

**ANÁLISIS DE LA PUESTA EN MARCHA DEL PDET EN LA SUBREGIÓN DEL  
CHOCO.**

**Estudiante:**

**DANIELA MANRIQUE CHAVES**

**Trabajo final de grado para optar por el título de Administradora Pública**

**Asesora Académica:**

**SANDRA MILENA POLO BUITRAGO**



**Escuela Superior de  
Administración Pública**

**ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA-ESAP**

**PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**BOGOTA D.C**

**Junio de 2021**

## TABLA DE CONTENIDO

Introducción .....	6
Metodología .....	8
Objetivo General.....	8
Objetivos Específicos .....	8
Aproximación general del PDET en la Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz y contextualización Subregión del Chocó .....	9
<b>1. ENFOQUE TERRITORIAL-ETNICO Y PARTICIPACION EN LA CONSTRUCCION DEL PDET EN LA SUBREGION DEL CHOCO.....</b>	<b>19</b>
1.1. Falencias en la Metodología Participativa en la Subregión del Choco.....	23
1.1.1. El Enfoque Étnico en la construcción del PATR y los PMTR .....	26
1.1.2. Deficiente articulación con los Planes existentes en el Choco. ....	27
1.1.3. Detrimento del Enfoque diferencial por una Lógica Municipalista .....	30
1.1.4. Detrimento de las garantía de Participación del MEC.....	31
1.2. Poca claridad con respecto a las Iniciativas en el PATR y los PMTR con Enfoque Étnico	33
1.3. Capítulo Étnico Y Plan Marco de Implementación- PMI, avances y retrocesos .....	36
1.3.1. Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos —IEANPE.....	38
1.4. Conclusiones .....	38
<b>2. ARTICULACIÓN DEL PDET CON OTROS PUNTOS DEL ACUERDO DE PAZ Y NOCION DE INTEGRALIDAD .....</b>	<b>40</b>
2.1. Primer Punto de Acuerdo y el PDET. Formalización, acceso y uso de tierras.....	40
2.1.1. PDET y las figura de propiedad colectiva y Consejos comunitarios en el Choco. ....	45
2.2. Cuarto Punto del Acuerdo. PNIS-PISDA y La Superposición de la Figura “Zona Futuro” en el Choco.....	47
2.3. Quinto Punto del Acuerdo y el Enfoque reparador del PDET. ....	50
2.3.1. Bajo avance en el pilar de reconciliación, convivencia y construcción de Paz en el Choco.....	52
2.4. Conclusiones .....	53
<b>3. IMPLICACIONES POLITICA PAZ CON LEGALIDAD. SIMULACION EN LA IMPLEMENTACION DEL PDET EN EL CHOCO .....</b>	<b>54</b>
3.1. Perspectiva gubernamental del territorio Chocoano en PND–Plan Nacional de desarrollo en el marco de la Política Paz con Legalidad.....	54
3.2. Falencias en la estructura Institucional para la implementación del PDET en el Choco...	56

3.2.1.	Deficiente coordinación interinstitucional para la implementación.....	57
3.2.2.	Incorporación de los PMTR en la Agenda gubernamental local, y análisis de avances en la priorización de Iniciativas.....	58
3.2.3.	Los retos en la estructuración de proyectos.....	60
3.2.4.	Hoja de Ruta Única.....	60
3.3.	Desfinanciación del PDET y superposición de instrumentos (OCAD Paz, Obras por Impuestos, Obras PDET). .....	61
3.4.	Conclusiones .....	64
3.5.	Implicaciones para la subregión del Choco .....	65
4.	CONCLUSIONES GENERALES .....	66
	BIBLIOGRAFIA.....	67
	ANEXOS.....	70

## ÍNDICE DE SIGLAS

AF	Acuerdo Final
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ART	Agencia de Renovación del Territorio
CEPDIPO	Centro Pensamiento y Dialogo Político
CERAC	Centro de Recursos para el Análisis del Conflicto
CINEP	Centro de Investigación y Educación Popular
CONPA	Consejo Nacional de Paz Afrocolombiana
CPEC	Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación
CSIVI	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo
FISCH	Foro Interétnico Solidaridad Chocó
HRU	Hoja de Ruta Única
IEANPE	Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos
KROC	Institute for International Peace Studies at the University of Notre Dame
MACPI	Mesa Departamental de Concertación Permanente de los Pueblos Indígenas del Chocó
MEC	Mecanismo Especial de Consulta Previa
OCAD	Órgano Colegiado de Administración y Decisión
OIA	Organización Indígena de Antioquia
PATR	Planes de Acción para la Transformación Regional
PCTR	Pactos Comunitarios de Transformación Regional
PDET	Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial
PDT	Plan Desarrollo Territorial
PEII	Plan Especial de Intervención Integral
PGN	Procuraduría General de la Nación
PIRC	Planes de Reparación Colectiva
PISDA	Plan Integral Municipal y Comunitario de Sustitución y Desarrollo Alternativo
PMI	Plan Marco de la Implementación
PMTR	Pacto Municipal para la Transformación Regional

PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNIS	Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
PNRRI	Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral
POSPR	Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural
RESO	Registro de Sujetos de Ordenamiento
RRI	Reforma Rural Integral
SGP	Sistema general de participaciones
SGR	Sistema general de regalías
SIVJNR	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
ST/STCIV	Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación
ZEII	Zonas Estrategias de Intervención Integral
ZOMAC	Zonas Más Afectadas por el Conflicto

## **Resumen**

La presente monografía tiene como fin analizar la puesta en marcha del Programa Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET en el contexto del Acuerdo de Paz de Colombia, para tal fin, se compondrá en cuatro partes estructurantes: En primer lugar, se presenta una introducción, metodología, y una breve contextualización del PDET en la RRI, y de la subregión de estudio; en segundo lugar, se analiza la construcción del PDET, bajo los enfoques étnico y territorial; en tercer lugar, se examina la noción de integralidad del Programa con otros puntos del AF; en cuarto lugar, se determina las implicaciones de la política gubernamental, paz con legalidad y finalmente se presentaran unas conclusiones y reflexiones finales.

*Palabras claves:* PDET, Reforma Rural Integral- RRI, participación, integralidad, enfoque territorial, enfoque étnico, articulación.

## **Introducción**

Esta elaboración académica se realizó con finalidad de ahondar y analizar el estado de implementación del PDET, que nace a partir del Acuerdo de Paz del 2016 para fomentar el desarrollo rural en las zonas más afectadas por el conflicto armado, y así disminuir las brechas entre el campo y la ciudad. Esto con la intención de dar luces de que es lo ha venido ocurriendo con la implementación del Acuerdo de paz en Colombia. Teniendo en cuenta: el carácter de integralidad del PDET, es decir, como instrumento que se articula con otros componentes de la Reforma Rural Integral-RRI y del AF; que es el único PDET étnico y el Choco, como una de las subregiones más afectadas por el conflicto armado. Por ende, se aporta una serie de reflexiones a lo largo del documento, que dan cuenta de las dificultades que enfrenta el país para la consecución de paz en el territorio.

En este orden de ideas, se toma como caso de estudio, la Subregión del Choco, la cual está conformada por 14 Municipios, 12 del Departamento del Choco y 2 del Departamento de Antioquia, entre ellos están: Acandí, Bojayá, Carmen del Darién, Condoto, El litoral del San Juan, Istmina, Medio Atrato, Riosucio y Vigía del Fuerte.

Para tal finalidad, el documento se estructura en tres capítulos: En el primero, se analiza el enfoque étnico y territorial del PDET, principalmente en la construcción participativa que se dio en la Subregión, —es decir, en la etapa de formulación de la política pública—, por ende, en el principio del capítulo se describen los cinco momentos de la ruta participativa que se llevó a cabo por la entidad coordinadora, la Agencia de Renovación del Territorio-ART, la cual comenzó a finales del 2017, y terminó en el 2018. Luego, se exponen las falencias que tuvo la ruta, principalmente entorno a la imposición de unos pilares que entorpecieron el ejercicio participativo de las

comunidades y lo limitaron a que terminara en un listado de iniciativas que se alejaban de la lógica de planificación de abajo hacia arriba que se proponía desde el AF.

En otras instancias del capítulo, se explica el abordaje marginal del enfoque étnico territorial por parte de la institucionalidad, desde el inicio del proceso participativo, en aspectos como: que no se haya tenido en cuenta los planes étnicos y procesos comunitarios que desde ya se venían gestando en el territorio; la tendencia a entender el PDET con una lógica municipal en contravía de la perspectiva subregional y territorial étnica; el condicionamiento del mecanismo de consulta diseñado para garantizar la participación de las comunidades; la poca claridad de las iniciativas con enfoque diferencial; y finalmente, se abordan los problemas de la puesta en marcha del capítulo étnico que hace parte del AF, y la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos- IENPE.

En el segundo capítulo, se analiza la noción de integralidad del PDET, entendiendo esta noción como la articulación del programa, con otros puntos del AF y otros mecanismos de la RRI. En este orden de ideas, el capítulo contiene tres instancias claves: En primer lugar, se analiza la articulación del PDET con los instrumentos y mecanismos referentes a la formalización, acceso y uso de tierra que hacen parte de la RRI. Teniendo en cuenta que estos se proponen como bases mínimas para la consecución de la transformación rural, ya que menguarían la conflictividad entorno a la tierra. En la misma línea, se estudia la particularidad de la figura de propiedad colectiva y consejos comunitarios en el Choco, y su relacionamiento con los cometidos del PDET.

En segundo lugar, se analiza la articulación del cuarto punto del AF con el PDET, específicamente, con los instrumentos que desde allí se dispusieron para la solución del problema de cultivos ilícitos. Como también, la Superposición de la Figura de “Zonas futuro”, que hace parte de la propuesta de gobierno para atender tal problemática. Y, en tercer lugar, se relaciona el PDET con el quinto punto del AF y el enfoque reparador que deberían de contener estos programas, —entendiéndose este como el reconocimiento, dignificación y reconstrucción del tejido social—. Aquí se sostiene principalmente, que los PDET están lejos de tener tal enfoque.

En el tercer y último capítulo, se analiza más detalladamente la política de “Paz con legalidad”, y la visión gubernamental frente a la Subregión y los Acuerdos de Paz, como también se estudia la estructura institucional con la que están implementado el PDET. Para esto, el capítulo se divide en tres partes: En primera instancia, se aborda la perspectiva enmarcada en el Plan Nacional de Desarrollo del presente gobierno, entorno a la visión económica y de desarrollista que se tiene para el Choco y la política de “Paz con Legalidad” con la que se están llevando a cabo los acuerdos de paz, que cambia sustancialmente la dirección del PDET.

En segunda instancia, se indagan las falencias de la estructura institucional en tanto que: ha habido deficiente coordinación interinstitucional para la implementación, está encabezada por la ART; la

incorporación del PDET a las agendas municipales sin que necesariamente esto signifique que el programa se esté llevando a cabo; y lo retos de estructuración de los proyectos del PDET, en tanto, esta que se ha dejado en cabeza de los municipios y organizaciones sin capacidad institucional, financiera y técnica. En la última parte del capítulo, se examina la desfinanciación del PDET, y la superposición de instrumentos de financiación, que han significado una simulación de implementación, tanto del programa como del AF.

## **Metodología**

La monografía se realizó mediante una revisión bibliográfica y documental de lo recientemente escrito sobre el PDET y el Acuerdo Final, principalmente de fuentes de como: Informes de seguimiento e implementación de entidades gubernamentales y de control, como lo son la ART, la Consejería de Estabilización, y la Procuraduría General de la Nación; Instancias de verificación dispuestos desde el Acuerdo de paz como lo son la Secretaria Técnica de verificación de la implementación-STCIV y el Instituto Kroc; Informes realizados por Organizaciones sociales del Choco; Documentos analíticos y de trabajo del centro de estudios para la paz- CEPDIPO; y la serie de planes, leyes y Decretos suscritos a partir de la firma del Acuerdo de Paz. También se realizó una entrevista con una persona que dirigió en el 2019 con un proyecto PDET con la ART y el PNUD en el Litoral del San Juan – Chocó.

## **Objetivo General**

Analizar la implementación del PDET en la Subregión del Choco, para el periodo 2017-2020. a fin de determinar qué consecuencias trae este a la Subregión.

## **Objetivos Específicos**

Identificar las limitaciones y falencias dadas en el proceso participativo para el enfoque étnico y territorial en la Subregión.

Determinar el grado de articulación del PDET en la Subregión del Choco, con los otros instrumentos dispuestos desde el Acuerdo Final.

Analizar cómo influye la actual política de estabilización en el desarrollo del PDET.



## **Aproximación general del PDET en la Reforma Rural Integral del Acuerdo de paz**

En el marco de la puesta en marcha del Acuerdo de Paz suscrito por las FARC-EP y el Estado Colombiano en el 2016, para la terminación de un conflicto armado de más de medio siglo, nacen los Programas de Desarrollo con enfoque territorial —PDET, como uno de los instrumentos para viabilizar la Reforma Rural Integral —RRI, que es el primer punto del acuerdo y se constituye como parte estructurante del mismo, ya que sienta las bases para la transformación estructural del campo en aspectos como el acceso y formalización de la tierra, el uso adecuado y vocación del suelo, el desarrollo rural, y el cierre de brechas entre el campo y la ciudad, etc. Por lo tanto, la RRI se propone como base para la consolidación de la Paz, teniendo como precepto que el territorio colombiano ha estado en constante disputa y conflictividad y esto se relaciona directamente con el conflicto armado del país, que ya lleva más 50 años; por lo tanto, el conjunto de mecanismos, garantías y figuras sientan las bases mínimas que se hacen indispensables para la consecución del Acuerdo Final.

En este orden de ideas se crean los PDET, pensados con un horizonte de 10 años, mediante el Decreto Ley 893 del 2017, se proponen: *“lograr la transformación estructural del campo y la ciudad, de manera que aseguren: El bienestar y buen vivir de la población en zonas rurales, la protección de la riqueza pluriétnica y multicultural, el desarrollo de la economía campesina y familiar, y de formas propias de producción, el desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto, el reconocimiento y la promoción de las organizaciones de las comunidades, y hacer del campo un escenario de reconciliación”* (Decreto 893, 2017)

Por lo tanto los PDET, tendrían varias implicaciones, por una parte, deben contemplar y recoger las visiones propias de producción y desarrollo de las comunidades, como también los conocimientos que desde ellas se han generado a lo largo del tiempo, y en la misma línea debe reconocer sus formas organizativas, es decir, la visión del PDET estaría enmarcada en la construcción compartida y participativa con las sociedad civil de abajo hacia arriba; Por otra parte, también implica cerrar las brechas entre el campo y la ciudad que se han generado a la raíz del conflicto armado, esto de una forma gradual, que no esté en contravía con el enfoque territorial y étnico.

Según lo anterior, con el fin de priorizar las zonas más golpeadas por el conflicto, se toman como eje cuatro criterios: los niveles de pobreza, el grado de afectación derivado del conflicto armado, la debilidad institucional y capacidad de gestión y, por último, la presencia cultivos ilícitos. Por lo tanto, los PDET, priorizan como fase inicial 170 municipios del país y 16 subregiones, asignando como coordinador principal a la Agencia de Renovación del territorio —ART (Decreto 893, 2017) (Acuerdo Final, 2016)

Para cumplir los objetivos anteriormente dichos, y operativizar el PDET, el Acuerdo final contempla la elaboración participativa de Planes de acción para la transformación Regional — PATR. Según la ART, para su elaboración, estos planes incluyeron 3 fases participativas, fase Veredal, Municipal y Subregional, cuyo producto son pactos comunitarios- PCTR y municipales- PMTR, y cuyo resultado son las iniciativas recogidas en el proceso participativo que se consignan en cada uno de ellos, este proceso comenzó en el año 2017 y terminó en el 2019, sin embargo, varios subregiones suscribieron el plan a finales del 2018. (ART, 2019)

Los PATR deben contener como mínimo: Un diagnóstico participativo, enfoque territorial que reconozca las características específicas de las comunidades, sus necesidades diferenciadas y la vocación de los suelos, enfoque diferencial que incorpore la perspectiva étnica y cultural de los pueblos y comunidades, enfoque reparador, enfoque de género, un capítulo de los programas y proyectos, como también otro con los indicadores y metas para el seguimiento y evaluación, mecanismos de rendición de cuentas y control social, y por último, el acuerdo hace mención de que estas metas y prioridades deberán de ser acogidas por el Plan Nacional de Desarrollo. (Decreto 893, 2017)

Por otra parte, el Acuerdo Final menciona los mecanismos de participación como base de los PDET, como también de la necesidad de que por parte del Gobierno Nacional se destinen recursos para su diseño y ejecución, y, por último, menciona los mecanismos para el seguimiento y evaluación de los mismos. Estos puntos, serán tocados a lo largo del presente trabajo académico.

Pese a los esfuerzos por la consolidación de los PDET, yace una preocupación con respecto a la divergencia, por una parte, de la visión de los PDET desde el Acuerdo final en tanto su función y fin para la transformación estructural del campo, y por otra, la puesta en marcha de los PDET, como instrumento supeditado a la política de gobierno de turno “Paz con legalidad”, como también la superposición de otros instrumentos, iniciativas y figuras que se alejan en gran medida de lo que en principio se concibió como PDET, lo que deja una apariencia de simulación de implementación del Acuerdo de paz, llevada más a un aparato retórico institucional, lejos de la visión de integralidad y participación propuesta.

Por otro lado, las deficiencias en cuanto a la estructura institucional enmarcada en la puesta en marcha de los PDET, se hacen más claras en aspectos como, inconsistencias en el financiamiento de los programas, bajo reconocimiento y garantías del enfoque étnico en la construcción de los PATR, debilidades en la metodología participativa que se ha reducido entre otras cosas a la formulación de un “listado de iniciativas” sin relación a lo concebido como PDET, la tendencia a la municipalización dejando de lado la visión de región y subregión necesaria para la transformación del campo, inconsistencias y descoordinación entre PDET y el Programa Nacional

Integral de sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), la anulación del carácter reparador de los PDET, entre otros.

Los PDET fueron principalmente concebidos como mecanismos para la materialización del Acuerdo final del Paz- AF, en las zonas priorizadas, por ende, aunque hacen parte de la gran apuesta por una Reforma Rural Integral RRI, estos se articulan con otros puntos del acuerdo y otros mecanismos. En este sentido, y para fines de este apartado, se estructurarán tres aspectos principales que se concibieron como las bases de los PDET desde el AF, con el fin de trazar a partir de estos, los principales planteamientos críticos que se han hecho, que evidencian la divergencia entre lo concebido desde el AF y lo que se ha venido implementando. En primer lugar, el enfoque territorial y étnico; en segundo lugar, la visión de participación comunitaria como base de los PDET; en tercer lugar, el principio de integralidad.

Uno de los ejes más importantes recogido desde el AF es la necesidad de que el desarrollo se diera con un enfoque territorial y étnico, este no solo puede entenderse en términos participativos, si no que significa que las iniciativas debían incorporar las características y visión del territorio de las comunidades rurales, es decir, que tuvieran en cuenta *“las características socio-históricas, culturales, ambientales y productivas”* en especial de las comunidades indígenas, afrodescendientes, y de las mujeres. Incluso el AF le dedica un capítulo al tema étnico, reconociendo que estas comunidades han sido en mayor medida afectados por el conflicto, como también el contexto histórico de injusticia y exclusión que han sufrido, algo muy evidenciable en la subregión del Choco. (Acuerdo Final, 2016)

En este sentido, el AF establece que todos los componentes del mismo deben de tener un enfoque étnico teniendo en cuenta los principios de: *“la libre determinación, la autonomía y el gobierno propio, a la participación, la consulta y el consentimiento previo libre e informado; a la identidad e integridad social, económica y cultural, a los derechos sobre sus tierras, territorios y recursos, que implican el reconocimiento de sus prácticas territoriales ancestrales”* (Acuerdo Final, 2016)

Pese a lo anterior, en la implementación de los PDET, no se ha seguido el enfoque territorial y étnico que se pensaba desde el AF, ya que las iniciativas recogidas desde los PATR no necesariamente son acordes con las características territoriales, como tampoco guardan armonía con las realidades y visiones de las comunidades étnicas, en este sentido, el enfoque se ha abordado de forma marginal lo que ha producido diferentes discusiones. Según CEPDIPO, en algunas subregiones *“se configuraron escenarios de tensión por parte de los pueblos al no ver integradas sus propuestas, o al percibir contradicción entre sus iniciativas y la rígida estructura institucional”*, lo que significa un limitante para la transformación estructural de del campo. (CEPDIPO, 2020)

Por otra parte, los PDET al ser formulados con un tendencia más hacia la municipalización, las iniciativas se han visto segmentadas lo que también significa un detrimento de la visión común étnico territorial de algunas comunidades que tienen una apropiación diferente, un ejemplo de ello, es la exclusión de municipios con población indígena Emberá que comparte la misma visión de territorio y desarrollo con otras comunidades de municipios que si fueron incluidos en el PDET, esto en la subregión del Choco. (CEPDIPO, 2020). Lo que también va en contravía con lo estipulado desde el Decreto 893 art 12 sobre el enfoque étnico, cuando dice “*en estas regiones se garantizará también la integralidad de la territorialidad y sus dimensiones culturales y espirituales, la protección reforzada de los pueblos en riesgo de extinción, y sus planes de salvaguarda y visiones propias del desarrollo*” (Decreto 893, 2017)

Siguiendo con lo anterior, aunque subregiones como la del Choco, son territorios mayoritariamente étnicos, y los PATR tiene este carácter también, no necesariamente porque nombre “Enfoque étnico” significa que recoge las características y prácticas de las comunidades étnicas, ni tampoco significa que las iniciativas estén dirigidas hacia ellas, en este orden de ideas, se pretende ahondar sobre este aspecto en la subregión foco del análisis.

En segundo lugar, la participación comunitaria juega varios papeles en el proceso de toma de decisiones en los PDET, por un lado, mediante esta se elaboran los PATR de manera concertada, se define las prioridades en la implementación de los planes en el territorio de acuerdo con las necesidades de la población, por otra lado, hace parte de la ejecución de las obras y su mantenimiento, y, por último, en el establecimiento de mecanismos de seguimiento y veeduría de los proyectos.(Acuerdo Final, 2016). Es decir, la participación comunitaria como base de los PDET juega un papel fundamental en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación.

La metodología y ruta participativa usada para la construcción de los PDET y más exactamente de los PATR, llevada a cabo por la ART, comprendió una serie de etapas (Veredal, Municipal y Subregional) que intentó recoger las preocupaciones de la población con el fin de formular las iniciativas que fueron consignadas en los PATR, la culminación de este proceso fue el en 2019 y recogió 32.808 iniciativas en los 16 planes. (CPEC,2020)

Sin embargo, esta metodología según los diferentes informes y estudios elaborados por elaborados por CEPDIPO y CINEP, presenta una serie de falencias y debilidades que limitan el proceso de diálogo y construcción compartida de desarrollo por parte de las comunidades. En este sentido, la participación se ha reducido a un “listado de iniciativas” que tendrían que ver más con las obligaciones de carácter constitucional y legal enmarcadas en el Estado social de derecho que con lo pensando desde el AF para la transformación estructural del campo. Por lo tanto, muchas de las iniciativas consignadas, aunque legítimas, no responderían necesariamente a acciones adicionales encaminadas al desarrollo rural, como se pensó en el AF; situación que argumenta la simulación de implementación del acuerdo, cuando es realidad se trata de obligaciones constitucionales del

Estado. (CSIVI, 2020) Según el informe de CPEC, de las 32.808 iniciativas, más de 7.000 corresponderían al tema de educación y primera infancia. (CPEC,2020)

Por otra parte, la metodología participativa sustentada en la visión político-Administrativa tradicional ayudo a la tendencia de las iniciativas hacia la municipalización, dejando de lado la mirada regional y subregional que se pretendía desde el AF, como lo evidencia CEPDIPO, *“del total de las iniciativas, 31.630 (96%) son de carácter municipal, mientras que solo 1.178 iniciativas son de carácter subregional.”*, lo que significó que el proceso de planeación se viera de una forma fragmentada, dejando de lado una visión más compleja e integral del territorio. (CEPDIPO, 2020)

En este sentido, la pretensión de la dimensión regional en el Acuerdo, implicaría la configuración e integración de sistemas regionales articulados e interdependientes para un desarrollo regional, en este orden de ideas, las acciones de tipo regional deberían llegar a tal articulación y la posibilidad de intervenir integralmente en el territorio. Sin embargo, la lógica municipal que se ha llevado a cabo iría en detrimento del enfoque territorial consignado en el PDET, y llevaría a mayores responsabilidad a los municipios y desgaste estatal en intervenciones puntuales fragmentadas, ya que se ha propendido a focalizar los esfuerzos de las diferentes entidades locales y centrales en problemáticas de bajo impacto regional, que no necesariamente responden a unos objetivos claros en pro al desarrollo rural de las subregiones, y por lo tanto, la movilización de recursos y de personal de estas entidades en verdad no tendrían horizonte específicos para la consecución de la política pública.

