

La (in)seguridad y los PDET

Septiembre de 2021

Autor: Kyle Johnson, cofundador y director académico de Conflict Responses

Desde la llegada de los miembros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) a las entonces llamadas Zonas Veredales de Transición y Normalización (ZVTN) entre diciembre 2016 y enero 2017, se ha presentado un deterioro en varios indicadores de seguridad territorial¹. En las zonas del país históricamente afectadas por el conflicto armado, como los 170 municipios de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), diferentes grupos armados han venido disputando el control del territorio, lo cual ha llevado a desplazamientos forzados, homicidios, confinamientos, amenazas y otras afectaciones humanitarias.

Históricamente la (in)seguridad ha minado —pero no imposibilitado— la capacidad del Estado, en su mayoría su “lado civil”, de regular la vida social y la economía, de garantizar los derechos de sus ciudadanos y de proveer protección, entre otras tareas fundamentales, en varias partes del país. Esto no ha cambiado en la actualidad.

Lo anterior afecta la implementación del Acuerdo en dos sentidos principales. En primer lugar, la construcción de paz en Colombia es, en efecto, la construcción de Estado. El consenso de que la presencia débil, incompleta y diferencial del Estado es una condición necesaria para que haya existido el conflicto armado subyace el Acuerdo claramente. La inseguridad dificulta esa construcción de Estado. En segundo lugar, dado que la gran mayoría de obligaciones derivadas de lo pactado son de responsabilidad del Estado, cualquier impedimento a su capacidad de cumplirlas claramente obstaculiza la implementación.

Los PDETs son el corazón de esa construcción de Estado y desarrollo económico. Poder superar las condiciones que han propiciado el conflicto armado en esas zonas fortalecerá la economía del país general al conectarlas con toda Colombia, generará las condiciones para inversión económica legal y estable, ayudará al país a superar su imagen de un lugar productor de drogas y lleno de violencia, y tomará pasos importantes para cerrar las brechas de desigualdad política y económica que impiden que tanto la democracia colombiana como su economía mejoren sustancialmente. Por lo tanto, sus iniciativas no son simplemente una lista de “tareas” sino un conjunto integral de medidas que apuntan al desarrollo, construcción del Estado y una vida digna para las poblaciones rurales.

1. “LOGROS DE LA POLÍTICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD”, Ministerio de Defensa, enero del 2021, https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios_sectoriales/info_estadistica/Logros_Sector_Defensa.pdf. Otros indicadores, como el del asesinato de líderes sociales, empezaron a empeorar después del inicio del cese al fuego de las FARC en julio de 2015. Véase Prem, Mounu; Rivera, Andrés; Romero, Dario; y Vargas, Juan F. (2018). “Killing Social Leaders for Territorial Control: The Unintended Consequences of Peace”. *SSRN Electronic Journal*. 10.2139/ssrn.3203065.

Adicionalmente, el enfoque territorial del Acuerdo y de los PDET significa la participación directa de las comunidades, organizaciones de sociedad civil y líderes sociales directamente afectados por la violencia. Esta participación es fundamental para que el Estado logre aumentar su legitimidad en los lugares que han sufrido violencia pues la construcción de paz no solamente significa mayor “cantidad” de Estado, sino mayor “calidad” también. En este sentido, el proceso de implementar los PDET es igual de importante que el resultado del cumplimiento de las iniciativas en sí. La inseguridad y las amenazas contra la población civil y sus organizaciones y líderes desincentiva esa participación. De hecho, varios líderes han sido asesinados presuntamente por su rol en promover la implementación del Acuerdo de Paz².

Sin embargo, esta relación es bidireccional: la implementación del Acuerdo puede mejorar la seguridad también. Es más, en parte es una de sus metas principales —quizá la primordial— dado que en su totalidad busca garantizar la no repetición del conflicto armado y la violencia. Los PDET juegan un papel central en alcanzar este logro. Representan un proceso de construcción de Estado, paz y economía para superar las condiciones que han alimentado el conflicto armado por décadas, como la informalidad en la tierra, la justicia estatal débil y las economías ilegales, entre otras. Los actores armados ilegales han aprovechado —y siguen aprovechando— estas condiciones para controlar el territorio y cosechar los beneficios económicos, políticos y de poder que esto conlleva³.

El gobierno de Duque realmente ya ha reconocido que existe una relación directa entre la seguridad a nivel local y el avance del Acuerdo de Paz a través de su política de las “Zonas Futuro”, la cual tiene como objetivo generar las condiciones de seguridad necesarias para agilizar la implementación de los PDET. Es en su implementación donde falla esta política.

Este documento analizará la relación entre seguridad y los PDET, basándose en tres casos regionales: Montes de María, Catatumbo y Meta, más que todo el municipio de Uribe. Profundizará en el tema a partir de tres preguntas:

1. A pesar de la situación de seguridad, ¿qué cosas del PDET pueden prosperar?
2. ¿Qué aspectos de la seguridad se podrían mejorar en el corto plazo para contribuir a que los PDET avancen de manera efectiva en los territorios?
3. ¿En qué aspectos la implementación de los PDET puede ayudar a mejorar las condiciones de seguridad en los territorios, por ejemplo, reduciendo los incentivos de los excombatientes para irse a las disidencias o de que las economías ilegales sean adoptadas por parte de la población como medio de vida?

Los análisis regionales están basados en una serie de entrevistas y discusiones con los miembros del Fondo Territorial de Capital Humano de IFIT, y otros líderes y expertos que participaron en estas reuniones. Al mismo tiempo, se hizo una revisión de diferentes fuentes secundarias, para apoyar el entendimiento de la situación de seguridad en las tres regiones, sus PDET (y sus Planes de Acción para la Transformación Territorial - PATR) y los proyectos relacionados con la implementación de éstos.

2 Recientemente, varias organizaciones denunciaron que 75 líderes vinculados con el programa de sustitución de coca fueron asesinados entre 2016 y 2020. “Entre 2016 y 2020, 75 líderes de sustitución de coca fueron asesinados”, *El Espectador*, 26 de marzo del 2021, <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/entre-2016-y-2020-75-lideres-de-sustitucion-de-coca-fueron-asesinados/>.

3 La idea de que para que exista un conflicto armado se necesitan tanto las condiciones estructurales como las personas que saben aprovecharlas para movilizar y crear un grupo armado viene de I. William Zartman (2005), “Need, Creed, and Greed in Intrastate Conflict” in Cynthia J. Aronson and I. William Zartman (Eds.) *Rethinking the Economics of War: The Intersection of Need, Creed, and Greed*, Woodrow Wilson Press: Washington D.C.

1) A pesar de la situación de seguridad, ¿qué cosas del PDET pueden prosperar?

