que variables como la gestión pública y de los recursos públicos podrían ser más incidentes (García & Quiroga, 2017), sí hay una cantidad relevante de estudios que exploran los efectos económicos y sociales del conflicto.

Siguiendo el metaanálisis elaborado por Arias et. Al. (2014), se encontró que, entre las décadas de los años 80 y 90 hubo pérdidas anuales de entre el 2% al 4,5% del PIB (Rubio 2007; Trujillo y Badel, 2007); se presentó una reducción en la tasa del crecimiento del PIB de entre un 0,3 y 0,5 puntos porcentuales por año (Echeverry et al. 2001; Vargas, 2003; Querubín, 2003; Cárdenas, 2003); pérdida de producción agrícola igual al 3,4% del PIB (Ibáñez, 2008); reducción de la tasa de inversión (Rettberg, 2008; Pshisva y Suarez, 2010) y aumento de la salida del mercado de empresas manufactureras en zonas afectadas por el conflicto (Camacho y Rodríguez, 2013); aumento en las inversiones privadas de las familias para el mejoramiento de su seguridad personal y de sus propiedades equivalentes al 1,4% del PIB (Rubio 2007); pérdidas de capital humano equivalentes al 4% del PIB (Londoño 1998); reducción en los años de escolaridad en los estudiantes de zonas de conflicto de entre 0,6 a 1,2 años (Rodríguez y Sánchez 2010); impactos en el menor peso y la salud de los niños gestantes por efectos del estrés que sufren las madres embarazadas (Camacho 2008); pérdidas de bienestar iguales al 37% del valor presente neto del consumo agregado rural durante todo el ciclo de vida (Ibáñez y Vélez, 2008); y cerca del 25% de las muertes violentas entre 1994 y 2008 tienen relación con el aumento del narcotráfico (Mejía y Restrepo, 2013).

Los capítulos son las principales divisiones del documento. En estos, se desarrolla el tema del documento. Cada capítulo debe corresponder a uno de los temas o aspectos tratados en el documento y por tanto debe llevar un título que indique el contenido del capítulo.

Los títulos de los capítulos deben ser concertados entre el alumno y el director de la tesis o trabajo de investigación, teniendo en cuenta los lineamientos que cada unidad académica brinda. Así por ejemplo, en algunas facultades se especifica que cada capítulo debe corresponder a un artículo científico, de tal manera que se pueda publicar posteriormente en una revista.

## **1.1 Origen y evolución**

Las revisiones sobre los orígenes y los actores involucrados en el conflicto coinciden en que la desigual repartición de la tierra y la falta de espacios de participación política fueron determinantes en la aparición del uso de la violencia y la lucha armada a mediados del siglo XX (Trujillo, 2012; Mantilla, 2012; CIDOB, 2013; Calderón, 2016). En esta línea, los análisis expuestos en el informe Contribución al entendimiento del conflicto armado en

Colombia de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CHCV, 2015) concuerdan en que también se mezclan y se suman dinámicas contingentes y emergentes relevantes en el origen del conflicto y en su persistencia, como lo son: el periodo de La Violencia, el Frente Nacional, la Guerra Fría, las luchas revolucionarias y las luchas contrainsurgentes, el neoliberalismo, la economía extractiva, y la guerra contra el terrorismo promovida por Estados Unidos (ver Figura 1).

**Figura 1.**

*Línea de tiempo de principales hitos en el conflicto armado (1946-2023)*



Nota. Elaboración propia a partir de documentación consultada

Las dinámicas del conflicto se han dado en escenarios rurales que según Mantilla (2012) tienen explicación en situaciones como la reforma agraria no resuelta para redistribuir la tierra y la profundización de las desigualdades entre el campo y las ciudades. Manteniéndose así debido a que las zonas rurales son las que históricamente han sufrido un declive en sus actividades socioeconómicas resultado de la transformación productiva del país encaminada hacia la industria y la promoción de las ciudades, la apertura económica, privatizaciones, reformas estatales, entre otras orientaciones en el modelo de desarrollo que el país ha seguido. Esto es evidente al revisar que a principios de los años 70 la agricultura representaba el 20% del PIB total y bajó al 10% en 2009, o que sus exportaciones dentro del total nacional pasaron del 75% a menos del 25%. También se puede observar que la población rural pasó del 40% del total nacional a poco más del 20%

en el mismo periodo; con un incremento de la pobreza y la reducción del ingreso per cápita para esta población (Mantilla, 2012, p. 55).

Lo anterior podría explicar la concentración y mayor intensidad del conflicto en los municipios rurales y/o periféricos de los departamentos de Antioquia, Cauca, Nariño, Cesar, Norte de Santander, Meta y Valle del Cauca; siendo el primer departamento el más afectado (Montoya-Cuellar, 2023). Asimismo, los resultados del estudio de Arias e Ibáñez (2014), demuestran cómo los pequeños productores agrícolas han aprendido a vivir y tomar decisiones en medio de la presencia de grupos armados cuyo efecto es visible en una generación de menores ingresos y de menor producción, acompañado de estrategias enfocadas a minimizar riesgos, como lo es la producción de cultivos que les generen retornos en el corto plazo (ganadería y cultivos transitorios) ante la incertidumbre y/o posibilidad de ser víctimas del conflicto o del desplazamiento forzado.

En cuanto a la revisión de los principales actores involucrados, en primer lugar, se encuentra a las guerrillas que han tenido ideologías políticas de izquierda y estrategias militares y operativas diferenciadas, y sus surgimientos han sido en contextos socio históricos distintos. Entre los principales se encuentran: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) consolidadas en 1964 y con orígenes rastreables desde 1950; el Ejército de Liberación Nacional (ELN) fundado en 1965; el Ejército Popular de Liberación (EPL) en 1966; y el Movimiento Diecinueve de Abril (M-19) en 1973 (CIDOB, 2023). En segundo lugar, son relevantes los grupos paramilitares que aparecen inicialmente como autodefensas en la década de los 80 bajo el marco de la Ley 48 de 1968 y como estrategia contrainsurgente, mediante la cual el Estado privatizó la lucha armada a manos de civiles con apoyo y orientación de actores y elites regionales (Velásquez, 2007). Tercero, el narcotráfico, actividad consolidada desde mediados de 1975 y donde los narcotraficantes participan en el conflicto desde sus disputas con grupos guerrilleros. Actividad con la que también se empiezan a financiar las guerrillas y grupos paramilitares. Finalmente se encuentran a las fuerzas de seguridad (ejército, armada y fuerzas aéreas), quienes siendo el brazo armado del Estado han generado las acciones de contrainsurgencia y control territorial, y que según la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP, 2021) también participaron en la vulneración de derechos humanos, específicamente mediante 6.402 casos de ejecuciones extrajudiciales durante 2002 a 2008.

Según el Grupo de Memoria Histórica (2013), la intensidad de la violencia no ha sido homogénea y se han presentado altos y bajos en todo su trasegar. Lo anterior, desde el análisis de cuatro periodos temporales que son: i) entre 1958 a 1981, donde la violencia fue baja y estable; ii) entre 1982 a 1996, hay una tendencia creciente de violencia como resultado de la expansión de la guerrilla, aparición de grupos paramilitares y consolidación del narcotráfico; iii) entre 1996 a 2005, hubo alta intensidad del conflicto fruto del robustecimiento militar de la guerrilla, expansión del paramilitarismo y el apoyo que brindó a este último el narcotráfico; y iv) 2005 a en adelante, que estuvo marcado por una reducción de la violencia debido a mayor presencia militar en los territorios donde hacían presencia los actores del conflicto, con una consecuente repliegue de la guerrilla y la desmovilización de los grupos paramilitares en el marco de acuerdos con el Gobierno Nacional.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se entiende cómo el conflicto armado es equiparable a un universo con una evolución particular y dentro del cual coexisten una multiplicidad de actores e intereses con responsabilidad directa e indirecta en el total de víctimas y afectaciones, lo cual le suma complejidad a su superación. Esto fue evidente con la firma del Acuerdo de Paz de 2016 entre el Estado y las FARC-EP, que si bien representó un paso en firme con la terminación del conflicto luego de varias décadas de intentos fallidos y vaivenes, comprende en última instancia un tratamiento parcial del problema, toda vez que desde entonces, en lo que académicamente se entiende como el posacuerdo, se ha presentado un escenario de recrudescimiento de las acciones violentas marcado por, en primer lugar, la persistencia de otras guerrillas y grupos armados, y segundo, el incumplimiento de lo pactado en el Acuerdo de Paz (Pardo et al., 2020, como se citó en Montoya, 2023).

## **1.2 Posturas sobre el origen del conflicto**

Como lo resume Montoya-Cuellar (2023), los informes del Centro Nacional de Memoria Histórica han ayudado a explicitar los dos discursos que se han construido sobre el origen y perpetuación, así como del entendimiento mismo del conflicto, y que versan sobre la dicotomía entre los aspectos objetivos y subjetivos. Estos discursos son relevantes toda

vez que ayudan a entender las interpretaciones y acciones que han derivado para su tratamiento, donde la primera postura sobresale por desconocer el carácter político de las guerrillas y se centra en que las causas del conflicto se relacionan más con su motivación revolucionaria y no a las cuestiones estructurales, y el segundo, sí tiene en cuenta el contexto estructural como incentivo de la lucha armada. Estas posturas y sus principales planteamientos se relacionan a continuación (ver Tabla 1):

**Tabla 1**

*Principales interpretaciones y planteamientos sobre el conflicto armado*

<b>Interpretación objetivista</b>	<b>Interpretación subjetivista</b>
Manifestaciones de insurgencia como producto del orden social vigente donde hay actores que buscan mantenerlo y reproducirlo, y otros que se oponen (Estrada, 2015; Moncayo (2015).	Más allá de las razones sistémicas, existen motivaciones e intereses de todo orden que no necesariamente son colectivos (Pecaut, 2015; Torrijos (2015).
<b>Principales planteamientos</b>	
1. Se reconoce el carácter político de las guerrillas (de Zubiria, 2015; Molano, 2015; Moncayo, 2015; Vega, 2015).	1. Las guerrillas son una anomalía necesaria de superar (Giraldo Ramírez, 2015; Pecaut, 2015; Torrijos, 2015).
2. Contrainsurgencia es una expresión propia del orden social para asegurarlo, con uso de la violencia contra el enemigo (Estrada, 2015; Vega, 2015).	2. Contrainsurgencia no es una respuesta orgánica del sistema, toda vez que el conflicto deriva de decisiones individuales que optan por recursos de la criminalidad (Duncan 2015; Giraldo Ramírez, 2015; Gutiérrez 2015; Torrijos 2015)
3. Intervención de EE. UU. a inicios del siglo XX es derivada de políticas contrainsurgentes implementadas por el Estado (Vega, 2015).	3. No se ha presentado dominio colonial ni ocupación extranjera (Torrijos 2015).
4. Estado como espacio de mediación política y articulación de intereses de los proyectos políticos que buscan una intervención en la producción y reproducción de la relación entre el capital y el trabajo (de Zubiria, 2015; Estrada, 2015; Moncayo 2015).	4. Tesis de debilidad, abandono o fragilidad estatal, junto con ausencia de control y soberanía (Giraldo Moreno, 2015; Giraldo Ramírez, 2015; Torrijos, 2015; Wills, 2015).
5. Se ha presentado terrorismo de Estado y es rastreable desde la década de los años 40, siendo perpetuado por recursos militares y financieros de EE. UU y las elites locales (Vega, 2015).	5. No hay terrorismo de Estado, toda vez que lo que se ha presentado son acciones de funcionarios y miembros de las fuerzas de seguridad detrás de los crímenes, sin que sea equiparable a lo sucedido en las dictaduras militares del cono sur (Gutiérrez, 2015; Pecaut 2015).

Nota. Elaboración propia a partir de Montoya-Cuellar (2023; p. 230)

---

Si bien lo anterior, Montoya-Cuellar (2023) rescata la necesidad de abordar la historia y origen del conflicto desde un pensamiento crítico<sup>1</sup>, que permita hacer una lectura integral de la conexión entre los factores objetivos y subjetivos; y con ello superar las dicotomías presentes en las interpretaciones que han conllevado a abordajes parcializados del problema. Esta recomendación presenta utilidad en los análisis que se hacen sobre el conflicto, al permitir obtener una visión amplia y un entendimiento acorde a su complejidad, junto con aproximaciones que articulen las subjetividades de los actores y los aspectos estructurales que han determinado los contextos.