En relacion a los mecanismos especiales de consulta previa con los pueblos étnicos, establecidos desde el Decreto 893 de 2017. Como lo argumenta CEPDIPO, tales espacios no se sustentaron en una visión de planificación desde los planes de vida propios y etnodesarrollo de las comunidades, lo que limito el sentido del ejercicio participativo, y como lo dice la organización, *“no permitió tejer articulación con otros planes previamente existentes, así como impactar los espacios territoriales compartidos por la población de la subregión”*. Con respecto a la priorización de iniciativas por parte de las comunidades, la implementación de estas desde los PATR, responderían más a factores presupuestales, técnicos y de oferta, lo que estaría en *“contravía del carácter principal y no subsidiaria de la consulta previa”*. (CEPDIPO, 2020)

Por otra parte, la introducción de la figura Zonas Estrategias de intervención integral ZEII, que superpone los PDET, también implicaría un debilitamiento del proceso participativo y un cambio en la dinámica de planeación participativa. Ya que las acciones que se proponen como estrategia para erradicación forzada van en contravía con la visión de desarrollo integral que se concebía desde el acuerdo y desde las comunidades, es decir, hay un cambio de dirección en las acciones que desconocen los criterios de priorización territorial. Como dice el Observatorio de Participación

ciudadana *“La visión de seguridad nacional no coincide necesariamente con las visiones de desarrollo de las comunidades”* (OPC,2020)

Con respecto a los mecanismo de seguimiento y veedurías estipuladas desde el AF, aun no se evidencian mayores avances al respecto, según el Instituto Kroc, es necesario la promoción de espacios de veedurías ciudadanas a la implementación de los PDET, como también la comunicación de estas con las entidades e instituciones a cargo, esto para la construcción de legitimidad, confianza e interacción constructiva entre el Estado y las comunidades. (Instituto Kroc,2020)

En este orden ideas, los diferentes mecanismos de participación en los PDET, han significado más una especie de requisitos para llevar a cabo las iniciativas que estarían más acordes a la propuesta y visión de gobierno, que a lo que se pensó en esencia desde el AF, en este sentido, la potencialidad del enfoque territorial y étnico para la transformación estructural de los territorios se ha visto supeditado por la rigidez y visión institucional, lo que significa un retroceso en el desafío por la reforma Rural Integral- RRI y por tanto de la construcción de paz desde el posconflicto.

En tercer lugar, se hace referencia al principio de Integralidad que hace parte de la naturaleza misma del Acuerdo y que debía tener los PDET para su correcta articulación y sincronía con la Reforma Rural Integral y con los demás puntos del AF. Frente a este principio también se han articulado una serie de críticas que demostrarían una aparente simulación de implementación de acuerdo, que sofisticadamente rompe este principio y superpone a los PDET a otra figuras y visión de gobierno que se alejan de lo concebido desde el AF.

En primera medida, aunque desde AF se estipula que las metas e indicadores de los PDET deben ser recogidos por el Plan Nacional de desarrollo-PND, este solo recupera el 11% de los indicadores establecidos en el Plan Marco de Implementación PMI, es decir, no se contemplan de las metas que se habían trazado, y en cambio los PDET se encuentran supeditados por la política “Paz con legalidad” del gobierno. (CSIVI,2019)

En segunda medida, según el Instituto Kroc, se ha evidenciado una dificultad general para articular efectivamente los PDET con otros planes de construcción de paz y desarrollo territorial. Entre estos, no observó una armonización adecuada con el Plan Nacional Integral de sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS) y los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), los planes de Reparación Colectiva (PIRC) y otros mecanismos de uso y acceso a la tierra. Por otra, parte y como se nombró anteriormente los PATR tampoco articulan los planes de vida y ejercicios participativos de desarrollo de las comunidades. (Instituto Kroc, 2019) Aunque la Hoja de Ruta Única-HRU buscaría subsanar estos inconvenientes, aun no existe suficiente claridad.

Por otra parte, se presenta la superposición de figuras como las Zonas Estratégicas de intervención Integral ZEII, que es la estrategia de parte del gobierno para la erradicación forzada y voluntaria a partir de los ejes de legalidad, seguridad nacional y estabilización, cambiando de facto y distorsionando la visión desde el AF a partir de la de la armonización de los PDET y los PNIS. (CSIVI,2019)

Por otra parte, según el CEPDIPO, las figuras como “Obras PDET”, “Obras de pago por impuestos” y los proyectos aprobados por medio del “OCAD Paz” no implicarían necesariamente la implementación de los PATR existentes, en este sentido, la primera figura fue pensada más con función de solventar necesidades menores en los municipios, que como figura para materializar los planes que tienen horizonte a largo plazo. La segunda figura, también fue una iniciativa pensada para la mejora de suministro de diferentes servicios en las Zonas más afectadas por el conflicto armado- ZOMAC. Con respecto a los “OCAD Paz”, estos proyectos han estado en mayoría dirigidos a infraestructura vial, lo que no es necesariamente consistente con la visión integral de las PDET. (CEPDIPO,2020)

### **Contextualización subregión del Choco**

Para efectos de este escrito, se pretende hacer una breve contextualización de la Subregión PDET, más exactamente del departamento del Choco, a partir de los principales problemáticas y determinantes que aquejan el territorio, esto desde un aproximación general, con el fin de aportar elementos que nos ayuden al análisis del PDET en la Subregión. Por lo tanto, se identifican seis factores: en primer lugar, el abandono estatal histórico y los limitantes geográficos del departamento; en segundo lugar, alto predominio de visión extractivista y conflictividad socioambiental; en tercer lugar, detrimento de garantías étnicas y derechos constitucionales; el cuarto lugar, alta incidencia del conflicto armado y conflictividad por el control territorial; en quinto lugar, infraestructura limitada y bajo acceso a servicios públicos; Y, por último, bajo institucionalidad y débil gobernabilidad.

En este orden de ideas, es menester entender que estos factores están interrelacionados entre sí, y aunque el fin de este apartado no es ahondar sobre estas problemáticas, aquellos, son elementos que nos ayudan en el análisis de la implementación del PDET en el Choco, teniendo en cuenta que tales planes, tienen como criterio la priorización de algunas de estas problemáticas, y, por otro lado, de que la forma en que se está implementando el PDET podría incluso agravar algunos de estos.

En primer lugar, el abandono estatal histórico del Choco, es un factor principal que se podría entender como una de las causas de los problemas que históricamente se ha presentado en el territorio, frente a esto, los limitantes geográficos en el departamento han impedido de una u otra forma la presencia estatal en la zona, considerándose el Choco como lugar de difícil acceso y

condiciones climáticas no favorables; este aislamiento natural también ha significado un aislamiento económico con respecto al mercado nacional . (Viloria, 2008) En este sentido, el Chocó está conformado por los valles del Atrato, en la zona central, y del San Juan en el Sur. Por el costado oriental, la cordillera Occidental actúa como una barrera natural que aísla al Chocó del país. En el lado occidental se encuentra la serranía del Baudó, que lo incomunica del litoral Pacífico. (Ver Mapa No. 1).

Por otra parte, hay diversos ríos a lo largo del departamento, entre los principales se encuentran: el río Atrato, San Juan y Baudó; y aunque no todos son extensos, tendrían caudales significativos, como consecuencia de la pluviosidad de la zona. Lo que hace que estos se hayan convertido en el principal medio de transporte para los habitantes y la provisión de bienes, como también, alrededor de ellos, se explicarían en gran medida las dinámicas de poblamiento y actividades productivas, como, por ejemplo, la pesca. Sin embargo, también han representado un limitante para el desarrollo de un sistema de carreteras. (Viloria, 2008)

Estos aspectos geográficos hacen del Chocó un lugar de difícil acceso y en un estado de aislamiento respecto al resto del país, incluso siendo difícil el transporte entre las zonas rurales y urbanas y entre los municipios del mismo departamento. También han significado una mayor necesidad de asumir grandes inversiones en tema de infraestructura por parte del Estado.

Como segundo punto, el Estado también ha demostrado a lo largo de los años un bajo interés en el desarrollo económico de la región, y un enfoque predominante hacia la economía extractivista. Ejemplos claros de ello, fue lo que se pensó como el Plan Pacífico de 1992, el Plan Biopacífico y la Política de Estado para el Pacífico del 2007. Aquellos planes se caracterizan por una visión del Pacífico como zona explotación de recursos y potencial natural, por su alta biodiversidad o lo conocido como “Chocó Biogeográfico”. (Escobar, 2012) Esta visión necesariamente ha desatado conflictividad socio ambiental, y un detrimento del desarrollo económico con visiones locales propias y enfoque territorial.

Aquí es importante precisar, que la economía extractivista no beneficia a los habitantes de la región, si no que los capitales son captados principalmente por compañías extranjeras, grupos al margen de la ley, o los erarios centrales, y por tanto estos actores son lo que constantemente se disputan la explotación del territorio. Por consiguiente, en la región domina principalmente este tipo de economía, legal e ilegalmente: en lo concerniente a la minería, principalmente el oro; monocultivo extensivo, principalmente la palma; pesca extensiva, dada ilegalmente en su mayoría, el avance del narcotráfico, y la explotación forestal. Sin embargo, también es común en la zona los cultivos del “pancoger”, o de subsistencia.

Frente a lo anterior, es pertinente aclarar que la vocación de uso de los suelos del Chocó, son en más de un 50% forestal para producción-protección; en menor medida con vocación agrosilvícola y Agrosilvopastoral, y, en la zona norte del Chocó, con vocación para cultivos permanentes intensivos y semintensivos. (IGAC, 2013) Por todo esto, actividades ganaderas y agrícolas se darían en menor medida en comparación con las otras regiones del país, por ende, su potencial



económico se ha visto principalmente en actividades entorno a la madera, la minería y fuentes fluviales. Sumado a esto, la subregión presento en el 2019 la mayor tasa de deforestación seguido del Amazonas. (ART,2020)

En tercer lugar, el Choco también es considerado una las regiones más afectadas por el conflicto armado, una de las razones se debe a que las especificaciones geográficas lo convierten en un corredor estratégico para el tráfico de drogas y armas, por otra parte, la densidad selvática ofrece condiciones propicias para la operación armada ilegal.

En el territorio están presentes actores armados como las FARC, ELN y paramilitares; y los mecanismos violentos utilizados por la disputa del control del territorio han sido en todo caso, el miedo, las masacres y desplazamientos, asesinato selectivo a líderes, la vinculación con las autoridades locales y adelanto de proyectos y megaproyectos productivos. (ICG, 2019) Frente a esta situación, también se ha suscitado dificultades con respecto al manejo de la problemática de cultivos ilícitos, en donde la visión institucional de defensa nacional y erradicación forzada ha chocado con la visión de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos y proyectos productivos.

En cuarto lugar, las comunidades negras, las organizaciones campesinas y los pueblos indígenas han disputado el reconocimiento legal y político del territorio, sus autoridades y formas de vida. Sin embargo, las visiones propias se han enfrentado con múltiples sectores u actores, como el gobierno, las empresas mineras, madereras y palmicultores, transnacionales y actores armados etc.

En este orden de ideas, la presión de los movimientos sociales lleva al Estado a contraer compromisos con las comunidades, en donde la constitución del 91 se reconoce el territorio de comunidades negras como propiedad colectiva y por medio de la sentencia Y-188 del 93, se determina la exigibilidad de derechos económicos, sociales y culturales de pueblos indígenas, y la propiedad colectiva como derecho fundamental. Luego, por medio de la ley 70 del 93 se declara los territorios colectivos como inalienables, imprescriptibles e inembargables y la posibilidad de conformación de consejos comunitarios, como la promoción de la titulación de territorios colectivos. (Viloria, 2008) Lo que provoca una transformación del ordenamiento territorial y un gran avance por concepto de garantías para estas poblaciones, sin embargo, contantemente se presentan detrimento de estos derechos ya adquiridos.

El Choco se caracteriza por una presencia mayoritariamente de pueblos étnicos; de 966 resguardos constituidos en Colombia, 157 se encuentran en el Choco, y de estos, 57 están en Municipios PDET, con una población de 23.542 habitantes, concentrados principalmente en el Litoral del San Juan y Bojayá. Por otra parte, de 201 territorios legalizados de comunidades negras, 59 se encuentran en zonas PDET, con 22 en Condoto, 20 en Riosucio, 10 en Carmen del Darién, 2 en Acandí, y 1 por cada municipio de: Litoral del San Juan, Istmina, Novita y Ungía. Así mismo, cerca de 80 sujetos de reparación colectiva étnica se encuentra en el lugar. (CEPDIPO, 2020)

En quinto lugar, esta serie de problemáticas deja a la Subregión en una situación de agudización de derechos humanos, derechos fundamentales y condiciones socioeconómicas de la población.

Este escenario se evidencia con algunas datos: el departamento presenta con un Índice de NBI del 64% , frente a un 14,1% a nivel nacional, lo cual lo constituye al Chocó como el departamento más pobre del país. Este índice es más alto en los Municipios PDET, con un 83,9% en Istmina, 81,7% en Murindo, 78% en Vigía del Fuerte y 75% en Carmen del Darién y Riosucio . (PGN, 2020).

Por otra parte, Según el DNP, en todo el litoral pacífico, las variables de educación, salud, servicios públicos y vivienda se encuentran en el rango de brecha Alta, en donde cerca del 60% de la población rural no tienen acceso a servicios públicos. (DNP,2016) Esta situación es peor para los municipios PDET, donde el promedio de cobertura de acueducto es del 21,8%, y en zonas rurales de del 18%; para energía del 60,6%, y lo rural del 48,4% (DANE, 2014). Finalmente, las condiciones geográficas y el abandono estatal hacen que existan limitaciones en infraestructura vial dentro del departamento y con departamentos aledaños, e incluso entre Municipios (ejemplo Quibdó- Medellín, Quibdó-Buenaventura), que geográficamente estarían cerca.

Por último, con respecto a la debilidad institucional y baja gobernabilidad, es importante resaltar que, en parte, los fenómenos anteriormente mencionados, tienen que ver en gran mayoría a la persistencia de la debilidad de las instituciones nacionales y autoridades locales, esto en tanto a las Agencias Nacionales, Ministerios, Autoridades Judiciales, Ambientales, Alcaldías y Gobernaciones.

Por otra parte, esta debilidad, también se traduce en una constante agudización y desgaste de los procesos y avances que ya se han logrado en el Choco, un ejemplo claro de esto, son los consejos comunitarios, que se dieron a partir de la ley 70. Estas instituciones civiles se consideran legítimas por la población local, sin embargo, no son tomadas en cuenta por parte de las entidades gubernamentales para la consecución de proyectos en la región, lo cual representa un quiebre también para la legitimidad, aspecto se visibiliza en la implementación del PDET. (ICG,2019)

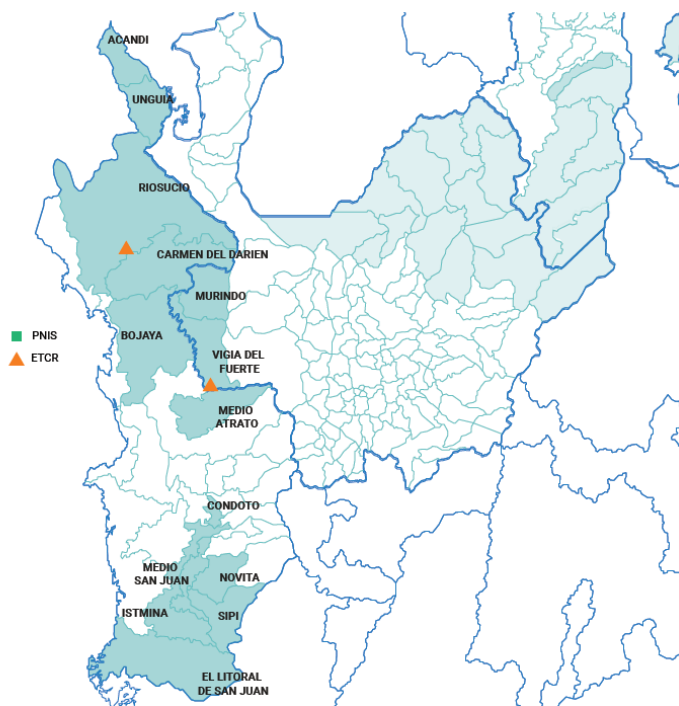
Por lo tanto, estos seis puntos serán relacionados y ahondados a lo largo del trabajo académico con referencia a la implementación del PDET en el Choco. Por otra parte, es importante resaltar que los enfoques territorial y étnico del PDET son transversales a la política y resultan centrales en este análisis, ya que a diferencia de otros Subregiones se presenta una serie de particularidades, características y problemáticas propias, que hacen de la Subregión, lugar de especial tratamiento.

## 1. ENFOQUE TERRITORIAL-ETNICO Y PARTICIPACION EN LA CONSTRUCCION DEL PDET EN LA SUBREGION DEL CHOCO

Desde el AF se expresa “la participación ciudadana como requisito fundamental para la construcción de paz estable y duradera”,(AF, 2016) y por lo tanto la necesidad de que esta participación se de forma activa por parte los actores territoriales en todas las etapas que componen la política, su formulación, ejecución, seguimiento y evaluación.

En la misma línea el decreto 893 del 2017, por el cual se crean los PDET dicta que el gobierno nacional deberá fortalecer las capacidades de gobernanza, gestión y planeación así, como de seguimiento, veeduría y control social. Por otra parte, también se establece desde el Plan Marco de Implementación, “la necesidad de fortalecer el pluralismo, así como la representación de las distintas visiones e intereses de la sociedad, garantizando la participación y la inclusión política con el fin de fortalecer la democracia”. (PMI, 2017) En este orden de ideas la participación se concibe como la medula que posibilita la implementación de los PDET en los territorios, y de esta concepción parte el enfoque territorial y étnico.

### Mapa No 2. Subregión PDET del Choco



Por lo tanto, la entidad coordinadora, ART, inicia en diciembre del 2017 con la ruta de planeación participativa en la Subregión del Choco compuesta por 14 Municipios (Ver Mapa No 2) para la construcción del PDET, la cual, como se mencionó anteriormente, se compuso por 3 fases: veredal, municipal y subregional. Y de la cual resulto en el mes de septiembre del 2018, el Plan Acción para la Transformación Regional- PATR, con la participación de 1275 actores del territorio y 14 administraciones municipales. (PATR Subregión Choco, 2018)

**Fuente:** PGN, 2020. **Recuperado de:** <https://bit.ly/3vIw6Dx>

Según el PATR, dada la particularidad de la Subregión por su composición mayoritariamente étnica, se aplicó el Mecanismo Especial de Consulta-MEC que dicta el acuerdo para estas zonas. Esto con fin de incorporar la perspectiva étnica y cultural en los PDET, como también con el fin de armonizar estos con los planes de vida, salvaguarda, etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y de ordenamiento territorial (AP, 2016). Por lo tanto, este PDET, tiene la connotación PDETE-Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial Étnico, denominado así, por las mismas comunidades.

Por lo anterior, se podría inferir que el PDET más exactamente la formulación del PATR no comienza exactamente desde cero, si no que este, por su enfoque territorial étnico, debe recoger lo que desde las comunidades se ha venido construyendo a largo del tiempo, es decir, debe ser acorde con la perspectivas y formas de vida propias de ellas, y no al contrario. En este orden de ideas el PDET en principio, debería de articularse y tomar como bases aquellos planes.

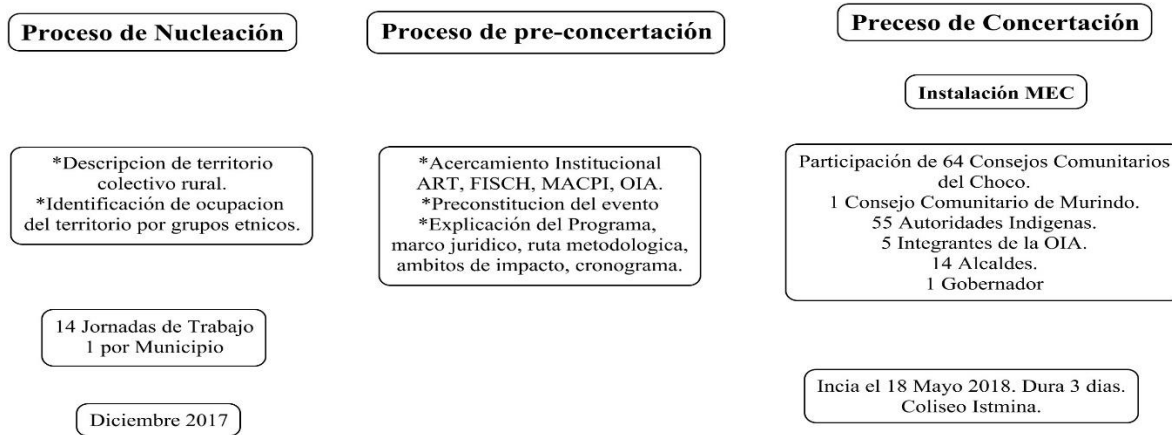
Según el PATR del Choco y la información suministrada por la ART en la sesiones institucionales de la Subregión y en los documentos institucionales publicados, la ruta étnica participativa llevada a cabo por la entidad, se podría condensar en 5 momentos (Ver Anexo No 1 y Grafico No 1) :

Como primera etapa, se realizó el alistamiento y concertación para la ruta participativa PDET en los Municipios que serían objeto de priorización, en donde se buscaba: Identificar la ocupación étnica, describir el territorio colectivo rural, y un primer acercamiento institucional por parte de la ART a las principales asociaciones y comunidades, este proceso comenzó en diciembre del 2017. (PATR,2018)

Posteriormente, se realizó la instalación del Mecanismo Especial de Concertación, en donde se dialogó sobre las medidas administrativas y legislativas que afectaban directa e indirectamente a las comunidades entorno al PDET, y se buscó el logro de acuerdos entre estas y actores institucionales, como también la manifestación de su *consentimiento libre, informado y vinculante* en la participación del programa teniendo como base de referencia los ocho pilares. El mecanismo inicio el 18 de mayo del 2018 y tuvo una duración de 3 días. Conto con la participación de 64 consejos comunitarios del Choco, 1 consejo comunitario del Municipio de Murindo-Antioquia, 55 autoridades indígenas del Choco y 5 integrantes de la Organización Indígena de Antioquia—OIA. (PATR Subregión Choco, 2018)

En tercer lugar, se realizaron asambleas comunitarias, en los 14 municipios de la Subregión, a lo largo del mes de junio del 2018, en total se realizaron 33 asambleas, cada una con una duración de 3 días. Los dos primeros días, mediante mesas de trabajo se identificó las problemáticas, oportunidades e iniciativas; en el tercer día, se dio un dialogo entre los participantes con el fin de evidenciar las problemáticas e iniciativas comunes, la ART recogió tal información y de esto proceso, resulto los Pactos Étnicos Comunitarios en donde “*se sintetiza la visión conjunta del territorio*”. (PATR Subregión Choco, 2018)

**Gráfico No 1.** Etapa de alistamiento y concertación para ruta participativa.



Elaboración Propia. **Fuente:** PATR Choco, 2019

Un tercer momento, se realizaron asambleas de autoridades, en los Municipios de Murindo y Vigía del Fuerte, Antioquia, en donde se socializó y concertó la metodología y ruta de la ART con las autoridades indígenas, estas asambleas tuvieron una participación de 100 personas aprox, por Municipio. (ART,2018).