La situación de inseguridad ha minado la capacidad de diferentes entidades implementadoras de hacer presencia en las regiones PDET; ha afectado la participación de líderes y lideresas comunitarias en la implementación del Acuerdo; y ha generado desincentivos para la inversión en el campo que es tan necesaria para la reactivación económica. En general, en diferentes zonas del país sigue la competencia entre actores armados ilegales y el Estado sobre quién controla el territorio y qué “políticas” y sistemas de gobierno se imponen ahí.

No obstante, lo anterior no significa que implementar los compromisos del Acuerdo de Paz sea imposible. Es más, para contestar esta pregunta, vale la pena profundizar en lo que sí se ha implementado de los PDET hasta ahora en las tres regiones de estudio. Para entender esto, se partirá de uno de los elementos principales que ya se ha venido ejecutando: las Obras PDET. Su ejecución indica que sí se pueden implementar muchos elementos relacionados con los PDET siempre y cuando se trabaje directamente con las comunidades y sus formas de organización.

1a. Obras PDET en las tres regiones: un guía a partir de lo logrado

Las Obras PDET son pequeñas obras que se han implementado en las zonas PDET para mejorar la infraestructura y fortalecer las organizaciones locales trabajando directamente con las comunidades. El gobierno ha entregado 1.041 de ellas desde agosto del 2018, mientras que otras 59 están en ejecución y 907 están por iniciarse. En las tres regiones estudiadas, se han entregado *completadas* la siguiente cantidad y tipo de obras PDET:

Región PDET	Infraestructura vial	Infraestructura social y comunitaria	Infraestructura de servicios públicos	Total
Macarena y Guaviare	93	89	13	195
Inversión Macarena y Guaviare (COP)	\$12.834.710.471	\$13.585.002.254	\$1.129.339.824	\$27.549.052.549
Catatumbo	45	39	1	90*
Inversión Catatumbo (COP)	\$4.242.527.658	\$4.875.655.857	\$278.281.632	\$9.396.465.147
Montes de María	0	0	0	0

Fuente: Alta Consejería para la Estabilización y la Consolidación, fecha de corte: marzo de 2021.

*Se han entregado cinco obras en Catatumbo que no están dentro de estas tres categorías

Se ha logrado implementar estas obras en Catatumbo, Meta y Guaviare a pesar de la situación de seguridad allá. Esto, según las entrevistas, ha sido gracias a tres componentes centrales del modelo de implementación de éstas. En primer lugar, el trabajo directo con la comunidad, a menudo a través de las Juntas de Acción Comunal (JAC). En muchos casos, es la misma JAC que ejecuta la obra y maneja los recursos, una exigencia de las comunidades en varias partes de Colombia desde hace varios años⁴. En segundo lugar, ese trabajo directo tiene que ir más allá de la obra en sí, y debe incluir otros temas que den beneficios a la JAC, a la comunidad en general o a ambas. Finalmente, en parte, estas obras han sido posibles porque son de infraestructura; no está del todo claro si los primeros dos

4. Y que, en muchos casos, los grupos armados también repetían.

factores posibilitan implementar iniciativas de los pilares de los PDET no vinculados con infraestructura, como el ordenamiento social de la propiedad rural o el de reconciliación, convivencia y construcción de paz.

En Catatumbo, el conflicto entre el ELN y el EPL, y entre el ELN y los Rastrojos ha generado desplazamientos masivos, confinamientos, asesinatos selectivos y masacres; estas dos últimas afectaciones siguen ocurriendo con frecuencia hoy en día⁵. Al mismo tiempo, el control de las comunidades en varias zonas es casi completo⁶. También opera en la zona una disidencia del Frente 33 de las FARC, especialmente en Tibú y Convención. El Comando Danilo García de la Segunda Marquetalia opera en algunas partes de Catatumbo, pero se considera bastante débil⁷.

A pesar de lo anterior, en Puerto Catatumbo, una vereda de Filo Gringo, corregimiento del municipio de El Tarra, que ha sido uno de los más afectados por los conflictos en la zona y cuentan con presencia de diferentes grupos armados, se pudo avanzar con dos obras PDET. Esto fue gracias a un trabajo directo con la comunidad a través de la JAC. La obra también incluía un aspecto de asesoría y fortalecimiento de la JAC en sus reglas internas, manejo de recursos y lo administrativo, entre otros. Otro de los asuntos fundamentales para el trabajo fue el apoyo en la resolución de conflictos intracomunitarios. Esto indica que es posible implementar temas relacionados con el pilar de reconciliación siempre que estén vinculados a otros aspectos de los PDET. Esto, a su vez, rescata la complementariedad entre los pilares PDET y la necesidad de su ejecución integral.

Un caso similar ocurrió en el municipio de Tibú —en las veredas Versalles y La Angalia— donde las condiciones de seguridad son bastante complejas, en donde en todo caso las obras PDET se lograron llevar a cabo gracias al trabajo directo entre la Iglesia y la JAC. Esta acompañó a todo el proceso a la mano con la JAC para que las obras se pudieran realizar y el seguimiento financiero y técnico también. Ese acompañamiento fue fundamental dada la debilidad de las JAC de las dos veredas y gracias a ello se lograron las obras PDET⁸.

En otra zona del país, en Uribe, Meta, y algunos municipios alrededor, la situación de seguridad es compleja. No obstante, los avances en las obras PDET también se explican por los mismos factores que en Catatumbo. A la fecha, numerosas obras PDET han podido avanzar en su construcción, al igual que varios proyectos de los PDET. En su gran mayoría, éstos han sido proyectos de infraestructura vial y comunitaria y, según entrevistas con miembros del Fondo Territorial de Capital Humano de IFIT, se han logrado gracias al trabajo directo con las JAC, que son la autoridad principal en las veredas.

Lo mismo ha ocurrido con algunos proyectos directamente vinculados al PDET de la región, como uno para 400 fincas caucheras entre Vistahermosa, Uribe y Mesetas que está apenas iniciando, en parte, gracias al relacionamiento directo con las comunidades y familias. Este avance se ha dado a pesar de que en Uribe, Mesetas, La Macarena e incluso en San Vicente del Caguán, en Caquetá, opera una disidencia de las FARC vinculada al extinto Frente 40⁹. Una de las primeras acciones de esta disidencia fue intimidar al equipo de Acción Popular Noruega

5. Entrevistas con miembros del Fondo Territorial de Capital Humano Fondo Territorial de Capital Humano de IFIT de Catatumbo, 18 del febrero del 2021. Human Rights Watch, “La guerra en el Catatumbo: Abusos de grupos armados contra civiles colombianos y venezolanos en el noreste de Colombia”, 8 de agosto del 2019, <https://www.hrw.org/es/report/2019/08/08/la-guerra-en-el-catatumbo/abusos-de-grupos-armados-contra-civiles-colombianos-y->

6. Ibid.

7. Ibid; Entrevistas con una organización internacional en la región, agosto del 2020.

8. Entrevistas con miembros del Fondo Territorial de Capital Humano de IFIT de Catatumbo, 18 del febrero del 2021.

9. Ahora las disidencias del frente 40, 7 y 62 se unieron en el Frente Jorge Briceño. Sin embargo, cada uno sigue con cierto nivel de autonomía y por ende el análisis se enfocará más que todo en el Frente 40 como grupo armado propio.