---

<sup>1</sup> En palabras de la autora, muy similar a la óptica propuesta por Marx en el 18 Brumario de Luis Bonaparte.



# Políticas para la superación del conflicto armado en las dos últimas décadas y metodología de análisis

La complejidad del conflicto y su evolución histórica ha dado lugar a una serie de intervenciones estatales, que, según la literatura consultada, se pueden denominar “políticas públicas orientadas a superar el conflicto” (FIP, 2011). Estas políticas en su conjunto son la continuación y/o transformación de otras acciones previas. No obstante, guardan coherencia y similitud en cuanto a su finalidad de terminar el conflicto armado, especialmente entre el Estado y las FARC-EP.

Al respecto, teniendo en cuenta el alcance del presente trabajo, se toma como periodo de análisis de estas políticas el comprendido entre los años 2002 a 2023 debido a que, según los estudios consultados, es un rango temporal relevante para los hitos en materia del diseño e implementación de las políticas objeto de estudio y permite identificar su trayectoria en los términos de Lozano (2008). Esto cubre los periodos presidenciales de Álvaro Uribe (2002-2010), Juan Manuel Santos (2010-2018), y sus respectivas reelecciones, junto con el periodo de Iván Duque (2018-2022) y lo corrido del Gobierno de Gustavo Petro (2022 a corte de diciembre de 2023).

A continuación, se relacionan las políticas orientadas a superar el conflicto junto con una descripción de los principales hitos identificados (ver Figura 2). Seguido, se presenta la perspectiva analítica de referenciales de política junto con la metodología adoptada.

**Figura 2**

### Línea de tiempo de principales hitos en las políticas para la superación del conflicto armado (2002-2023)



Nota. Elaboración propia a partir de documentación consultada

## 2.1 Principales apuestas para superar el conflicto entre 2002 a 2023

La Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD) incluida en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario” del primer mandato de Álvaro Uribe tuvo como objetivo reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática, el libre ejercicio de la autoridad de las instituciones, el imperio de la ley y la participación de los ciudadanos en los asuntos de interés común (DNP, 2003). Sus objetivos estratégicos fueron: i) consolidación del control estatal; ii) protección a la población; iii) eliminación del comercio de drogas ilícitas; iv) mantenimiento de una capacidad disuasiva; y v) eficiencia, transparencia y rendición de cuentas. Para ello se creó en 2004 el Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI) como estrategia de coordinación interinstitucional de las entidades estatales.

En el segundo periodo de gobierno de Álvaro Uribe y en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo Para Todos”, esta política fue continuada bajo la denominación de Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD, 2007), cuyos objetivos eran: i) consolidar el control territorial y fortalecer el Estado de Derecho en todo el Territorio Nacional; ii) proteger a la población, manteniendo la iniciativa estratégica en contra de todas las amenazas a la seguridad de

los ciudadanos; iii) elevar drásticamente los costos de desarrollar la actividad del narcotráfico en Colombia; iv) mantener una Fuerza Pública legítima, moderna y eficaz, que cuente con la confianza y el apoyo de la población; y v) mantener la tendencia decreciente de todos los indicadores de criminalidad en los centros urbanos del país (DNP, 2007).

En ese momento fueron relevantes el proyecto piloto Plan Nacional de Consolidación de la Macarena (PCIM) desde 2007, cuyos resultados dieron insumos para la formulación del Plan Nacional de Consolidación (PNC) en 2009. Este último fue revisado en el primer año del primer mandato de Juan Manuel Santos en 2010, y fruto de ello nace la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT), esto mediante el Decreto 4161 de 2011 y con el cual se crea la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT) que es la encargada de implementarla. Esta política buscó generar las capacidades institucionales necesarias para asegurar el acceso y la protección de los derechos fundamentales y constitucionales de los ciudadanos en los territorios afectados históricamente por el conflicto armado y los cultivos ilícitos (UACT, 2014).

En el segundo mandato de Juan Manuel Santos en 2014, y en el marco de los diálogos con las FARC-EP, las directrices y acciones tomaron un giro, puesto que no se dio continuidad a la PNCRT, y lo que se encuentra es una serie de acciones ejecutivas que tienen relación con la Reforma Rural Integral (RRI) que se acordó desde 2013 y cuyo contenido no era público aún, junto con otras acciones centradas en generar insumos técnicos útiles a las negociaciones y actos administrativos para preparar la institucionalidad para la posterior implementación de lo que se iba a firmar.

Esto lo podemos comprender desde la siguiente línea de acciones. Entre septiembre de 2010 a agosto de 2012, se da lo que se conoce como la fase exploratoria y secreta de las conversaciones entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP, y en septiembre de 2012, se alcanza el Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (BAPP, 2024). Asimismo, durante 2011, y derivado de la Ley 1448 de Víctimas, se creó la Unidad de Restitución de Tierras (URT) mediante Decreto 4801 de 2011, junto con la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA) mediante Decreto 4145 de 2011.

En mayo de 2013, el Estado y las FARC-EP alcanzan consenso sobre el Punto 1: Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral (RRI) (BAPP, 2024). En línea con lo anterior, en 2014 se da a conocer los resultados de la Misión para la Transformación del Campo, también conocida como Misión Rural, y que guarda similitudes conceptuales con lo expuesto en la RRI de 2013, y adicionalmente propone una serie de reformas para la institucionalidad rural.

En junio de 2015 se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” mediante Ley 1753, en cuyo artículo 107 se otorga al presidente facultades extraordinarias para el desarrollo rural y agropecuario, para materializar reformas institucionales. Con estas facultades y siguiendo algunas de las recomendaciones del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011 Colombia Rural: Razones para la esperanza (PNUD, 2011) y de la Misión Rural (DNP, 2015), se creó la Agencia Nacional de Tierras (ANT) mediante Decreto Ley 2363, la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) mediante Decreto Ley 2364 de 2015, y se suprimió el INCODER con el Decreto 2365 de 2015<sup>2</sup>. Finalmente, en diciembre de 2015, se crea la Agencia de Renovación del Territorio (ART) mediante Decreto 2366, y se fusiona la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE) y la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT) en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) mediante Decreto 2559 del mismo año.

En septiembre de 2016 se firma un primer Acuerdo de Paz en la ciudad de Cartagena, pero tras el Plebiscito a favor del “No”, se realizan ajustes teniendo en cuenta las consideraciones de la oposición y se genera un nuevo Acuerdo que se firma en noviembre en el Teatro Colón de Bogotá, el cual se denomina “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y duradera” (BAPP, 2024).

En 2018 inicia el periodo de Iván Duque junto con la obligación de continuar la implementación del Acuerdo de Paz. Con respecto a la RRI y los PDET, es relevante la

---

<sup>2</sup> La relevancia de esta supresión radica en que el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) nace en 2003, a partir del antiguo Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT), del Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (DRI) y del Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA) (Decreto 1300 de 2003).

“Política de Estabilización: Paz con Legalidad” que sirve de orientación al “Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas”, que corresponde al capítulo 11 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia pacto por la equidad”. En este pacto se definió una serie de objetivos y estrategias, organizados por cuatro ejes que son: i) Acciones efectivas para la política de estabilización, ii) Coordinación institucional, iii) Instrumentos y herramientas que orientan la inversión y el gasto; y vi) Reparación de víctimas. Estos objetivos en su redacción articulan algunas acciones propuestas en la Misión para la Transformación del Campo, junto con la propuesta de inventarios de bienes y servicios institucionales en los territorios PDET y su respectiva coordinación mediante Hojas de Ruta, sustitución de cultivos ilícitos, desminado humanitario, reincorporación de excombatientes, gestión de recursos públicos, propuestas de mediciones de cumplimiento del Acuerdo de Paz, y la asistencia y reparación a las víctimas (DNP , 2019).

Finalmente, desde la posesión de Gustavo Petro en agosto de 2022 y a final de 2023, están los esfuerzos en materia de implementación del Acuerdo de Paz y su correlación con la Política de Paz Total, que busca finalizar el conflicto con los otros actores que hacen parte de este, y toma elementos de las lecciones aprendidas de las negociaciones con las FARC-EP y lo que se necesita para una verdadera implementación de la RRI. Lo cual fue plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia de la Vida”, en el que se plasman iniciativas que retoman premisas de la RRI, como, por ejemplo, el Fondo de Tierras (punto 1.1 del Acuerdo de Paz) (DNP, 2023). Asimismo, son relevantes acciones derivadas de la Política de Paz Total, como lo son: el inicio de las negociaciones con el ELN, las negociaciones con bandas criminales (entre ellas de Buenaventura y el Valle de Aburrá) en la denominada Paz Urbana, y cambios en las fuerzas militares mediante la salida de generales y almirantes.

## **2.2 Metodología de análisis mediante referenciales**

Para entender el papel de las estructuras de ideas y conceptos que están detrás de la elaboración de las políticas para la superación del conflicto, se eligió la perspectiva de análisis por referenciales de políticas propuesta por Pierre Müller (1998), puesto que dicho proceso corresponde a:

construir una representación, una imagen de la realidad sobre la que se quiere intervenir. En referencia a esta imagen cognitiva, los actores van a organizar su percepción del sistema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción: Llamaremos a este conjunto de imágenes “el referencial” de la política pública. (p. 72).

El valor práctico de este marco analítico recae en la aplicación operativa del referencial para captar e identificar los mapas intelectuales detrás de las políticas públicas y sus cambios en el tiempo. Además, el referencial articula cuatro niveles de percepción de la realidad. El primero, corresponde a “los valores” entendidos como representaciones más fundamentales sobre lo que está bien y lo que está mal, lo deseable o lo que está por descartar. Seguido por “las normas” que definen las diferencias entre lo real percibido y lo real deseado, y definen unos principios de acción más que unos valores. Tercero, están “los algoritmos” que son las relaciones causales que expresan una teoría de la acción, se asemeja a la receta” o fórmula del actor para llegar a un fin. Finalmente se encuentran “las imágenes”, que dan significación a lo que se hace inmediatamente, sin tener que hacer largas curvas discursivas, y constituyen un elemento central del referencial.

Estos niveles se pueden descomponer en tres elementos que son: i) el referencial global, que es una representación general alrededor de la cual van a ordenarse y jerarquizarse las diferentes representaciones sectoriales; ii) el referencial sectorial, como representación del sector, de la disciplina o de la profesión; y iii) los operadores de transacción, quienes definen la relación global – sectorial y suelen ser actores sociales, corredores de políticas públicas o expertos.

Teniendo presente que Müller no indicó una metodología precisa para el análisis de las políticas públicas, ni para su aproximación desde los referenciales, para este documento se siguieron las pautas metodológicas de trabajos de investigación de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad Nacional que usaron el marco analítico de referenciales (Charry, 2014; Ortega, 2016; Vera, 2019; Rodríguez, 2022). Además, se definió una estrategia cualitativa compuesta por el análisis de documentación relevante que ha tenido como objeto abordar la superación del conflicto entre el Estado y las FARC-EP.

En este sentido, el trabajo de Holguín (2017) indica que “la tradición hermenéutica ofrece una interpretación de los textos de política pública en aras de avanzar en un análisis de su contenido, desde los referentes del campo de la política pública y del marco interpretativo” (p. 120). Referencia metodológica que siguió en su trabajo para la interpretación y análisis de instrumentos de política, los cuales fueron acopiados para posteriormente revisar su contenido a partir de la definición y construcción de referenciales globales y sectoriales, en línea como también lo hizo Ortega (2016), cuyo análisis se basó en una revisión de documentación relevante de la política seleccionada, compuesta por leyes, decretos, políticas, programas, sentencias, entre otros. Para lo cual se utilizó una matriz para la identificación y caracterización de referenciales por documento adaptada de Lozano (2008) por parte de Ortega (2016), la cual sirvió de modelo para este trabajo (ver Anexo A).