En este punto es importante recordar que la ART estructuró la ruta participativa alrededor de ocho pilares temáticos, los cuales orientaron la construcción de los PATR, estos son: 1. Ordenamiento Social de la propiedad rural y uso del suelo, 2. Infraestructura y adecuación de tierras, 3. Salud rural, 4. Educación rural y primera infancia, 5. Vivienda, agua potable y saneamiento básico, 6. Reactivación económica y producción agropecuaria, 7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación, y por último, 8. Reconciliación, convivencia y construcción de paz. (ART, 2018) En este orden de ideas, las problemáticas, oportunidades e iniciativas que se formularan en cualquiera de los etapas, deberían de estar dentro de alguno de estos pilares.

Un cuarto momento, fueron las asambleas municipales, el proceso participativo se dio en los meses de Julio y agosto del 2018, y se organizó mediante mesas de trabajo, en las cuales se construyó el diagnóstico municipal, la revisión y complementación de las iniciativas y se determinó el orden de prioridad de las mismas en función de su impacto para la disminución de la pobreza. De esta etapa, a partir de la información brindada por los diferentes comunidades como también del gobierno local y el sector privado, se consolidan 14 pactos municipales o PMTR, 1 por cada Municipio de la Subregión. En esta etapa también se eligieron los delegados para la fase subregional, así como los delegados para el control social. (Ver Tabla No.1), (PATR Subregión Choco, 2020)

**Tabla No 1.** Etapa municipal. Numero de actores, iniciativas, fechas y postulados MEC.

Municipios	Numero de actores	Nunero de Iniciativas	Fechas de Asambleas	No de personas postuladas para el MEC
Acandí	58	107	9 y 10 Agosto 2018	11
Bojayá	116	174	28 y 29 Agosto 2018	18
Carmen del Darien	67	167	21 y 22 Agosto 2018	16
Condoto	72	156	21 y 22 Agosto 2018	8
Itsmina	109	85	18 y 19 Julio 2018	34
Litoral de San Juan	134	128	24 y 25 Julio 2018	26
Medio Atrato	90	166	13 y 14 Agosto 2018	8
Medio San Juan	99	94	24 y 25 Julio 2018	7
Murindó	121	151	28 y 29 Agosto 2018	16
Nóvita	76	131	9 y 10 Agosto 2018	11
Riosucio	102	217	17 y 18 Agosto 2018	16
Sipi	79	120	18 y 19 Julio 2018	10
Unguía	91	125	13 y 14 Agosto 2018	19
Vigia del Fuerte	104	143	17 y 18 Agosto 2018	16
<b>TOTAL</b>	<b>1318</b>	<b>1964</b>		<b>216</b>

Elaboración propia. **Fuente:** Pactos Municipales Transformación Regional- PMTR, 2018

Un quinto momento, la comisión Subregional, en esta etapa se socializaron las iniciativas de los PMTR y se visibilizaron aquellas con impacto subregional, por otra parte, se elaboró la propuesta de visión, la cual fue objeto de revisión y ajuste, se construyó un diagnóstico subregional y por mesas de trabajo se consolidó las iniciativas subregionales, se calificaron las iniciativas de impacto regional para su priorización, y se generó y firmó finalmente el PATR el 19 septiembre del 2018. La comisión tuvo la participación de los grupos motores, es decir, los delegados de las comunidades en la fase municipal, que eran 8 personas por cada Municipio. Este Plan de Acción consolida la información recolectada por parte de la ART en toda la ruta participativa. Finalmente, se identificaron en total 2.037 iniciativas, 73 iniciativas con carácter subregional y 1.954 de carácter municipal, es decir el 96%. (PATR Subregión Choco, 2020)

En este orden de ideas el enfoque territorial del Acuerdo implica tener en cuenta las necesidades, características y particularidades de los territorios y comunidades afectados por el conflicto armado, y por lo tanto, la participación efectiva es determinante en el proceso de construcción de paz, por otro parte, el enfoque étnico, estaría dirigido también a la garantía de los derechos individuales y colectivos de los pueblos étnicos, como también implicaría recoger sus aspiraciones, cosmovisiones e intereses propios, entre otros principios que se recogen en el capítulo étnico del Acuerdo de paz. (AF, 2016)

Por esto, la importancia de enfoque territorial y étnico en la PDET de Subregión del Choco, ya que, como se ha dicho anteriormente, colocan de precepto el desarrollo rural de las subregiones y los Municipios con razón a las diversidades geográficas y culturales de los territorios, en este sentido, la multiplicidad de formas de vivir y entenderlo, deberían de recogerse en el PDET. Esta

perspectiva se hace mucho más fuerte y necesaria en la Subregión, por sus composición multiétnica y dinámicas propias, y, por lo tanto, la participación también se constituye como fundamental.

Como bien lo dice el Instituto Kroc, *“Aunque el conflicto afectó a gran parte de la población colombiana, aquellos pertenecientes a grupos marginalizados como víctimas, mujeres, campesinos, afrocolombianos e indígenas sufrieron desproporcionadamente”*.(Instituto Kroc, 2020)

Sin embargo, el proceso de formulación e implementación en la subregión no necesariamente es acorde con tales enfoques. El fin de este apartado es analizar y contrastar el enfoque étnico-territorial en PDET de la Subregión del Choco, con lo que desde el Acuerdo de Paz se trazaba, como también el proceso participativo que desde la ART se ha coordinado, para la construcción de los PMTR y el PATR.

### **1.1.Falencias en la Metodología Participativa en la Subregión del Choco.**

Como se dijo anteriormente, las problemáticas, oportunidades e iniciativas que se formularan en el proceso participativo en la construcción de los diferentes pactos, deberían de estar dentro de alguno de los ocho pilares que se aplicaron por parte la ART. Este aspecto metodológico que se expuso como requisito, no permitió que las diferentes perspectivas y visiones del territorio se incluyeran en el proceso, los pilares planteados como marco de la discusiones, no solamente resultaban un limitante si no que eran insuficientes para recoger la multiplicidad de miradas y visibilizar las problemáticas de fondo que aquejaban los territorios. (Naranjo, Machuca, Valencia, 2020).

Un ejemplo claro de esta situación, fue la imposibilidad de generar discusiones entorno a las problemáticas socioambientales y de economía extractivista, que son variables conflictivas en la Subregión del Choco de larga data. En este orden de ideas, la imposición de los pilares y no posibilidad de crear nuevos, significo una camisa de fuerza, como lo sustenta una artículo de Verdad Abierta *“algunos participantes en la formulación de los PDET consideran, junto con el experto, que esas barreras no le dejaban espacio a lo primordial, estratégico y prioritario para Chocó.”* (Verdad Abierta, 2020)

Según hallazgos encontrados por CEPDIPO, siendo la Subregión del Choco, de vital importancia ambiental, no hubo prevalencia de iniciativas comunitarias referidas a la protección de los ecosistemas, ni la articulación de la perspectiva étnica en el ordenamiento y planificación del Suelo. (CEPDIPO,2020) Este aspecto será profundizado en el apartado de análisis del PATR y los PMTR.

Sumado a esto, tampoco hubo suficiente claridad con respecto a los objetivos que perseguían los PDET, y el enfoque que de este se tenía con referencia a la RRI, y el AF, lo cual termino siendo una recolección de iniciativas, que, aunque son legítimas, por la importancia que tiene para la

población, responderían más a responsabilidades Estatales y garantías constitucionales, y, por lo tanto, no necesariamente transformadoras estructurales del campo y el desarrollo rural. (CEPDIPO,2020)

Por lo tanto, se determinan tres sesgos principales que tuvo la ART en la recolección de la información y la construcción del PDET en concordancia con los ocho pilares: El primer sesgo, es que se estipularon los mismos ocho pilares para las 16 subregiones sin tener en cuenta las particularidades de cada una, por ejemplo, en el Choco hubiera sido claves pilares que tuviesen que ver con el enfoque étnico y el fomento y potenciamiento de la figura de la propiedad colectiva, consejos comunitarios y desarrollo rural comunitario; un pilar sobre los aspectos referentes a la protección de la biodiversidad chocona y desarrollo social, teniendo en cuenta las características y dinámicas del suelo, y los antecedentes de desarrollo extractivista en contravía del desarrollo sustentable rural; un pilar referente no necesariamente a infraestructura vial, si no a la infraestructura fluvial y marítima, teniendo en cuenta la geografía del territorio y la necesidad de crear sistemas interdependientes económicamente en la Subregión; un pilar que le diese viabilidad al enfoque reparador, teniendo como precepto las afectaciones de la guerra en las comunidades y la necesidad de reparación colectiva, etc.

El segundo sesgo, es que la imposición de los pilares como único criterio de inclusión de iniciativas propendió a que las comunidades y los actores que participaron, no tuviesen un rol activo en la creación y formulación conjunta del PDET bajo el principal fin de transformación rural, si no, en cambio, que las comunidades expusieran todas las necesidades en materia de derechos constitucionales—salud, educación, vivienda, servicios públicos etc.—, que se les ha sido negadas a lo largo del tiempo. Por lo tanto, el ejercicio participativo propendió más a la queja, que a la colaboración y empoderamiento de las comunidades.

Finalmente, con los pilares se deja de lado, aspectos que estarían relacionados con el desarrollo rural, como la dimensión ambiental, productiva y agraria, y, por lo tanto, cambia de facto la noción de integralidad que tenían los PDET, en el contexto de la RRI-Reforma Rural Integral y el general del AF, y estos quedan supeditados al accionar gubernamental, y la noción de integralidad mediante la provisión de servicios básicos.

Estos aspectos son más evidentes en la Subregión del Choco, por su alto rezago en materia garantía de derechos constitucionales. Aunque con mayor cantidad de iniciativas a nivel Municipal están los pilares de: Reactivación económica y producción agropecuaria e Infraestructura y adecuación de tierras; (Ver Tabla No.2) en términos de priorización y esfuerzos institucionales por parte de la ART, se encaminan a proyectos dirigidos a la provisión de energía, agua potable y saneamiento básico y construcción de infraestructura vial. Esto según el informe de seguimiento de la entidad y sesión institucional para la Subregión. (ART, 2020).

En este orden de ideas, la ruta participativa implementada por la ART no se podría considerar exactamente planeación participativa, ya que la metodología fue diseñada de forma que los participantes de las diferentes etapas expusieran las problemáticas, y colocaran sobre la mesa una lista de iniciativas enmarcadas en garantía de derechos constitucionales (pilares) , para luego la



entidad coordinadora recogiera tales exigencias y formulara a partir de estas los Pactos Municipales y el PATR, sin que necesariamente estas estuvieran dirigidas a la transformación del campo y el desarrollo rural, que era lo que se buscaba desde el acuerdo de Paz. En este sentido, las deficiencias en cuanto a la metodología, no permitieron discusiones de fondo sobre los problemas estructurales y por lo tanto sobre las soluciones y/o proyectos integrales que se podrían definir, es decir, un Plan de Desarrollo con Enfoque Territorial, como fue concebido en el Acuerdo.

Según palabras de una fuente del Choco consultada por Verdad Abierta, *“Montan una metodología desde lo nacional y contratan un operador desde lo nacional que, a su vez, contrata un operador en lo regional y les saca a tiempo lo que ellos quieren y punto. La construcción no es desde abajo, con los tiempos, con los ritmos, con las visiones, con los contenidos, con los enfoques de las comunidades; no, es como ellos digan, de arriba hacia abajo”* (Verdad Abierta, 2020)

Por otra parte, una de las críticas del proceso fue que desde la ART se contrató personal poco idóneo para llevar a cabo la metodología, ya que desconocían el territorio y las problemáticas del mismo, como también se presentaba estigmatizaciones con respecto a las opiniones políticas que resultaban. Los escenarios de debate se dieron en menor medida y los criterios de participación serían en su mayoría impuestos. (Naranjo, Machuca, Valencia, 2020).

En este orden de ideas el proceso participativo no se dio como un espacio deliberativo de discusión, concertación, y negociación, en busca de un futuro deseado regional y local, y por lo tanto el logro de objetivos comunes, ni tampoco buscó los cometidos que desde Acuerdo de Paz se estipulaban para el desarrollo rural en el marco de una RRI. En cambio, la construcción del PDET, significó un proceso participativo cuyo resultado fue un listado de iniciativas que no necesariamente estarían viabilizadas y articuladas entre sí.

Frente a esto, es importante mencionar, que, aunque los PDET no serían en estricto sentido instrumentos de planeación, aunque así lo refiere la ART,—ya que no hacen parte de la estructura de planeación nacional, ni local, como tampoco tienen un carácter vinculante para las administraciones, entre otros aspectos—, el enfoque territorial y étnico enmarcado en ellos suscita un proceso de planeación participativa, es decir un proceso de conjunto entre Estado y la sociedad civil, en una lógica de abajo hacia arriba, y un involucramiento continuo en todo el ciclo de política pública.

Por último, pero no menos importante, es que las iniciativas consignadas en el PATR y en los Pactos Municipales no presentan una cadena lógica, es decir, no se evidencian objetivos claros, actividades, metas, indicadores, responsabilidades, y ese proceso es algo que debía construirse junto con las comunidades. Por lo tanto, la formulación de los PATR también se dio de una forma incompleta, lo cual no potenció los espacios participativos que desde la ART se articulaban, ni el papel de población como sujeto activo, y conllevó también a desgastes institucionales, en tanto que se incurrió en movilización de recursos, personal, y acercamientos poco asertivos (y por tanto ineficientes) a las comunidades del Choco.

### 1.1.1. El Enfoque Étnico en la construcción del PATR y los PMTR

Si bien, como se expuso anteriormente, en el Choco si se logró un nivel de presencia importante de organizaciones y comunidades étnicas en la construcción del PATR y los PMTR, el proceso presento una serie de deficiencias, que visibilizan las dificultades que existen por parte de entidades estatales para operacionalizar en enfoque étnico y territorial.

Según CEPDIPO hubo un abordaje marginal de los asuntos étnicos desde el principio de procesos, ya que los lineamientos para incorporar tal enfoque no eran suficientemente claros, tanto en la construcción como en la implementación de los PDET, lo cual genero choques entre la ART y las autoridades y comunidades étnicas, como también produjo retrasos y debilidad en el proceso mismo. (CEPDIPO, 2020) Esta situación se presentará a la largo de este capítulo.

En primer lugar, con respecto a los pilares como una camisa de fuerza para las comunidades, una fuente consultada por Verdad abierta, comparte con otros conocedores de este departamento, entre ellos algunos líderes indígenas y afros, que: *“la perspectiva étnica no se ve en esos pilares; ni la cosmovisión, ni el enfoque de etnodesarrollo como tal. Esos pilares vienen en una perspectiva más productivista, más desarrollista, más de crecimiento económico, más no de desarrollo humano”*.(Verdad abierta, 2020)

En segundo lugar, las dificultades de información y debilidades de formación de los funcionarios en cuanto al enfoque diferencial, así como la no presencia o articulación con el Ministerio del interior, ente que maneja más de la mano los asuntos étnicos y habría de tener mayor experiencia en relacionamiento con las comunidades étnicas en la Subregión. (CEPDIPO, 2020). Esto se ve reflejado en la no articulación de los planes de vida y etnodesarrollo, situación que se profundizara más adelante.

Por otro lado, la construcción de los PDET se realizó aceleradamente impidiendo la sincronización con los ritmos de las comunidades en los territorios, e imposibilito una retroalimentación rigurosa de lo que se recogía y plasmaba en los diferentes pactos y fases a nivel local. En este sentido, las asambleas y los espacios de participación dispuestos por ART, no necesariamente fueron coordinados de la mano de las comunidades y aunque el proceso de ruta participativa duro 2 años, las asambleas y reuniones se hacían con intermitencia, es decir, no hubo un trabajo constante. (Naranjo, 2020)

Respecto a lo anterior, según el Anexo No.1 y Grafico No.1 presentado anteriormente, el proceso participativo inicia en diciembre del 2017, con el proceso de nucleación, posterior a esto, se instala el mecanismo de concertación en mayo del 2018, con una duración de 3 días, y seguido a esto, se dan las 33 asambleas comunitarias en el mes de junio,(no hay información precisa sobre las fechas de estas) luego, las asambleas municipales en julio y agosto, (Ver Tabla 1) las cuales se dieron durante 2 días por cada municipio, y finalmente la comisión subregional, la cual se dio en septiembre del 2018 con la firma del PATR. En este sentido, aunque el proceso participativo, —

al menos con la asambleas—, se dio a lo largo de 3 meses, no hay información que corrobore que hubo un trabajo constante a parte de los 2 o 3 días por asamblea según lo documentado en los pactos. Como tampoco, que se haya dispuesto de espacios de retroalimentación con lo recogido en las diferentes etapas.

En la misma línea, según el informe de la procuraduría en la Subregión, en la etapa de implementación, las comunidades y el grupo motor manifestaron que el año posterior a la firma del PATR, la ART se habría distanciado. Y desde finales de 2019 e inicios del 2020, habrían retomado el acercamiento con los grupos motor para el proceso de inclusión de iniciativas PDET en los planes de desarrollo de los municipios (PGN,2020), sin embargo, este proceso también ha tenido falencias, este aspecto se abordará en el tercer capítulo.

### **1.1.2. Deficiente articulación con los Planes existentes en el Choco.**

Aunque desde el PATR de la Subregión del Choco, se alude a la instalación de Mecanismo Especial de Consulta Previa-MEC, dispuesto desde el Decreto 893 del 2017, los espacios de reunión no se sustentaron en una visión estratégica de planificación en donde los Planes de vida, planes de etnodesarrollo y demás planes propios de los pueblos y comunidades fueran la base de la discusión, y la articulación con el PDET.

En este sentido, en el PATR del Choco, aunque se menciona al enfoque étnico, en el documento solo se habla ligeramente de la necesidad de articularlos sin que necesariamente estos hayan significado un lineamiento para las iniciativas, incluso algunas de ellas, tendrían el propósito de gestionar su articulación con otros instrumentos y/o actualización de los mismos. Lo que lleva a preguntarse, ¿dónde queda entonces tal enfoque étnico y territorial? Si desde el Decreto y AF Este sería un punto base en la concepción de los PDET.

En este orden de ideas, ninguno de los planes se visibiliza como estructurantes en el PATR, ni tampoco da ningún tipo de lineamiento en la planificación subregional, sin embargo, desde diferentes marco normativos, y principalmente el acuerdo, estos planes se constituían como ejes. Esta situación deja un escenario preocupante, por un lado, porque la Subregión del Choco se caracteriza en principio por una fuerte concepción étnica del territorio, y, por lo tanto, que no se hayan tomado estos planes, representa un retroceso. Y, por otro lado, porque los PATR y Pactos Municipales representan bases para la implementación de iniciativas, en este sentido, lo que no haya sido consignado allí, en términos prácticos y operacionales, no podría ser viabilizado. Es decir, si no está en el Pactos no es realizable por cuenta del PDET, y aunque se estipulan iniciativas referentes a la armonización, estos serían vistos desde un segundo plano.

Como bien lo dice la Corte Constitucional con respecto a la expresión *“integrarán otros planes del territorio”*:

*“Se refiere a que los PDET y los PATR incorporarán a sus contenidos esos otros planes y no a la inversa, es decir que los PDET y los PATR se integrarán o incorporarán en virtud del decreto objeto de estudio a esos otros planes, pues de lo contrario se afectaría la autonomía de las entidades territoriales en materia de planeación, la cual, en todo caso, como lo ha señalado reiterada jurisprudencia de esta Corporación, no es absoluta. (Corte Constitucional, 2017)*

Por lo tanto, el diseño de la metodología participativa institucional de los PDET tampoco habría permitido que se articularan los planes y agendas ya existen en el territorio, teniendo en cuenta que no es suficiente con la mera pronunciación de estos en el PATR y PMTR, o el anuncio sobre el respeto por los mismos. Si no que estos planes significarían instrumentos bases para la definición y apuesta por un desarrollo rural.

En este orden de ideas, durante el 2017, organizaciones de comunidades negras e indígenas del departamento del Choco, trabajaron en varias estrategias de concertación para que las agendas propias fuesen tenidas en cuenta por la asambleas organizadas con las ART, sin embargo, según los hallazgos encontrados en la investigación de Uribe, se encontraron dificultades con respecto a las diferencias en la perspectiva de desarrollo rural en lo referente a: *“la (etno) historia de las subregiones del departamento, el sistema sociocultural relacionado con procesos sociales alrededor del parto, la enfermedad, la muerte y sistemas tradicionales de salud y vivienda.”* (Uribe, 2018),

Concerniente a lo anterior, es importante resaltar que, en la Subregión del Choco, se han gestado desde hace años algunos procesos de organización comunitarios, un ejemplo claro, es el Foro Interétnico Solidaridad Choco-FISCH, una organización que hizo parte del proceso de construcción de los pactos, y que ha llevado procesos de gobernanza local, iniciativas referentes a la defensa y lucha étnicoterritorial en el Choco, como también ha ayudado a constitución de consejos comunitarios y planes de etnodesarrollo, exigencias referentes a la ley 70 del 1993, y defensa de derechos humanos en el marco del conflicto armado. (Uribe, 2018).

Esta organización surge en el 2001, y se autodenomina como un “espacio de coordinación Inter organizativo de comunidades negras, indígenas, mestizas, sociales, de jóvenes, mujeres” etc, que integra organizaciones y comunidades en todo el territorio Chocoano, en El Baudó, San Juan, Alto y Medio Atrato y Costa pacífica. (FISCH, sf)

En la misma línea, también se habría construido por parte de estas organizaciones una Agenda interétnica de Paz para el Choco, *“como una apuesta de paz regional e interétnica para la creación de un entorno económico y político, que garantice a las comunidades su autonomía, el goce y disfrute de los derechos en sus territorios ancestralmente habitados, de acuerdo con sus cosmovisiones y concertada con el Estado Central, las autoridades locales y el sector privado”* Lanzada el 2015, con 7 ejes principales. (FISCH, sf)

Lo anterior es determinante, ya que desde el Choco se han venido gestando hace más de 20 años, una serie de procesos e iniciativas organizativas claras, sin embargo, en el trabajo investigativo realizado por Uribe, se evidencio que estas agendas y planes ya gestados en el territorio no se tomaron como base para la construcción del PATR en la Subregión, y que incluso, por parte de los funcionarios de la ART había un claro desconocimiento de los Planes de vida y etnodesarrollo que se ya se habían construido, entendiendo el proceso participativo como si se construyera desde una hoja en blanco. (Uribe, 2018)

Como lo dice una fuente del FISCH consultada por Uribe, *“allí se presentaron muchas dificultades porque los funcionarios les exigían a los participantes partir de cero e ignoraban los ejercicios autónomos de preparación que se habían hecho incluso antes de la firma final del acuerdo en Bogotá.”* (Uribe, 2018).

Tanto así, que no solo la ART, sino incluso por parte de las Alcaldías, no se tienen estos planes en consideración en el ejercicio de planeación, ni se articulan con la estructura de instrumentos, como lo es el Plan de desarrollo municipal. Omar Millan expresa esta falencia para el caso del Litoral del San Juan, en la entrevista realizada recientemente *“otra problemática que yo vi, a nivel de Alcaldía o de ART, es que ellos no tienen los planes que hay, así estén desactualizados, no los tienen. Ósea uno va a la alcaldía y les pregunta sobre estos planes y ellos no saben, ni siquiera en la secretaria de planeación ni en la secretaria de asuntos étnicos”*(Millan,O,comunicación personal, 24 de abril de 2021)

Por otra parte, las demandas del FISCH apuntarían a la idea de que *“los pueblos negros e indígenas poseen conocimientos que garantizan la vida y el desarrollo de comunidad y sociedad sin detrimento de la base natural de los ecosistemas y sus servicios”* (Uribe, 2018). Lo cual es determinante, ya que reclamarían la autonomía y desarrollo rural encaminados a la construcción de sistemas tradicionales y estrategias propias que garantizaran el buen vivir. Punto muy de la mano con la apuesta que desde el Acuerdo se planteaba.

Esta situación significa un detrimento frente a los principios consignados en el capítulo étnico del acuerdo de paz, principalmente a la libre determinación, a la identidad e integridad social, económica y cultural y al reconocimiento de las practicas territoriales ancestrales, (AF,2016) frente a esta situación Orlando Moya, líder social de Choco, expresó en la audiencia de seguimiento al capítulo étnico para el departamento, *“Se presentaron propuestas en la convocatoria, pero lo cierto es que el PDET no nos está respondiendo a la problemática y la necesidades que nosotros hemos planteado en el Plan de Salvaguardias y Planes de vida. No nos enfocaron, no se tuvieron en cuenta.”* (Canal PGN, 2020, 2h 22m 53s)

Lo anterior, deja más claro que la implementación de este instrumento, está lejos de lo que se pretendía desde el Acuerdo de Paz y que existe un enfoque étnico y territorial diferente desde ART

y la Consejería para la Paz, principalmente usado como una práctica discursiva e incluso un clase de requisito. Por otra parte, esta situación de desconocimiento de procesos existentes podría surgir en tensiones por parte de lo que se consigna en los PATR y lo que ya se ha construido en los planes propios, incurriendo incluso a detrimentos de los principios consignados en el capítulo étnico.