(APN) y quemar su camioneta en Mesetas, donde se llevaba a cabo un piloto de desminado humanitario. También han amenazado a diferentes entidades de cooperación internacional y gubernamentales para evitar que implementen proyectos o políticas en la región.

Ahora bien, cabe señalar que el grupo motor – los grupos de delegados elegidos por las comunidades durante la fase de planeación participativa para luego seguir participando en la implementación de los PDETs - en Uribe y los de otros municipios de alrededor no han estado activos desde el asesinato de Juan de Jesús Monroy, alias Albeiro Suárez, en octubre del 2020¹⁰. Monroy era un excombatiente de las FARC que participó activamente en los distintos procesos de construcción de paz en la región. Este hecho evidencia los vínculos directos entre seguridad y PDET. Concretamente, los grupos motores se convirtieron en muchas regiones PDET en un mecanismo de participación ciudadana fundamental que además permitiría coordinar las relaciones entre las entidades implementadoras y las comunidades.

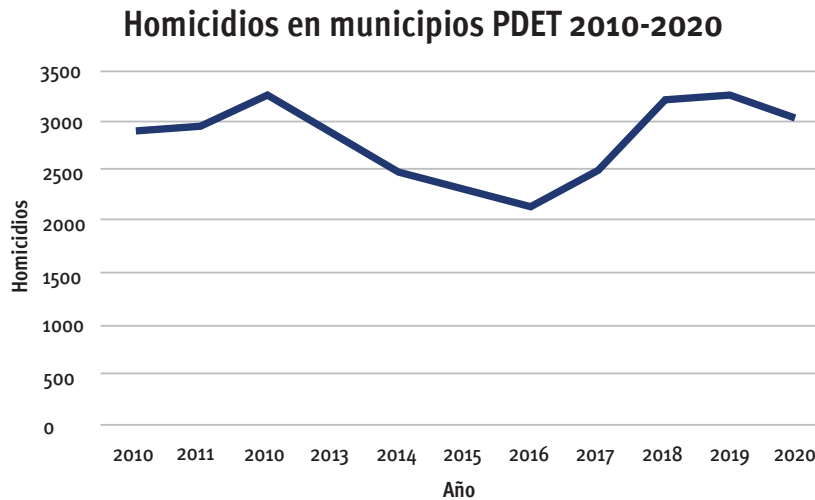
Por otra parte, en los Montes de María, no se ha entregado ninguna obra PDET terminada, aunque se ha avanzado con algunas, igual que proyectos del OCAD Paz y Obras por Impuestos. Estos retrasos, sin embargo, no estarían vinculados con los problemas de inseguridad en la región, sino con problemas con la contratación de socios locales.

Teniendo en cuenta que la participación de las comunidades ha demostrado ser clave para la ejecución de los PDET en regiones con una compleja situación de seguridad, resulta esencial reactivar y/o fortalecer los grupos motores, las JAC y otras formas de asociatividad local. Esto sería el caso de Uribe y en Montes de María, pero en Catatumbo no está tan claro. La gente se habría distanciado un poco de la “fórmula” que eran los grupos motores a pesar de su participación en la socialización y aprobación de la hoja de ruta en Cúcuta y Tibú. Reactivarlo puede ser importante, pero habría que complementarlo con otras formas de participación y otros actores, como las JAC.

2) ¿Qué aspectos de la seguridad se podrían mejorar en el corto plazo para contribuir a que los PDET avancen de manera efectiva en los territorios?

La situación de seguridad territorial en Colombia ha estado empeorando desde 2017 según varios indicadores: masacres, víctimas de masacres, asesinato de líderes sociales, confinamiento de comunidades, víctimas de minas antipersonales. Al mismo tiempo, los homicidios en los municipios PDET han aumentado, aunque experimentaron un leve descenso en 2020, lo cual puede estar relacionado con la pandemia del Covid-19 y las medidas de confinamiento (ver).

10. Entrevista con miembros del Fondo Territorial de Capital Humano de IFIT de Meta, marzo del 2021.

Gráfico 1: Homicidios en los municipios PDET 2010-2020

Fuente: Datos de la Policía Nacional

En la actualidad, para el gobierno nacional, la política antinarcóticos es al mismo tiempo una política de seguridad¹¹. Lo cierto es que no existe en este momento una política de seguridad territorial, y las actuaciones de la Fuerza Pública —como el ataque a blancos de alto perfil y/o el ofrecimiento de recompensas— tienen poco efecto duradero en las dinámicas territoriales. Estas acciones parecieran además basarse en un diagnóstico de la violencia actual más propio de comienzos de la década del 2000, cuando la situación ha cambiado drásticamente. Los actores armados ya no agrupan numerosos combatientes en campamentos; el conflicto es más fragmentado, las jerarquías son más locales y los objetivos de los actores armados ya no incluyen tomar el poder central.

Uno de los efectos de esta fragmentación y “localización” del conflicto armado ha sido el asesinato de líderes sociales. A menudo, estos líderes son defensores activos del Acuerdo de Paz y jugaron un rol fundamental en el proceso de planeación participativa de los PDET. Su participación, a futuro, también depende, en parte, de las garantías de seguridad que tengan, y de la situación de seguridad en las regiones en que viven y trabajan. Situación que es poco prometedora en los municipios PDET: la posibilidad de que un líder de restitución de tierras o del programa PNIS sea asesinado aumenta 16,5 veces y 13,7 veces si vive en un municipio PDET¹².

Aunque el debate reciente se ha enfocado en analizar las motivaciones o razones detrás de los asesinatos, amenazas, hostigamientos y desplazamiento forzado de los líderes sociales, resulta pertinente enfocar la atención también en los efectos de estos crímenes. Sobre todo porque todas estas afectaciones obstaculizan la capacidad y disponibilidad de estos líderes para promover el Acuerdo de Paz y seguir jugando un papel de liderazgo en sus comunidades en el proceso de implementación, incluyendo por supuesto su labor de gestión e interlocución con respecto a los PDET. El asesinato de los líderes sociales afecta de manera determinante

11. Véase Kyle Johnson y Juanita Vélez, “2020: un año “récord” contra el narcotráfico, pero un fracaso en seguridad”, *Cero Setenta*, 2 de febrero del 2021, <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/2020-un-ano-record-contra-el-narcotrafico-pero-un-fracaso-en-seguridad/>.