En línea con lo anterior, se identificaron, analizaron y referenciaron un total de 47 documentos relevantes que van desde planes de desarrollo, decretos, leyes, directivas y Conpes, que permiten identificar los referenciales presentes en su estructura conceptual en cada uno de los periodos de gobierno delimitados. A continuación, se relacionan los documentos abordados (ver Tabla 2):

**Tabla 2.**

*Relación de documentos relevantes analizados por periodo presidencial (2002-2023)*

<b>Álvaro Uribe Vélez (2002-2006)</b>	<b>Álvaro Uribe Vélez (2006-2010)</b>	<b>Juan Manuel Santos (2010-2014)</b>	<b>Juan Manuel Santos (2014-2018)</b>	<b>Iván Duque (2018-2022)</b>	<b>Gustavo Petro (2022-2023)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conpes 3218 de 2003</li> <li>- Bases PND 2002-2006</li> <li>- Ley 812 de 2003</li> <li>- Política de Defensa y Seguridad Democrática</li> <li>- Conpes 3395 de 2005</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bases PND 2006-2010</li> <li>- Ley 1151 2007</li> <li>- Política de Consolidación de la Seguridad Democrática</li> <li>- Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM)</li> <li>- Directiva Presidencial No. 1 de 2009</li> <li>- Plan Nacional de Consolidación (PNC)</li> <li>- Decreto 2933 de 2010</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Directiva Presidencial No. 6 de 2011</li> <li>- Ley 1450 de 2011</li> <li>- Bases PND 2010-2014</li> <li>- Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT)</li> <li>- Decreto Ley 4161 de 2011</li> <li>- Decreto 4145 de 2011</li> <li>- Decreto 4161 de 2011</li> <li>- Decreto 4801 de 2011</li> <li>- Decreto 1894 de 2013</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 1753 de 2015</li> <li>- Bases PND 2014-2018</li> <li>- Misión Rural</li> <li>- Decreto Ley 2363 de 2015</li> <li>- Decreto Ley 2364 de 2015</li> <li>- Decreto 2365 de 2015</li> <li>- Decreto 2366 de 2015</li> <li>- Decreto 2559 de 2015</li> <li>- Acto Legislativo 01 de 2016</li> <li>- Acuerdo de Paz</li> <li>- Decreto 2098 de 2015</li> <li>- Acto Legislativo 02 de 2017</li> <li>- Decreto Ley 893 de 2017</li> <li>- Plan Marco de Implementación (PMI)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 1941 de 2018</li> <li>- Ley 1955 de 2019</li> <li>- Decreto 1784 de 2019</li> <li>- Bases PND 2018-2022</li> <li>- Política de Estabilización de Territorios: Paz con Legalidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 2294 de 2023</li> <li>- Bases PND 2022-2026</li> <li>- Ley 2272 de 2022</li> <li>- Decreto 2647 de 2022</li> <li>- Acto Legislativo 01 de 2023</li> <li>- Decreto 1406 de 2023</li> <li>- Decreto 1117 de 2023</li> </ul>

*Nota. Elaboración propia a partir de documentación consultada*

# Seguridad democrática y consolidación territorial y desarrollo con Enfoque Territorial: Apuestas por superar el conflicto

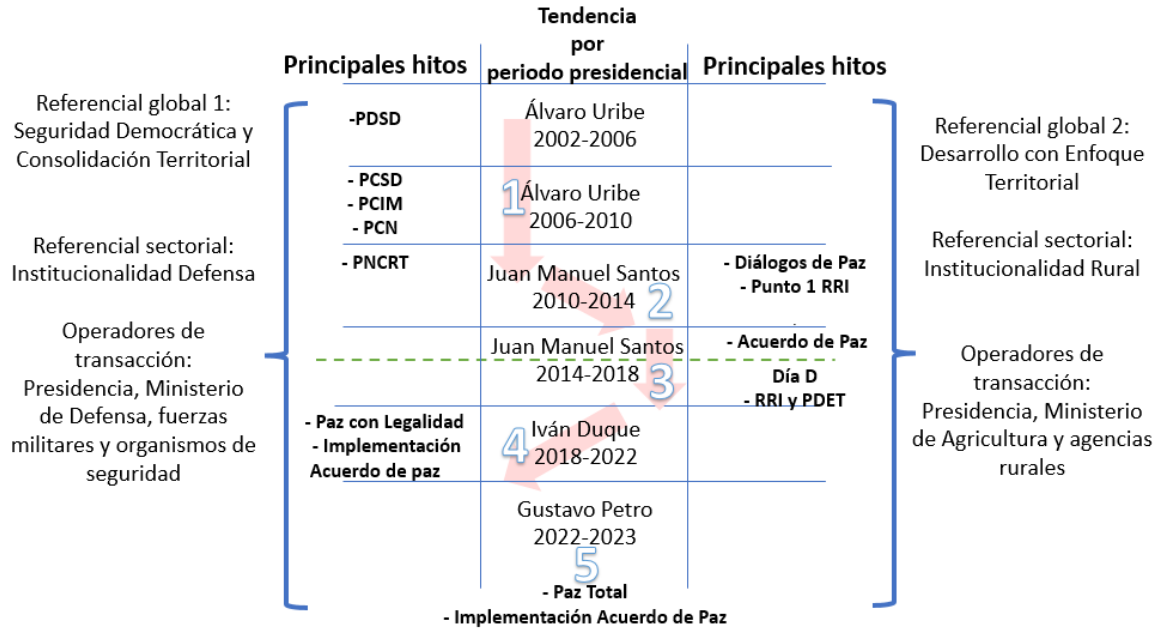
A partir del análisis se han identificado dos referenciales globales con sus respectivos referenciales sectoriales y operadores de transacción, presentes en las políticas implementadas entre 2002 a 2023 orientadas a superar el conflicto armado entre el Estado y las FARC, y que a su vez inciden en cómo se ha abordado este problema desde el punto de vista de las acciones estatales que se realizan en los territorios rurales más afectados.

Estos referenciales pueden ser sintetizados bajo las denominaciones de i) Seguridad Democrática y Consolidación Territorial, y ii) Desarrollo con Enfoque Territorial. El primer referencial hace alusión a la necesidad de superar el conflicto mediante un proceso gradual de recuperación del territorio ocupado por grupos armados para luego consolidar y/o estabilizar la institucionalidad ausente por dicha ocupación, mientras que el segundo, se centra en tratar las causas estructurales que lo originaron y lo perpetúan mediante acciones estatales para transformar los territorios más afectados por el conflicto desde una apuesta por su desarrollo y la participación de sus comunidades.

Una particularidad evidenciada en el análisis de la trayectoria de política es que los referenciales no presentan un orden de implementación secuencial, puesto que lo observado es un vaivén compuesto por cinco tendencias en los referenciales dependiendo del gobierno de turno (ver Figura 3).

**Figura 3**

*Relación de referenciales y tendencias por periodo presidencial durante 2002 a 2023*



Nota. Elaboración propia

El primer referencial de seguridad democrática y consolidación territorial se identifica con mayor rigor durante los dos periodos presidenciales de Álvaro Uribe, donde reposa su sustento conceptual y operativo, y con algunas transformaciones sobrevinientes para el primer mandato de Juan Manuel Santos. Por tanto, está presente en la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDS, 2003-2007), la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD, 2007-2011), y en la implementación del Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM, 2007-2010) y el Plan Nacional de Consolidación (PNC, 2009) que sirven de insumos para la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT, 2011-2015).

El primer mandato de Juan Manuel Santos muestra una transición entre los referenciales, puesto que paralelo a la implementación de la PNCRT, se dieron las negociaciones de paz con las FARC-EP desde 2010, con la incorporación de nuevas interpretaciones sobre cómo superar el conflicto, junto con una especie de pre-alistamiento técnico, jurídico e institucional para la implementación del Punto 1: Reforma Rural Integral (RRI) acordado en 2013. Por tanto, es su segundo mandato presidencial donde se da la entrada en vigor del referencial de desarrollo con enfoque territorial, cuyas visibilidades más notables son

la firma del Acuerdo de Paz de 2016 y su inicio (Día D), junto con la implementación de la Reforma Rural Integral, específicamente con el nacimiento de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET, 2017 a la fecha).

La Política de Estabilización de Territorios: Paz con legalidad (2018-2022) de Iván Duque retoma las premisas conceptuales del primer referencial, y desde esta óptica orienta los esfuerzos estatales para la implementación del Acuerdo de Paz durante todo su periodo. Finalmente, se encuentra la Política de Paz Total de Gustavo Petro (2022 a 2023), que si bien, a corte de este estudio no se goza de mayor tiempo de implementación e información para determinar una tendencia hacia algún referencial o si representa una transición hacia uno nuevo, sí se encuentra que desde su contenido textual se alinea con las ideas sustanciales de la RRI que no fueron impulsadas en el gobierno anterior, por lo que expresa su intención de fortalecer su implementación, y desde los aprendizajes de las negociaciones con las FARC-EP organiza sus esfuerzos en una apuesta por terminar el conflicto armado de forma definitiva

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación, se presentan los principales resultados que sustentan los referenciales encontrados en los documentos relevantes, junto con información proveniente de estudios y fuentes secundarias que ayudan a dar conexión contextual y un mayor detalle de estos “ires y venires” de los referenciales durante las dos últimas décadas.

### **3.1 Seguridad Democrática y Consolidación Territorial (2002-2010)**

La seguridad democrática fue uno de los principales referentes conceptuales identificados en las políticas de defensa y seguridad nacional para hacer frente al conflicto armado durante 2002 a 2006. Tal como lo describe la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD 2003), con Álvaro Uribe como Presidente y Martha Lucia Ramírez como Ministra de Defensa. En esta política se entiende que la seguridad democrática obedece a una estrategia de orden contrainsurgente orientada a recuperar las condiciones de seguridad en los territorios mediante un aumento del pie de fuerza, junto con el consecuente establecimiento gradual de acciones de orden social, de desarrollo económico y presencia

de las instituciones públicas para garantizar control y justicia (Presidencia, Ministerio de Defensa, 2003, p. 15-16).

La primera condición para cumplir con el objetivo de fortalecer el Estado de Derecho es la consolidación gradual del control estatal sobre la totalidad del territorio. Sin control territorial por parte del Estado no es posible garantizar el buen funcionamiento de la justicia, entorpecida en muchas regiones del país por la intimidación de la que son víctimas fiscales, jueces y demás autoridades; y sin la plena vigencia de la ley, la población, expuesta a las amenazas y al dominio arbitrario de las organizaciones armadas ilegales, pierde el ejercicio de sus derechos y su libertad. (Presidencia, Ministerio de Defensa, 2003, p. 15).

La estrategia de recuperación progresiva se definió para los territorios con problemas de orden público, denominados en ese momento como “zonas deprimidas”, mediante el uso intensivo de la fuerza legítima, la cual tendría que ser modernizada y fortalecida; y una vez estas zonas estuvieran controladas se pasaría a intervenciones no militares para consolidar el control estatal de forma permanente. Esta recuperación progresiva se estructuraba sobre tres pilares que son: i) la institucionalización del territorio, ii) la participación ciudadana y buen gobierno, y iii) la integración regional.

Una vez garantizadas las condiciones básicas de seguridad, el Estado ejecutará una política integral de consolidación territorial, restableciendo el funcionamiento normal de la administración de justicia, fortaleciendo la democracia local, atendiendo las necesidades más urgentes de la población, extendiendo los servicios del Estado e iniciando proyectos productivos sostenibles de mediano y largo plazo. Los ministerios y demás entidades que participen en los proyectos de atención integral serán coordinados por el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional, para que estos proyectos sean ejecutados cuando exista el suficiente control territorial, evitando así que sean objeto de amenazas y extorsión por parte de las organizaciones armadas ilegales (Presidencia, Ministerio de Defensa, 2003, p.43).

En esta línea, en 2004 se organizó el Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI), como una dirección adscrita a la Presidencia y que a su vez era una estrategia de coordinación interinstitucional, cuyo objetivo era articular los esfuerzos de los diferentes organismos y entidades que tienen competencias y responsabilidades en materia de consolidación territorial. El CCAI tenía un Comité Directivo compuesto por el Alto Consejero Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el Viceministro de Defensa, el Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Militares, el Director de la Policía Nacional, el Director del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y la Fiscalía General de la Nación; y según la FIP (2011) estaban acompañados de un Equipo Operativo con representantes de los otros sectores del Estado, pero con un carácter subordinado, lo que representaba un sesgo “securitista” en las orientaciones (p. 18).