Frente a esta escenario, varias instancias y organizaciones se han referido al tema, un informe de implementación en territorios étnicos, de la Defensoría del pueblo apunta lo siguiente: *“esta situación puede resultar en una presencia institucional desarticulada que implica poca eficiencia y bajo impacto de las acciones institucionales, un desgaste de los pueblos y las comunidades y un impacto negativo en sus dinámicas culturales y organizativas.”* (Defensoría del Pueblo, 2020)

Por otra parte, Informe de seguimiento del “Acuerdo ¡Basta ya! Choco”, del FISCH, se refiere a este fenómeno como un fracaso del enfoque territorial étnico en la Subregión; *“(…) no se ha tenido en cuenta las capacidades, experiencias, iniciativas o lo que podríamos llamar la infraestructura social y étnica que por años las comunidades y organizaciones han construido tanto para resistir al conflicto armado y sus actores, como para mantener su identidad cultural con propuestas de etnodesarrollo y planes de vida acorde con la naturaleza”* (FISCH, 2020)

### **1.1.3. Detrimento del Enfoque diferencial por una Lógica Municipalista**

Persiste un detrimento del enfoque territorial y étnico, dado por la fuerte lógica municipalista que desvirtúa la pretensión de configurar sistemas territoriales complejos y articulados, interdependientes y multidimensionales. (Naranjo, Machuca, Valencia, 2020) Esta fragmentación desdibuja la dimensión regional, en varios puntos, por un lado, la priorización con intervenciones puntuales no permite la atención a propuestas que conlleven al desarrollo rural regional, y, por lo tanto, no se atiende problemáticas comunes que podrían tener mayor impacto en las comunidades de la subregión y no solo de algunos municipios. Por ejemplo, apuestas a proyectos productivos que se piensen con perspectiva integral, cooperativismo, asociatividad, infraestructura regional, etc. La secretaria técnica de Verificación también se refiere a este fenómeno en sus informes. *“El propio diseño de las zonas PDET lleva a fraccionamiento de territorios étnicos, puesto que estos no se corresponden con la división municipal utilizada en los PDET”*(STCIV,2020)

En este orden de ideas, la participación no es estratégica, en el sentido en que la lógica municipalista lleva esfuerzos focalizados de bajo impacto regional y no permiten tampoco, la necesaria comunicación, que debe haber entre los entes municipales y departamentales, con el fin del fomento de trabajos mancomunados. La lógica entorno a los pilares, agrava esta situación, ya que los esfuerzos solo pueden ir encaminados a las iniciativas que se dieron en entorno a ellos, y que no implican necesariamente las problemáticas regionales.

Esta lógica tampoco sería armónica con la lógica territorial étnica, si bien, aunque hubo participación de resguardos indígenas y comunidades negras, esta perspectiva no permitió que hubiese una comprensión integral de las dinámicas y entendimientos entre comunidades étnicas que iban más allá de las divisiones políticas territoriales, lo que desdibujó la territorialización de estos. Un ejemplo claro de ello, fue el hallazgo encontrado por el CEPDIPO en la Subregión del Choco, respecto a la exclusión de municipios con población indígena emberá, que tendría los mismos problemas y compartirían origen y visión de desarrollo con otras comunidades de Municipios que si fueron priorizados. (CEPDIPO, 2020)

Por lo anterior, el Centro de Pensamiento refiere lo siguiente *“La concepción territorial para la construcción de los PATR se circunscribió exclusivamente a las divisiones político-administrativas municipales (...) lo cual terminan por desconocer que los pueblos étnicos tienen una apropiación territorial diferente que incorpora elementos históricos, culturales, ecosistémicos, cosmogónicos y espirituales que exigían un tipo de organización del diálogo especial.* (CEPDIPO,2020)

Este aspecto es interesante contrastarlo con el Subregión del Choco, ya que esta concepción propia del territorio podría ser más evidenciable, por lo que anteriormente se ha venido diciendo; En este sentido el FISCH dice lo siguiente *“ el territorio, más allá de la objetivación física del espacio físico, es asumido desde la vivencia cultural: en el territorio tejemos y construimos relaciones familiares, comunitarias, económicas, administrativas, simbólicas, religiosas y espirituales con las plantas, el agua, los animales, el monte (...) en el territorio escribimos y reescribimos nuestra historia”* (FISCH,2018).

Sumado esto, la dimensión municipal en cambio de la regional, conlleva un desgaste institucional, ya que los esfuerzos priorizados por municipios no llevan a la construcción de acuerdos o asociatividades intermunicipales e interdepartamentales. Incluso estos en su mayoría no tienen capacidad de ejecución (categoría 6, con fuerte dependencia de transferencias, y deficiente gestión pública), y deben hacer esfuerzos adicionales para viabilizar y ejecutar las iniciativas PDET, sin que necesariamente estas estén orientadas a esfuerzos comunes entre otros municipios y la región.

#### **1.1.4. Detrimento de las garantía de Participación del MEC.**

El Mecanismo Especial de Consulta, fue creado en el capítulo étnico del Acuerdo de Paz y reglamentado por el Decreto 893 del 2017 para la implementación de los PDET, con el fin de garantizar la visión de los planes propios, planes de manejo ambiental y ordenamiento de las comunidades étnicas, como también respetar el carácter principal de la consulta previa en todas las etapas del PDET (Decreto 893,2017) Sin embargo, existen contradicciones con respecto a lo que se busca desde el MEC y las priorizaciones que desde la ART se deciden.

Con respecto lo anterior, en el PATR del Choco, queda consignada la siguiente clausula: *“tanto las iniciativas subregionales como municipales, deberán de ser revisadas, viabilizadas técnicamente y priorizadas por los entes del nivel nacional y territorial, teniendo en cuenta las políticas públicas, normatividad vigente y particularidades del territorio”*. Por otra parte, aquellas iniciativas que sean viabilizadas y priorizadas podrán ser implementadas según la disponibilidad presupuestal, el marco fiscal, la oferta del sector privado y cooperación internacional. (PATR, 2018)

Por lo tanto, esta cláusula significa necesariamente un detrimento y condicionamiento a la garantía que se dispuso desde el Acuerdo de Paz para la participación de las comunidades étnicas por medio del MEC; ya que la priorización no dependería ni estaría en manos de las comunidades para su implementación, si no que la entidades del nivel nacional determinarían la viabilidad, prioridad y presupuesto. Por otra parte, no es claro a que políticas y particularidades del territorio se referiría.

Frente a este situación, el CEPDIPO señala, *en contravía del carácter principal y no subsidiario de la consulta previa, tal como está establecido en el Acuerdo, persiste una incertidumbre sobre los criterios de priorización y viabilidad que se establezcan para la puesta en marcha de estas iniciativas en detrimento de los compromisos asumidos de antemano por el Estado producto de los acuerdos con los respectivos pueblos étnicos.* (CEPDIPO,2020)

Para el Choco, tal vez uno de los puntos más importantes con referencia al PDET es la participación, ya que en su mayoría el territorio es étnico, y, por lo tanto, la figura debería de tener mayor impacto en este territorio. Sin embargo, el mecanismo, con excepción la etapa de formulación del PDET, no se no se ha constituido. Frente a esto la secretaria de verificación en su informe de seguimiento manifiesta que *“aunque ya se ha iniciado hasta el momento hay un serio retraso en la puesta en marcha del MEC, previsto como salvaguarda étnica para la implementación de los PDET.”* (STCIV, 2020)

Incluso, en la audiencia de seguimiento al capítulo étnico en el Choco, realizada por la procuraduría en Julio del 2020, varios líderes sociales manifestaron su preocupación por la no reglamentación del mecanismo en la etapa de implementación, situación que se ve agravada por el aumento de conflictividad armada que se ha dado en el departamento, que de una u otra forma imposibilita la garantías participación. El líder William Rivas dijo *“el derecho a la consulta previa no se ha visto. Y hoy el conflicto armado se ha recrudecido. La implementación del capítulo étnico y del acuerdo de paz no se ha implementado. No se ve en el territorio.”* (Canal PGN, 2020, 2h 28m 10s) Frente a lo anterior, la procuraduría también expreso la falta de claridad de una ruta para garantizar participación de los líderes sociales, sin poner en riesgo su integridad. (PGN,2020)

Por otro lado, en la fase municipal del ejercicio participativo PDET realizado por la ART, se postularon 216 personas que conformarían el MEC, la cantidad quedó consignada en cada uno de los pactos Municipales (Ver Tabla No 1) , sin embargo, aparte de esto, no hay información clara que constate el avance frente al tema en el Choco. Conforme a lo señalado por la persona entrevistada en días anteriores, la ART habría hecho una reunión con estas personas en el mes de



noviembre del 2020, en el Municipio del Litoral de San Juan, sin embargo, ellos no tendrían claridad si la comunidades harían parte activa en la toma de decisiones, *“Hasta el momento, era como, bueno se conformó, no sabemos si eso va a quedar en la informalidad, o si va a tener algún alcance, más allá de lo informativo o si las comunidades pueden tomar decisiones”* (Millan, O, comunicación personal, 24 de Abril, 2020)

Otro aspecto relevante es que, dado el carácter abierto en la formulación de las iniciativas consignadas en los diferentes pactos, estas pueden ser objeto de interpretaciones, por lo tanto, la implementación del MEC se hace fundamental. Como lo refiere el entrevistado, *“El Mecanismo es para que las comunidades manifiesten su posición o sus intereses y esto se recoge en la institucionalidad, y así mismo que la institucionalidad no fuera malinterpretar el PDET o pasárselo por encima, haciendo una lectura amañada.”* (Millan, O, comunicación personal, 24 de abril, 2020)

Finalmente, El acuerdo Final también contempla la creación de veedurías ciudadanas como mecanismo de rendición de cuentas, seguimiento y participación, sin embargo, con referencia a este aspecto, aun no hay avance visible en la Subregión del Choco. Según, lo dispuesto en el informe de la procuraduría, aun no hay ninguna estrategia que se esté planeando, ni por parte de la ART, ni por otras entidades con competencia en el tema. (PGN,2020)

## **1.2.Poca claridad con respecto a las Iniciativas en el PATR y los PMTR con Enfoque Étnico.**

En la formulación y diseños de los PATR, que contienen las demandas y peticiones organizados en los 8 pilares estructurales definidos; según la ART, de las 32.808 iniciativas incorporadas en los 16 Planes, un 26% corresponde a iniciativas endógenas o propias étnicas, un 28% a iniciativas común étnicas y 47% corresponden a iniciativas no étnicas. Por lo tanto, 8.381 iniciativas endógenas o propias étnicas en los PATR son el resultado de la participación de las autoridades étnicas en el ejercicio de consulta. (CPEC,2020) En este orden de ideas es importante aclarar que la iniciativas llamadas “propias étnicas” están dirigidas a pueblos étnicos, y las llamadas “común étnicas” benefician tanto a pueblos étnicos como el resto de las comunidades rurales. (CPEC, 2020)

Según CEPDIPO, en la Subregión del Choco, de 1.954 iniciativas Municipales , 1.130 fueron étnicas. A nivel Regional, de 73 iniciativas, 34 tuvieron enfoque étnico. Sin embargo, el Centro de Pensamiento encontró que cerca del 40% de estas iniciativas consideradas étnicas, en verdad, tendrían un carácter general, sin que necesariamente estén dirigidas a una comunidad en específico, o que obedecieran a la incorporación de prácticas ancestrales o etnoculturales, esto a pesar de que se podría considerar que todo el Choco es territorio étnico (CEPDIPO, 2020)

No obstante, esta información difiere de la consignada por la ART y la procuraduría en sus informes de seguimiento, las entidades que reportan 1308 iniciativas con enfoque étnico tanto a nivel regional como municipal (Ver tabla No 2), con mayor número de iniciativas, reactivación económica y producción agropecuaria con 411, de las cuales 260 son étnicas y 55 de mujer rural; seguido de infraestructura y adecuación de tierras con 364, 210 étnicas, sin iniciativas de mujer rural; y tercer lugar, reconciliación, convivencia y construcción de paz con 326, de las cuales 207 son étnicas y 36 con el enfoque de género. Con respecto a este último enfoque, la procuraduría encontró que en general son iniciativas que benefician a la comunidad en su conjunto y por lo tanto no responden a tal enfoque. (ART, 2020 y PGN, 2020)

**Tabla No 2. Iniciativas PDET étnicas, de género y marca PISDA en el Choco**

MUNICIPIOS/ PILAR	Generales	Etnicas	Genero y Mujer Rural	Con Marca PISDA-PNIS	Total
Reactivación económica y Producción agropecuaria	151	260	55	30	411
Infraestructura y adecuación de tierras	154	210	0	0	364
Reconciliación, convivencia y Construcción de Paz	119	207	36	0	326
Educación Rural y primera infancia	100	209	44	0	309
Salud rural	49	183	11	0	232
Ordenamiento Social de la propiedad Rural y uso del suelo	43	110	1	0	153
Vivienda Rural, Agua potable y Saneamiento Básico Rural	53	95	16	1	148
Garantía progresiva del Derecho a la Alimentación	50	34	32	1	84
	719	1308	195	32	2027

Elaboración propia. **Fuente:** (ART, 2020 ), (PNG, 2020)

Por otra parte, según la IEANPE, las iniciativas que se enmarcaban como étnicas, en la mayoría de las ocasiones responden a la garantía de derechos fundamentales para estos pueblos, e incluso, no necesariamente, los principales beneficiarios serían aquellas comunidades. (CEPDIPO, 2020)

Precisamente los objetivos por pilar dispuestos en el PATR del Choco, permiten entrever el carácter de las iniciativas como garantes de derechos fundamentales, así: en el segundo pilar sobre infraestructura y adecuación de tierras se refiere al robustecimiento en el “*acceso y la ampliación de la cobertura eléctrica*”; seguido del tercer pilar, sobre salud rural, que enuncia el acercamiento de la oferta de servicios de salud a grupos étnicos, en tanto “*cobertura, oportunidad, continuidad y calidad, reconocimiento saberes propios, (...) y el acceso a servicios básicos.*”; posterior, el quinto pilar, sobre vivienda rural, agua potable y saneamiento, donde se expresa el objetivo de

mejorar la calidad de vida de las comunidades étnicas en cuanto *“el acceso de servicios de vivienda, agua potable y saneamiento básico”*. (PATR, 2018)

Con respecto a lo anterior, es menester decir que ni los Pactos Municipales ni el PATR indican cuales iniciativas son étnicas (o “común étnicas” o “propias étnicas”)y cuáles no, por lo tanto, la información solo se podría contrastar con respecto a los datos generales que publica la ART. Este aspecto también fue subrayado por la Secretaria Técnica de verificación *“El listado con el que la ART reporta las obras PDET no permite establecer si la obra realizada corresponde a una iniciativa étnica –propia o común–, ni saber con claridad si su desarrollo se realizó sobre un territorio étnico”* (STCIV, 2020)

En este orden de ideas, algunas iniciativas consignadas en el PATR hacen referencia de forma general acciones dirigidas a comunidades étnicas, sin mencionar exactamente cuales, ni cómo, ni el dónde. incluso varias iniciativas solo aluden a mencionar el enfoque, algunos de estos así: *“Adelantar acciones entre consejos comunitarios y resguardos indígenas (...)”*, *“Ruta participativa con comunidades de territorios étnicos”* *“concertación intercultural entre negros e indígenas (...)”* *“(...) esto acorde a los usos y costumbres de grupos étnicos (...)”* *“(...) con enfoque étnico y de género”*. (PATR Choco, 2019)

Según lo anterior, muchas de las iniciativas con enfoque étnico, tienen la marca “Gestión” en cambio de “proyecto”, por lo tanto irán encaminados más a la inclusión o perspectiva étnica, en aspectos como articulación de planes de vida, etnodesarrollo o salvaguardia con otros instrumentos, o la apertura de espacios de participación de pueblos étnicos en estrategias o políticas, mas no necesariamente a demandas específicas de la población o al desarrollo rural en entorno a sus practicas propias.

En este sentido, muchas de estas iniciativas tienen que ver con procesos de reconocimiento y apertura de espacios participativos, y esto de por sí, no constituye como tal una iniciativa étnica, en la misma linea, varias de las iniciativas étnicas responden a reivindicaciones históricas, como constitución de resguardos y legalización de territorios colectivos de comunidades negras y la implementación del Sistema de Salud Propio y del Sistema de Educación Propio (Naranjo, 2020)

En la misma linea, El PATR de la subregión del Choco indica que de la ruta participativa habría salido 14 Pactos Étnicos, uno por cada Municipio, sin embargo, estos no se encontraron en el sitio oficial de la ART, ni en la gobernación del Choco, por lo tanto, no es posible ahondar lo suficiente.

Sumado a esto, no solo en el proceso de participación y construcción de iniciativas se encuentran deficiencias en la incorporación de enfoque étnico, sino que también en el proceso de implementaciones de las mismas, ya que no es claro, como entra a jugar tal enfoque en tal etapa, como bien lo dice la Defensoría en su informe *“No existe una ruta clara para la estructuración de proyectos conjuntamente con los grupos étnicos que permitan la implementación de las iniciativas de los PATR. Las comunidades aparecen como beneficiarias de los proyectos, pero no participan en la fase de estructuración e implementación de los mismos.* (Defensoría, 2020)

### **1.3. Capítulo Étnico Y Plan Marco de Implementación- PMI, avances y retrocesos**

La Inclusión del capítulo étnico en el AF, como de los indicadores étnicos en el PMI fue lograda a la luz de una disputa entre el gobierno y las comunidades étnicas, incluso en el PMI, se logró, gracias a la exigencia de los representantes de la FARC en la CSIVI, quienes se opusieron a la negativa del Gobierno. Lo anterior se convierte en un bastión de los pueblos étnicos para la defensa de sus derechos y la oportunidad de cerrar brechas y atender las desigualdades históricas que los ha caracterizado, (Naranjo, Machuca, Valencia, 2020) aspecto evidenciable en el Choco. Por lo tanto, en principio la inclusión del capítulo étnico y los indicadores con esta característica en el PMI, se podrían entender como un primer paso en materia de disposición de instrumentos, sin embargo, la sola disposición no necesariamente significó una garantía para los pueblos.

Con respecto al PMI, se establecieron 98 indicadores con referencia al capítulo étnico, distribuidos en los seis puntos del acuerdo, de estos 6 indicadores tendrían que ver con la implementación del PDET. Por otro lado, hay 64 indicadores para la medición específica de los PDET, y de estos, solo 2 buscarían medir acciones específicas para mujeres y pueblos y comunidades étnicas. (PMI.2018) (Naranjo, Machuca, Valencia, 2020)

En este orden de ideas, se analizarán algunos de estos indicadores, en contraste con los Informes de seguimiento y avances de la CPEC, y la Procuraduría. Por una lado, el indicador de: Porcentaje de PDET y PATR concertados, consultados, diseñados y en seguimiento con autoridad étnico territoriales acorde con planes de vida, de etnodesarrollo, manejo ambiental etc. y equivalentes en el marco reparador del enfoque étnico. Frente a este indicador, la CPEC, se refiere a avances en cuanto a la identificación de 123 comunidades en donde se han ejecutado obras PDET, entre estas se encuentra el Choco, con 8 “proyectos étnicos”, en lo corrido del 2018 al 2020 y una inversión aproximada de 1.600 millones en la subregión. (CPEC, 2020). Sin embargo, en el informe no es claro a que comunidades beneficia, ni a que iniciativas se refiere de los pactos, ni la relación entre estos resultados y el indicador, acorde a los planes propios a los que se refiere precisamente.

Con respecto al mismo indicador, el informe muestra el listado de proyectos por OCAD Paz que, dentro de la población beneficiaria, se encuentra población étnica, en el Choco, se refiere a 5 proyectos a mayo del 2020, que tendrían que ver con: 1 provisión de energía en el Municipio de Unguía, que estaría sin contratar; 1 con construcción de infraestructura para abastecimiento de agua potable, en Unguía también, y que está en ejecución; 1 de pavimentación en el Condoto, que está sin contratar; 1 de construcción de sistemas fotovoltaicos, en vigía del fuerte, y que está sin contratar y por último, un proyecto para la construcción de redes eléctricas en Acandí, que se encuentra en ejecución. (CPEC, 2020)

Como se puede percibir, estos proyectos tendrían que ver en su mayoría con garantías de derechos constitucional que, si bien podrían beneficiar a las comunidades étnicas, (aunque esto no se especifique en la información arrojada por la consejería), no tendrían que ver en estricto sentido

con la consecución de desarrollo rural, y la garantía de los principios y salvaguardias en el capítulo étnico. Por otro lado, no necesariamente los avances responderían a lo estipulado en el indicador, sin embargo, no es posible determinar que tanto las obras estarían acordes con los planes propios, o como fue o es el proceso de seguimiento y participación de las autoridades étnicas.

En tanto el Indicador de : Porcentaje de PATR que incluyen planes de vida, etnodesarrollo, manejo ambiental, etc... implementados. Se precisa por parte de la consejería, acciones que se llevaron a cabo para la identificación de los planes existentes en los territorios y análisis desde la perspectiva de la RRI, y por otro lado, el reconocimiento de las estrategias de mayor relevancia en los planes por pilar. Frente a lo anterior, se indica el análisis de 600 instrumentos territoriales y la consigna de estos en unas fichas de caracterización, que fueron usados como insumo en los procesos de construcción de los PATR. (CPEC,2020)

Con respecto a lo anterior, no se hace referencia a cuáles instrumentos territoriales se analizaron e incluyeron en los PATR, ni las Subregiones que se involucraron, por lo tanto, no es posible determinar, la implementación de estas acciones a partir del enfoque étnico. Por otro lado, la información allí arrojada, va en contravía de las preocupaciones de las comunidades con respecto a la inclusión de estos planes, situación que se expuso anteriormente. Como también, con la información de las diferentes fuentes consultadas, ya que, como se expuso, la ART presentaba falencias para la inclusión de tales planes y desconocimiento con respecto a los mismos. Sumado a esto, en los demás indicadores con enfoque étnico, la información arrojada por la consejería, presenta pocos avances y no hace precisión de las 16 subregiones, como tampoco del avance en las iniciativas del PATR y los PMTR para cada Municipio.

Según lo arrojado en el primer informe de seguimiento al capítulo étnico de la secretaria técnica de verificación, existen dos aspectos que dificultan la verificación del enfoque en el PDET, por un lado, las deficiencias en cuanto al reporte de información específica sobre el desarrollo de iniciativas étnicas, ya que, como se dijo anteriormente la información suministrada por la ART no da cuenta de distinciones ni avances precisos en las iniciativas étnicas, y por otro lado, la ausencia de un costeo para cada una de las iniciativas con tal enfoque.(STCIV,2020)

Por otro lado, con referencia a los compromisos dispuestos por el capítulo étnico, el primer punto sobre una RRI, con 24 compromisos, es el que menor nivel de implementación tiene, con un 42% no iniciado, un 54% en estado mínimo y 4% completado, seguido del punto cuatro, sobre solución de drogas ilícitas (Instituto Kroc,2020) Según el Instituto, el cumplimiento de los compromisos con enfoque étnico resulta esenciales para la implementación del acuerdo, ya que los territorios de comunidades étnicas fueron desproporcionalmente afectados por el conflicto armado. (Instituto Kroc,2020)

Antes de terminar, algo importante a mencionar es que, según la lógica pensada de la RRI en el Acuerdo de Paz, los Planes Nacionales de la RRI serían la base central para la implementación del primer punto, y darían viabilidad, en los territorios, a los PDET y el resto de las figuras contempladas. (Situación que se profundizara en el segundo capítulo) (Naranjo, 2020) Es decir, se aspiraba a que la aprobación de los PNRRI fuera anterior a los PDET. Sin embargo, resultado del poco avance de tales Planes, el enfoque étnico y la garantía de este en la RRI, también se desdibujan, principalmente con referencia al proceso de concertación de estos planes con las comunidades y los derechos que pretendían ser garantizados mediante los mismos.

