

# La construcción de la paz como una disputa a largo plazo por el contrato social en Colombia: desafíos y oportunidades del nuevo Acuerdo de paz

Angelika Rettberg

## Resumen

¿De qué manera aspectos arraigados del conflicto afectan el desarrollo de un contrato social resiliente, y cómo modelan procesos y acuerdos de paz? Este informe comparte hallazgos y análisis clave del caso de Colombia. Marcado por una profunda desigualdad en cuanto a la propiedad de la tierra y por una dependencia de décadas de cultivos ilícitos como combustible del conflicto, el país entró en unas complejas negociaciones de paz que dieron paso a la firma de un Acuerdo en 2016. Aunque el Acuerdo creó una oportunidad para remediar desigualdades históricas, la sociedad colombiana sigue profundamente dividida. Algunas de las aspiraciones del Acuerdo de paz pueden ser demasiado ambiciosas y exceder las capacidades de las instituciones de gobierno existentes. Además, ha habido una importante oposición por parte de actores políticos y sociales. Al mismo tiempo, Colombia ha hecho más avances en el frente de la construcción de paz y de estado que muchos otros países con antecedentes similares de conflicto. Este informe sostiene que muchas de las tensiones que el país enfrenta pueden atribuirse a las peculiaridades de la construcción de un contrato social amplio, incluyente y resiliente, un proceso que demorará mucho más e irá más allá de la implementación de un acuerdo de paz. A partir de estos hallazgos, se extraen las implicaciones que esto tendrá para el diseño de políticas y se presentan recomendaciones de manejo, centradas en el fortalecimiento de las instituciones estatales nacionales y subnacionales, en la revisión de las estrategias de acción contra los cultivos ilícitos y el narcotráfico, y en el fomento de relaciones sociales más constructivas.



## Contenido

<b>Resumen</b> .....	<b>1</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>3</b>
<b>Antecedentes del proyecto y métodos</b> .....	<b>4</b>
<b>Análisis de los principales hallazgos</b> .....	<b>5</b>
Factor propulsor 1. Acuerdos políticos que respondan a aspectos centrales del conflicto....	<b>6</b>
Factor propulsor 2. Respuesta efectiva e incluyente de las instituciones.....	<b>7</b>
Factor propulsor 3. Ampliación y profundización de la cohesión social .....	<b>8</b>
<b>Implicaciones y recomendaciones de políticas</b> .....	<b>9</b>
<b>Referencias</b> .....	<b>10</b>
<b>Agradecimientos</b> .....	<b>12</b>



## Introducción

Luego de más de cincuenta años de conflicto, en noviembre de 2016 se firmó un Acuerdo de paz entre el gobierno colombiano y la guerrilla izquierdista de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) [“Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”]. En octubre de 2017 se pactó un cese al fuego con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), último grupo guerrillero alzado en armas, con el cual continúan las negociaciones. El Acuerdo de paz –y las negociaciones que llevaron al documento final– abrieron una posibilidad para remediar desigualdades históricas en el sistema político colombiano y sus estructuras socioeconómicas, al facilitar la transformación de las Farc en partido político y ofrecer medidas de justicia transicional, que incluyeron sentencias reducidas a cambio de la verdad y la reparación a las víctimas. Sin embargo, la sociedad colombiana sigue profundamente dividida en cuanto a los méritos del acuerdo. En ella subsisten aún fuerzas políticas profundamente conservadoras. Además, existe la creencia generalizada de que no se impartirá justicia ni se lograrán reformas profundas, lo que tal vez limite el potencial transformador del Acuerdo.

Además de la oposición de actores políticos y sociales, algunas de las aspiraciones del acuerdo de paz pueden ser demasiado ambiciosas y estar generando expectativas que exceden las capacidades de las instituciones estatales existentes, así como la voluntad política de reforma por parte de importantes sectores sociales. Este informe analiza estas tensiones, explora los retos y las oportunidades para propugnar un contrato social resiliente en Colombia y saca lecciones e implicaciones para una participación más efectiva de los formuladores de política nacionales e internacionales en procesos de construcción de paz y de nación.

Este informe se basa en los hallazgos de investigación de un proyecto mayor para entender mejor las perspectivas de una paz sostenible y un contrato so-

cial resiliente en Colombia, y determinar las posibilidades para una participación más efectiva en estos procesos. Lo hace mediante el lente de tres “factores propulsores”, que se describen en el recuadro siguiente, y de dos “aspectos centrales del conflicto” (*core conflict issues*, CCI): la distribución y el uso de la tierra y la capacidad de poner fin a los cultivos ilícitos y al negocio de la droga. Ambos problemas tienen una relación profunda con la confrontación que ha vivido Colombia durante décadas: uno tiene que ver con los orígenes del conflicto, y el otro explica la larga duración del mismo y suscita preocupación por la continuación del crimen en el posconflicto. La investigación presta especial atención a cómo avanzar en solucionar estos aspectos centrales del conflicto sirve para ilustrar el avance real y potencial para alcanzar un contrato social resiliente.