Durante sus primeros años el CCAI se centró en la coordinación de las acciones de las fuerzas militares e instancias civiles, en especial, lo relacionado con erradicación de cultivos y “control de zonas sustraídas del control de los grupos armados” (Oportunidad Estratégica, 2010). Por tanto, el referencial sectorial se arraiga en las dependencias de seguridad, quienes serán los principales operadores de transacción en coordinación con la Presidencia.

Respecto a las intervenciones institucionales no militares para este momento, se encuentran las que fueron plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, “Hacia un Estado Comunitario” (Ley 812 de 2003), ya que de forma particular el cuarto componente de la PDS se encargaría del “Desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto”, para lo cual se plantearon los Programas de Desarrollo Alternativos (PDA) para hacer frente a los cultivos ilícitos y su erradicación, y los Programas Regionales de Desarrollo y Paz (PDP) para promover la presencia institucional bajo la premisa de que:

La estrategia de desarrollo en zonas de conflicto retoma elementos del Plan Colombia en cuanto a la integralidad de las acciones causales del conflicto, pero incorpora como aspecto novedoso la articulación del concepto de desarrollo alternativo con un enfoque de desarrollo regional basado en el crecimiento productivo, el fortalecimiento institucional y comunitario, y el mejoramiento de la infraestructura física y social (DNP, 2003, p. 67).

Lo anterior denota que tanto este PND como los Conpes 3218 de 2003 y 3395 de 2005, que desarrollan los PDA y PDP respectivamente, se refieren a estos territorios con el adjetivo de “deprimidos”, pues los entendían como territorios donde se había debilitado la presencia estatal y por ende serían objeto de la estrategia de consolidación territorial, desde un sesgo de seguridad a favor de recuperar y mantener la soberanía en los territorios; esto en la práctica fue llevar la presencia de la fuerza pública a todo el territorio nacional.

En este aspecto, se resalta que el primer mandato de Uribe está permeado por lógica de intervención del Plan Colombia de 1999 del gobierno Pastrana, pero también de las derrotas militares y su debilidad en la lucha contrainsurgente, junto con orientaciones de seguridad enmarcadas por el discurso antiterrorismo y lucha contra las drogas liderado por Estados Unidos como principal financiador. Todo ello en el contexto de los ataques terroristas de Nueva York de 2001 en el plano internacional, y la intensidad de las tomas guerrilleras a nivel nacional. Por lo cual los organismos de seguridad toman relevancia y son los que empiezan a tener mayor injerencia en la orientación estratégica, mientras que los responsables de la política social o civil empiezan a ser relegados a la implementación de las decisiones, que para el caso local son las del Comité Directivo del CCAI (FIP, 2011, p. 17).

En 2006 Juan Manuel Santos fue nombrado Ministro de Defensa para el segundo mandato de Álvaro Uribe y estuvo a cargo de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD 2007-2010), que continúa los resultados de la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD) y las orientaciones del referencial de consolidación territorial. En este momento también son relevantes los aportes que hace a dicha política Sergio Jaramillo, que desde el Viceministerio de Defensa para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales denuncia las ejecuciones extrajudiciales cometidas por las fuerzas armadas, mejor conocidas como “Falsos Positivos” (Isacson, 2015; Zamudio, 2017).

En esta línea, en 2007 se inicia la formulación del Plan Nacional de Consolidación (PNC), que fue prototipado mediante el Plan de Consolidación Integral en la Macarena (PCIM), que selecciona esta zona por ser de alto valor estratégico y simbólico para las operaciones de las FARC-EP casi desde sus inicios. Este plan comprendió tres etapas secuenciales que son: i) Llegada de las fuerzas militares y policía para despejar la zona de los grupos

armados; ii) Programas de erradicación de cultivos ilícitos (erradicación forzosa, aspersión, y desarrollo alternativo); y iii) Despliegue de presencia estatal mediante instalación de oficinas de policía, fiscales, jueces, funcionarios de Registraduría, y programas sociales (Mejía et al., 2011).

Por tanto, el principio de secuencia lógica de las intervenciones y esfuerzos estratégicos del Estado, en ese momento, implican que la neutralización de la capacidad de acción de los grupos armados ilegales (fase de recuperación a través de operaciones militares) abre la posibilidad de que las acciones del Estado en las zonas de consolidación se concentren en fomentar el desarrollo económico, social e institucional de los territorios y la protección ciudadana (fase de transición y consolidación) (ver Figura 4). En otras palabras, durante las fases de transición el esfuerzo militar se mantiene, pero el fortalecimiento de la seguridad territorial permite que el énfasis de intervenciones del Estado se transfiera a promover el desarrollo económico, social e institucional y con ello se promueva la protección y participación de los ciudadanos que habitan en las zonas de consolidación (UACT, 2014).

**Figura 4.**

*Secuencia lógica de Consolidación Territorial*



Nota. Documento Plan de Consolidación Integral de la Macarena (2008) presentado en UACT (2014)

Las fuentes conceptuales de la Consolidación Territorial son la doctrina contrainsurgente conocida por las siglas de COIN, las políticas antidrogas que constituyen la continuación

del Plan Colombia y de otras políticas de control de oferta, y el componente de desarrollo en su doble dimensión regional y social. Los desarrollos teóricos COIN aportaron a la política las nociones de secuencialidad (recuperación, estabilización, y consolidación) y de simultaneidad (unidad de esfuerzo o doctrina de acción integral), las cuales parten de los supuestos que lo militar debe estar subordinado a lo político y que más que la derrota militar, se debe tratar de ganar "las mentes y corazones" de los ciudadanos que están sometidos a la influencia o al control de los poderes guerrilleros (FIP, 2011).

De este piloto y mediante la Directiva Presidencial No. 1 de 2009 surge el Plan de Consolidación Nacional (PCN), con un cambio sustancial a partir de los resultados, puesto que hace énfasis en el concepto de Recuperación Social del Territorio entendido como:

una acción coordinada de la fuerza pública, la justicia y las demás instituciones públicas para garantizar la presencia integral y permanente del Estado en el territorio, con el fin de establecer las condiciones que hagan posible el desarrollo económico, social e institucional de esta región, que ha sido fuertemente afectada por la presencia de grupos armados ilegales y el narcotráfico (CCAI, 2008, p. 2).

Finalmente, y desde el análisis de referenciales de Muller para este periodo, se concluye que los elementos se constituyen por un referencial global que giraba en torno a la Seguridad Democrática y Consolidación Territorial, siendo la Institucionalidad defensa el referencial sectorial, y los principales operadores de transacción fueron la presidencia, el ministerio de defensa, las fuerzas armadas y los organismos de seguridad (ver Figura 5).

### Figura 5.

*Referencial y sus elementos para el periodo 2002-2010.*



Nota. Elaboración propia

### **3.2 Formación y transición de un nuevo referencial (2010-2014)**

Desde el análisis de la trayectoria de política pública, lo anterior da pistas sobre la gestación de un cambio en el referencial dominante y en la estrategia estatal para acabar con el conflicto, al dar entrada a reflexiones y consideraciones sobre las condiciones estructurales en los territorios que inciden en que estos sean los escenarios del conflicto; pasando de un enfoque de seguridad a uno de desarrollo regional. Por un lado en 2011, mediante la Directiva Presidencial No. 6 del mismo año, del ahora presidente Juan Manuel Santos, se hizo la revisión estratégica al Plan Nacional de Consolidación (PNC) y con estos insumos se estableció la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT), que rescata elementos de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD), pero ahora se justifica en la existencia de un modelo desequilibrado de difusión regional de la presencia del Estado, que ha favorecido la aparición y operación de actores armados, lo que a su vez coincide con:

dinámicas descontroladas de ocupación demográfica bajo procesos de colonización originados por la búsqueda de condiciones de supervivencia por miles de familias que huyen de la pobreza, la violencia y la inseguridad. Junto con las complejas características geográficas de Colombia, y de algunas regiones sin presencia integral del Estado, han motivado percepciones excluyentes de la tecnocracia pública que refuerzan un modelo desequilibrado de difusión del Estado en Colombia. Esto representa una ideología de desarrollo excluyente, construida en los centros de decisión política y que es un obstáculo para revertir la situación de exclusión. Generando un conjunto de regiones desintegradas y desarticuladas de la vida económica, social e institucional del país y en las cuales el Estado no ejerce adecuadamente control y consolidación constitucional y de la Ley, para brindar garantías de protección y acceso a los derechos constitucionales de los ciudadanos. (PNCRT, 2011, p. 4).

En este sentido, en el análisis hecho por la FIP (2011), se concluye que los esfuerzos estatales de este periodo se basaron en la consolidación territorial y las orientaciones estratégicas de la doctrina militar, que tenía tres grandes componentes que son: i) acciones contrainsurgentes derivadas de la teoría militar durante el siglo XX; ii) antinarcótico y lucha

contra el narcotráfico en el marco del Plan Colombia; y iii) desarrollo regional y social desde un entendimiento que los territorios deben superar su aislamiento e integrarse a lógicas económicas regionales. Siendo los dos primeros componentes claves durante la implementación de las políticas de seguridad democrática, pero el tercero corresponde a una nueva sensibilidad adoptada en la PNCRT.

Igualmente, el sesgo a favor del sector de Defensa, en cabeza del CCAI, fue ajustado mediante el Decreto 2933 de 2010, dando peso y relevancia a otros sectores y carteras ministeriales y sus programas como agricultura y desarrollo rural, educación, protección social, justicia, entre otros. También, de la revisión al Plan Nacional de Consolidación (PNC) surgió la necesidad de hacer un fortalecimiento institucional, mediante la creación de una entidad con autonomía administrativa y financiera, capaz de gestionar la articulación interinstitucional. Esto, tratando de superar las falencias del CCAI, que para este periodo ya contaba con poco peso político y poder presupuestal. Fruto de ello mediante Decreto Ley 4161 de 2011 se crea la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT), que sería la encargada de implementar, ejecutar y monitorear la PNCRT, y que conservó la participación de enlaces militares y de la policía en un rol más limitado bajo la figura de analistas y asesores de seguridad (Rubiano, 2018).

Por otro lado, desde 2010 se habían iniciado las fases exploratorias y secretas de las negociaciones con las FARC-EP. Proceso que tuvo como resultados el Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en 2012, y el consenso sobre el Punto 1 “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral” en 2013 (BAPP, 2024). Cabe recordar que toda la negociación se rigió sobre la premisa de que “nada está acordado hasta que todo esté acordado” (Roa, 2023), es decir que, pese a los avances entre las partes sobre el Punto 1, no había comunicación pública sobre su contenido y se tendría que esperar por el acuerdo integral de todos los puntos. Sin embargo, esto no fue impedimento para empezar a allanar el camino para la implementación de la RRI, mediante la generación de insumos técnicos que dieran luces sobre qué orientaciones en materia de intervenciones estatales tendrían que darse en el corto plazo. Al respecto sobresale la Misión para la Transformación del Campo (Misión Rural) que tendría un rol relevante que se explicará más adelante.

Al respecto cabe mencionar actores clave que ayudaron, en las negociaciones, a traducir los aprendizajes militares y estratégicos provenientes del referencial de consolidación territorial, pero también desde una sensibilidad hacia el enfoque de derechos humanos y el desarrollo regional. Donde se encuentra a Sergio Jaramillo, quien en 2010 lidera los acercamientos con las FARC-EP y luego en 2012 asume el rol de Alto Comisionado para la Paz. El militar y diplomático Javier Alberto Flórez Aristizábal, enlace de confianza de Juan Manuel Santos tras la purga militar de 2014, lideró desde ese año la subcomisión técnica que asesoró la desmovilización, desarme y reintegración y luego fue Director del Comando Estratégico de Transición de las Fuerzas Militares (La Silla Vacía, 2021). Su hijo Javier Andrés Flórez Henao, desde el rol de director de la Política Contra las Drogas del Ministerio de Defensa que estuvo detrás de la implementación del Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM), e Iván Cepeda que desde 2012 participó como facilitador del proceso de conversaciones de paz.