### **1.3.1. Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos —IEANPE**

Otro aspecto importante en este enfoque diferencial, fue que el acuerdo de Paz contempló la creación de una Instancia Especial de Alto nivel con Pueblos Étnicos — IEANPE, la cual tendría como función el seguimiento de la implementación del acuerdo en su capítulo étnico, consultoría, representación e interlocución de primer orden con la CSIVI, mantener espacios de comunicación e interlocución con las comunidades e Instancias oficiales del GN, entre otros (Acuerdo Final, 2016)

En este orden de ideas, la Instancia tendrá un papel fundamental en garantizar la incorporación del enfoque étnico en las diferentes etapas del PDET, sin embargo, la instancia ha tenido un papel secundario en el proceso de construcción e implementación del PDET a más de 4 años de la firma del acuerdo de paz, lo que también ha sido reflejo de la poca inclusión de tal enfoque. Como así lo expresa Naranjo *“la limitación del ejercicio de participación de los pueblos y comunidades étnicas a través de la IEANPE representa, la base central que explica los grandes vacíos en materia étnica a la hora de implementar el AFP o de promover las adecuaciones institucionales y las medidas de política encaminadas a ello.”* (Naranjo, 2020)

La poca garantía de su funcionamiento se hace evidente en: por una parte, la financiación de la instancia ha sido difusa, lo cual no ha permitido que pueda cumplir su misionalidad. Sumado a esto, ni los pactos municipales ni el PATR del Choco nombran esta instancia, ni indican la participación de la misma; por último, según el informe de la STCIV, de los 16 Subregiones, solo 3 instancias han sido constituidas, entre estas, no estaría la subregión del Choco. (STCIV, 2020)

### **1.4. Conclusiones**

- Se presenta un desdibujamiento de los cometidos que desde el Acuerdo de paz se buscaban con los PDET, en tanto, han pasado de ser instrumentos encaminados a la transformación estructural del campo y por el ende del desarrollo rural, a instrumentos que buscan suplir garantías enmarcadas en derechos constitucionales lo que ha relegado su enfoque étnico-

territorial. Este aspecto es más evidente en el Choco por su alto rezago en materia de derechos básicos.

- Pese a que en la etapa de construcción de los PDET fueron participantes una amplia cantidad de actores del Choco, se presentaron una serie de falencias en la metodología participativa propuesta por la ART, que de una u otra forma limitaron el ejercicio de planeación participativo de abajo hacia arriba, y, por lo tanto, no permitió a una visión amplia y compleja del territorio en el marco de una RRI.
- Ha habido un abordaje marginal del enfoque étnico territorial desde la construcción del PDET, lo cual ha significado un detrimento de las salvaguardas étnicas, derechos ya adquiridos y de los principios consagrados en el capítulo étnico del acuerdo de Paz, situación que es preocupante para la Subregión del Choco, la cual es en su mayoría se constituye como territorio étnico.
- A más de cuatro años de la firma del acuerdo de Paz, los avances en materia de mecanismos para la garantía del enfoque étnico y territorial, han sido exiguos, por una parte, no se ha compuesto el MEC, ni las veedurías ciudadanas; y el papel de la IEANPE se ha visto trabado, lo cual deja un escenario desalentador para la consecución del acuerdo de paz y una obstáculo al carácter participativo del PDET, aspecto fundamental en la Subregión del Choco.

## **2. ARTICULACIÓN DEL PDET CON OTROS PUNTOS DEL ACUERDO DE PAZ Y NOCIÓN DE INTEGRALIDAD**

Los PDET son un punto clave para la viabilización del acuerdo de paz, aunque se definen en el primer punto, en la RRI, la articulación con otros puntos del acuerdo se evidencia a la largo de todo el texto y, por lo tanto, la concepción de integralidad que se pensaba desde allí. En este orden de ideas el fin de este apartado es analizar la relación de los diferentes puntos, con el fin de demostrar que el incumplimiento y desdibujamiento de lo propuesto desde el acuerdo de Paz, también ha significado un alejamiento de los cometidos que se buscaban desde el PDET. Principalmente el papel que jugaban en la RRI, su necesaria articulación con los instrumentos de sustitución de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo PISDA- PNIS , y su enfoque reparador de la mano con los otros planes que se dispusieron en el quinto punto; como así lo expone el texto referente *“los PDET serán el mecanismo de ejecución en las zonas priorizadas de los diferentes planes nacionales que se deriven del Acuerdo”* (Acuerdo Final, 2016) esto enfocado en el caso de estudio, el Choco.

### **2.1. Primer Punto de Acuerdo y el PDET. Formalización, acceso y uso de tierras.**

Las características del conflicto armado en Colombia tienen una relación intrínseca con la conflictividad alrededor de la tierra, en este orden de ideas, el primer punto de acuerdo se hace principal para la consecución a un estado de paz en el territorio, sin embargo, es necesario advertir que este punto del acuerdo no significa una Reforma Estructural en materia agraria, sino que, en cambio, coloca a disposición una serie de instrumentos, mecanismos y figuras que de una u otra forma sentarían unas bases mínimas y ayudarían a menguar la conflictividad entorno al uso, acceso y formalización de la tierra, en las zonas más afectadas por el conflicto armado, en especial en las zonas PDET. (CEPDIPO,2020)

En este orden de ideas, la RRI dispondría de varias medidas, entre estas: la creación del Fondo de tierras, que busca la adjudicación de 3 millones de hectáreas; la formalización de la propiedad rural con la meta de 7 millones de hectáreas, con prioridad en los municipios PDET; la disposición de mecanismos de acceso como subsidios y créditos; la creación de una jurisdicción agraria; la elaboración de un catastro multipropósito, y la creación de los Planes de Ordenamiento Social de la propiedad rural-POSPR, los Planes Nacionales de RRI, y de los PDET, como el mecanismo para la ejecución de estos últimos y por lo tanto la necesidad de complementariedad con ellos. (Acuerdo de Paz, 2016) (PGN,2020)

En este sentido, la planeación pensada desde el acuerdo de paz contemplaba que con la articulación entre los Planes Nacionales- PNRRI y los PDET se pretendía *“dar paso a unos ordenes territoriales, que, circunscritos a una política nacional, permitieran viabilizar las medidas de*



*acceso a la tierra y ordenamiento social de la propiedad rural”* (Naranjo, Machuca, Valencia, 2020)

Por lo tanto, los PDET no podrían avanzar sin la puesta en marcha de los Planes Nacionales de RRI; como también, los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural- POSPR podrían verse obstaculizados ante la ausencia de los mecanismos de resolución de conflictos agrarios o la falta de la jurisdicción agraria (Naranjo, Machuca, Valencia, 2020), así las cosas, dado el carácter integral del acuerdo, se hacía necesario una articulación conjunta de los instrumentos dispuestos en el primer punto, y su puesta en marcha consecuente con los objetivos que perseguía cada instrumento o mecanismo, sin embargo, lo que ha ocurrido, es una implementación parcial, mínima y desarticulada de estos mecanismos.

En consecuencia, esta situación supone un riesgo ya que, para la Subregión del Choco, la conflictividad entorno al uso y tenencia de la tierra, y la conflictividad ambiental e interétnica son puntos claves para la consecución de la transformación estructural del campo, principal cometido de la RRI y los PDET. Por otra parte, su importancia ambiental y su carácter poblacional mayoritariamente étnico suponen también unas condiciones únicas, que hacen de especial tratamiento a la región.

En primer lugar, era necesario que para la construcción de los PDET, se hubiesen formulado con anterioridad los Planes Nacionales RRI, o PNRRI, los cuales debían definir la oferta sectorial en las 16 subregiones y 170 Municipios priorizados, sin embargo, la construcción de los PDET, (como se dijo anteriormente) no contó previamente con estos planes, y por lo tanto, tampoco con las bases presupuestales que de estos se derivaban, ni con las estrategias que se definían para llevar los bienes y servicios sectoriales a las zonas rurales PDET. Situación a que se refiere CEPDIPO *“se esperaba que se dinamizaran ejercicios participativos de planeación en los territorios alrededor de los (PDET) que se complementaban con la formulación de los Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral (PNRRI)”*.(Naranjo, Machuca, Valencia, 2020)

Por consiguiente, a corte de noviembre del 2020, y casi a 4 años de la firma del acuerdo, según la procuraduría solo se habrían adoptado 5 Planes de los 16 que se tenían previstos desde el AF (Construcción y mejoramiento de vivienda, electrificación rural, vías y conectividad y Promoción de la comercialización de la producción de economía campesina, familiar y comunitaria). (PGN, 2020) En concreto, la viabilización de los PDET también dependían de estos planes, en términos de intervenciones interestatales y financiación. Como lo afirma la CEPDIPO *“hay iniciativas dentro de los PATR que para ser implementados necesitan la existencia y puesta en marcha de los diferentes planes nacionales”* (CEPDIPO, 2020)

En materia de catastro, el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, estableció que el 100% de los municipios PDET deberán tener el catastro formado y actualizado para el 2022. Sin embargo, a la fecha en el Choco, todos los municipios PDET presentan catastro desactualizado o no formado, a excepción del Municipio de Vigía del Fuerte. Con respecto al indicador del PMI, sobre el porcentaje de territorios étnicos con levantamiento catastral construido, no hay reporte en los

municipios PDET del Choco, ni avances en la materia. (PGN, 2020) Esta situación es preocupante, ya que este mecanismo ayudaría a mejorar la capacidad fiscal de los Municipios y viabilizar presupuestalmente el cumplimiento de los PDET, y otros puntos del acuerdo, como también permitiría administrar las áreas de conservación ambiental más eficazmente. (Instituto Kroc,2020)

Según informe de la procuraduría, tampoco hay avances en la formulación de los POSPR, ni hay acciones contempladas a corto plazo, así las cosas, por parte de la ANT, entidad encargada, la Subregión del Choco no se ha priorizado para la formulación de dichos planes, que, entre otros objetivos, buscarían atender las necesidades de acceso y uso de la tierra rural, para su distribución equitativa. (Decreto- Ley 902, 2017) (PGN,2020)

Además, la misma entidad sostiene que solo mediante la formulación de los POSPR y catastro, se podría tener un panorama detallado del estado de la propiedad rural en el Choco (a nivel municipal y regional), las necesidades de ordenamiento rural en el territorio, y los sujetos beneficiarios de los programas de acceso, formalización y uso de la tierra. (PGN, 2020), y, por lo tanto, la necesidad de que esta información se tuviera con claridad al momento de la formulación de los PDET, como instrumentos que pretendían subsanar las brechas entre el campo y la ciudad.

No obstante, también se ha criticado la priorización del catastro multipropósito, por encima de los POSPR, el problema de la desarticulación entre los dos instrumentos, que serían complementarios, y un enfoque diferente del propuesta inicialmente en el Acuerdo de Paz. Esta situación se ve evidenciada en varios aspectos:

En el acuerdo de paz se tenía como propósito la creación de un sistema de información predial — a partir del método de “barrido predial”—, y de este, que los POSPR pudieran materializarse para resolver la conflictividad entorno a la tierra y así, estimular la desconcentración de la propiedad rural improductiva, el desarrollo agrario y el incremento en el recaudo municipal. Sin embargo, el enfoque visto en el CONPES 3958, ha sido más a un catastro productivista y ha propendido por el estímulo de inversión privada para el levantamiento de la información predial, y una tendencia más al aprovechamiento de recursos productivos de los territorios, como tampoco ha contado con participación pública para su construcción (aspecto clave del AF), lo que ha significado más una tendencia hacia un ordenamiento productivo por encima de ordenamiento social la propiedad. (Acuerdo Final, 2016), (CONPES 3958, 2019), (Naranjo, Machuca, Valencia, 2020)

Pese a que el CONPES 3958, recoge algunos aspectos del AF, principalmente en lo concerniente al carácter multipropósito y la gestión fiscal, se evidencia un enfoque productivista del catastro, refiriéndose a la necesidad de consolidar un “mercado formal de predios”, que, entre los potenciales usos que podría tener el sistema de información catastral, el documento destaca algunos como: en el desarrollo de infraestructura y provisión de servicios públicos, la seguridad, defensa y soberanía (lucha contra la delincuencia y cultivos ilícitos), identificación de áreas de exploración y explotación minera, la promoción del comercio e información que mejore la eficiencia del mercado inmobiliario, etc. Además, abre la posibilidad a que la gestión catastral se realice mediante operadores privados. (CONPES 3958, 2019) Por lo tanto, el énfasis es hacia la competencia y

apertura en la promoción al uso de la información catastral dejando de lado el enfoque que desde AF se promulgaba.

Sumado a esto, y en contravía de tal enfoque, el AF, coloca de precepto la garantía de la participación amplia y efectiva en la gestión de los asuntos de orden catastral, como también estipula que en ningún caso el instrumento podría afectar los derechos ya adquiridos de las comunidades étnicas, además, se refiere a la necesidad de dar seguridad jurídica y social a la pequeña y mediana propiedad rural, en beneficio de la producción alimentaria y el equilibrio ambiental (Acuerdo Final, 2016) Sin embargo ningún de estos aspectos se visibilizan en el CONPES 3958, y en cambio no es claro como el instrumento que se promueve desde el gobierno, podría ayudar al desarrollo rural agrario y a la desconcentración de la propiedad rural, incluso parecería que la tendencia sería más a agravar estos problemas.

Así mismo, el catastro multipropósito se ha determinado como una acción estratégica en PND del presente gobierno, mientras que los POSPR, no han sido priorizados, ni nombrados, ni hay ningún avance en su formulación, por lo tanto, que estos instrumentos se desliguen pueden contribuir a una tergiversación mayor del catastro multipropósito. Como hace referencia el CEPDIPO *“La propuesta de catastro multipropósito, desarticulada de los POSPR, implica un serio incumplimiento el Acuerdo de Paz, y desarrolla un instrumento que, aunque necesario bajo el énfasis productivista que ha impulsado el actual gobierno, puede incurrir en inequidades sobre la tierra que precisamente el Acuerdo quería solventar”*. (Naranjo, Machuca, Valencia, 2020)

En cuanto al fondo de tierras, la procuraduría hace referencia a que, en el Choco, no es posible conocer la demanda en relacion a necesidades de tierra por parte de comunidades campesinas y étnicas, ya que no se ha avanzado en la inscripción de beneficiarios en el Registro de Sujetos de Ordenamiento-RESO. Por otra parte, tampoco es posible conocer con claridad la disponibilidad de predios para adjudicación en tal fondo, ya que, aunque existe un reporte de 20 predios en 5 de los 14 Municipios del Choco, este no da información sobre extensión y destinación. En este orden de ideas, el avance en este aspecto para el Choco, es mínimo. (PGN,2020)

Con relación a la jurisdicción agraria, mecanismo diseñado para la concertación y dialogo social entre diferentes actores y sectores, con el fin dar solución a conflictividad causada por el uso y tenencia de tierra, (como, por ejemplo, las afectaciones causadas por proyectos extractivistas),y, por lo tanto, con la necesidad de que el mecanismo tenga capacidad institucional local y regional, y cuya entidad encargada es la ANT. La procuraduría en su informe expresa el avance mínimo de este, en la Subregión, *“la Procuraduría ve con preocupación el poco avance que se registra hasta la fecha, sin que se evidencie por parte de la entidad competente una estrategia efectiva que le dé respuesta a estos procesos y garantice el acceso y la seguridad jurídica de la tierra a los pueblos y comunidades étnicos del Chocó.”* (PGN, 2020)

Este último aspecto expuesto, es especialmente importante en el Choco, dado su carácter mayoritariamente étnico, y en donde se da en mayor medida, conflictividad ambiental relacionados con la deforestación, la pérdida de biodiversidad, y contaminación minera, y afectaciones de las

fuentes hídricas. Discusiones que, como fue manifestado por varias organizaciones, y expuesto en el capítulo I, también debieron de haberse tocado e identificado mediante los ejercicios participativos realizados en la construcción del PDET.

En la misma línea, en materia ambiental, también se dispuso desde el primer punto de acuerdo de paz, la zonificación ambiental, herramienta que busca el cierre de la frontera agrícola, la consolidación del inventario de baldíos de la nación, y la protección de áreas de interés ambiental; (Acuerdo Paz, 2016) .Para el caso del Choco existen 22 áreas y 10 municipios con estas, sin embargo, tan información arrojada por el Ministerio de ambiente, es de vieja data, y ya no responde a las dinámicas ambientales actuales. (PGN,2020)

Frente a esto, el único avance fue en la formulación de los PDET , donde se realizó una zonificación ambiental indicativa como un primer paso, para una identificación aproximada de áreas susceptibles para tales cometidos, sin embargo, esta aun no permitiría tener una visión detallada de las dinámicas ambientales, las necesidades en seguridad jurídica y propiedad de la tierra en la ruralidad, como tampoco de la delimitación de este tipo de ecosistemas. Y aunque la *zonificación ambiental participativa y a escala detallada*, se presenta como iniciativa dentro del listado en el PATR del Choco, esto no constituiría un avance. (PNG, 2020)

Todo este panorama representa un detrimento del enfoque territorial y étnico, como también de lo propuesto como objetivos para los PDET. También deja entrever la pérdida del enfoque en la economía campesina, familiar y comunitaria en la transformación del campo, y por lo tanto de la población objeto de la RRI, los campesinos, las comunidades étnicas, las mujeres rurales etc. Ya que no hay un avance real en la resolución de los conflictos que explican las condiciones en el sector rural, y, por lo tanto, el PDET se desdibuja como mecanismo de ejecución de los planes. Como lo expresa CEPDIPO *“las probabilidades para una profundización, reproducción o agudización de inequidades rurales en desmedro del propósito del AF son cada vez más crecimiento.”* (Naranjo, Machuca, Valencia, 2020)

Con respecto a la construcción participativa de abajo hacia arriba, aspecto clave en el Acuerdo para la construcción de estos instrumentos, también se ha percatado de que ninguno de estos se está haciendo con las comunidades, a excepción del PDET, que fue participativo únicamente en su etapa de formulación. (PGN,2020) (CEPDIPO, 2020)

En este orden de ideas, se desvanecen las bases mínimas que la RRI proponía, y por tanto, también los objetivos iniciales que buscaba el PDET, ya que este no está priorizando el desarrollo territorial rural mediante iniciativas o proyectos que fomenten la economías diferenciales, sino mediante obras y proyectos que se alejan de lo propuesto en el acuerdo, (aspecto que se profundizará en el tercer capítulo) pues esa correspondencia entre la figuras de la RRI y el PDET no se ha dado, o no ha sido lo que desde Acuerdo de paz se esperaba. Como lo expone CEPDIPO sobre los mecanismos de resolución de conflictos sobre la tierra: *“la clarificación de las relaciones de uso y tenencia sobre la tierra es el paso mínimo, básico e imprescindible para una regulación de los*

*derechos de propiedad rurales y para garantizar la sostenibilidad de los demás componentes de la RRI*".(Naranjo, Machuca, Valencia, 2020)

Por otra parte, se evidencia una tergiversación del PDET en cuanto a sus objetivos, ya que varias de las iniciativas pretenden suplir la necesidades y fines de otros instrumentos dispuestos en el primer punto del acuerdo, o aspectos que per se ya son responsabilidad estatal, que deben de realizar sin necesidad de formular PDET. Así las cosas, se evidencia en el PATR del Choco, iniciativas como: *“determinar los limites jurisdiccionales entre los siguientes municipios PDET (...)”*, *“Establecer espacios de diálogo y concertación intercultural en zonas afectadas por traslape entre consejos y resguardos (...)”*, *“Formular Plan de manejo y Ordenamiento de cuencas -POMCA (...)”*, *“Gestionar articulación entre los POT, planes de vida, etnodesarrollo de las comunidades (...)”*, entre otros. (PATR Choco, 2018)

### **2.1.1. PDET y las figura de propiedad colectiva y Consejos comunitarios en el Choco.**

La mayoría de los sujetos con la figura de propiedad colectiva se encuentra en el departamento del Choco, con 83 consejos comunitarios inscritos y más de 3 millones de hectáreas, Y 134 resguardos indígenas con 1.384.122 hectáreas. (Ver Anexo No. 3 ) (Ministerio de Interior, 2020). Esta figura, como se explicó anteriormente en el capítulo I, nace a partir de la ley 70 del 93, y pretende entregar o garantizar derechos étnico-territoriales a las comunidades y por lo tanto la titulación colectiva de la tierra, esto representa un avance en términos de desarrollo territorial rural de las poblaciones, ya que como se estipula en la ley y jurisprudencia también busca fomentar la economía familiar y las formas propias de producción de tales comunidades. En este orden de ideas, el PDET potenciaría esta figura tomando como punto de partida los planes de vida y salvaguardia, sin embargo, la forma es que se está llevando a cabo el programa y el primer punto del acuerdo de paz, podría acometer contra el principio de no regresividad de derechos ya adquiridos.

Aunque la figura presenta varias aristas, con respecto a su utilidad y alcance; por ejemplo, se ha criticado que ella solo ha servido como mecanismo de “lavado” de derechos de propiedad y condición para la implementación de proyectos a gran escala, y que no ha desincentivado los proyectos extractivistas, y la entrada de agentes armados estatales y paraestatales, y, que por lo tanto figura solo se representaría en el papel. (Estrada, Moreno, Ordoñez, 2013) El acuerdo de paz de una u otra forma planteaba retomarla según lo dispuesto en la constitución, la ley 70 del 1993, y la jurisprudencia, (Sentencia No T-188/93, Sentencia T-387 de 2013, etc.), y, por lo tanto, el PDET estaría llamado a que se impulsará. Pese a la firma del acuerdo, la figura se ha visto menguada en la Subregión del Choco, por los siguientes aspectos:

En principio, la ANT no reporta ningún avance en materia de constitución, saneamiento y ampliación de resguardos indígenas, ni titulación de comunidades étnicas para la Subregión,

aunque la Procuraduría identifico varios procesos pendientes. (PGN,2020) Esto es preocupante, ya que este aspecto prima en la Subregión, como lo expresa reiteradas veces la entidad en su informe: *“Si se tiene en cuenta que en la subregión se identifica 59 resguardos indígenas y 58 consejos comunitarios de comunidades negras, los procesos de constitución, saneamiento, ampliación y titulación de territorios para las comunidades étnicas en la subregión PDET del Chocó son prioritarios”*. (PGN,2020)

Según Audiencia de seguimiento al capítulo étnico rendida el 2 de Julio del 2020, hay 55 solicitudes de formalización de la propiedad colectiva de comunidades indígenas y 37 solicitudes de procesos agrarios para territorios de comunidades étnicas en el Choco (Canal PGN, 2020, 1h 42m 10s) y Según la misma Procuraduría, en 11 Municipios PDET de la Subregión hay 6.276 solicitudes de adjudicación de baldíos pendientes. (PGN, 2020)

Estos procesos eran necesario que comenzaran a esclarecerse una vez el PDET entrara en el entramado accionar de la RRI, sin embargo, como se expuso en el capítulo I , algunas de las iniciativas consignadas en el PATR buscan llevar a cabo estos procesos en los diferentes municipios priorizados, situación que aleja el PDET de sus cometidos principal, como lo expone CEPDIPO *“ (...) eventualmente se refleja un vacío en el direccionamiento de un ejercicio que aspiraba ir más allá de lo actualmente exigible para apuntalar posibilidades de transformación territorial y eventualmente jalonar el conjunto de derechos pendientes”* (Naranjo, 2020)

Consecuentemente, no es suficiente con la mera tenencia de la tierra, y este es precisamente el aspecto al que entraba a jugar el PDET en el Choco, ya que, es necesario que se incentiven proyectos que fomenten el desarrollo social rural de tales comunidades bajo la figura, y tomando como base los planes propios existentes. En la audiencia de seguimiento antes nombrada, el funcionario de la ANT, Juan Camilo Cabezas, se refiere a tales iniciativas comunitarias, sin embargo, es necesario aclarar que nombraba esto por fuera del PDET. *“Es relevante hacer mayor esfuerzo para garantizar todo el tema de soberanía alimentaria no solamente es la titulación, o efectivamente la constitución de resguardos, sino que también se pueda apoyar a las comunidades en las iniciativas comunitarias.”* (Canal PGN, 2020, 1h 47m 16s)

Y, por lo tanto, el PATR y los PMTR, debían de incorporar iniciativas y proyectos que fomentaran las economías propias bajo la figura, y que a su vez se articularían con las PNRRI y las demás figuras del primer punto. Sin embargo, dado el bajo avance de la RRI en general, y la desarticulación de sus componentes, este tipo de proyectos y, en sí, el enfoque territorial y étnico quedarían relegados; por otro lado, las falencias desde la formulación del PDET en la Subregión y la superficialidad en el enfoque étnico con ordenamiento y planificación del suelo, conllevan también al desvío de los fines iniciales del programa; sumado a esto, la priorización y visión gubernamental del PDET, no necesariamente estaría acorde a esta líneas, como se expondrá más adelante .