Como sugiere el informe, la historia de Colombia ha estado marcada por las disputas entre sectores y regiones del país sobre cómo deben diseñarse y distribuirse recursos, derechos políticos e instituciones (Bejarano, 1995; Chernick, 1999; González, 2014; Palacios, 2002; Wade, 2001). Esta tendencia ha aumentado en el periodo del posacuerdo, cuando el estado enfrenta demandas y necesidades crecientes y el Acuerdo ofrece formas de redistribución de recursos y derechos que pueden ser innovadoras pero también perturbadoras. Aunque en las últimas décadas la capacidad y el desempeño estatales han mejorado (Barrera-Osorio, Maldonado, y Rodríguez, 2012; Agudelo, Cardona, Ortega y Robledo, 2011), el gobierno se sigue percibiendo como muy ilegítimo en relación con las crecientes expectativas de la población (Índice de Fragilidad de los Estados, 2017). Dicha ilegitimidad se refleja en la desconfianza de la población y la poca cohesión social vertical y horizontal. Con base en estos contrastes, a continuación se identifican los desafíos y las oportunidades para que en Colombia se dé un contrato social resiliente.



## Antecedentes del proyecto y métodos

Este estudio de caso y el proyecto de investigación y diálogo político más amplio que lo enmarca y que incluye once países, están configurados por un marco conceptual y una metodología<sup>1</sup> que investigan cuáles son las claves para un *contrato social nacional resiliente*, es decir, un acuerdo dinámico nacional entre el estado y la sociedad –que incluya a diferentes grupos de esta– sobre cómo vivir unos con otros. Esto comprende cómo se distribuye y ejerce el poder, y cómo las diferentes demandas, intereses en conflicto y expectativas en lo referente a los derechos y las responsabilidades son mediados en el tiempo mediante distintas esferas y mecanismos.

Se postulan tres factores propulsores de dicho contrato, construidos y bien fundamentados durante la investigación y el diálogo creado por el grupo de estudio del proyecto. Ellos son:

1. Los acuerdos políticos son progresivamente más incluyentes y responden a ‘aspectos centrales del conflicto’<sup>2</sup>.
2. Las instituciones (formales, consuetudinarias e informales) son cada vez más efectivas e incluyentes y muestran resultados ampliamente compartidos que responden a expectativas societarias y refuerzan la legitimidad del estado.
3. La cohesión social está ampliándose y profundizándose, y hay nexos formales e informales e interacciones que aglutinan a la sociedad en dirección horizontal (entre ciudadanos y entre grupos) y vertical (entre ciudadanos o grupos y el estado).

El valor de estos factores y sus interacciones se pondera en estos estudios, porque permiten comprender mejor lo que falló y los prospectos para alcanzar y sostener la paz en Colombia.

Las esferas de la ‘construcción del contrato social’ y los mecanismos institucionales relacionados –centrales para la estructuración y los hallazgos– se conceptualizan de la siguiente manera: *construcción de paz*: es decir, mediante un acuerdo de paz o un acuerdo político; *transicional*: es decir, diálogos, comisiones, procesos de verdad y reconciliación en secuencia; *relacionados con la gobernanza*, incluidos mecanismos formales: es decir, estructuras codificadas de gobierno, instituciones formales, planes nacionales de desarrollo, marcos/políticas de traspaso; y mecanismos híbridos, o sea, donde interactúen actores religiosos, consuetudinarios, no estatales y mecanismos estatales; y *cotidianos*: es decir, acciones o prácticas, normas, costumbres ciudadanas. En el presente estudio, la esfera cotidiana sirve como prueba determinante de hasta qué grado los acuerdos o procesos formalizados, de alto nivel, representan visiones societarias más amplias.

1 Esta investigación contó con la supervisión de la directora de investigación y proyectos Erin McCandless, quien también editó este informe. Para ver la estructura completa del proyecto, véase Erin McCandless. 2018. “Reconceptualizing the Social Contract in Contexts of Conflict, Fragility and Fraught Transition”. *Working Paper*, Witwatersrand University. <http://www.wits.ac.za/news/sources/wsg-news/2018/reconceptualizing-the-social-contract---in-contexts-of-conflict-fragility-andfraught-transition.html>

2 Según se define en el presente estudio, estos son factores declarados de conflicto y discordia, bien sean de naturaleza histórica o contemporánea, que las partes importantes han coincidido en considerar como motivadores de discordia y conflicto, y que son objeto de debate en el campo legislativo en el ámbito nacional, a lo largo del tiempo, y tienen resonancia para la mayoría de la población, si no para toda ella. Idealmente se reflejan en acuerdos o mecanismos formales y permiten el examen de cómo el estado y la sociedad abordan el conflicto (McCandless, 2018).