Así, tanto la PNCRT como el consenso entre el Estado y las FARC-EP sobre la RRI recogieron las reflexiones sobre las causas estructurales del conflicto como su nuevo tratamiento para superarlo. Consideraciones que también estaban alineadas y respaldadas por la mirada internacional, como la aportada por el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011, “Colombia Rural. Razones para la Esperanza” (PNUD, 2011), donde se concluye la necesidad de una reforma rural transformadora para superar la pobreza, el conflicto armado y el conflicto agrario. Estos avances conceptuales, visibilizados desde distintos lugares, sirvieron de bisagra para la entrada de un nuevo referencial global que se estaba configurando. Asimismo, se empiezan a gestar los respectivos cambios en el referencial sectorial, que fue abierto a la institucionalidad rural y sus operadores de transacción, quienes empiezan a tomar relevancia en los espacios de toma de decisión (ver Figura 6).

**Figura 6.**

*Referencial y sus elementos para el periodo 2010-2014*



Nota. Elaboración propia

### 3.3 Desarrollo con enfoque territorial (2014-2018)

El referencial de desarrollo con enfoque territorial representa una disrupción sobre la postura estatal para superar el conflicto. Lo encontrado en el Acuerdo de Paz, en especial la Reforma Rural Integral (punto 1) y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) (punto 1.2), es reflejo del entendimiento conceptual de que la paz estable y duradera requiere de la superación de las condiciones objetivas que la dificultan en los territorios, como lo son las brechas entre las zonas urbanas y rurales, y la necesidad de hacer un aporte significativo al desarrollo rural de las zonas más afectadas por el conflicto armado (Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, 2016). Esta transformación en la forma de abordar el conflicto se basa en un nuevo enfoque del desarrollo que es el enfoque territorial definido como el que:

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 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 (Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, 2016, p. 6).

Si bien el Acuerdo de Paz es el tiempo y espacio que da visibilidad a este referencial, sus primeras puntuaciones aparecen en las inflexiones mencionadas durante 2010 a 2014, a

lo que se suman insumos de política pública cuya fecha de publicación coinciden con haber sido puestos a disposición de las negociaciones y/o ser fruto de estas, y que dan pistas sobre la construcción de este referencial. Al respecto, la Misión Rural, representa uno de los principales aportes, puesto que en su marco conceptual incluye una aproximación denominada “enfoque territorial participativo” que guarda similitud con lo expresado en la RRI, por tanto, se puede presumir que esta misión tenía conocimiento de lo inicialmente acordado en 2013 entre Estado y FARC-EP para este punto, con el fin de ir alineando las intervenciones estatales venideras. De esta forma, la Misión Rural entiende el enfoque territorial como:

un enfoque que adopta la concepción de la nueva ruralidad, que supera la dicotomía rural-urbana y mira más a las relaciones, sinergias y complementariedades que permiten aumentar la competitividad y cerrar las brechas de exclusión de la población rural. Este enfoque, busca atender la diversidad socioeconómica, cultural y ecológica de los distintos territorios del país con estrategias y políticas específicas a las condiciones de cada uno de ellos. Parte, además, de promover a las organizaciones locales y sus iniciativas, así como a las redes de cooperación entre agentes públicos y privados, contribuyendo de esa manera a construir tejidos sociales más densos, es decir, a construir sociedad (DNP, 2015, p. 2)

Según el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Rimisp, 2018) en las negociaciones también fueron rescatadas consideraciones y lecciones aprendidas décadas atrás en materia de desarrollo rural y/o con énfasis en intervenciones en municipios con presencia del conflicto como lo fue el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR entre 1982 a 1994), los Programas de Desarrollo Rural Integral (DRI, entre 1976 a 1996), los Programas de Paz del Magdalena Medio (PDPs, desde 1995), junto con experiencias de desarrollo rural participativo en Nariño (Rimisp, 2018, p. 19).

Lo conceptual se acompañó de acciones ejecutivas en materia de alistamiento institucional para implementar el Acuerdo de Paz (Rimisp, 2018). Un primer reflejo de ello es el artículo 107 de la Ley 1753 de junio de 2015 que reglamentó al Plan Nacional de Desarrollo 2014-2015, y que por un término de seis meses otorgó facultades extraordinarias al Presidente Juan Manuel Santos para reestructurar la institucionalidad rural y agropecuaria. Lo que

tuvo como resultados la expedición en diciembre de 2015 los Decretos 2363, 2364, 2365 y 2366 en los cuales se crea la Agencia Nacional de Tierras (ANT), la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), se suprime el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), y se crea la Agencia para la Renovación del Territorio (ART), respectivamente. A lo que se suma el Acto Legislativo 01 de 2016 que establece los instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación.

De igual modo, en 2015 por medio del decreto 2559, la UACT se fusionó con la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE) en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (Prosperidad Social), y se creó en este departamento la Dirección de Gestión Territorial. Luego, con la entrada en funcionamiento de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), se ordenó la incorporación directa de servidores de la Dirección de Gestión Territorial en la ART, lo cual se precisó por medio del Decreto 2098 de 2016. Por tanto, esta entidad absorbió el remanente de los asesores militares que hicieron parte de los últimos años de implementación de las políticas asociadas al referencial de consolidación territorial.

Cabe mencionar que la ART nació como entidad adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, pero con la intención de que hiciera un tránsito a la Presidencia de la República para que cumpliera un rol articulador equiparable al del CCAI en materia de implementación, y en coordinación con la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP). Lo cual se materializó en 2019 mediante parágrafo 4 del artículo 281 de la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022) y el artículo 5 del Decreto 1784 de 2019.

Reformas que tienen efecto en la transición del referente sectorial, que pasó de estar en manos de un conjunto de dependencias de la institucionalidad de Defensa, pero que ahora en el marco de los diálogos y la implementación del Acuerdo de Paz, se trasladan funciones y esfuerzos a la institucionalidad rural. Cuyos actores serían ahora los operadores de transacción, puesto que son los encargados de procesar, adoptar y dar conexión conceptual e institucional a las nuevas orientaciones, entre ellas lo que implica el Enfoque Territorial plasmado en el Acuerdo de Paz.

De esta forma, el referencial y sus elementos se reconfiguran en este periodo, en tanto el referencial global corresponde ahora al Desarrollo con Enfoque Territorial, siendo la institucionalidad rural la más idónea para operacionalizar las nuevas orientaciones lo que la convierte en el referencial sectorial, y mediante sus nuevas agencias rurales pone a disposición un nuevo conjunto de operadores de transacción (ver Figura 7).

**Figura 7.**

*Referencial y sus elementos para el periodo 2014-2018*



Nota. Elaboración propia

Con el anuncio del “Día D” en diciembre 2016, el Estado y las FARC-EP hicieron oficial la implementación del Acuerdo de Paz. A lo que sigue una serie de normatividades que hacen vinculante su ejecución para los siguientes periodos de gobierno, en lo que resalta el Plan Marco de Implementación (PMI) que “orientará las políticas públicas requeridas para el cumplimiento del Acuerdo de Paz durante los próximos 15 años, y facilitará su seguimiento” (PMI, 2017, p. 2) y la Sentencia C-630 del 11 de octubre de 2017 “Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”<sup>3</sup> (Corte Constitucional de Colombia, 2017).

En lo respectivo a la implementación de la RRI, surge el Decreto Ley 893 de 2017 que creó a los PDET como un instrumento de planificación y gestión con la finalidad de transformar

---

<sup>3</sup> Mediante esta sentencia la Corte Constitucional realizó la revisión de constitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2017, por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al “Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” durante un periodo comprendido por tres periodos presidenciales completos posteriores a la firma de estos, es decir hasta 2030.

estructuralmente el campo y el ámbito rural de 11.000 veredas de los 170 municipios rurales priorizados como los más afectados por el conflicto dentro de 19 departamentos. Esto municipios a su vez fueron organizados en 16 subregiones, mejor conocidas como subregiones PDET, donde se ubican cerca de 6,6 millones de habitantes. La formulación de los PDET se adelantó en un proceso participativo ideado y coordinado por la recién creada Agencia para la Renovación Territorial (ART) que involucró principalmente a las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes, junto con la vinculación de la institucionalidad local y técnicos sectoriales; proceso que finalizó en 2018.

Lo anterior, representó un paso significativo en entender al territorio como un todo y a la vez reconocer que son sus pobladores quienes mejor lo conocen. Es decir, quienes, en su forma organizada y articulada con niveles de gobierno, pueden contribuir al diseño e implementación de procesos de transformación productiva e institucional mediante el aprovechamiento de los vínculos urbano-rurales; siendo esta una forma de construir Estado desde los territorios más afectados por el conflicto y la pobreza. Esta generación de autonomía y participación de las comunidades rurales en el desarrollo es lo que Schejtman y Berdegué (2014) también han denominado el enfoque territorial. Las consideraciones conceptuales de este enfoque fueron tenidas en cuenta dentro de los planteamientos de la RRI y de los PDET, a partir del supuesto de que el atraso de los territorios rurales del país facilitó la persistencia de la violencia y que, consecuentemente, la transformación estructural del campo contribuirá a la construcción de una paz estable y duradera (Rimisp, 2019; 8).

Por tanto, este referencial representa un cambio en la forma de hacer política pública en los territorios rurales afligidos por el conflicto, en la conceptualización del desarrollo territorial que se necesita para generar los cambios estructurales y en la mirada estatal hacía sus poblaciones; siendo la participación de las comunidades rurales su principal característica en contraposición al enfoque operativo del referencial de seguridad democrática. Así, este referencial aborda elementos teóricos y prácticos como la superación del sesgo urbano, que según Lipton (1977) se refiere a los mapas mentales de los hacedores de política pública, e incluso en concurrencia con intereses privados, que presentan una prelación por favorecer el desarrollo y los intereses las zonas urbanas y sus poblaciones, generando inequidades en las orientaciones con las que se formulan las

políticas para lo rural, pues estas zonas terminan siendo serviles y funcionales a las urbanas<sup>4</sup>.

Finalmente, un enfoque de este tipo es un avance con respecto a la superación de la violencia simbólica que se ha configurado por parte del Estado hacia las comunidades rurales, en los términos de Bautista (2022), toda vez que se ha presentado subvaloración en términos culturales, económicos y políticos al desmeritar las capacidades de incidencia dentro del desarrollo de los pobladores de zonas rurales, específicamente del campesinado (Bautista, 2022; p. 123-124).

### **3.4 Estabilización de territorios: retorno a la Consolidación Territorial (2018-2022)**

Este periodo se caracteriza por la continuidad en la gestión de los avances en la implementación del Acuerdo de Paz por parte del gobierno de Iván Duque y con Martha Lucia Ramírez como vicepresidenta; Acuerdos que ya fue dicho, fueron formalizados en los actos administrativos del anterior gobierno. La presidencia de Duque asume la implementación desde la óptica plasmada en la “Política de Estabilización: Paz con Legalidad” (2018-2022), cuyas orientaciones fueron incluidas en el capítulo XI del PND 2018-2022, “Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas”.

La política de Paz con Legalidad introduce un elemento conceptual denominado “estabilización de los territorios” o simplemente “estabilización”, entendido como un conjunto de planes y medidas que se proponen restaurar la seguridad y sentar las bases para la reconstrucción económica y social (FIP, 2018).

En la experiencia internacional de estabilización, tanto en temas de desastres naturales, como en situaciones de violencia, el proceso de recuperación de las zonas debe estar focalizado, justamente donde ocurrieron las consecuencias. Se

---

<sup>4</sup> En esta línea de pensamiento, López (2018) concluye que en Colombia se aplica dicha teoría y tiene relación con el subdesarrollo existente de lo rural, la marcada pobreza de su población, así como las elites económicas se han beneficiado de ello, en especial las urbanas.

trata de lograr un balance entre la seguridad física y las intervenciones multidimensionales para asegurar la presencia del Estado y abordar las causas estructurales de la violencia. Es sobre esos territorios que se despliegan las acciones y mecanismos para estabilizarlos. En Colombia la violencia afectó a todo el país en mayor o menor medida. Pero somos conscientes que es en los lugares priorizados donde la estabilización juega un papel fundamental. Es estratégico para el país que la seguridad y el Estado lleguen a estos lugares. Así, entendemos los 170 municipios PDET priorizados como el círculo de intervención focalizada del Estado. Independiente de las razones, es un asunto de seguridad nacional que no vuelvan a caer en un círculo vicioso de pobreza y violencia. Es prioritario que a estos territorios el Estado llegue con los bienes públicos y la Fuerza Pública. (Presidencia de la República, 2018, p. 10).