## **2.2.Cuarto Punto del Acuerdo. PNIS-PISDA y La Superposición de la Figura “Zona Futuro” en el Choco.**

El cuarto punto del Acuerdo de paz propone el Programa Nacional Integral de sustitución de Cultivos de uso ilícito-PNIS, cuyo objetivo es el de generar condiciones de bienestar y buen vivir de las comunidades afectadas por este tipo de cultivos. Consolidándose así, como uno de los componentes parte de la RRI, y, por lo tanto, su necesaria complementación e integración con los mecanismos del primer punto. Por otro lado, a partir del PNIS, deberían de ser construidos participativamente los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo- PISDA. (Acuerdo Final, 2016)

En consecuencia, en las zonas donde coincidan con municipios PDET, estos planes deben articularse, y las acciones y ejecución debe hacerse en el marco del PATR. Por lo tanto, estos programas tienen características similares en cuanto a: construcción participativa y concertada, y enfoque territorial-étnico para las comunidades rurales. (Acuerdo Final, 2016) Sin embargo, habría varios aspectos que evidencian un desdibujamiento total de la relación entre PNIS-PISDA y PDET, y un remplazo de estos instrumentos por la figura de “Zonas Futuros” bajo la política del gobierno de turno.

En el Choco el panorama del programa es desolador. El segundo semestre del 2017 se inscribió colectivamente al PNIS comunidades en 5 municipios: Riosucio, Medio San Juan, San José del Palmar, Carmen de Darién y Medio Baudó, mediante acuerdos colectivos de sustitución voluntaria, sumando un aproximado de 7.500 familias. Sin embargo, después de más de 3 años no hay ningún acuerdo individualizado, y, por lo tanto, a junio del 2020, en el Choco no hay ninguna familia vinculada al programa. (PGN, 2020) Lo cual significa una situación precaria para las comunidades rurales del Choco, a esto se refiere la Procuraduría: *“estas familias se encuentran en una franja gris entre las inexistentes estrategias de sustitución y las operaciones de erradicación forzada de cultivos de uso ilícito, que han aumentado en lo corrido de 2020 en los territorios donde no opera el Programa”* (PGN,2020)

Con respecto a las iniciativas con marca PISDA-PNIS en los Pactos de Transformación Rural, se tenían 32 a corte del 2019. (Ver Tabla No 2) . Sin embargo, según la información arrojada por la Procuraduría, a junio del 2020, ya no se encontraban marcadas estas iniciativas. (PGN, 2020) Lo cual deja un escenario confuso en cuanto a la relación entre PDET y PISDA, ya que se pierde lo poco que se había construido participativamente con las comunidades en el Choco.

Por otro lado, el acuerdo de paz manifiesta la necesidad que la implementación debe darse bajo un enfoque étnico, dado también el alto grado de cultivos en tierras de estas comunidades, sin embargo, aún no se cuenta con una ruta étnica para comunidades negras y resguardos indígenas. Por lo tanto, tampoco habría condiciones para el avance del PNIS en el Choco. En cuanto a las metas trazadoras en: Decreto especial PNIS étnico, articulación de PNIS y Planes de vida y de

salvaguardia, y la consulta previa del programa en territorios étnicos, se presentan en alto riesgo de regresividad. (CONPA, 2020)

Con respecto al enfoque étnico, es menester resaltar que, mediante el programa se han propendido más por los acuerdos individuales sobre los colectivos, y en ningún caso es claro cuál sería una ruta para la implementación de este tipo de acuerdos, sin embargo, este aspecto es crucial para el Choco, dado sus características de organización comunitaria y propiedad colectiva, lo que también representaría un detrimento tal enfoque. (Verdad abierta, 2019) Aspecto que recoge el Acuerdo de paz sobre el PNIS:

*“El programa debe reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades rurales, en especial, de las comunidades indígenas y afrodescendientes, y de las mujeres en estas comunidades y territorios, y garantizar la sostenibilidad socioambiental.”* (Acuerdo Final, 2016)

En materia de financiación del programa, aunque es cierto que este venia sin recursos desde el anterior gobierno, no se han tomado medidas para garantizar la financiación del mismo. Según el PMI , el costo del programa seria de 8,3 billones proyectado a los 15 años de implementación (2017-2031). Teniendo presente que, estos recursos deben comprenderse de forma complementaria con los otros instrumentos. No obstante, en el Plan Plurianual de inversiones del PND 2018-2022, la proyección del gobierno es de solo 43 mil millones de pesos, lo que significa que en términos generales el programa se encuentra desfinanciado. (CEPDIPO, 2020). Como es de esperarse, no hay información para la inversión del PNIS para el Choco.

Así las cosas, en el Choco, El PNIS tiene una implementando inexistente, en cambio la figura se dejó de lado y no presenta ningún tipo de viabilización a corto, mediano ni largo plazo, reemplazándola tácitamente por la figura de “Zona Futura”. Incluso en el caso de la Subregión, los pocos avances en el PNIS se anulan, como es el caso de la visión de acuerdos colectivos, y el avance en cuanto a algunas iniciativas que tenían marca PNIS-PISDA en los diferentes Pactos de Transformación Rural que nacen del PDET, y, por lo tanto, se borra la mínima relación que se encontraba entre ambos instrumentos, como también los avances en materia participativa que se había logrado, aunque de forma ineficiente, en el Choco.

En las bases del Plan Nacional de Desarrollo- PND, en el marco de la “política Paz con legalidad” se apunta al enfoque de estabilización, legalidad y seguridad nacional territorial, proponiendo como principal estrategia para la solución de cultivos ilícitos: la erradicación forzada y la militarización de los lugares con mayor incidencia en este tema. Esto, mediante la figura de Zonas Estratégicas de Intervención Integral- ZEII o “Zonas Futuras”, que en todos los casos coinciden con la zonas PDET. (Bases PND, 2018)

En este orden de ideas, el discurso de implementación de esta figura reemplazando la del PNIS-PISDA, siempre ha sido la necesidad de acelerar la implementación del PDET, bajo una mirada de seguridad territorial, siendo así, la estrategia más “efectiva” para la solución al problema de



cultivos ilícitos. Aunque en principio, con en el lanzamiento de la figura el en 2019, el Choco no estaba priorizado como zona futura, en marzo del 2021 el consejero presidencial para la Seguridad Nacional, Rafael Guarín, informó la priorización del Choco, en tres municipios: Riosucio, Carmen del Darién y Bojayá, y con una inversión cercana a 111 mil millones para la región. (Choco 7 días, 2021) Sin embargo, la visión militar se podría entrever desde antes de la noticia, soporte de esto, es la presencia recurrente de representantes de la fuerza pública en todas las sesiones institucionales PDET que adelante la ART para en Choco, y la erradicación forzada que sigue presentándose, como la reactivación del aspersion aérea en el lugar.

La preocupación por la reactivación de la aspersion aérea en el Choco, fue manifestada por la Lideresa Elizabet Moreno en la Audiencia de Seguimiento realizada por la Procuraduría:

*“En 5 Municipios del departamento del Choco, a partir del 13 de abril del 2020, se reactivaron las fumigaciones con Glifosato para la erradicación del uso ilícito. Las organizaciones no hemos sido consultadas frente a estas intervenciones. ¿Cuáles son las intervenciones que planean para el tema de sustitución voluntaria?”* (Canal PGN, 2020, 2h 20m 30s)

Frente a lo anterior, en la misma Audiencia José Tobón, de la Consejería para la Estabilización le contestó a la Lideresa, que las intervenciones con respecto a sustitución voluntaria dependería más de las comunidades que buscan la intervención y así poder hacer el acompañamiento para formular proyectos a medida para los territorios. (Canal PGN, 2020, 2h 43m 20s) En este sentido, estas intervenciones se están haciendo a razón de la demanda específica, que la entidad suple de forma desarticulada y separada del PNIS- PISDA. Lo que deja ver el accionar de simulación de implementación de la figura. Y, que la erradicación forzosa sigue como estrategia del gobierno, pese a los múltiples informes que han demostrado su ineficiencia en la solución del problema de cultivos ilícitos.

Conjuntamente, la presencia de cultivos ilícitos en el Choco representa fuertes afectaciones medio ambientales, como reiteradas organizaciones lo han dicho, en sus informes (FISCH, CONPA) (Verdad abierta, 2019) y justamente, la aspersion aérea podría sumar a incrementar el problema, ya que esta práctica, además de no resultar en una disminución de los cultivos, afecta los ecosistemas ambientales y en especial afecta en mayor medida las fuentes hídricas y por tanto la vida de las comunidades. Como así lo expresa en la entrevista el Señor Omar Millan *“El problema es cuando empiezan a fumigar, la comunidad recuerda mucho porque el rio se contaminó, los peces se murieron, los cultivos se afectaron.”* (Millan,O,comunicación personal, 24 de abril de 2021)

Por otra parte, pese a que en el Choco aún no se ha formulado el Plan Especial de Intervención Integral-PEII o los Planes para las zonas futuro, la estructura y fines son iguales para todas las zonas priorizadas, así se estipulan algunos componentes y líneas principales: Plan de aceleración del PDET en cuanto a la prestación de servicios sociales, fortalecimiento del Estado Social de Derecho, Plan de medidas reforzadas de protección a la población junto con las fuerzas militares

y Policía Nacional, interrupción del delito e investigación criminal, prevención del terrorismo, gobernabilidad democrática, etc.. (PEII Pacífico Nariñense, 2020)

Así, perdura la visión del gobierno de intervención territorial mediante la militarización y la priorización de proyectos que tienen que ver con la concesión de derechos fundamentales y el desarrollo vía proyectos que no tendrían relación con los finalidades del PDET. Y, se impone también la metodología de construcción de arriba hacia abajo, ya que pese a afectar directamente a las comunidades, estos no son construidos participativamente, lo que también representa un retroceso de lo que se había logrado, ya que cambia sustancialmente el enfoque y por tanto las prioridades. Como también, se distancia la visión del PDET como instrumento que fomentaría la economía familiar, campesina y comunitaria, desde la cosmovisión y prácticas propias, de la mano del PNIS-PISDA. Como lo describe Fundación PARES: *“Las Zonas Futuras vienen a imponer otra forma de intervención estatal y que rivaliza con aquella pactada con las familias cocaleras, que suscribieron acuerdos voluntarios de sustitución en el marco del PNIS o están a la espera de las obras integradas al PDET”* (Valencia, 2020)

En consecuencia, se deja de lado la complejidad del problema de cultivos ilícitos en el país, y la Subregión y su multiplicidad de aristas, llevando la intervención bajo una óptica de política de criminalización y por lo tanto militarización territorial, todo este panorama podría aumentar la posibilidad de recrudecimiento de la violencia, y dar énfasis a intervenciones que en Colombia han sido ineficientes, como también significa un detrimento de los derechos colectivos e individuales de las comunidades rurales. Por lo tanto, un retroceso del Acuerdo y sus instrumentos como lo son el PNIS-PISDA y el PDET en el contexto de la Reforma Rural, supeditado a la figura de Zona Futura, bajo en la “Política de paz con legalidad” del gobierno.

El Instituto Kroc como uno de los veedores del Acuerdo de paz en Colombia, manifiesta lo siguiente, en su cuarto Informe:

*“El programa representa una oportunidad histórica de construir confianza entre el Estado y las comunidades cocaleras, lo cual es particularmente importante dada la larga historia de la política de erradicación forzada (manual y aérea) y los acuerdos de desarrollo alternativo que han fracasado en el pasado. No obstante, en la actual coyuntura el PNIS y los mecanismos para reformar la política de lucha contra las drogas se sufre de una crisis de credibilidad”* (Instituto Kroc 2020)

### **2.3. Quinto Punto del Acuerdo y el Enfoque reparador del PDET.**

En cuanto al tema de víctimas, de que trata el quinto punto del Acuerdo de paz, se señala entre otros aspectos, que los PDET deberían de tener un enfoque reparador y que, para este fin, deberían de articularse con los mecanismos de reparación establecidos en el punto, entre ellos, los Planes de Reparación Colectiva- PRC. (Acuerdo Final, 2016) Por otra parte, no solo el Acuerdo

de Paz resalta el carácter reparador de los PDET, si no, también el Decreto 893 del 2017, en artículo 3. Como uno de los requisitos mínimos que debe tener el PATR. (Decreto 893, 2017) Sin embargo, frente a este enfoque, preocupa la falta de claridad de como estos planes se articulan, es decir, el relacionamiento específico, las competencias que toman las entidades encargadas ART y Unidad de víctimas, y también la insuficiente información que dé cuenta de unos trazadores específicos del PDET en cuanto a este enfoque.

Se podría entender un enfoque reparador en el PDET en la medida en que estos aporten de manera significativa al “*reconocimiento, la dignificación y la reconstrucción de la confianza y el tejido social*” de las víctimas en estas zonas priorizadas, y en este sentido habrían varios elementos que le apuntarían a este: En primer lugar, la implementación de los mecanismos para la identificación de los afectaciones producto del conflicto armado, y que se permitan incluir en los PDET los Planes de reparación con medidas concretas y materiales para remediar tales afectaciones; en segundo lugar, la articulación, no solamente de los mecanismos referentes al componente de víctimas, si no, también aquellas instrumentos del primer punto del acuerdo relacionadas con derechos para la tenencia y uso de la tierra, que dieran una perspectiva de escala en el accionar e integralidad en la reparación. Por otro lado, también estaría el reconocimiento y acogida de las planes propios étnicos y ambientales, como también la garantía de que el PDET se implementara de manera tal que permitiera la dignificación y el reconocimiento de las víctimas(CODHES,2018)

Sin embargo, de entrada y según la recopilación de los principales problemas, que se ha elaborado hasta el momento en el presente documento, podríamos concluir, que el enfoque reparador también se ha visto deteriorado, y, por lo tanto, no solamente, las comunidades étnicas, si no también, las víctimas del conflicto armado , no han tenido un reconocimiento y dignificación como los sujetos de especial atención en el Acuerdo de Paz.

Con respecto a la falta de articulación entre los mecanismos del quinto punto del AF y el PDET, varias organizaciones se han percatado de la problemática. El instituto Kroc, se refiere a él en su informe “*no hay una estrategia integral y progresiva que permita la debida articulación del SNARIV con los instrumentos diseñados para la implementación del Acuerdo de Paz. En particular, los PDET y los PATR*” (Instituto Kroc, 2020), Así mismo señala la desconexión entre la reparación y otras medidas del AF como los PDET y los mecanismos SIVJRN. (Instituto Kroc, 2020),

Con respecto al indicador del PMI sobre: Construcción del PATR con enfoque reparador, la Procuraduría registra que para el Choco la formulación contó con organizaciones victimas tanto a nivel municipal y departamental, sin embargo, no es claro cuál fue el papel de estas y como el enfoque reparador se representa en tales planes. Como lo dice la Procuraduría “*Teniendo en cuenta las dimensiones del conflicto armado, es necesario que durante la implementación del PDET Chocó se haga más énfasis en el enfoque reparador ya que este no es tan evidente en la visión.*” (PGN, 2020)

Por otro lado, la secretaria técnica de Verificación menciona las falencias en cuando a la claridad *“Tampoco hay claridad sobre cómo estos dos procesos se articularán, además de la realización de un cruce de lo contemplado en los Planes de Reparación Colectiva existentes y en las iniciativas definidas en los PATR”* (STCIV,2019).

En este orden de ideas, el detrimento del enfoque reparador (junto con el enfoque territorial y étnico) del PDET tendría varias implicaciones entre ellas: se presenta un desfortalecimiento de los mecanismos y política de reparación a las víctimas, ya que dado el avance incipiente en los demás puntos del Acuerdo y la desviación de los cometidos del PDET, las acciones llevadas a cabo para la reparación no podrían considerarse integrales. Por otro lado, se presentan contradicciones del PDET, que deja de lado sus principales enfoques y se somete a la figura de “zonas futuras”, lo que representa una retroceso del acuerdo de paz en general, y, por lo tanto , baja garantía de reconocimiento y dignificación y reparación para las víctimas.

### **2.3.1. Bajo avance en el pilar de reconciliación, convivencia y construcción de Paz en el Choco**

De los 8 pilares que se establecieron como base se la metodología de la ART, uno que llama la atención, por su relación intrínseca con el enfoque reparador, sería el de reconciliación, convivencia y construcción de Paz. Como se ve reflejado en el objetivo del pilar consignado en el PATR del Choco:

*“Promover acciones que favorezcan la no repetición de la violencia, ayuden a reconstruir el tejido social fracturado por la guerra y a generar una cultura de paz que promueva la resolución pacífica de los conflictos, la superación de la estigmatización y favorezcan la convivencia pacífica en la subregión PDET Choco por medio de acciones articuladas sectoriales, institucionales y comunitarias.”* (PATR Choco, 2019)

Sin embargo, pese a la Subregión del Choco, es el tercer pilar con mayor cantidad de iniciativas a nivel Municipal y Subregional (Ver Tabla No 2 ), y en algunos municipios el pilar con mayor grado de priorización, a la fecha, es uno de los que menor avance presenta, en términos de proyectos, financiación y viabilización. Lo cual, también significa un detrimento del enfoque reparador del PDET en la subregión.

Según la Procuraduría, en el Choco, para el pilar 8, se han invertido el 1,2% del total de recursos invertidos en la Subregión, y presenta un cumplimiento del 5,4% que corresponde a iniciativas asociadas a proyectos estructurados y financiados, en ejecución o implementados. (PGN,2020) Incluso este pilar ni siquiera se costea en PMI, como se refleja en el mismo PATR del Choco.

Sumado a esto, en el PATR, varias de las iniciativas en el pilar 8, son de “Gestión”, por ende, no representan necesariamente acciones materializables, por otro lado, también varias de ellas no

estarían relacionadas con el objetivo bajo un enfoque reparador o se presenta de manera muy genérica, y otras, en cambio, desarrollarían aspectos que se tiene que llevar a cabo mediante los mecanismos de quinto punto del acuerdo y no mediante iniciativas PDET. Así, están las siguientes: *“Apoyar la implementación efectiva de los procesos de reparación colectiva de las comunidades étnicas”*, *“Diseñar mecanismos de protección de líderes sociales y defensores de derechos humanos (...)”*, *“implementar una estrategia integral de prevención de reclutamiento forzado (...)”*, *“Implementar y financiar en la Subregión campeonatos deportivos, jornada artísticas, culturales y procesos de formación que fomenten la paz (...)”*, *“Viabilizar con recursos los planes de retorno y reubicación (...)”* etc (PATR Choco, 2019 )

Según la Consejería la Estabilización, en la audiencia de seguimiento organizada por la Procuraduría, en el pilar 8 se han identificado 21 iniciativas que, a través de los Programas de reparación Colectiva, la estrategia de Reparación Integral y proyectos de infraestructura social y comunitaria *“pueden aportar a la implementación parcial de las iniciativas”*. (Canal PGN, 2020, 44m 40s) Esta afirmación, deja confusión ya que, no es claro cuál es el tipo de articulación de los planes, y deja la sensación de que las iniciativas desarrollan objetivos de tales planes, mas no hay una complementariedad.

#### **2.4.Conclusiones**

- Las inconsistencias e incipientes avances en la RRI, ha provocado el desdibujamiento del PDET como mecanismo para la consecución del desarrollo rural y transformación del campo, ya que las bases mínimas que desde la RRI están ausentes, y, por lo tanto, desde el PDET se pierde la noción de integralidad, y queda supeditado a los propósitos gubernamentales.
- Pese a que el PDET se concibió con un enfoque territorial, étnico y reparador, lo que se ha evidenciado es un detrimento cada vez mayor de cada uno y su pocas garantías para su viabilización e inclusión.
- La supeditación del PDET bajo la figura de “Zonas futuro” podría aumentar las posibilidad de recrudescimiento de la violencia, dar énfasis a intervenciones que en Colombia han sido ineficientes, bajo la concepción de militarización y erradicación forzada como también significa un detrimento de los derechos colectivos e individuales de las comunidades rurales.

### **3. IMPLICACIONES POLITICA PAZ CON LEGALIDAD. SIMULACION EN LA IMPLEMENTACION DEL PDET EN EL CHOCO**

A modo de recapitulación, la “política paz con legalidad” es la apuesta con la que el gobierno pretendía acoger los Acuerdos de paz, sin embargo, como se ha evidenciado a lo largo de este documento, enfocando la mirada al PDET en el Choco, la tendencia de implementación ha tenido una suerte de simulación, reemplazando lo acordado en la Habana a una Política gubernamental que difiere sustancialmente de los objetivos y enfoques que se tenían en principio desde AF. Así las cosas, la forma en la que se está llevando a cabo el PDET, también demuestra tal hipótesis, en algunos aspectos claves:

En primer medida, los PDET se han reinterpretado, de instrumentos que buscan el desarrollo rural en las zonas más afectadas del conflicto armado a instrumentos para la consecución de derechos fundamentales; por otro lado, también se les ha despojado su carácter de integralidad dentro del conjunto de mecanismos del AF, de ahí que, el enfoque territorial, étnico y reparador se diluyen y no se encuentran garantías para su incorporación; incluso, los PDET se han visto supeditados por la figura de “zonas futuro” perdiendo la noción de transformadores del campo a una noción de militarización y seguridad nacional. Así las cosas, los PDET se convierten en instrumentos mediante los cuales se lleva a cabo la política paz con legalidad, bajo los criterios gubernamentales.

En este orden de ideas, y siguiendo la misma línea, este apartado tiene fin determinar las implicaciones que tiene la simulación de la implementación del PDET en el contexto de la “Política Paz con legalidad”, tomando como referencia el Choco. Para tal fin, se estructura en tres partes: En primer lugar, se hará un análisis de la perspectiva gubernamental enmarcada en el Plan Nacional de desarrollo 2018-2022, particularmente en el *Pacto por la construcción de paz*, y *Pacto región Pacífico*; En segundo lugar, se analizará la estructura institucional para la implementación del PDET, y en tercer lugar, se examinará la forma en la que el PDET se está financiando, y, finalmente, en la última parte se presentará unas conclusiones e implicaciones para el Choco.

#### **3.1. Perspectiva gubernamental del territorio Chocoano en PND–Plan Nacional de desarrollo en el marco de la Política Paz con Legalidad**

La visión económica de la Subregión ha estado en constante contradicción, por un lado, desde los diferentes gobiernos, se ha priorizado una perspectiva del Choco como zona donde se debe potenciar la economía extractivista, y por lo tanto, los diferentes esfuerzos a lo largo del tiempo, han estado encaminados a priorizar tal visión (Plan Pacífico de 1992, la Política de Estado para el Pacífico del 2007, Plan Biopacífico 2013), dejando de lado, por una parte la visión multiétnica del departamento y por lo tanto, la economías propias y el desarrollo rural para la población. En este sentido, el PDET le apuntaba a cambiar tal visión, enfocada en un desarrollo

rural bajo un enfoque étnico, territorial y reparador priorizando la economía campesina, familiar y comunitaria para una transformación estructural del campo y la consecución de la Paz.

En este sentido, en esta sección se hará un análisis de la perspectiva gubernamental enmarcada en el Plan Nacional de desarrollo 2018-2022, particularmente en el *Pacto por la construcción de paz*, y *Pacto Regional para el Pacífico* y la relación de esta visión en el tergiversación del PDET.