12. Francisco Gutiérrez, Margarita Marín, Diana Machuca, Mónica Parada y Howard Rojas (2020). “Paz sin garantías: el asesinato de líderes de restitución y sustitución de cultivos de uso ilícito en Colombia”, *Revista Estudios Socio-jurídicos*, 22(2), 1-58, <https://revistas.urosario.edu.co/xml/733/73363708012/index.html>.

el tejido social y comunitario y abre la puerta para que los actores detrás de los asesinatos, a menudo actores armados ilegales, reemplacen a los líderes asesinados o desplazados con otras personas más afines —o más obedientes— al grupo armado¹³.

Los líderes en las tres regiones de estudio también enfrentan riesgos variados. En Montes de María, este año, numerosos líderes han sido amenazados, incluidos 17 en el corregimiento de El Salado. Adicionalmente, en los últimos dos años se han dado casos en que familiares de líderes han sido asesinados y experimenta un gran temor¹⁴.

En Meta, recientemente comunidades completas y sus líderes han sido amenazadas por su trabajo en proyectos de cooperación o entidades estatales como Parques Naturales Nacionales (PNN)¹⁵. La Defensoría del Pueblo afirmó que la disidencia del Frente 40 en Uribe y Mesetas, Meta, ha amenazado a comunidades y líderes que no se opongan a los avances del programa “PNIS y/o PDET”¹⁶. Adicionalmente, en el sur del departamento, la disidencia de las FARC ha impuesto un orden social sobre los líderes locales y ha reiterado que no permite la participación de ellos en programas gubernamentales o de cooperación. Al mismo tiempo, ha buscado cooptar varias JAC como parte de su control sobre el territorio¹⁷.

En Catatumbo, según Human Rights Watch, entre 2016 y 2020, 24 líderes sociales fueron asesinados; 17 de los cuales eran de las Juntas de Acción Comunal. A menudo, los líderes son amenazados para evitar que tengan vínculos con el Ejército o el gobierno, e incluso para que no apoyen el programa de sustitución PNIS; en otros casos, las amenazas contra líderes tienen que ver con las disputas entre grupos armados y por el control de las economías ilegales¹⁸. Varios de los líderes con capacidad de movilización han tenido que salir del territorio y trasladarse a Cúcuta¹⁹.

Por todo lo anterior, las garantías de seguridad para los líderes comunitarios y regionales también resultan más que necesarias para la implementación de los PDET.

Sin embargo, es importante señalar que, para muchas comunidades, medidas como la de tener un esquema de seguridad con guardaespaldas o un teléfono con botón de pánico no solamente resultan ineficientes, sino que pueden ser incluso contraproducentes²⁰. En algunos casos, los líderes simplemente no quieren estas medidas porque implican tener una relación con el Estado que hace que los grupos armados en la zona los declaren objetivo militar y a menudo generan conflictos sociales entre ellos y las comunidades que representan²¹. La llegada de más fuerza pública a sus territorios tampoco les parece a los líderes una medida que mejore las condiciones de seguridad²².

13. El autor ha registrado este fenómeno en Nariño, Cauca, Chocó, Guaviare y Arauca desde la firma del Acuerdo de Paz, incluso en 2021.

14. Entrevistas con líderes del Montes de María del Fondo Territorial de Capital Humano de IFIT, febrero del 2021.

15. Entrevistas con líder del Fondo Territorial de Capital Humano de IFIT, marzo del 2021.

16. Defensoría del Pueblo, “Alerta Temprana No 026-2020”, 19 de junio del 2020, p. 29, <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/07/AT-N%C2%Bo-026-2020-MET-Mesetas-y-Uribe.pdf>.

17. Entrevista virtual con líder social del sur del Meta, junio del 2021.

18. Entrevistas con líder del Fondo Territorial de Capital Humano de IFIT, marzo del 2021. Human Rights Watch, “Left Undefended: Killings of Rights Defenders in Colombia’s Remote Communities”, 10 de febrero del 2021, <https://www.hrw.org/report/2021/02/10/left-undefended/killings-rights-defenders-colombias-remote-communities>.

19. Entrevista con líderes del Fondo Territorial de Capital Humano de IFIT, marzo del 2021.

20. Entrevistas con líderes del Fondo Territorial de Capital Humano de IFIT de Meta y Catatumbo, marzo del 2021.

21. Ibid.

22. Entrevistas con líderes del Fondo Territorial de Capital Humano de IFIT de Meta y Catatumbo, marzo del 2021.

En cambio, algunas medidas para la protección de líderes sociales involucrados en los PDET que hacen parte de los PATR de las diferentes regiones de estudio ayudarían a mejorar su situación al implementarse. Por ejemplo, en Catatumbo, como parte del pilar ocho, existe la iniciativa de “Estrategias de seguridad integral que incluyen rutas de protección, prevención, atención y seguimiento para las comunidades, que articule la implementación efectiva del decreto 660 del 2018, la mesa territorial de garantías y el fortalecimiento de los manuales de convivencia contruidos por las comunidades”. En el PATR de Meta–Guaviare, se incluyó la iniciativa de “Diseñar e implementar una estrategia de protección y seguridad integral y diferencial para líderes, lideresas, defensores de derechos de humanos y comunidades rurales, que incluya la revisión y puesta en marcha de protocolos de seguridad acordes con las necesidades y particularidades de los municipios...”. Así como estos ejemplos, hay numerosos programas, planes y políticas frente al asesinato de líderes sociales, incluso el Decreto 660 del 2018 mencionado por el PATR de Catatumbo, que se adoptó como parte de la implementación del Acuerdo de Paz. Algunos de los más pertinentes para las regiones de estudio incluyen el Programa Integral de Seguridad y Protección, el Plan de seguridad para personas involucradas en la sustitución de cultivos y la “Política Pública de Protección Integral y Garantías para Líderes Sociales, Comunales, Periodistas y Defensores de Derechos Humanos”²³.

Cualquier estrategia que se aplique frente a este fenómeno debe adaptarse a cada contexto regional. En Catatumbo, por ejemplo, sería fundamental fortalecer a las JAC porque, en buena medida, éstas son respetadas por los actores armados. Además, parece haber una tendencia en la región según la cual entre más organizada, empoderada y legítima la JAC (u otra organización social), menos ataques y presión hay²⁴. Una estrategia para empoderarlas podría resultar muy efectiva para proteger a los líderes que impulsan la implementación de diferentes iniciativas del Acuerdo de Paz en la región, incluidos los PDET.