Esta definición nos permite identificar similitudes con los preceptos existentes en las políticas previas a la firma del Acuerdo de paz, en tanto retoma la estrategia de ejercer acciones de seguridad para consolidar la institucionalidad en los territorios afectados por el conflicto. Por tanto, esta política marca un regreso a la consolidación territorial como referencial para este gobierno.

Para este periodo, mediante el Decreto 1784 de 2019, el Presidente encarga a la Alta Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (de ahora en adelante la Consejería) en cabeza de Emilio Archila, las acciones de articulación y coordinación de la Política de Paz con Legalidad, junto con la definición de intervenciones estatales para el cumplimiento del Acuerdo de Paz y su correspondiente verificación. En lo respectivo a la implementación de la RRI, esta Consejería tiene relación directa con la ART en su labor de implementación de los PDET. Lo anterior, si bien representa una continuidad en el referencial sectorial y en los operadores de transacción establecidos en el periodo presidencial anterior, ahora estarán bajo la orientación de la nueva política para la superación del conflicto (ver Figura 8).

**Figura 8.**

*Referencial y sus elementos para el periodo 2018-2022*



Nota. Elaboración propia

Adicionalmente, desde esta política es identificable la postura y poca voluntad política del gobierno respecto a lo pactado con las FARC-EP y a la implementación del Acuerdo de Paz, en especial a lo relacionado con la RRI. Puesto que, si bien se expresó acatamiento a la obligatoriedad constitucional de asegurar la implementación, lo haría desde una serie de condiciones y filtros heredados de su oposición a la firma de estos y que fueron parte de sus promesas de campaña, entre ellas, la inconformidad con respecto al tratamiento que se dio en las negociaciones y Acuerdo de Paz a los temas de justicia, reparación y seguridad. Ejemplo de este mensaje se encuentra en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” de la siguiente forma.

Finalmente, es importante recordar que la política de estabilización (Paz con Legalidad) se enmarca según el mandato constitucional y la Sentencia C-630 del 11 de octubre de 2017 emanada de la Corte Constitucional. Dado lo anterior, cabe mencionar que las obligaciones asumidas corresponden a “obligaciones de medio y no de resultado”, para cuyo cumplimiento el Gobierno nacional llevará a cabo los mejores esfuerzos para cumplir lo establecido en el Acuerdo Final, cuyo cumplimiento se rige por la condicionalidad y la integralidad de los compromisos plasmados en el mismo. Los contenidos y finalidades serán cumplidas de buena fe, para lo cual, en el ámbito de sus competencias, el Gobierno nacional goza de un margen de apreciación para elegir los medios más apropiados para ello, en el marco de lo convenido, bajo el principio de progresividad (PND, 2018, p. 768).

De acuerdo con Estrada et al. (2021), los PDET son el programa que concentró gran parte de la visibilización de los resultados de la implementación del Acuerdo de Paz para este

periodo, y según la revisión documental realizada, en este programa se rastrea tanto el rescate conceptual de la consolidación territorial mediante la política de estabilización, cómo de la postura política adoptada. Estos aspectos conceptuales, en su conjunto, serán los principales orientadores de la implementación del Acuerdo de Paz y de la búsqueda de resultados con respecto a la superación del conflicto por parte de este gobierno. En esta línea, vale recordar que la finalidad inicial de los PDET fue expresada en el artículo segundo del Decreto Ley 893 de 2017 que los reglamenta, y expresa lo siguiente:

Según lo establecido en el Acuerdo Final, cada PDET tiene por finalidad la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad en las zonas (más afectadas por el conflicto armado), asegurando 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, y hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación (Presidencia de la República, 2017).

No obstante, evaluaciones aplicadas a los PDET durante este periodo encontraron una modificación en su finalidad, que fue re expresada como la de “estabilizar y transformar los territorios más afectados por la violencia, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional” (Nieto & Velasco, 2022, p. 7). Lo que señala la imposición del sello de la consolidación territorial a programas definidos desde el referencial de desarrollo con enfoque territorial. En adición, los elementos participativos de las comunidades y de construcción estatal desde los territorios más afectados por el conflicto, representativos del enfoque territorial, fueron minimizados con el regreso de la definición de directrices unilaterales desde el nivel nacional hacia lo local, y que responde a la controversia entre la postura de este gobierno con respecto a la implementación. Ejemplo de ello fue la construcción de la llamada Hoja de Ruta Unificada de Planeación para la Estabilización o mejor conocida como Hoja de Ruta, y cuya finalidad se resume a continuación:

tendrá como origen la generación de un marco común para articular los diferentes instrumentos de planeación derivados del Acuerdo con las FARC-EP, las

demandas ciudadanas obtenidas por medio del proceso participativo del diálogo social para la prevención de las conflictividades y de los instrumentos previamente concebidos en diferentes normas y mandatos legales (DNP, 2018, p 769).

En línea con lo expuesto por el Instituto para las transiciones Integrales (IFIT por sus siglas en inglés), desde la perspectiva del gobierno de Iván Duque esta Hoja de Ruta se justificó en la necesidad de dar cumplimiento al Acuerdo de Paz, acelerar el proceso de estabilización de los 170 municipios PDET priorizados, corregir los errores de la implementación e inicial acciones para la paz; y con la intención de lograr la paz con equidad y justicia social. La cual estaría a cargo de la Consejería, con acompañamiento técnico del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y de la Agencia para la Renovación del Territorio (ART) (IFIT, 2019).

Si bien esta iniciativa tuvo un propósito de unificar esfuerzos institucionales para orientar la implementación, desde su inicio representó riesgos y preocupaciones que se resumieron en: retrasar los impactos de las acciones y ejecuciones identificadas en los ejercicios participativos que dieron lugar a los 16 Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), especialmente de aquellas iniciativas con mayor nivel de desarrollo, al adicionar filtros que pospusieron la atención de las urgencias y/o las priorizaciones de las agendas territoriales ya acordadas; relegar la participación de las comunidades a procesos y/o acciones de socialización de las determinaciones de los diferentes niveles de gobierno; poder articular adecuadamente a las autoridades locales en la construcción de la Hoja de Ruta; superar la insuficiencia de los recursos para las ejecuciones e inversiones en los territorios; y armonizar sin supeditar a los PDET con respecto a otros esfuerzos institucionales, como por ejemplo las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII), provenientes de la Ley 1941 de 2018 de Orden Público (IFIT, 2019).

De acuerdo con la FIP (2022), al término del gobierno de Iván Duque -momento en que los PDET cumplieron cinco años- oficialmente se reportaron avances significativos, pero de acuerdo con la investigación hecha por esta entidad, estos resultados no son compartidos por las comunidades, que también expresaron tener un bajo conocimiento y comprensión del proceso de Hoja de Ruta y sus resultados. En adición, la FIP resalta cómo la información sobre la implementación de las 33.000 iniciativas consignadas en los 16 PATR no está centralizada y es de difícil consulta, y solo con datos confirmados por la ART se

encontró que el 32% de este total de iniciativas tiene algún tipo de avance. Por tanto, se concluyó que correspondía al siguiente gobierno darle un impulso a los PDET.

### **3.5 Paz Total e implementación del Acuerdo de Paz (2022-2023)**

Si bien, lo corrido del actual periodo presidencial de Gustavo Petro y la falta de información académica disponible no permiten realizar aseveraciones sobre una orientación concreta hacia algún referencial o si se está presenciando la conformación de uno nuevo, la revisión documental<sup>5</sup> da luces sobre algunas consideraciones conceptuales presentes en la gestión ejecutiva para la implementación del Acuerdo de Paz y su conexión con la Política de Paz Total, establecida mediante la Ley 2272 de 2022, en cuyo artículo segundo la define como:

Paz total: La política de paz es una política de Estado. Será prioritaria y transversal en los asuntos de Estado, participativa, amplia, incluyente e integral, tanto en lo referente a la implementación de acuerdos, como con relación a procesos de negociación, diálogo y sometimiento a la justicia. [...] La política de paz será una política de Estado, en lo concerniente a los acuerdos de paz firmados y a los que se llegaren a pactar, así como a los procesos de paz en curso y los procesos dirigidos al sometimiento y desmantelamiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto (Congreso de Colombia, 2012, p. 1).

Es explícito, al menos en la redacción de esta política, el compromiso por la implementación del Acuerdo de Paz, con un énfasis en la Reforma Rural Integral (RRI). Además, teniendo presente el antecedente guerrillero de Gustavo Petro es entendible su motivación por avanzar hacia la superación final del conflicto armado, principalmente por dos canales, el primero es la negociación pública con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) en la que participa activamente el Senador Iván Cepeda (La Silla Vacía, 2022), y el segundo, compuesto por los acercamientos con las “estructuras armadas organizadas de

---

<sup>5</sup> Para este aparte se hizo uso de fuentes provenientes de medios de comunicación nacionales, toda vez que a la fecha se carece de mayor cantidad de informes y/o investigaciones de fuentes oficiales o académicamente reconocidas.

alto impacto” que no tienen un reconocimiento de origen político, y que cobija a bandas criminales urbanas y rurales de las cuales se busca su sometimiento, entre ellas las del Valle de Aburrá y Buenaventura, así como otras que mezclan lo político con la economía ilegal, como lo son las disidencias de las FARC-EP mejor conocidas como Estado Central Mayor (EMC). Con estos procesos paralelos, se busca eliminar los vacíos de poder que dejaría una negociación parcial y que serían llenados por los actores no incluidos en las negociaciones.

Lo anterior está plasmado en el PND 2022 – 2026 “Colombia, potencia mundial de la Vida” en su apartado de Paz Total e Integral, el cual retoma una reflexión sobre las condiciones estructurales que reproducen el conflicto y desde ello propone un enfoque centrado en la seguridad humana<sup>6</sup> como mecanismo para transformar las causas originadoras y mantienen los actos violentos en zonas urbanas y rurales (DNP, 2022, p. 209). De esta forma, el primer eje de la Paz Total se denomina como “Territorios que se transforman con la implementación del Acuerdo del Teatro Colón”, que rescata premisas de la RRI y da pistas sobre su interés en materializar los subpuntos orientados a la formalización de tierras mediante un Fondo de Tierras y el Catastro Multipropósito, que han estado pausados.

Se podría suponer un mantenimiento del referencial sectorial y de los operadores de transacción provenientes del Acuerdo de Paz, pero con ajustes a la configuración que se hizo en el periodo de gobierno de Iván Duque. Por ello hubo una adecuación institucional en el Departamento Administrativo de la Presidencia (DAPRE), puesto que la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación fue absorbida por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), y mediante Decreto 2647 de 2022 se crea la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz (de ahora en adelante Unidad de implementación), dentro de la OACP, la cual está liderada por Gloria Cuartas, quien ha expresado que “hablar de Paz Total pasa por cumplir el Acuerdo” (Unidad para la

---

<sup>6</sup> Llama la atención de la denominación de “seguridad humana”, pero que se aleja de las premisas de la “seguridad democrática”, puesto que consiste en “proteger a las personas, la naturaleza y los seres sintientes, [...] por medio de la creación de políticas sociales, medioambientales, económicas, culturales y de la fuerza pública que brinden al ser humano [...] la supervivencia, los medios de vida y la dignidad” (Congreso de Colombia, 2012, p. 1).

Implementación, 2023) en referencia a que cualquier esfuerzo de paz actual debe tener como referente las muestras de voluntades políticas por cumplir con lo acordado en 2016.

Junto con lo anterior, se ha configurado una renovación de la cúpula militar, junto con una purga al remover cerca de 60 mandos de las fuerzas armadas con investigaciones en materia de violación de derechos humanos y corrupción (La Silla Vacía, 2022; Cambio, 2022; El Espectador, 2023), lo que se puede presumir es producto de la intencionalidad presidencial de alinear este sector con su política de paz y una con una reconfiguración de las relaciones cívico-militares.

Además, se evidencian avances, como la asignación del 82% del total de recursos del Plan Nacional de Desarrollo a la paz (50 billones de pesos), y se anunció un total de 2,9 millones de hectáreas de tierras que serán adjudicadas a campesinos, mujeres rurales y pueblos étnicos (PNUD, 2023). En lo normativo se encuentra que mediante el Acto Legislativo 01 de 2023 se modificó el artículo 64 y se reconoce al campesino como sujeto de derechos, y el Decreto 1406 del mismo año, con el cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural. Lo anterior corresponde a una serie de acciones que intentan corregir el congelamiento que tuvo la implementación del Acuerdo de Paz desde lo normativo, acceso a tierras y desarrollo rural.