En el *Pacto Región Pacífico*, se hace hincapié desde el inicio a la urgencia de las estrategias del *Pacto por la legalidad* dados los retos de seguridad, y de desarrollo de cultivos y actividades lícitas, en este orden ideas, se plantea la necesidad de lucha contra la criminalidad, y la noción de una política antidrogas. Lo que refuerza la idea de que el Choco sea considerado “zona futuro”, y se haya reactivado la erradicación forzada en detrimento del AF. Por otra parte, se condensa la idea de la construcción de paz mediante la legalidad y estabilización de los territorios afectados por la violencia. (Bases PND, 2018)

En materia económica, sigue perdurando la idea de la biodiversidad y riqueza natural como *activos estratégicos* de la Nación, y lo llamado “Choco Biogeográfico”, como ecosistema estratégico, y, por lo tanto, la búsqueda de su aprovechamiento, como lo refiere el texto: “*esta región puede ofrecerle a toda Colombia su capacidad y diversidad productiva*” (Bases PDN, 2018), en este sentido, resalta la necesidad de su protección por medio las estrategias de seguridad que plantea la política de paz con legalidad.

En este orden de ideas, se resalta la visión productivista por encima de la de ordenamiento social, y desarrollo rural mediante economías propias, aspectos que ni siquiera son nombrados en el Pacto. Fortaleciendo así la idea desarrollo de la región, mediante economías extractivistas, ya que se alude constantemente al potencial agroindustrial, y el desaprovechamiento de ventajas competitivas en la zona. Por lo tanto, la perspectiva regional sigue sin cambiar, y las condiciones sobre las cuales se generarían violencia armada en el Choco, sigue presentes, anudado al hecho de que la perspectiva de militarización y de erradicación forzada también continúan, lo que podría conllevar a un recrudecimiento de la violencia.

Esta visión es coherente con lo promulgado para el control militar del territorio a través de las creación de “zonas futuras”, ya que se destaca en principio la relevancia productiva de las estas zonas, como áreas estratégicas para la seguridad nacional, y, por lo tanto, la necesidad de la protección de los *activos estratégicos*, el agua, la biodiversidad y el medio ambiente. Que en todos los casos también coinciden con áreas mayormente golpeadas por el conflicto armado, y con presencia de economías ilícitas. En consecuencia, se puede entrever la relación que existe entre economía extractivista y el conflicto armado, sin embargo, parecería que la desde el gobierno, al menos para el caso del Choco, se sigue con la misma perspectiva, sin tomar en cuenta los cambios que se proponían desde el AF.

Entre las objetivos para la región llaman la atención algunos, por su relación con el redireccionamiento del PDET, y alejamiento del AF, estos: el desarrollo rural fomentado por la prevención y sustitución de actividades ilícitas, la generación de mayor cobertura y calidad en

provisión de servicios públicos, y potencializar el desarrollo mediante cadenas productivas agroindustriales y productivas, (Bases PDN, 2018), Como se sustentará a continuación, la priorización del PDET en el Choco, concuerda con los objetivos de política que se proponen desde el Pacto Regional.

Por otra parte, en el *Pacto por la construcción de paz: cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas*, se apunta, como se dijo con anterioridad, a la perspectiva de la legalidad, estabilización y seguridad nacional. Y, en este sentido, para la estabilización de las zonas PDET, son necesarias de dos condiciones: la garantía de entornos seguros que hagan viable la implementación de estrategias y la inversión, y la sustitución de cultivos *efectiva*, en donde se deja clara que la sustitución no será la única herramienta de eliminación. (Bases PDN, 2018) En otras palabras, en este apartado se hace más clara la perspectiva del gobierno que se aparta de lo concebido desde el Acuerdo de Paz, y acuña la Paz con legalidad, como una reinterpretación de lo acordado.

En el mismo pacto, es necesario referirse el Objetivo 1, sobre *estabilizar los territorios rurales en el municipios PDET*, en donde se expone las apuestas que conducen al desarrollo rural, en concordancia con los pilares del PDET y del PMI. Así, se resalta aspectos como, la calidad en salud, la atención a la primera infancia, educación de calidad, vivienda digna, trabajo decente, transformación empresarial, desarrollo productivo, la provisión de servicios públicos y la protección de activos estratégicos. (Bases PND, 2018) Y, por lo tanto, queda claro la tergiversación del PDET, como instrumento para la consecución de derechos fundamentales, y supeditado a los propósitos del gobierno. Del mismo modo, en el PND, los indicadores del PDET se limitan a relacionarse con las políticas sectoriales, mas no propiamente a acciones adicionales relacionadas para la transformación rural del campo en un contexto de construcción de paz.

Finalmente cabe resaltar que, aunque desde AF se estipula que las metas e indicadores de los PDET deben ser recogidos por el Plan Nacional de desarrollo-PND, este solo recupera el 11% de los indicadores establecidos en el Plan Marco de Implementación PMI, lo que demuestra el adelgazamiento del programa. (CEPDIPO, 2019).

### **3.2. Falencias en la estructura Institucional para la implementación del PDET en el Choco.**

En esta sección se profundizará algunos elementos que evidencian las falencias que se tiene en la estructura institucional para la implementación del PDET en el Choco, en primera lugar se analizara las deficiencias en cuanto a la coordinación interinstitucional, en cabeza de la ART; en segunda medida, se observara como se ha incorporado los PATR-PMTR a la agenda gubernamental, y como se priorizado las iniciativas de estos; y en tercer y cuarto lugar, se analizará lo propuesto como Hoja de ruta Única y los retos en la estructuración de proyectos.



### 3.2.1. Deficiente coordinación interinstitucional para la implementación.

Desde el Decreto 893 del 2017, se designa a la Agencia de Renovación del Territorio- ART como entidad coordinadora del PDET, en la etapa de construcción participativa, en la coordinación de la estructuración y ejecución de los proyectos de dichos planes, como también en la revisión y seguimiento de los PATR. Todo esto en articulación con las diferentes entidades nacionales, territoriales y tradicionales, bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad (Decreto 893, 2020) Sin embargo, se ha evidenciado que la entidad más que coordinadora, ha sido implementadora del PDET, y que su articulación con otras entidades ha sido ineficiente para la consecución de los fines del PDET.

Como se dijo en el primer capítulo, la ART llevo a cabo en proceso participativo, casi que, de forma solitaria, sin la concurrencia de otras entidades, que podrían haber sido muy útiles en el proceso, como por ejemplo el Ministerio del interior, en la inclusión del enfoque étnico. Así, el proceso se llevó a cabo desde cero, y sin alianzas con otros actores y sectores necesarios para la viabilización de las iniciativas que se proponían. (FIP, 2018) y con acercamientos poco asertivos a las comunidades, dado su poco conocimiento en avances que se ya se venían adelantando, entre otros aspectos.

Dado el carácter integral de Acuerdo de paz, era necesario una coordinación interinstitucional entre los diferentes entidades, y agencias que están llevando a cabo los diferentes frentes de AF, y, por lo tanto, la ART debería de tener una articulación institucional efectiva y mínimo como otras agencias encargadas, y entes territoriales. Sin embargo, en materia de estructuración y ejecución de proyectos, pareciera que la ART es la entidad implementadora de los PDET en los territorios, siendo su naturaleza de entidad coordinadora.

En concordancia, los 8 pilares propuestos para los PDET corresponderían a diferentes sectores y, por lo tanto, involucrarían varias entidades para su viabilización. Sin embargo, la estrategia conocida como “sesiones institucionales” o “mesas de impulso”, llevada a cabo por la ART para cada una de las subregiones, demostraría que la implementación de los PDET de ha dejado bajo una suerte de oferta institucional, sin que necesariamente haya responsabilidades claras en la consecución de los mismos. Como así lo manifiesta la Procuraduría: *“no es claro aún el proceso para implementación de esos compromisos, como tampoco la concurrencia de recursos y responsabilidades entre lo que se incluyó en estos acuerdos y planes y las obligaciones que tienen las entidades nacionales en la implementación de los PDET.”*

Las “sesiones institucionales” o “mesas de impulso” que organiza la ART por Subregiones, tienen como fin, dinamizar acciones por cada uno de los pilares PDET, y así, determinar compromisos, posibles responsables y voluntades de autoridades territoriales, principalmente alcaldes, como también los proyectos que quedan incorporados o priorizados, y fuentes de financiación tentativas.

En estas participan entidades sectoriales, alcaldías, fuerza militares, etc. Sin embargo, cabe resaltar que no cuenta con la participación de delegados de comunidades rurales.

Según información arrojada por la Procuraduría en la mesa de impulsos realizada el octubre del 2019 para la Subregión del Choco, conto con alrededor de 30 entidades nacionales, gobernación, alcaldes y delegados de los ministerios. Sin embargo, según entrevistas realizadas por la Entidad de control a los entes territoriales *“se informó que en esta subregión se percibe que la articulación con las entidades nacionales ha sido muy débil y poco eficaz y en algunos casos incluso no se conocen acciones de articulación.”* (PGN, 2020)

En entrevista con Omar Millan, persona que estuvo acompañando el PDET en el Litoral del San Juan, demuestra la hipótesis de que las llamadas “mesas de impulso” terminaban como una dinámica de oferta institucional, sin que necesariamente fuera claro la priorización y consecución de proyectos a objetivos específicos en referencia al PDET. *“La dinámica que adoptaban las sesiones termino muchas veces en una oferta de servicios, en una feria de servicios de las entidades. “Le tengo aquí este programa y las personas que van a capacitar”, o “le tengo aquí a esta persona”, “nosotros tenemos 1000 equipos de cómputo ¿El municipio está interesado?”.* (Millan,O,comunicación personal, 24 de abril de 2021). La procuraduría también manifestó su preocupación al respecto *“no se evidencia una priorización estratégica de las iniciativas sino como éstas se acomodan a la oferta estatal ya existente”.* (PGN, 2020)

### **3.2.2. Incorporación de los PMTR en la Agenda gubernamental local, y análisis de avances en la priorización de Iniciativas.**

En todos los PMTR se estipula que estos deben de articularse y armonizarse con los PDT, y demás instrumentos de planeación. Para la Subregión del Choco se cuenta con una Ordenanza Departamental y 14 Acuerdo Municipales, que adoptan a los PDET como política pública. Esto se reportó, como resultado por parte de la CPEC para la Subregión, sin embargo, aunque es un primer paso, no constituye como tal un avance en la implementación efectiva.

Por otra parte, según información de la ESAP, en la Subregión se han incorporado 754 de 1964 iniciativas en los PDT, es decir, el 38% de las iniciativas consignadas en los Pactos Municipales-PMTR. (Ver Anexo No. 4), entre los pilares con mayor iniciativas incorporadas se encuentra el de reactivación económica con 154, seguido el de Educación rural y primera infancia con 153, infraestructura y adecuación de tierras con 135 y Salud rural. Entre los pilares con menor iniciativas incorporadas se encuentra el pilar de reconciliación y convivencia, garantía progresiva al derecho de la alimentación y, por último, ordenamiento Social de la propiedad rural con 27 iniciativas.(Esta información se recoge a partir de una base de datos consolidada por la Esap en el marco del “Proyecto Especial PDET”, la cual aún no ha sido publicada), (Esap, 2021)

Con respecto a los iniciativas asociadas a fuentes de financiación, según la Procuraduría, al 20 de marzo del 2020, el 52% de los recursos hasta ahora invertidos en el Choco, correspondían a iniciativas y proyectos del pilar 4, sobre educación rural y primera infancia, con aproximadamente 63 mil millones invertidos. (PGN, 2020)

Los datos anteriores resaltan varios aspectos, por un lado, se evidencia que en principio se ha priorizado pilares que tendrían que ver en mayor medida con la consecución de derechos fundamentales, como lo son la educación y salud, dejando de lado pilares que tendrían mayor potencial para el desarrollo rural, y el enfoque étnico y reparador, como lo son los de Ordenamiento social, y reconciliación en convivencia. Por otro lado, dado el carácter general de las iniciativas, las administraciones locales, han propendido a marcar como PDET proyectos que tendrían que ver con políticas sectoriales, y quehaceres comunes de los entes territoriales. (Este aspecto se sustentará más adelante).

Y, por último, cabe resaltar que no necesariamente la incorporación de iniciativas en los PDT, significa implementación del PDET en Choco, esta situación la retoma el Informe de la procuraduría. *“que se incluyan las iniciativas en los PDT impulsa, pero no garantiza su implementación, puesto que, con la limitación de recursos y el rezago histórico en inversión y presencia institucional en estos municipios, no es posible cumplir a cabalidad con los compromisos asumidos en los PDET en un periodo de gobierno.”* (PGN, 2020)

Sumado a esto, es necesario anotar que el 30% de las iniciativas en el Choco, se clasifican como procesos de gestión. Y por esta razón, no necesariamente se relacionan con obras o con acciones que se puedan traducir en productos tangibles, si no, que tienen que ver con acciones de la administración. (Naranjo, Machuca, Valencia, 2020) Sin embargo la procuraduría observo que la marca de gestión no corresponde siempre a este tipo de iniciativas, en cambio algunas necesitarían de uno o varios proyectos para su cumplimiento. (PGN, 2020)

Conjuntamente, las iniciativas presentadas en los PMTR en la mayoría de los casos, no responden a ninguna especificidad de los Municipios donde se adscribieron, es decir, se presentan de forma general y/o genérica, (como se ha mostrado en anteriores capítulos). Esta situación ha llevado a que, en la estructuración de proyectos, es decir, el paso de las iniciativas a proyectos realizables, estas sean susceptibles a tergiversación por parte de los estructurados o las alcaldías, quien han visto los PATM como una oportunidad para llevar a cabo su Plan de desarrollo, sin que necesariamente, tales proyectos respondan a las necesidades recogidas por parte de las comunidades.

Incluso tal situación fue expuesta por el consejero Presidencial Emilio Archila en una sesión institucional para el Choco, quien afirmó que *“se intenta mirar si el proyecto que se quiere desde la alcaldía encaja en alguna de las iniciativas”*, (Canal Renovación Territorio, 2020) más tarde, y en la misma sesión, el gobernador del Choco afirmaba que *“El PDET es una oportunidad para cumplir las propuestas de campaña”*. (Canal Renovación Territorio, 2020, 44m, 50s)

Finalmente, aquí también se refuerza la idea de que dado que en los PMTR se consolidó un listado de iniciativas, sin que necesariamente estos instrumentos fueran operativos, (cadena lógica de objetivos, indicadores, responsables, etc) si no que sirven como referentes para las administraciones y entidades en la estructuración, y dado que la implementación no se está haciendo con participación comunitaria, es probable que los proyectos terminen siendo algo distinto a lo que desde las comunidades se priorizo, y por lo tanto, que el PDET pierda legitimidad.

### **3.2.3. Los retos en la estructuración de proyectos.**

La implementación del PDET, no solo depende la coordinación interinstitucional, sino que también iría de la mano de la capacidad de convertir esas iniciativas consignadas en los PMTR en proyectos realizables. En este sentido, con respecto a la etapa de estructuración de proyectos habría dos aspectos que son necesarios abordar, en primer lugar, esta función se ha dejado principalmente en cabeza de los municipios y las comunidades organizados, cuando estos no tienen la capacidad institucional ni financiera para la estructuración, teniendo en cuenta también que, estos son municipios de sexta categoría. En segundo lugar, en el afán de encontrar fuentes de financiación, la estructuración de proyectos se está haciendo en función de la fuente, es decir, la priorización de proyectos respondería en mayor medida a esto, y no a la priorización que se debería de darse por parte de las comunidades.

Por lo tanto, no hay capacidad institucional de los municipios del Choco, teniendo en cuenta que el 96% de las iniciativas son de carácter municipal, y todos los municipios son de sexta categoría, es decir, no tienen capacidad instalada. Frente a esta problemática la Procuraduría dice que *“las iniciativas de los PATR en términos administrativos sobrepasan las capacidades presupuestales, institucionales y técnicas de los municipios del Choco”*. (PGN, 2020)

Por otra parte, las organizaciones étnicas han manifestado su inconformidad frente a la convocatorias abiertas que se llevan por parte de la ART para la estructuración de proyectos. Principalmente se refieren a la incapacidad de “competir” en las convocatorias. En la Audiencia de seguimiento realizada por la procuraduría, Francisco Valero manifiesta la dificultades para aplicar por parte de los consejos comunitarios, ya que estos no posean “musclo económico”, por otra parte, alude a la desarticulación entre consejos y Alcaldías. (Canal PGN, 2020, 2h 36m 10s)

### **3.2.4. Hoja de Ruta Única**

Desde el Plan Nacional de Desarrollo, se expresa que mediante la Hoja de Ruta se planea articular los PATR con los diferentes instrumentos de planeación, entre ellos el PMI, PNRRI, PISDA, Planes de Reparación Colectiva-PICR, y Planes de vida y etnodesarrollo. Con el fin de determinar un cronograma anualizado de ejecución por cada subregión, identificando los

proyectos, responsables, recursos de las entidades competentes a nivel Nacional y local. (Ley 1955, 2019) Sin embargo, aún no existe claridad de como estos instrumentos se llevarán a cabo, dado las falencias encontradas en todo el proceso de implementación en el Acuerdo de Paz, incluyendo los pocos avances en los planes mencionados (Por ejemplo, solo se han adoptado 5 PNRRI de los 16 previstos).

La hoja de ruta solo se ha formulado para dos subregiones PDET de las 16. En el Choco, se ha comenzado con la fase de alistamiento y diagnóstico, sin embargo, aún no es clara la estrategia para asegurar la participación de las comunidades rurales. Según la Procuraduría la participación en este instrumento es clave:

*“de no avanzarse con procesos de participación pertinente y con una articulación real centrada en la implementación, se corre el riesgo de que el resto del año 2020 se dedique al diseño de un instrumento más sin que en la práctica se corrijan las limitaciones que ha tenido la ejecución del Acuerdo de Paz y el PDET en la subregión”* (PGN, 2020)

Sin Embargo, según CEPDIPO, se ha planteado la necesidad de no articulación de estos instrumentos si no, en cambio “fusionar”, en la hoja de ruta todos los planes, incluyendo el PMI, en aquellos municipios donde estas intervenciones coinciden. Esta “integración” que sería encargada a la CPEC. (Naranjo, Machuca, Valencia, 2020). Esto podría traer aún más deficiencias al proceso en general, ya que terminaría de yuxtaponer todas figuras, como ya tácitamente se ha venido haciendo.

También preocupa el hecho de que en la Ley 1955 del 2019, en el artículo 281, determina la articulación de los instrumentos derivados de AF con los Planes de las Zonas Estratégicas de Intervención PEII, o los Planes de “zonas futuro”, en las zonas PDET donde coincidan, priorizando así los concerniente con esta figuras, y por lo tanto la tergiversación del PDET.

### **3.3.Desfinanciación del PDET y superposición de instrumentos (OCAD Paz, Obras por Impuestos, Obras PDET).**

Pese a que el PDET es el Subpunto del Acuerdo al que más recursos se previó, hay dos aspectos que demuestran una desfinanciación y simulación financiera del programa en general. Por una parte, existe una subordinación financiera del PDET, ya que su principal fuente de financiación provienen del Sistema General de Participaciones-SGP y estos no representan recursos adicionales dispuestos por el gobierno, además de ser recursos con destinación específica, por otro lado, hay una superposición de figuras a las se aplica para financiar proyectos de los diferentes Pactos de Transformación Rural PATR y PMTR, y los cuales se han tomado como uno de los ejes para mostrar resultados por parte de la ART y CPEC, sin embargo, estos no necesariamente implicarían una implementación del PDET.

En primera instancia, el Conpes 3932 del 2018, mediante el cual se viabiliza el PMI, prevé que es 36,8% de los recursos para costear el Acuerdo de paz, provienen del SGP, con \$47,7 billones de pesos, seguidos del PGN con el 36%. (Ver Anexo No. 5 ) (Conpes 3932, 2018). Sin embargo, el SGP no constituye como tal una fuente de “Recursos frescos”, dado que a disposición constitucional estos deben garantizar inversiones con destinación específica en materia de educación, salud, agua potable, etc.. en los entes territorial, y, en este sentido, estos recursos llegarían a los municipios y departamento con o sin Acuerdo Final. Por lo tanto, no se genera un esfuerzo fiscal adicional por parte del Gobierno Nacional, y contabilizarlos como recursos destinados para la paz, constituye un simulación financiera. (Mora, 2020)

Según el mismo costeo del conpes 3932 y los cálculos por parte del CEPDIPO, la RRI demandara el 85,5% de los recursos destinados al AF, es decir \$110 billones, de estos el PDET se prevé con un monto de \$79,6 billones, es decir, con una participación del 72% de los recursos de la RRI, y del 61% de los recursos del costeo general de AF, los cuales equivalen a \$129 billones. Ahora bien, el total de los recursos del SGP deberán ser canalizados para la puesta en marcha de los PDET, es decir, de los \$79,6 billones costeados para este programa, el 61% son recursos provenientes del SGP (\$48,7 billones) , y el 39% serian “recursos frescos”. En la misma línea, esto significaría que el 44% de los recursos para la RRI proviene del SGR (Ver Anexo No. 6). Y, por esto el ejercicio supondría una doble contabilidad (Mora, 2020) Por otro parte, estos cálculos oscilarían de una subregión a otra, para el caso del Choco, la inversión del PDET-PATR es de \$3,87 billones, de estos el 53,7% provienen del SGR, equivalentes a \$42,08 billones de pesos. (Mora, 2020)

Esta situación tendría varias implicaciones, por una parte, supone un detrimento de la autonomía por lo municipios, dado que por ser de destinación específica no habría margen de maniobra para la implementación de proyectos PDET; por otro lado, significa también un mayor esfuerzo fiscal a los municipios con baja capacidad fiscal y administrativa, y en consecuencia, hay menos probabilidad y garantías de implementación del PDET, puesto que estos recursos llegarían en ente, con o sin PDET; por otro parte, que sean de inversión específica, suma a la idea de que los municipios ejecuten recursos para suplir derechos constitucionales bajo la cara de construcción de paz, y por lo tanto se desdibuje el PDET también en términos financieros; finalmente, también supone limitaciones en la inversión de ejercicios participativos, y por lo tanto al enfoque territorial y étnico, puesto que los recursos para financiar estos espacios deben provenir también de estas fuentes.

Por otra parte, Mora, se refiere también a varias inconsistencias de la información reportada por el gobierno, una de ellas es que reporta información de recursos PDET dirigidos a financiar otros puntos del acuerdo, y dado que por disposición del PMI, los recursos del SGR deben canalizarse en su totalidad a financiar el PDET- PATR, y por lo tanto, no es claro el ejercicio contable (Mora, 2020) *“Resulta cuestionable que, si se tiene en cuenta que técnicamente los recursos del SGP se*

*deben dirigir al financiamiento de los PDET, el Ministerio de Hacienda haya reportado recursos del SGP canalizados al financiamiento de los puntos 2, 4 y 5 del Acuerdo ¿Se le restaron estos recursos a los PDET?, ¿Se tramitaron como propósito general?*” (Mora, 2020). Esta situación deja entrever también el hecho de que por medio del PDET, exactamente de los PMTR y PATR se hayan consignado iniciativas que desarrollan otros puntos del acuerdo, (Como se dijo en el segundo capítulo) y que lo tanto, mediante el PDET se esté implementando el AF de forma parcial y desarticulada.

En segunda medida, también se evidencia una simulación en la implementación del PDET, ya que por medio de las figuras como “Obras PDET”, “Obras de pago por impuestos” “OCAD Paz”, la entidad coordinadora ART, y la CPEC han reportado los avances en materia de ejecución de proyectos, sin embargo, estas figuras no implicarían necesariamente la implementación de los PDET, ya que fueron concebidas como fuentes de recursos adicionales, y por tanto, desarrollarían aspectos no trascendentes ni de alta envergadura a lo que se proponía inicialmente como PDET para el desarrollo rural.

En este sentido, la primera figura “Obras PDET”, la cual anteriormente se llamaba “Obras PIC” (de Pequeña infraestructura Comunitaria), y que incluye el Plan 50/51, para el mejoramiento de vías terciarias, fue pensada en función de solventar necesidades menores en los municipios a corto plazo y a baja escala, en materia vial, de servicios públicos y proyectos sociales. (ART, sf) Para la subregión del Choco, se han ejecutado 45 proyectos mediante esta. Sin embargo, se ha percibido por parte de las comunidades poca claridad en los criterios de selección y priorizaciones de proyectos, y ejecución desordenado de los mismos. (PGN, 2020), por otro parte, aunque la figura ayuda al avance en proyectos, no constituye una materialización del PDET a largo plazo, y no es claro determinar cuál es el alcance y objetivos de las obras para la consecución en los objetivos del PDET.