Este tipo de mecanismos de protección que apuntan al empoderamiento comunitario y fortalecimiento organizativo pueden resultar más efectivos que la estrategia actual de Zonas Futuro. Aunque ésta se ha planteado como una intervención integral, en la práctica sigue haciendo mucho énfasis en la dimensión militar y la seguridad en zonas como el Catatumbo, donde ésta se aplica en 276 veredas entre ocho municipios de la región, no ha mejorado²⁵. Por ejemplo, en una vereda de Convención que está dentro de la Zona Futuro, en enero, la disidencia del Frente 33 realizó un funeral para un excombatiente en plena luz del día al cual asistieron por lo menos 30 disidentes uniformados y armados, lo cual muestra un nivel de control extremadamente fuerte²⁶.

En Montes de María existe una propuesta de protección colectiva que se ha venido discutiendo en una mesa con diferentes instituciones estatales, y que hace parte de la propuesta social de paz y reconciliación para la región. Es importante seguir trabajando en esa propuesta y el diseño y aplicación de las medidas definidas para su implementación lo más pronto posible dado que con el reciente deterioro de la seguridad en la región, los líderes sociales han sido blanco de amenazas, ataque y asesinato.

23. Para un análisis más profundo sobre todas las diferentes estrategias frente al asesinato de líderes sociales, véase Human Rights Watch, “Líderes desprotegidos y comunidades indefensas: Asesinatos de defensores de derechos humanos en zonas remotas de Colombia”, febrero del 2021, https://www.hrw.org/sites/default/files/media_2021/02/colombia0221sp_web.pdf.

24. Entrevista con líder del Fondo Territorial de Capital Humano de IFIT de Catatumbo, marzo del 2021.

25. Los municipios son Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú. Base de datos de veredas de Zonas Futuro.

26. Existe un video del funeral que el autor pudo confirmar que tuvo lugar en la zona rural de Convención. Por temas de seguridad, el nombre fue excluido, a solicitud de la comunidad.

En Meta y Guaviare muchos líderes están bajo la presión directa de no interactuar con instituciones estatales. Sin embargo, en el municipio de Uribe hay una ventana de oportunidad frente a la seguridad, ya que la disidencia del Frente 40 se ha replegado desde diciembre del 2020 cuando fue capturado alias “Boyaco”, un comandante de ese grupo armado. Esto significa que se puede avanzar en esa zona con celeridad en lo planteado en su PATR frente a la protección de los líderes sociales locales, incluso los de las JAC, quienes quieren hacer resistencia frente a ese actor armado²⁷.

En el sur del Meta, la situación está más compleja pues la presión sobre las JAC ha aumentado por parte de la disidencia liderada por Gentil Duarte, tanto que este grupo armado habría logrado cooptar algunas JAC²⁸. Ahí la protección de los líderes y el fortalecimiento de las JAC puede ser clave para contrarrestar esa presión y permitir que las JAC mejor mantengan su independencia.

Avanzar con el Decreto 660 de protección colectiva sigue siendo importante también, pues está incluido en algunos PATR directamente, mientras otros hacen referencia a protección colectiva más general, la cual puede aterrizarse a través de este decreto.

3. ¿En qué aspectos la implementación de los PDET puede ayudar a mejorar las condiciones de seguridad en los territorios, por ejemplo, reduciendo los incentivos de los excombatientes para irse a las disidencias o de que las economías ilegales sean adoptadas por parte de la población como medio de vida?

Los PDET en sí, como se estableció anteriormente, buscan superar varias de las causas estructurales del conflicto armado de las cuales se aprovechan los grupos armados para operar en y controlar el territorio. Pero su efecto en la seguridad va más allá de lo anterior, pues su implementación completa es fundamental para minar el discurso y el poder de los grupos armados ilegales en general. En ese sentido, los PDET contribuyen a mejorar la seguridad en tres niveles: uno político, otro nacional y uno regional.

El nivel político: la palabra importa

Todos los grupos armados en Colombia buscan aumentar su poder mediante señalamientos en contra del Estado por “abandonar a las comunidades”, por “nunca cumplir” o por incluso ser “enemigo del pueblo”. Una historia de incumplimientos de diferentes políticas o acuerdos en numerosas regiones en Colombia sin duda ha alimentado la percepción entre incontables comunidades de que el Estado simplemente no cumple. Una y otra vez distintos actores armados se han aprovechado de esa percepción para deslegitimar al Estado y lograr mayor control, incluso argumentando que ellos sí cumplen (proveyendo seguridad y justicia, por ejemplo), y que cuando el Estado llega es gracias a su presión armada²⁹.

La implementación efectiva de los PDET desmentiría este discurso directamente y de esta manera debilitaría el poder y la retórica de los grupos armados en los territorios. Sin embargo, hay dos dificultades principales para que los PDET logren este cometido. El primero es que su implementación durará 15 años, y la paciencia de muchas comunidades es mucho menor, lo cual significa que los avances tempranos y consistentes son claves. Las Obras PDET pueden jugar ese papel, pero por sí solas son insuficientes, pues son solamente una parte del PDET. Avanzar con otros pasos más grandes y también necesarios, como avances

27. Entrevista con líder del Fondo Territorial de Capital Humano de IFIT de Uribe, Meta, marzo del 2021.

28. Entrevista con líder del Fondo Territorial de Capital Humano de IFIT del sur del Meta, junio del 2021.

29. Esto en Arauca, con el ELN, por ejemplo, es muy común, pero también el autor lo ha registrado en Nariño y Putumayo.

normativos, la definición de criterios para la intervención en áreas protegidas o la formalización de la tierra igual es fundamental para mostrar progreso en la implementación y asegurar que la confianza frágil que se construya no desaparezca con problemas evitables en la ejecución de proyectos en el futuro.

La segunda dificultad es que el proceso de cambiar esa percepción no es lineal (como lo muestra el caso de Uribe donde recién iniciada la implementación, se había reducido de manera significativa la violencia por cuenta del desarme de las FARC y había mucha expectativa en torno a la paz, pero desde el año pasado con el control territorial que están ejerciendo las disidencias hay una creciente percepción de miedo y frustración). Ha habido momentos en que se logran avances, pero hay otros donde se dan retrocesos. Es aquí donde el proceso, basado en el trabajo directo con las comunidades, se vuelve aún más importante. Mantener el diálogo y la participación sería central para que se logre superar cualquier retroceso o por lo menos minimizar el daño a la confianza que podría generar.

Mostrar que el Estado puede cumplir con los Acuerdos de Paz y hacerlo con las comunidades también es de especial importancia frente al ELN y cualquier intento de negociación de paz con ese grupo guerrillero³⁰. El ELN cree que la implementación del Acuerdo con las FARC es “fallida” lo cual ha minado su confianza en negociar con el Estado³¹. También, la participación de las comunidades es especialmente importante para esta guerrilla. Tanto que la agenda de la negociación con él directamente señala un proceso participativo en los primeros puntos; además el ELN cree que su rol en una negociación de paz es la de abrir una puerta para la participación de la sociedad civil, en vez de negociar directamente. Por lo tanto, la implementación de los PDET – parte del Acuerdo de Paz con las FARC con un componente participativo – mandaría un mensaje de confianza particularmente fuerte al ELN, lo cual será clave si se da una negociación en el futuro.