Pese a estos adelantos, nuevamente surgen preocupaciones sobre lo que está pendiente en la implementación de la RRI tras siete años de la firma del Acuerdo de Paz. Puesto que según la FIP (2023), a corte del tercer trimestre del 2023, no se han tramitado y aprobado algo más de la mitad de la normatividad requerida para implementar el Punto 1, convirtiéndolo en el punto más retrasado; hay subejecución de recursos respecto a lo definido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo que había definido 4,67 billones de pesos anuales, pero al corte de la revisión solo se han ejecutado el 18,6% de los recursos para cumplir con las metas del Acuerdo; y se presenta baja inclusión de las iniciativas PDET en los planes de desarrollo territorial. A lo que se suma que los PATR tendrán que ser actualizados en 2024 y superar el recorte en la proyección de recursos necesarios para su ejecución propuesto en la Hoja de Ruta del gobierno Duque.

Finalmente, y a propósito del enorme esfuerzo por la Paz Total y sus procesos de diálogo paralelos con el ELN y las estructuras criminales de alto impacto, se han presentado

cuestionamientos sobre el direccionamiento y alcance de esta política. En primer lugar, especialmente desde las muestras públicas de confianza y buena voluntad por parte del gobierno y sin una correspondencia equivalente por parte del ELN. Ejemplo de ello fue el del cese al fuego por parte del Estado (Decreto 1117 de 2023) y suspensión de órdenes de captura de sus cabecillas. A lo que se suma el manejo dado al proceso participativo de estas negociaciones, el cual pareciera no tener en cuenta lecciones aprendidas, al no hacer uso de insumos provenientes de las iniciativas PDET o de las propuestas ciudadanas para los diálogos vinculantes en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, como también se critica la implementación de los ejercicios participativos cuya eficacia, representatividad y legitimidad se juzgan, toda vez que el ELN asume en estos ejercicios la vocería y en paralelo no ha dejado las armas (FIP, 2023b). Lo que marca una gran diferencia con los aprendizajes del proceso con las FARC-EP y las premisas del referencial de Desarrollo con Enfoque Territorial, pues la participación no es para procesos de dejación de armas, sino para los programas de desarrollo que se deriven de ellos, y en los que si se tiene que garantizar la incidencia de las comunidades afectadas por el conflicto.

Por otra parte, desde la experiencia de la Paz Urbana, principalmente con grupos armados de Buenaventura y el Valle de Aburrá, se visibilizan los verdaderos retos a superar en el frente de acción con estos grupos, como lo son las confusiones sobre las viabilidades jurídicas y ausencia de una política de seguridad para sentar bases firmes en las negociaciones con grupos que no tienen una narrativa insurgente, así como las orientaciones para el sometimiento de estos y la correspondiente articulación de los distintos niveles de gobierno en un solo esfuerzo (Fundación Paz y Reconciliación (Pares), 2023).

## 4. Conclusiones y recomendaciones

### 4.1 Conclusiones

Una particularidad de las políticas orientadas a la superación del conflicto armado y los referenciales identificados, es la diferenciación en la aplicación del enfoque de gobernanza. Por un lado, el referencial de seguridad democrática y consolidación territorial se orientó por un enfoque de “arriba hacia abajo” en los términos señalados por Subirats et al. (1998), tanto en los diseños como en las implementaciones, lo cual está en línea con lo que Lozano denomina operaciones con base en una jerarquía vertical centralizada desde el aparato administrativo bajo principios de eficiencia y eficacia (Lozano, 2008; 91). Mientras que el enfoque territorial propone uno de abajo hacia arriba, lo cual podría ser más provechoso a la hora de construir institucionalidad y Estado desde los territorios. En este sentido, el enfoque ascendente, no solo consiste en romper el enfoque de jerarquías institucionales, sino que parte del reconocimiento específico de las limitaciones y potencialidades existentes en el territorio, lo cual facilita una estrategia de implementación que cuente con mayor legitimidad por quienes mejor lo conocen.

En esta línea se encuentra que, por un lado, principalmente las políticas de Seguridad Democrática implicaron la creación de una anomalía institucional, expresada en un desbordamiento de los roles y la misión de la fuerza pública, en detrimento de las instancias políticas y civiles del Estado. Mientras en el nivel central era muy claro el alcance de la coordinación entre civiles y militares, y era clara la subordinación de la estrategia militar a la civil, a nivel operativo y en territorio se perdía esta claridad. En las dependencias regionales era usual que todas las actividades dependieran del apoyo y decisión de la fuerza pública y no se dio un traspaso de esta importancia a los civiles una vez se mejoraban los indicadores de seguridad (FIP, 2011).

Por otro lado, las políticas orientadas por el referencial de Desarrollo con Enfoque Territorial representan un avance en la discusión internacional respecto a cómo abordar las desigualdades entre territorios urbanos y rurales, que han estado resumidas en dos posturas. La primera es de corte economicista con relevancia en crecimiento económico y

productivo que es la más difundida entre entidades de cooperación y los gobiernos, que, si bien ha evolucionado para incorporar consideraciones sociales, políticas, y ambientales, aun así, no profundiza en otras como el valor de lo local y del territorio para el bienestar de quienes lo habitan. Siendo la segunda postura la que otorga relevancia a la dimensión territorial pues es el lugar donde los individuos se desenvuelven en su cotidianidad (Ospina et al., 2023).

En este sentido, los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) expresan la segunda postura, en tanto su contenido conceptual proviene directamente de lo expresado en la Reforma Rural Integral (RRI) y sus elementos de reconciliación y desarrollo rural. No obstante, las buenas intenciones de este programa y su potencial fueron acotadas, toda vez que nació sin una construcción previa de la teoría de cambio que permitiera identificar la lógica en que sus insumos y procesos se articulan para el logro de los objetivos (Rimisp, 2018). Lo que permitió que su implementación tuviese reinterpretaciones, como la aplicada por el gobierno de Iván Duque al ajustar el alcance de los PDET dentro de su voluntad política con respecto al Acuerdo de Paz. A lo que se suma que el enfoque territorial fue minimizado a socializaciones de las directrices venidas desde arriba usando la Hoja de Ruta como instrumento para tal finalidad, con lo cual las comunidades perdieron capacidad de gestión e incidencia sobre su propio desarrollo.

Finalmente, con este documento se espera abrir la oportunidad de generar una nueva revisión del desarrollo de los referenciales aquí descritos, a la luz de los avances en la implementación del Acuerdo de Paz del gobierno de Gustavo Petro, puesto que se tiene la oportunidad de consolidar el despliegue completo de la RRI, y actualizar los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) de las 16 subregiones PDET con nuevo impulso al enfoque territorial del desarrollo. De igual manera, sobresale la evolución que se tendrá a partir de las orientaciones provistas por la ambiciosa política de Paz Total, que podría hacer historia al terminar el conflicto con el ELN, el último grupo guerrillero involucrado en la confrontación.

## 4.2 Principales recomendaciones

En el marco de la implementación del Acuerdo de Paz de 2016 entre el Estado y las FARC EP, junto con el desarrollo de la reciente política de Paz Total del Gobierno de Gustavo Petro, se recomienda lo siguiente:

Continuar con los esfuerzos de implementación de la Reforma Rural Integral (RRI) para rescatar su esencia como asegurar su cumplimiento. El impulso que ha dado el gobierno de Gustavo Petro al Punto 1 mediante el fondo de tierras es un gran acierto en su tarea de implementar el Acuerdo de Paz. No obstante, concluir la normatividad pendiente para la implementación de la RRI es una tarea del corto plazo que requiere mayor prelación y la focalización de los esfuerzos de coordinación por parte de la Unidad de Implementación. Toda vez que la RRI representa la principal apuesta y compromiso estatal por revertir las causas estructurales del conflicto en los territorios rurales, que continúan siendo escenario de disparidad social económica, y de un recrudecimiento de las manifestaciones de violencia generadas por el ELN, y por otros grupos armados relacionados con economías y rentas ilegales que se han sumado a la evolución del conflicto en el marco del posacuerdo con las FARC-EP.

Actualizar los 16 Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) para la vigencia 2024-2029. Lo cual debe tener énfasis en rescatar los elementos participativos comunitarios propuestos por el enfoque territorial que, con cierto éxito, fueron implementados durante el proceso de elaboración durante 2017 a 2018. Junto con poder mitigar la falta de articulación de las iniciativas que no están siendo adoptadas en otros instrumentos de planificación del territorio y que carecen de financiación. Tarea que está en manos de la Agencia para la Renovación del Territorio (ART), que ya cuenta con la experiencia en el diseño metodológico y operativo, y que tiene a disposición insumos provenientes de evaluaciones operativas, de resultados y de impacto que han realizado diferentes entidades a los PDET, y que dan luces sobre lo que falló en el pasado, lo que se debe fortalecer en el presente y cuál es la proyección que necesitan estos instrumentos. En lo que sobresale la concreción de los recursos para ejecutar la totalidad de las 33.000 iniciativas identificadas en el trabajo participativo con las comunidades, con mayor articulación con los distintos niveles de gobierno, mejorar el sistema de información para

facilitar la consulta de la implementación, y que las comunidades no sean alejadas de ninguna de las fases de ejecución de las iniciativas que ayudaron a priorizar.

Replantear los resultados esperados de la Paz Total con respecto a las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto. Esta política representa una apuesta ambiciosa por finalizar el conflicto con diversos actores en un plazo de tiempo relativamente corto. Lo anterior acarrea la consecución de metas a contra reloj, que requieren de capacidades técnicas e institucionales que aún no están perfeccionadas. Al respecto, la trayectoria de las políticas orientadas a superar el conflicto con las FARC, detallaron un compromiso excepcional por parte del ejecutivo que no fue menor a 8 años, contando con las transformaciones de los mapas mentales necesarios en los mediadores de transacción para realizar acercamientos y consensos con ese grupo guerrillero. Por tanto, antes de lograr resultados visibles pero sin profundización que conlleve a posteriores retrocesos, es clave realizar los diseños y arreglos normativos para viabilizar el sometimiento a la justicia de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, junto con la conciencia de las particularidades de los grupos que operan en los contextos urbanos, cuyo origen, motivaciones y accionar se alejan de la insurgencia y por ende requiere de nuevas estrategias de negociación que no se han desarrollado.

Focalizar estratégicamente los esfuerzos institucionales en la negociación con el ELN para lograr un acuerdo de paz al término del periodo presidencial en 2026. Si bien, las negociaciones con este grupo guerrillero gozan de muchas lecciones aprendidas y avances conceptuales, jurídicos y operativos derivados del proceso con las FARC, e incluso, la participación de algunos de sus actores clave, el proceso adelantado por el actual gobierno ha presentado complicaciones no esperadas producto de una manifestación unilateral de buena voluntad por parte del Estado sin tener garantías por parte del ELN, junto con no tener una completa coordinación interna entre los funcionarios, y una fase exploratoria y secreta, pues por el contrario se abrió el proceso a la participación y la opinión pública en un momento de inmadurez del proceso, sin que se acordara primero una agenda y pasos concretos, lo que ha sumado presión y necesidad de validación extra de cada paso que se adelanta. No obstante, al reorganizar y canalizar los esfuerzos, estrategias y actores clave a este proceso, se podría avanzar en la formulación de un acuerdo con esta guerrilla para su salida del conflicto, y que al igual que con las FARC-EP, la implementación de lo acordado requerirá del enfoque territorial para asegurar la

participación incidente de las comunidades rurales históricamente excluidas. Lo que representaría un resultado de gran valor en la terminación del conflicto proveniente de un presidente con un pasado guerrillero.