La segunda figura, “OCAD paz”, fue creado mediante el Acto legislativo 4 del 2017, y está destinado a financiar proyectos relacionados la implementación del acuerdo de paz. (ART, sf). Para la subregión del Choco, se han aprobado 8 proyectos, en 7 municipios, por un valor de \$60 mil millones. (PGN. 2020) Sin embargo, la entidad no identifica la iniciativa asociada en 2 de ellos, por lo tanto, no todos los proyectos le apuntan a iniciativas de los PMTR- PATR, y, en su mayoría se puede evidenciar que van dirigidos a infraestructura vial, y acueducto-alcantarillado, en este sentido, no es clara como estos proyectos están relacionados con los objetivos del PDET.

La tercera figura, “Obras por impuestos” se diseñó con el fin de dar la posibilidad de que las empresas pagaran hasta el 50% del impuesto de renta, a través de la ejecución directa de proyectos en las Zonas más afectadas por el conflicto armado-ZOMAC en materia de infraestructura y dotación para el suministro de servicios (Decreto 1915, 2017) Por lo tanto, en las zonas donde coincidan con municipios PDET, esta figura se ha implementado para financiar iniciativas. En la

subregión del Choco, se ha vinculado 1 proyecto (el cual actualmente está suspendido) para dotación mobiliaria escolar. (PGN, 2020). Frente a este mecanismo llama la atención, que no se cuenta con un mecanismo claro en el cual se articulen este tipo de inversiones con los objetivos PDET, ya que es la empresa la que decide como se llevara a cabo la intervención y el lugar. (CEPDIPO, 2020)

En la entrevista proporcionada por Omar Millan, también se hizo hincapié en la desfinanciación general y la baja capacidad financiera y administrativa de los municipios para poder ejecutar proyectos del PMTR. *“Las iniciativas deben de desarrollarse con el mismo dinero que llega por SGP y por transferencia. Entonces claro, los Municipios podían recurrir a el OCAD paz, o mecanismo de Obras por Impuestos, cooperación internacional etc. Pero como este gobierno ha manejado el acuerdo, es que no ha habido un rubro grueso o fuerte exclusivo para temas de paz”*. (Millan,O,comunicación personal, 24 de abril de 2021)

A modo de conclusión, preocupa la desfinanciación y simulación financiera que se está llevando para la implementación del PDET, ya que no es notorio un rubro específico y disposiciones contables para dar cabida al Acuerdo de Paz, y, por lo tanto, también preocupa el hecho de que dado la forma en que fueron pensadas las figuras financieras, no necesariamente van encaminadas a objetivos claros en el contexto de implementación del PDET, dado que no buscan una ejecución organizada de proyectos, sino que responde más a criterios enmarcados en posibilidades de estructuración, capacidad para la presentación de convocatorias, disposición de empresas privadas, etc.

### **3.4. Conclusiones**

- Sigue perdurando una visión económica productivista y desarrollista del Choco, que implican una política más hacia la militarización por encima una de una visión de ordenamiento social, y desarrollo rural mediante economías propias. El PDET se encuentra supeditado a esta visión, y responde a propósitos gubernamentales.
- Aunque el PDET sea el subpunto que mayor avance presenta, lo cierto es que los avances que se suscriben, cada vez se alejan más de lo propuesto desde el Acuerdo Final. El programa se está implementando de una forma desarticulada y parcial, y no se está encaminando a objetivos claros que persigan una transformación estructural de la ruralidad
- Hay una desfinanciación y simulación financiera del programa en general, lo que significa que, los municipios y las organizaciones sociales con rezago histórico, en materia social, administrativa y financiera deban implementar los PDET sin capacidad para hacerlo.



### **3.5. Implicaciones para la subregión del Choco**

- Que la implementación, ejecución, seguimiento y evaluación del PDET se esté llevando a cabo sin las comunidades rurales, y de una manera centralista, con la persistiendo la toma de decisión de arriba hacia abajo, implica una pérdida de legitimidad del Acuerdo de Paz en general, y del accionar Estatal.
- La política de Paz con legalidad, con una lógica fuertemente militar, aunado a una visión gubernamental de fomento de economías extractivistas puede coadyuvar a reproducir otros ciclos de violencia en el Choco, y un mayor probabilidades de que se reproduzcan conflictos socioambientales.
- Que el Acuerdo de Paz se esté llevando a cabo sin los enfoques territorial étnico, reparador. Y bajo una noción sin integralidad, despoja al tratado de entender la complejidad del conflicto armado, y por lo tanto, el accionar estatal en darle solución sería de poco alcance y simplista; que a largo plazo, podría significar en una mayor rezago en las brechas entre los urbano y lo rural.

#### 4. CONCLUSIONES GENERALES

- Se presenta una tergiversación y desdibujamiento de los cometidos del PDET, los cuales han pasado de ser instrumentos para la consecución del desarrollo rural y por ende encaminados a la transformación estructural del campo, a instrumentos supeditados a la reinterpretación del Acuerdo de paz por parte del gobierno, así, mediante estos se ha buscado: suplir garantías enmarcadas en derechos constitucionales, y la intervención para la erradicación forzosa de cultivos ilícitos y militarización de los territorios, bajo la figura de “zonas futuro”. Esto ha significado una simulación de construcción de paz, cuando en realidad va en contravía de esta.
- Ha habido un abordaje marginal del enfoque étnico y territorial, desde la etapa de construcción del programa. Principalmente evidenciable en: los obstáculos para la participación efectiva de las comunidades étnicas en la implementación y seguimiento del PDET; las limitaciones para el reconocimiento de las formas propias de producción, desarrollo y organización sobre y para el territorio; el detrimento de su autonomía, gobierno propio y de los principios y derechos ya adquiridos de esta población, antes de la firma del acuerdo, como es la consulta propia, y el derechos de la propiedad colectiva; y la marginalidad del enfoque reparador, que se relaciona directamente con este. Esta situación es preocupante para la Subregión del Choco, la cual es en su mayoría se constituye como territorio étnico y representa un retroceso para tales comunidades.
- Se ha despojado la noción de integralidad del Acuerdo de paz y el PDET, así las cosas, la no complementariedad de este instrumento con otros mecanismos dispuestos por el AF, ha sido a causa de una implementación parcial, mínima y desarticulada del AF y no consecuente con los objetivos que perseguía, incluso en algunos ocasiones el PDET ha suplido de manera deficitaria los fines de otros planes y mecanismos. Este panorama despoja también la noción de complejidad que se proponía para atender la conflictividad entorno al uso y tenencia de la tierra, y la conflictividad ambiental e interétnica en la Subregión, y por lo tanto la no posibilidad de una transformación estructural del campo.
- Persiste la perspectiva gubernamental de economía extractivista y, por lo tanto, militarización del territorio chocoano bajo el discurso de protección de activos estratégicos. Lo cual en todo caso coincide con la política de “paz con legalidad”, y la supeditación de la figura de “zonas futuro”. Esto aumenta la posibilidad de reproducir otros ciclos de violencia en el Choco, y de que se sigan los conflictos socioambientales.

## BIBLIOGRAFIA

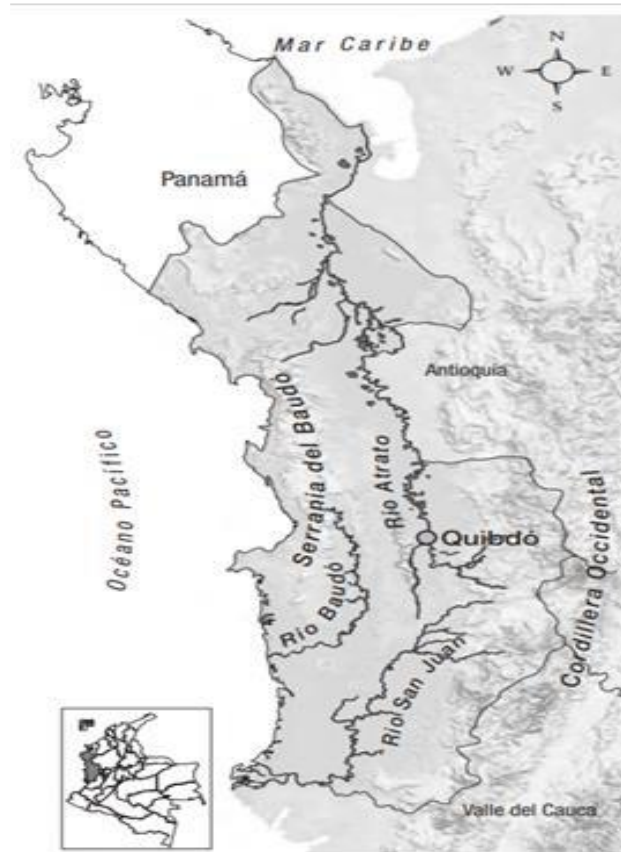
- Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, noviembre 2016.
- Agencia de Renovación Territorio-ART, 2020, Informe de seguimiento PATR, Tercer Trimestre, Avances Implementación PDET.
- Agencia de Renovación Territorio-ART. [Canal Renovación Territorio]. 2020, septiembre 15, [Archivo de video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=0IIBwXRfZU4&t=2870s>
- Bases PND, 2018, DNP, Gobierno de Colombia, Pacto por Colombia Pacto por la equidad.
- CEPDIPO, 2020, Una Perspectiva territorial de la implementación sin reconocimiento y garantías del Enfoque territorial, Documento de trabajo No 22.
- CEPDIPO, 2020, Siete proposiciones que demuestran porque los planes de Desarrollo con Enfoque Territorial- PDET del Gobierno no son los PDET concebidos en el Acuerdo de Paz, Documento de trabajo No 19.
- CPEC, Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, 2020, Primer informe de avances implementación capítulo étnico del Plan Marco de Implementación.
- CPEC- Consejería presidencial para la Estabilización y Consolidación, 2020, Informe Julio, Estabilización en los municipios PDET, Paz con Legalidad.
- Choco 7 días, 2021. 17 marzo, “Zona Futura” del Choco: Rio Sucio, Carmen del Darién y Bojayá. Recuperado de: <https://choco7dias.com/zona-futura-del-choco-riosucio-carmen-del-darién-y-bojaya/>
- CODHES- Consultoría para los Derechos Humanos y Desplazamiento, 2018, En Enfoque Reparador en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.
- CONPA-Consejo Nacional de Paz afrocolombiana, 2020, Balance de la Implementación del Acuerdo de Paz, Bogotá.
- Conpes 3932, Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas, Departamento Nacional de Planeación, 29 de Junio de 2018.
- CSIVI- Comisión de seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación, 2019, La implementación del Acuerdo de paz durante el gobierno de Iván Duque, Tendencia a la perfidia y simulación.
- Decreto Ley 893, Diario Oficial No. 50.247, Ministerio de agricultura y desarrollo rural, 28 de mayo de 2017.
- Decreto Ley 902, Diario Oficial No. 50.248, Presidencia de la Republica, 29 de mayo de 2017.
- Decreto 1915, Presidencia de la Republica, 22 de noviembre de 2017.
- Defensoría del Pueblo, 2020, Informe Defensorial: El posacuerdo en los territorios Étnicos

- Estrada, Moreno, Ordoñez, 2013, CLACSO, Procesos socio-territoriales Pacífico : itinerarios y tendencias, Bogotá, ILSA.
- FIP-Fundación de Ideas para la Paz, 2018, Junio, Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: Cambiar el rumbo para evitar el naufragio, Bogotá.
- FISCH-Foro Interétnico Solidaridad Choco, 2020, Cuarto Informe seguimiento al Acuerdo Humanitario Ya en Chocó, Quibdó.
- ICG, International Crisis Group, 2019, Brussels, Belgium, Tranquilizar el pacífico tormentoso: Violencia y gobernanza en la costa pacífica, Informe sobre America Latina No 76.
- Instituto Kroc, 2019, Tercer Informe, Estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia, 2 años de Implementación.
- Instituto Kroc, 2020, diciembre, Cuarto Informe, Tres años después de la firma del Acuerdo Final: hacia la transformación territorial, diciembre 2018 a noviembre 2019.
- Naranjo Aristizábal, Sandra, 2020, Julio, Centro de Pensamiento y Dialogo Político- CEPDIPO, El Enfoque Étnico: Radiografía de un propósito propuesto, Bogotá, Colección: Cuadernos de la implementación No 17.
- Naranjo, S. Machuca, D., 2019, Centro de Pensamiento y Dialogo Político- CEPDIPO, La implementación del Acuerdo de paz durante el gobierno de Ivan Duque, tendencia a la perfidia y simulación, Bogotá.
- Naranjo, S. Machuca D. Valencia, M. 2020, CEPDIPO, La reforma Rural Integral en deuda, Colección: Cuadernos de la implementación No 6.
- Ministerio del Interior, Resguardos, [Base de datos] Datos Abiertos, 2020. Recuperado de: <https://www.mininterior.gov.co/node/23569>
- Ministerio del Interior, Consejos Comunitarios, [Base de datos] Datos Abiertos, 2020. Recuperado de: <https://www.mininterior.gov.co/node/23569>
- Mora Cortes, Andrés Felipe, 2020, CEPDIPO, Documento de trabajo 18, El Financiamiento de los PDET: Simulación, impactos e inconsistencias.
- OPC- Observatorio de la Participación Ciudadana, 2020, Informe Numero 1.
- Procuraduría General de la Nación, 2020, Informe sobre el estado de avance en la Implementación del Acuerdo de Paz en la Subregión PDET Choco.
- Procuraduría General de la Nación . [Canal Procuraduria General]. 2020, Julio 4, [Archivo de video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=NoTX7IGx7QQ&t=9428s>
- Plan de Acción para la transformación Regional-PATR, ART, Plan de Acción para la transformación Regional, 2018, Subregión Choco.
- PEII- Plan Especial de Intervención Integral. Sf. Gobierno de Colombia. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Documents/200730-PEII-Pacifico-Narinense.pdf>
- STCIV, secretaria técnica del Componente Internacional de Verificación 2020, Séptimo Informe de Verificación de la Implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia.

- Verdad abierta, 2020, Enero, En Choco dudan de efectividad de programas de desarrollo con Enfoque Territorial. Recuperado de: <https://verdadabierta.com/en-choco-dudan-de-efectividad-de-programas-de-desarrollo-con-enfoque-territorial/>
- Vilorio, Joaquin, 2008, Colombia, Economías del Pacífico colombiano, Colección de Economía Regional, Banco de la República. Recuperado de: [https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/lbr\\_econo\\_pacifico\\_col.pdf](https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/lbr_econo_pacifico_col.pdf)
- Valencia. German, 2020, Julio, PARES, Territorios PDET-PNIS en tensión con las Zonas Futuro. Recuperado de: . <https://pares.com.co/2020/07/21/territorios-pdet-pnis-en-tension-con-las-zonas-futuro/>
- STCIV, secretaria técnica del Componente Internacional de Verificación, 2019, Documentos de Balance de los primeros 30 meses de la implementación del Acuerdo Final Colombia, CEPEC.
- STCIV, secretaria técnica del Componente Internacional de Verificación, 2020, Séptimo Informe de Verificación de la implementación del Acuerdo Final Colombia, CEPEC.
- STCIV, secretaria técnica del Componente Internacional de Verificación, 2020, Primer Informe de Verificación de la implementación del Enfoque étnico en el Acuerdo Final en Colombia, CEPEC.
- Uribe Larrota, Luisa Fernanda, 2018 El Territorio es la vida misma: territorialidades y construcción del paz en el Departamento del Chocó, Universidad del Rosario.

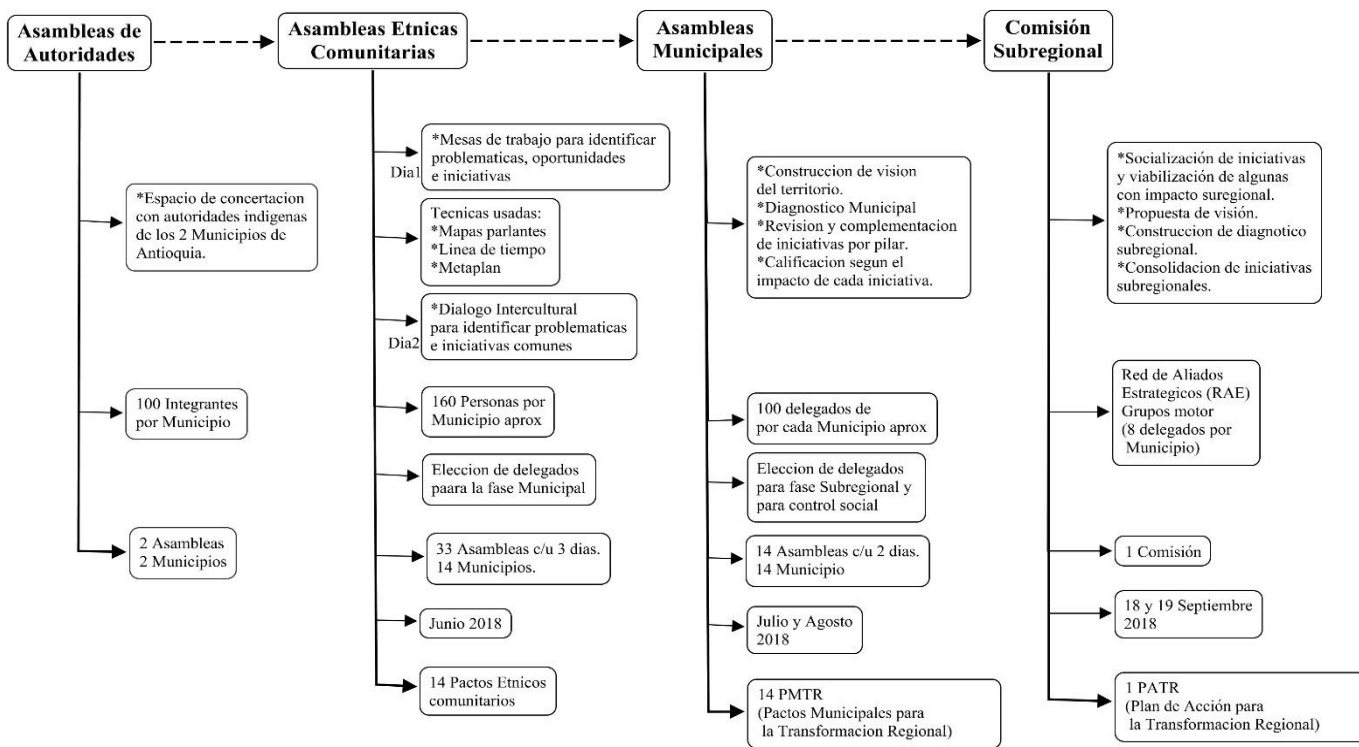
## ANEXOS

### Anexo No 1 Mapa Geografía física del Chocó



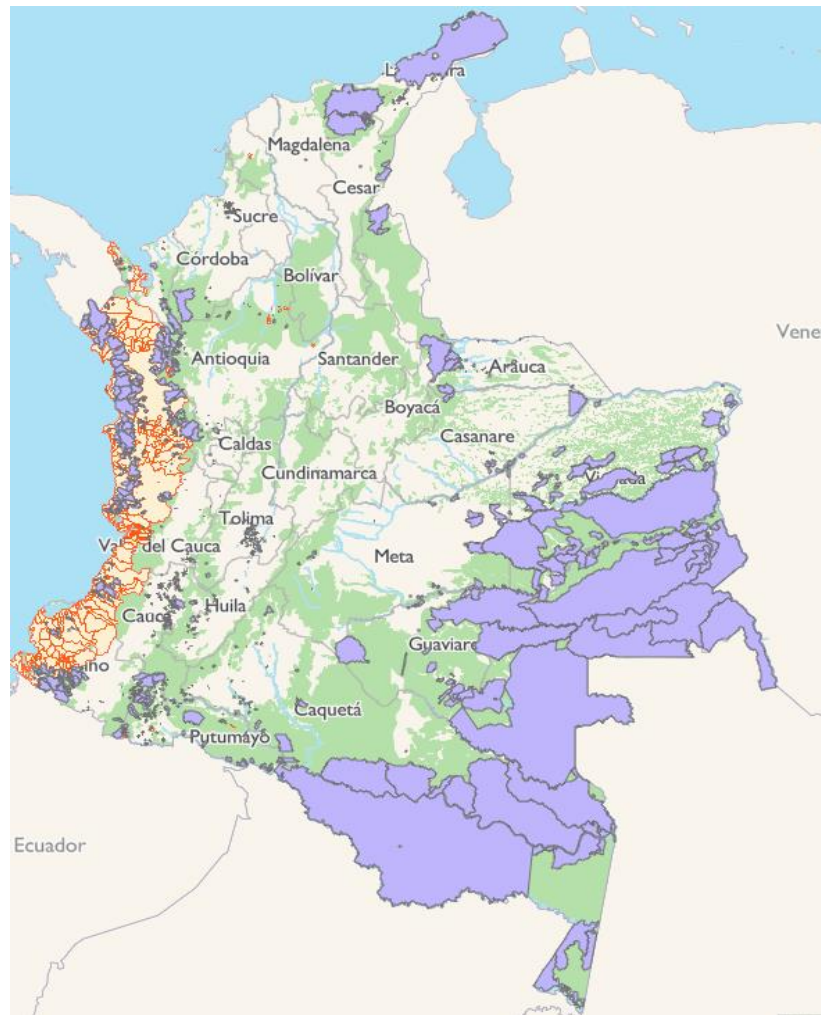
Fuente: IGAC. Recuperado de: <https://bit.ly/3bJjQIM>

## Anexo No. 2. Gráfico Ruta Étnica Participativa del PDETE Choco



Elaboración Propia. Fuente: ART, 2018 y PATR, 2018

### Anexo No 3. Territorios de comunidades negras y Resguardos Indígenas



Fuente: IGAC, 2020. Recuperado de: <https://bit.ly/3iPLpaq>



**Anexo No. 4** Iniciativas Incorporadas en los PDT en la Subregión del Choco.

MUNICIPIOS/ PILAR	Total Iniciativas Municipales	Total Iniciativas incorporadas en los PDT
Reactivación económica y Producción agropecuaria	397	154
Infraestructura y adecuación de tierras	351	135
Reconciliación, convivencia y Construcción de Paz	313	42
Educación Rural y primera infancia	304	153
Salud rural	221	108
Ordenamiento Social de la propiedad Rural y uso del suelo	148	27
Vivienda Rural, Agua potable y Saneamiento Básico Rural	147	91
Garantía progresiva del Derecho a la Alimentación	83	44
	1964	754

Elaboración Propia. **Fuente:** Escuela Superior de Administración Pública, 2020

**Anexo No 5.** Montos indicativos por Fuente de Financiación Según Conpes 3932 del 2018

**Fuente:** Mora, 2020.

Fuente de Financiación	Monto Billones	Participación (%)	Total (% del PIB)	Promedio Anual Billones	Promedio Anual (% del PIB)
1. Sistema General de Participaciones	47,7	36,8%	5,2%	\$3,2	0,35%
2. Presupuesto General de la Nación	46,7	36,0%	5,0%	\$3,1	0,33%
3. Sistema General de Regalías	18,1	14,0%	2,0%	\$1,2	0,13%
4. Cooperación Internacional	11,6	9,0%	1,3%	\$0,8	0,09%
5. Recursos Propios de Entidades Territoriales	4,3	3,3%	0,5%	\$0,3	0,03%
6. Sector Privado	1,2	0,9%	0,1%	\$0,1	0,01%
Totales (Billones de Pesos de 2016)	\$129,6	100%	14,0%	\$8,64	0,94%

**Anexo No 6.**Costo Total de PDET. Billones de pesos.

<b>PILAR</b>	<b>PDET</b>
Ordenamiento Social de la propiedad Rural y uso del suelo	\$ 1,4
Infraestructura y adecuación de tierras	\$ 12,9
Salud rural	\$ 3,8
Educación Rural y primera infancia	\$ 7,8
Vivienda Rural, Agua potable y Saneamiento Basico Rural	\$ 3,4
Produccion agropecuaria y Economia solidaria	\$ 0,6
Derecho a la Alimentación	\$ 0,6
Planes de Accion para la Transformacion Reginal	\$ 0,4
<b>Total sin SGP</b>	<b>\$ 30,9</b>
SGP salud	\$ 12,6
SGP educación	\$ 32,4
SGP agua potable y saneamiento basico	\$ 1,7
<b>Total con SGP y contingencias</b>	<b>\$ 79,6</b>

**Fuente:** Conpes 3932, 2018.