Los PDET y la construcción de paz a nivel nacional

A nivel nacional, los PDET —y en general la Reforma Rural Integral— están directamente vinculados con el proceso de reincorporación de las FARC, que depende de un contexto propicio para su éxito, especialmente en lo económico. Los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) y las Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR) están ubicadas en municipios a menudo de sexta categoría y de los PDET, como Carmen del Darién (Chocó), Mesetas (Meta), La Montañita (Caquetá), Argelia (Cauca) y varios de Montes de María. En esa misma línea, en general quedan en zonas rurales donde el acceso físico es supremamente difícil igual que a los mercados para vender lo que producen³².

Los PDET, por ende, al contribuir a la superación de las barreras económicas de los territorios donde se realiza la reincorporación, también contribuye a su éxito, con varios de los pilares: reactivación económica, educación, salud rural, infraestructura, vivienda y convivencia y reconciliación. El fracaso o no de la reincorporación va más allá de simplemente lo que se acuerde en el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) o en los consejos territoriales sobre este asunto, sino de la transformación de las regiones afectadas por la

30. Aunque el proceso de negociación está completamente parado en este momento, el cambio de gobierno en agosto del 2022 puede ser una oportunidad para reiniciarlo.

31. “La mesa de Quito aspira a servir”, ELN, Insurrección 615, 8 de enero de 2018, p. 6, disponible en: <https://www.resumenlatinoamericano.org/2018/01/08/colombia-eln-la-mesa-de-quito-aspira-a-servir/>.

32. Por ejemplo, en el ETCR de Colinas (Guaviare) perdió su primera cosecha de 5.000 piñas por no tener acceso a un mercado ni quien les comprara la cosecha.

violencia. Esto, a su vez, disminuye la probabilidad de que los exguerrilleros vuelvan a un grupo armado³³.

Adicionalmente, como señaló uno de los miembros del Fondo Territorial de Capital Humano, en Catatumbo, los conflictos armados ahí están directamente vinculados con el narcotráfico — incluyendo los cultivos de coca—, lo cual es cierto de otros conflictos en diferentes regiones PDET, como el Pacífico Nariñense, Cauca, Bajo Cauca Antioqueño y Putumayo. Aunque típicamente se asocia el Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS) con la superación de los cultivos de uso ilícito, vale la pena recordar que el Acuerdo de Paz explícitamente afirma que este programa hace parte de la Reforma Rural Integral.

El PNIS, a su vez, tiene un componente que es el Plan Integral Municipal y Comunitario de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) que busca, a través de un proceso participativo, conectar este programa directamente con los PDET. Los PISDA son importantes en un sentido temporal ya que conectan el programa PNIS de corta duración con los PDET de largo plazo. Sin embargo, existen PISDA en solamente ocho municipios con, en general, muy pocos cultivos ilícitos³⁴.

Más allá de los aspectos técnicos de cada programa, los PDET claramente están vinculados a la superación de las economías ilegales, pues buscan generar condiciones económicas favorables que permitan el tránsito de los cultivos ilícitos a los lícitos: la reactivación económica, la infraestructura y la adecuación de la tierra, entre otros. Al mismo tiempo, al implementar un programa diseñado a través de un proceso participativo que busca cerrar brechas de desigualdad, los PDET tienen implícitos un reconocimiento de la población cocalera como ciudadanos colombianos cuyos derechos se tienen que respetar y cuyo bienestar es igual que importante para el Estado colombiano que el de las personas que viven en las ciudades. Aunque no parezca tan importante, esto es central a las exigencias de las comunidades cocaleras desde hace 25 años³⁵.

Las iniciativas claves de las tres regiones de estudio³⁶

Dadas las variaciones regionales en términos de inseguridad y de las diferentes condiciones estructurales que la subyacen, es de esperar que los componentes de los PDET que más ayudarían a mejorar la seguridad también se varíen, como en efecto ocurre. Sin embargo, según las entrevistas, la educación rural es algo que se destaca en las tres regiones de estudio. Cabe recordar que los PATR no son simplemente un listado de proyectos sino un medio hacia la transformación económica regional.

33. Recientemente, alias Cipriano González, ex comandante del Frente 25 y quien lideraba procesos de reincorporación en Mesetas (Meta) y La Montañita (Caquetá), vinculado a Humanicémonos, volvió al conflicto a la disidencia liderada por alias Gentil Duarte. Se justifica, en parte, en dificultades relacionadas con la reincorporación, llamándolas “incertidumbre económica, política y social”.

34. Los ocho municipios son Cumaribo (Vichada); Barrancominas (Guainía); Rosas y Piamonte (Cauca); Dagua, Bolívar y El Dovio (Valle del Cauca) e Ipiales (Nariño).

35. Véa María Clemencia Ramírez (2001), *Entre el Estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*, ICANH: Bogotá.

36. Los diferentes pilares más pertinentes fueron identificados en las entrevistas con los líderes del Fondo Territorial de Capital Humano de IFIT.

Montes de María

En esta región, los PDET han avanzado poco y la hoja de ruta todavía no está lista. La situación de inseguridad gira en torno a la expansión de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) en la región y la vinculación e instrumentalización, por parte de éstas, de estructuras criminales locales pequeñas, como las pandillas en varias cabeceras urbanas.

Estos grupos armados se aprovechan de diferentes condiciones estructurales, especialmente en la zona rural, como la falta de oportunidades laborales, la educación desigual y una presencia institucional débil. Por ejemplo, según la Defensoría del Pueblo, las AGC y las pandillas han logrado reclutar a jóvenes en partes de Montes de María porque ven al grupo armado como una oportunidad para tener un ingreso o un “trabajo” estable³⁷. La Defensoría también hace referencia a la vulnerabilidad económica generalizada con una mayor capacidad de reclutamiento de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en El Carmen de Bolívar en particular. Adicionalmente, la deserción escolar como resultado de la pandemia habría aumentado el número de jóvenes reclutados en tanto que simplemente no tenían opciones de vida o de actividades en el tiempo libre³⁸. Además, los 15 municipios de la región son de sexta categoría³⁹.

Por lo anterior, la reactivación económica y la producción agropecuaria de la región de Montes de María contribuiría a dificultar el reclutamiento por parte de actores armados o minimizar la simple tentación de involucrarse con economías ilegales, principalmente el narcotráfico. Esto, a su vez requiere de otros pilares del PDET y de la implementación del Acuerdo, especialmente el de infraestructura y el acceso y uso de la tierra.