## Anexo A: Ficha de análisis

Ficha de análisis documental (adaptada de Ortega, 2016)

<b>1. INFORMACIÓN DOCUMENTAL (dispositivo de enunciación)</b>	
Título del documento	Nombre del documento en donde se ubican las proposiciones que identifican la situación en la que se crea y opera el referencial.
Entidad que lo emite	Nombre de la entidad responsable de la producción del documento.
Fecha de publicación	Fecha de publicación del documento.
Tipo documental	Descriptor para la identificación del documento (leyes, sentencias, estudios, decretos, informes, reportes, etc.)
<b>2. INFORMACIÓN DEL REFERENCIAL (proposiciones / categorías asociadas con el referencial)</b>	
Identificación del tipo de referencial	Se describe la clasificación del referencial según corresponda: Seguridad Democrática y Consolidación Territorial/Desarrollo con Enfoque Territorial
Contenido de las proposiciones en las que está contenido el referencial	La construcción del referencial objeto de estudio es redactada a partir de la literalidad de los documentos trabajados (se identifican las páginas en paréntesis).
<b>3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL REFERENCIAL</b>	
Descripción de la situación definida como problema	Es enunciada para plantear y justificar la creación o puesta en uso del dispositivo (aspectos relacionados con obstáculos, requisitos, condiciones que es necesario promover o construir para poder realizar los objetivos de la política). La definición del problema a partir de los referenciales de los mediadores (imagen a intervenir), es una pieza clave que define el rumbo de la acción pública o de gobierno en materia de seguridad.
Características de lo enunciado: normas, valores, imágenes y algoritmos del referencial (lógicas y argumentos).	Se trata de un análisis preliminar que devela brevemente la percepción del mediador y su referencial, integrado por normas, imágenes, valores y algoritmos. Las inferencias son deducidas de la información trabajada (tomada del documento), por tanto, no constituyen suposiciones.
Redes de actores (foros y comunidades de políticas)	Ubicación de vínculos o estructuras entre actores que promueven e intervienen en la formulación de una política.
Instancia desde la que se enuncia	Desde que espacio se enuncia, es decir, campo del saber, campo de gestión, organización, unidad organizacional, etc.

---

Público a quien va dirigido lo enunciado	A quien o a quienes se dirige lo enunciado. Tipo de públicos que se configuran a partir de la enunciación.
--	--

## Referencias bibliográficas

Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. (2016).

Arias, M. A., & Ibáñez, A. M. (2014). Conflicto armado en Colombia y producción agrícola: ¿aprenden los pequeños productores a vivir en medio del conflicto? En A. e. al, *costos económicos y sociales del conflicto en Colombia: ¿Cómo construir un posconflicto sostenible?* (págs. 61-92). Bogotá D.C.: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE, Ediciones Uniandes.

Arias, M. A., Camacho, A., Ibañez, A. M., & Mejía, D. (2014). *Costos económicos y sociales del conflicto en Colombia: ¿cómo construir un posconflicto sostenible?* Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE, Ediciones Uniandes.

BAPP - Biblioteca Abierta del Proceso de Paz Colombiano. (01 de 01 de 2024). *¿Cuándo? El Proceso de Paz en el tiempo*. Obtenido de Biblioteca Abierta del Proceso de Paz Colombiano: <https://bapp.com.co/cuando/>

Calderón, J. (2016). Etapas del conflicto armado en Colombia: hacia el posconflicto. *Latinoamerica*, 227-257.

Cambio. (13 de Agosto de 2022). *La purga*. Obtenido de Cambio Colombia: <https://cambiocolombia.com/articulo/poder/la-purga>

Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI). (2008). *Plan de Consolidación Integral de la Macarena*. Bogotá D.C.: CCAI.

Charry, A. (2014). El abastecimiento de alimentos en las acciones de la Gobernación de Cundinamarca y la organización campesina 2003-2012. *Tesis de maestría. Universidad Nacional de Colombia*.

CIDOB - Centro de Información y Documentación Internacionales en Barcelona. (13 de Agosto de 2013). *Conflicto en Colombia: antecedentes históricos y actores*. Obtenido de CIDOB: [https://www.cidob.org/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier\\_proceso\\_de\\_paz\\_en\\_colombia/dossier\\_proceso\\_de\\_paz\\_en\\_colombia/conflicto\\_en\\_colombia\\_antecedentes\\_historicos\\_y\\_actores](https://www.cidob.org/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/conflicto_en_colombia_antecedentes_historicos_y_actores)

Comisión de la Verdad. (2022). *Hay futuro si hay verdad : Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*. Bogotá D.C.: Comisión de la Verdad.

Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CHCV). (2015). *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Bogotá D.C.: CHCV.

Congreso de Colombia. (2012). *Ley 2272 de 2022. Política de Paz Total*. Bogotá D.C. : Congreso de Colombia.

- Decreto Ley 893 de 2017 (2017). Presidencia de la República. (s.f.).
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2015). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz: Misión para la Transformación del Campo*. Bogotá D.C.: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia pacto por la equidad*. Bogotá D.C.: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2003). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: Hacia un Estado Comunitario*. Bogotá D.C.: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario: Desarrollo para todos*. Bogotá D.C.: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Colombia Potencia Mundial de Vida*. Bogotá D.C. : DNP.
- El Espectador. (29 de Septiembre de 2023). *Tierralta y la seguridad en tiempos de Petro (análisis)*. Obtenido de El Espectador: <https://www.elespectador.com/politica/tierralta-y-la-seguridad-en-tiempos-de-petro-analisis-noticias-hoy/>
- Estrada, J., Martin, C., & Puello-Socarrás, J. (2021). Condiciones y tendencias de la implementación territorial. Geografías en contienda y trayectoria actual de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET. En *La implementación territorial del Acuerdo de Paz con las FARC-EP: Estudios sobre los Prorgamas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET* (págs. 33-109). Bogotá D.C.: Centro De Pensamiento y Diálogo Político - CEPDIPO.
- Fundación Ideas para la Paz (FIP). (2011). *Balance de la Política Nacional de Consolidación*. Bogotá D.C.: FIP.
- Fundación Ideas para la Paz (FIP). (2018). *La Estabilidación en la fase de transición*. 2018: FIP.
- Fundación Ideas para la Paz (FIP). (2022). *El dilema de los PDET: ¿Cómo construir sobre lo construido, sin seguir en lo mismo?* Bogotá D.C.: FIP.
- Fundación Ideas para la Paz (FIP). (2023). *¿Hacia donde va el Acuerdo de Paz? Las cifras de la implementación a un año del Gobierno Petro y siete años de la firma del Acuerdo de Paz*. Bogotá D.C.: FIP.
- Fundación ideas para la Paz (FIP). (2023b). *Preguntas de fondo a la participación en el proceso con el ELN*. Bogotá D.C.: FIP.
- Fundación Paz y Reconciliación (Pares). (2023). *Sin Paz Urbana no hay Paz Total*. Bogotá D.C.: Fundación Pares.
- García, A., & Quiroga, C. (2017). Impacto del conflicto armado en el desarrollo colombiano y sus perspectivas en la economía del posconflicto. *Ploutos*, 48–56.
- Grupo de Memoria Histórica. (2013). *¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad, Bogotá.*. Cenntro Nacional de Memoria Histórica.

- Holguin, C. (2017). El concepto de referencial de Pierre Muller en algunos instrumentos de política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia. *Ciencia Política*, 12(23), 115-147.
- Institute for Integrated Transitions . (2019). *Apuntes sobre la Hoja de Ruta unificada para la estabilización*. IFIT.
- Isacson, A. (2015). Obituario de la 'consolidación' y lecciones para el posconflicto. *Revista Semillas*. Octubre 09 de 2015.
- JEP. (2021). *Comunicado No. 19*. Bogotá D.C.: JEP.
- La Silla Vacía. (12 de Febrero de 2021). *Quién es quién: Javier Florez Asitizabal*. Obtenido de La Silla Vacía: <https://www.lasillavacia.com/quien-es-quien/javier-florez-aristizabal/>
- La Silla Vacía. (6 de Septiembre de 2022). *El cambio a los ascensos de policías y militares que quiere Petro*. Obtenido de La Silla Vacía: <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/el-cambio-a-los-ascensos-de-policias-y-militares-que-quiere-petro/>
- La Silla Vacía. (27 de Septiembre de 2022). *Iván Cepeda, el arquitecto de la Paz Total*. Obtenido de La Silla Vacía: <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/ivan-cepeda-el-arquitecto-de-la-paz-total/>
- Ley 1753 de 2015. . (2015). *Congreso de la República*. .
- Lozano, A. (2008). *Aspectos sobre política pública: Ejercicios para el análisis*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Mantilla, S. (2012). Economía y conflicto armado en Colombia: los efectos de la globalización en la transformación de la guerra. *Latinoamérica 2012*, n.55, 35-73.
- Mejía, D., Uribe, M. J., & Ibañez, A. M. (2011). *Una evaluación del Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM)*. Bogotá D.C.: Universidad de los Andes–Facultad de Economía–Cede.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2007). *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática*. Bogotá D.C.: Ministerio de Defensa.
- Montoya-Cuellar, L. (2023). Reseña del informe: contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. *Revista Eleuthera* 24 (2), 227-233.
- Muller, P. (1998). La producción de las Políticas Públicas. *Innovar, revista de ciencias administrativas y sociales*. No. 12, 65-75.
- Muller, P. (2002). *Las políticas públicas*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Nieto, M., & Velasco, C. (2022). *Evaluación de impacto de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)*. Bogotá D.C.: Universidad de los Andes.
- Oportunidad Estratégica. (2010). *Propuesta organizacional para el CCAI*. Bogotá D.C.: Oportunidad Estratégica.

- Ortega, C. (2016). *El tránsito de seguridad del Estado a seguridad ciudadana en Colombia (1991-2013): un abordaje desde el análisis por referenciales de políticas públicas*. Tesis de maestría. Universidad Nacional de Colombia.
- Ospina, C., Umaña, M., Niño, D., Guillen, M., & Sánchez, L. (2023). *Indicadores Cotidianos como propuesta de medición complementaria para la transformación territorial. Caso Colombia*. Bogotá D.C.: Documento de trabajo. Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Presidencia de la República. (2018). *Paz con Legalidad*. Bogotá D.C.: Presidencia.
- Presidencia de la República, Ministerio de Defensa. (2003). *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Bogotá D.C.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2011). *Colombia Rural. Razones para la Esperanza. Informe Nacional de Desarrollo*. Bogotá D.C.: PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2023). *Informe trimestral del Secretario General*. Bogotá D.C.: PNUD.
- Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. (2018). *Evaluación operativa al PDET: Informe final y recomendaciones de escalabilidad*. Bogotá D.C.: Rimisp.
- Roa, N. (12 de 12 de 2023). *Pacta la paz*. Obtenido de Nueva revista: <https://www.nuevarevista.net/pactar-la-paz/>
- Rodriguez, J. (2022). *Política Pública, Salud Mental y TEPT: Un análisis de referenciales para el tratamiento del TEPT en víctimas del conflicto armado en Colombia (2011-2018)*. [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia].
- Roth, A.-N. (2002). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá D.C.: Ediciones Aurora.
- Roth, A.-N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*. No. 33, 67-91.
- Rubiano, M. (2018). *El Ejército Nacional en la implementación de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (2012-2016)* [Tesis de Maestría. Universidad de los Andes]. Bogotá D.C.: Universidad de los Andes.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (1998). *Análisis y gestión de las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Trujillo, A. M. (2012). La internacionalización del conflicto colombiano hacia Ecuador en la primera década del siglo XXI: Una lectura a partir de las estrategias del Estado y de las FARC\*. *Pap.polit.* vol.17 no.2, 577-620.
- Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial. (2014). *Lineamientos de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial - PNCRT*. Bogotá D.C.: UACT.
- Unidad para la Implementación del Acuerdo de Paz. (Octubre de 2023). *Portal para la Paz*. Obtenido de <https://portalparalapaz.gov.co/hablar-de-paz-total-pasa-por-cumplir-el->

acuerdo-gloria-cuartas/26/<https://portalparalapaz.gov.co/hablar-de-paz-total-pasa-por-cumplir-el-acuerdo-gloria-cuartas/26/>

Velásquez, E. (2007). Historia del paramilitarismo en Colombia. *História*, v. 26, n. 1, 134-153.

Vera, A. (2019). *La inclusión del enfoque de género en la formulación de la política pública de seguridad ciudadana en Bogotá (2004 -2012) [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia]*.

Zamudio, M. (8 de Agosto de 2017). *Cinco razones por las que Sergio Jaramillo pasará a la historia*. Obtenido de Open Democracy: <https://www.opendemocracy.net/es/democraciaabierta-es/cinco-razones-por-las-que-sergio-jaramillo-pasar-la-historia/>