Adicionalmente, el pilar de educación rural también minaría la capacidad de reclutamiento de los grupos armados y las pandillas en dos sentidos. En primer lugar, la educación aumenta la gama de oportunidades laborales de los jóvenes en Montes de María. En segundo lugar, la educación permite a los niños, niñas, jóvenes y adolescentes pensar en su futuro a largo plazo y construir metas, lo cual también actúa de cierta forma como una barrera frente al reclutamiento. Sin embargo, el pilar de educación rural para Montes de María se enfoca más que todo en educación superior, por lo cual es probable que adicionalmente se necesite una estrategia particular para mejorar el acceso y la calidad de la educación de primaria, secundaria y bachillerato en la región⁴⁰.

Una economía pujante y un sector educativo robusto requieren de un Estado cuya institucionalidad sea la que rijan la vida de las personas. Fortalecer esta institucionalidad pasa por un mejor ordenamiento de la tierra y por avanzar en el catastro multipropósito. En Ovejas (Sucre), por ejemplo, se hizo el ordenamiento de la propiedad mientras se avanzaba con el catastro, lo cual básicamente triplicó la cantidad de recursos que la administración municipal recaudó en solo un año, pasando de alrededor de \$57.000.000 a \$155.000.000 entre 2017 y 2018⁴¹. Esta mejoría en los recursos fiscales de la alcaldía permitió su fortalecimiento.

37. Defensoría del Pueblo, “ALERTA TEMPRANA N° 006-2020”, p. 2, <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/006-20.pdf>.

38. Entrevistas con líderes del Brain Trust de IFIT y otros expertos, Montes de María, febrero de 2021.

39. Contaduría General de la Nación, “Resumen de Categorización Departamentos, Municipios y Distritos – 2021”, s.f., <https://www.contaduria.gov.co/documents/20127/36288/CT01+Categorizacion+2021.xlsx/1472165e-1623-e2db-fc5e-8378a610b7e1?t=1606828278409>.

40. “Plan de acción para la transformación regional – PATR: Subregión Montes de María”, 4 de septiembre del 2018, <https://www.renovacionterritoio.gov.co/descargar.php?idFile=23339>, pp. 11-12.

41. Procuraduría General de la Nación, “Primer Informe al Congreso sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz 2016-2019”, (Bogotá, agosto del 2019), p. 40, [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Primer%20informe%20al%20Congreso%20sobre%20el%20estado%20de%20avance%20de%20la%20Implementaci%C3%B3n%20del%20Acuerdo%20de%20Paz%202016%20-%202019\(i\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Primer%20informe%20al%20Congreso%20sobre%20el%20estado%20de%20avance%20de%20la%20Implementaci%C3%B3n%20del%20Acuerdo%20de%20Paz%202016%20-%202019(i).pdf).

Finalmente, en Montes de María se señala la importancia de la reconciliación y resolución pacífica de los conflictos como aspectos claves para superar la violencia. El pilar ocho del PDET más la propuesta de una “política social de paz y reconciliación” abordan justamente estos temas. La articulación de las diferentes iniciativas que hace parte de cada una de esas propuestas sería particularmente fructífera para así buscar superar la violencia, o minimizar su impacto en las comunidades.

Mientras el PDET se pone a andar en Montes de María, reactivar los grupos motor puede ser una alternativa para garantizar la participación de las comunidades. Puede ser más fácil y conveniente aprovechar esa “infraestructura” organizacional que ya está establecida, antes que realizar procesos aislados de participación para las distintas iniciativas del PDET.

Catatumbo

Según las entrevistas con los líderes del Fondo Territorial de Capital Humano de IFIT, el conflicto armado en la región gira alrededor del narcotráfico y los cultivos ilícitos. La siembra de coca en Catatumbo, a su vez, tiene causas más profundas que hay que superar. Los pilares del PDET apuntan precisamente a eso: aquellos relacionados con la reactivación económica, infraestructura, educación y salud son particularmente pertinentes porque están orientados a que los cultivos lícitos puedan ser (más) rentables y a aumentar la legitimidad del Estado. Al mismo tiempo, es importante formalizar las tierras de los campesinos del Catatumbo para que puedan acceder a mayores beneficios y servicios.

No es necesario empezar de cero pues hay diferentes experiencias de cultivos legales rentables y exitosos en la zona —como el caso del aguacate y cacao en El Carmen, o el café en El Carmen, San Calixto, Convención y Hacarí— de las cuales se pueden estudiar y extraer lecciones aprendidas. Estas experiencias han mostrado que es importante acompañar a las familias mientras se avanza con sus cultivos lícitos, proveer servicios públicos y garantizar acceso al mercado con un precio estable⁴².

Los grupos armados en Catatumbo también buscan aprovecharse del conflicto “inter- e intra-” comunitarios para aumentar su poder. En ese sentido, el pilar ocho es fundamental. Existen iniciativas relacionadas con la reconciliación y protección de líderes sociales, que son importantes en materia de seguridad y participación. También hay otras dirigidas hacia el desminado que a su vez permitirá avanzar con la formalización y adecuación de las tierras.

Finalmente, la educación es fundamental para mejorar las oportunidades laborales y el futuro de los jóvenes en la región, muchos de los cuales terminan involucrados en la raspa de hoja de coca y los grupos armados. La seguridad de los estudiantes es un aspecto clave para evitar su reclutamiento; también lo es el acceso a mejor y mayor educación, incluso la superior. La Universidad de Ocaña ya está trabajando en temas educativos en el Catatumbo, igual que proyectos participativos y de organización del territorio⁴³.

En cuanto a la participación comunitaria, no está del todo claro si los grupos motor representan el mejor mecanismo para volver a garantizar la participación de las comunidades. Parece que la población local se ha distanciado de esta figura al perder confianza en ella. Adicionalmente, las organizaciones sociales locales principales, como ASCAMCAT y CISCA, han perdido bastante legitimidad, entre otras razones, por su papel en promover el PNIS,

42. Esto según las líderes del Brain Trust de la región que conocen estos casos, pero igual, valdría la pena conocer los casos más al fondo y directamente con los participantes.

43. Entrevista con líder del Brain Trust de IFIT en Catatumbo, junio del 2021.

cuyo impacto en la región ha sido mínimo. Esto ha llevado a que las JAC se hayan fortalecido y, por ende, puede ser más efectivo trabajar directamente con éstas⁴⁴.

Uribe y sur del Meta

El repliegue de la disidencia del Frente 40 en Uribe más hacia el río Guayabero y los Parques Naturales Nacionales de la zona representa una ventana de oportunidad para avanzar en aspectos del PDET que pueden fortalecer la seguridad. Varios proyectos económicos ya avanzan en la zona, pero es necesario reconstruir la relación con la sociedad civil y las JAC locales, que están muy organizadas. Estas últimas, a menudo instrumentalizadas por los grupos armados, no quieren relacionarse con la disidencia y mantener su autonomía⁴⁵.

Mejorar la relación con las comunidades es fundamental en toda la zona de este PDET. Más al sur, sobre el río Guayabero, en la frontera entre Meta y Guaviare, la erradicación forzada de coca y las señalizaciones por parte de la Fuerza Pública hacia las comunidades como peones de la disidencia del Frente Séptimo que opera en esa zona han minado la confianza drásticamente entre estos dos actores. Para tratar de superar eso, y garantizar la participación de la comunidad, se pueden revivir los grupos motor que están parados desde octubre del 2020 o trabajar directamente con las JAC. Así mismo, las alcaldías han presentado iniciativas del PDET como propias, lo cual obstaculiza la construcción de confianza con el Estado central. Aquí la Agencia de Renovación Territorial (ART) juega un papel clave.

Un paso significativo para mejorar la seguridad es la formalización de la tierra y la reactivación económica, especialmente para los propietarios de larga data en la zona. En este momento, existe una “competencia naciente” entre la disidencia del Frente 40 y el Estado para definir de quién es qué tierra. Cuando el grupo armado logra definirlo, lo hace según sus intereses lo que ha llevado a desplazamientos, asesinatos e incluso deforestación⁴⁶. El Estado tiene que hacerlo velando por el interés general y la protección de las comunidades, para lo cual este proceso es fundamental y de la mano de la ciudadanía. Al mismo tiempo, existe una venta masiva de tierras en el sur del departamento para que personas al parecer foráneas las acaparen, incluso alrededor de vías nuevas ilegales⁴⁷.

Para mejor propiciar la formalización de la tierra en la región, la mejoría de la infraestructura vial es fundamental. Muchas de las vías en Meta y Guaviare que se conectan con las comunidades rurales son destapadas y frecuentemente son intransitables durante la temporada de lluvias. Volverlas utilizables durante todo el año es necesario para bajar los costos de transporte, pues la región ya tiene dificultades para competir económicamente con otras zonas del departamento donde la infraestructura vial es mejor. Las Obras PDET siguen siendo una opción complementaria a las iniciativas del PATR para este tema.

Finalmente, la educación es otro aspecto del PDET que puede aportar a la seguridad de la región, pues, en las palabras de uno de los líderes entrevistados, “sin educación, no hay paz”. No solamente es un asunto de mejorar el acceso a la educación y mejorar su calidad, especialmente en las zonas rurales, sino que también lleve a mejores oportunidades

44. Entrevista con líder del Brain Trust de IFIT en Catatumbo, marzo del 2021. Sobre el PNIS véase, Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito – UNODC, “Informe No. 23”, https://www.unodc.org/documents/colombia/2021/Febrero/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No._23.pdf.

45. Entrevista con líder del Brain Trust de IFIT en Uribe, Meta, marzo del 2021.

46. Defensoría del Pueblo, “ALERTA TEMPRANA N° 026-2020”, 19 del junio del 2020, <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/026-20.pdf>.

47. Entrevista con líderes del sur del, Meta, junio del 2021.

económicas, particularmente para los que sigan viviendo en el campo. Sería una garantía para evitar su reclutamiento o involucramiento en las economías ilegales⁴⁸.

Recomendaciones:

A la Oficina del Alto Consejería para la Estabilización y Consolidación, la ART y otras entidades pertinentes trabajan directamente con los PDET:

1. Reconocer la relación multidireccional entre seguridad y los PDET. Su implementación está obstaculizada por la inseguridad donde las instituciones pertinentes no siempre pueden ir. Al mismo tiempo, los PDET buscan superar las condiciones de las cuales aprovechan los grupos armados para controlar el territorio.
2. Trabajar directamente con las comunidades, especialmente con las JAC, resguardos indígenas y consejos comunitarios. Por la situación de inseguridad en las tres regiones analizadas, esta relación es necesaria: sin ella, el acceso mismo a la comunidad puede ser imposible. Al mismo tiempo, aumentar la legitimidad estatal pasa por este vínculo directo con las comunidades.
3. Utilizar la implementación de las iniciativas y otros elementos de los PDET, como la Obras PDET, para simultáneamente fortalecer a las JAC y otros actores que tiene que ver con la implementación de los PDET, y contribuir a superar conflictos inter- e intra-comunitarios, entre otros temas. Esto hace que las iniciativas sean más sostenibles y se fortalezca a las JAC como el actor principal legítimo en las regiones, lo que a su vez disminuye el riesgo de que éstas y sus comunidades sean blancos de la violencia.
4. Incluir una aproximación transversal para los jóvenes ya que son beneficiarios de muchos de los pilares de los PDET, como educación rural, salud, reactivación económica y producción agropecuaria y la reconciliación, convivencia y construcción de paz. Son los blancos más comunes del reclutamiento de los actores armados y proveerles más oportunidades económicas – y las herramientas para aprovecharlas – generaría obstáculos fuertes para su involucramiento en el conflicto armado y economías ilegales.
5. Implementar estrategias diferenciadas por región de protección de líderes sociales involucrados con los PDET según lo solicitado por las comunidades. Esto incluye fortalecer las JAC en Catatumbo y Meta y seguir negociando la política social de paz y reconciliación en Montes de María.
6. Priorizar las iniciativas de los PDET señaladas aquí y por las comunidades, especialmente las del pilar de educación rural, que contribuyen a mejorar la seguridad para buscar minimizar el efecto de ésta sobre su implementación y así facilitar la ejecución del resto del PDET.
7. Extraer lecciones aprendidas y buenas prácticas de iniciativas existentes de desarrollo rural y/o proyectos económicos de vida que han sido exitosos en las regiones PDET para guiar la implementación de los diferentes pilares relacionados con la reactivación económica, los proyectos productivos y otros pertinentes.

48. No es una garantía del 100 por ciento. Véase “Children Trapped by Colombia’s War, Five Years After Peace Deal”, *New York Times*, 27 de marzo del 2021, <https://www.nytimes.com/2021/03/27/world/americas/colombia-children-war-FARC.html>. Entrevista con líderes del sur del, Meta, junio del 2021.

A las alcaldías y otras autoridades locales:

8. Que las alcaldías avancen en la implementación de iniciativas PDET, trabajando de la mano con las comunidades locales, comunicando claramente qué proyectos son resultado de los PDET. Así la población local puede tener más claridad sobre su implementación y se puede generar legitimidad entre el Estado a nivel nacional y local.



INSTITUTE FOR INTEGRATED TRANSITIONS