La investigación implicó una revisión de la literatura académica existente, así como el estudio de informes oficiales y documentos de política. También se basó en datos comparativos desarrollados por el equipo global del proyecto (véase la nota 1). Las encuestas y sondeos de opinión brindaron una base relevante para las preguntas analizadas. Grupos focales y entrevistas en la capital, Bogotá, y en dos departamentos colombianos –Valle del Cauca y Antioquia– nos ofrecieron miradas adicionales desde la perspectiva de las autoridades locales, líderes de la sociedad civil, el sector privado y la academia.

Figura 1. Tres factores propulsores de los contratos sociales resilientes



## Análisis de los principales hallazgos

Los acuerdos de paz son solo una parte del proceso de acuerdo político, el cual tiene sus intrínquilos, toma tiempo y refleja muchas de las atrofias institucionales que causan el conflicto y son, a su vez, causadas por él. Colombia es una buena muestra de esto. Durante décadas, se consideró que el conflicto armado colombiano era un conflicto prolongado, debido a su larga duración, los espinosos asuntos en juego y el rol del negocio de la droga, que alimenta a una amplia variedad de organizaciones criminales. Pese a ello, en 2016, luego de más de cincuenta años de conflicto armado, se firmó un acuerdo de paz con el mayor grupo guerrillero (las Farc) y se mantienen negociaciones para llegar a un acuerdo con el grupo restante (el ELN). Colombia es considerada hoy en día no solo “una brillante luz de esperanza” (ONU, 2016), sino también una de las democracias más estables de Latinoamérica (Taylor, 2009). El país ha

hecho avances considerables en la consolidación de las instituciones del estado, la prestación de servicios y la seguridad. Figura entre las economías de ingreso medio más prometedoras.

No obstante, el país parece lejos de llegar a un contrato social amplio, incluyente y resiliente. A la sociedad colombiana la dividen muchos asuntos, incluyendo las brechas regionales en el desempeño estatal y las profundas desigualdades socioeconómicas, algunas de las cuales se manifiestan a lo largo de divisiones étnicas, pues las poblaciones indígenas y afrocolombianas enfrentan mayores obstáculos para acceder a los servicios básicos del estado. En medio de estos temas, sobresalen por su importancia dos aspectos centrales de conflicto, como lo sostiene esta investigación, para garantizar el movimiento transformador necesario que permita avanzar hacia un contrato social resiliente que sostenga la paz en Colombia, a saber: la *desigualdad rural y la cuestión de la propiedad de la tierra y su uso*, y los *cultivos*



*ilícitos*, que promovieron el crecimiento de las organizaciones ilegales, contribuyeron a la larga duración del conflicto y a su transformación en el tiempo, y reflejan bien el impacto debilitador de los recursos ilegales en instituciones y comunidades.

Sobre el primer aspecto central del conflicto, a lo largo de la historia la tierra en Colombia ha estado subutilizada, se ha concentrado en manos de unos pocos y ha estado inmersa en instituciones rígidas e ineficientes (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013; Reyes, 2016; FAO, 2017). Hay grandes extensiones de tierra altamente improductivas, y las condiciones de vida, salud y educación en el sector rural han sido sistemática e históricamente inferiores a las condiciones urbanas (Ibáñez, Gáfaró y Zarruk, 2012). El problema de la tierra tuvo un rol central en la fundación de las Farc como grupo revolucionario que representaba los intereses campesinos y demandaba una reforma agraria. Además, la usurpación de tierras y el desplazamiento forzado de más de siete millones de habitantes del campo, promovido por fuerzas paramilitares contrainsurgentes de derecha desde la década de los ochenta, son uno de los principales rasgos del conflicto armado colombiano. Sin embargo, la política más allá del conflicto armado también revela de tiempo en tiempo que la tierra es una preocupación central para la sociedad colombiana y su economía.

El problema de la tierra se complica con los efectos generalizados de los cultivos ilícitos en la política, la sociedad y la economía, como la corrupción, la violencia y la atrofia institucional (Gaviria y Mejía, 2011). El negocio de la droga permite la financiación de grupos ilegales y sus bases de apoyo social, que facilita el reclutamiento masivo (Nasi y Rettberg, en imprenta). Con el tiempo, esto ha ampliado la brecha de la desigualdad en el campo al propiciar la adquisición de tierras por parte de narcotraficantes.

Debido a la naturaleza global de la economía de la droga, las medidas unilaterales de la parte de la oferta no han logrado afectar la demanda global y el tráfico continuo. De hecho, en años recientes los

cultivos se han extendido. Cuando el gobierno ha promovido campañas de erradicación, medidas paralelas para fomentar el desarrollo económico legal rara vez han tenido éxito. Como resultado de ello, la relación entre el estado y los campesinos cocaleros (pobres y discriminados) es muy antagónica, pues el estado no solo ha estado en gran parte ausente, sino que, además, adopta medidas represivas hacia ellos, todo lo cual tiene efectos nefastos en las relaciones más generales entre el estado y la sociedad.

### **Factor propulsor 1. Acuerdos políticos que respondan a aspectos centrales del conflicto**

Ambos aspectos centrales del conflicto se abordaron en el Acuerdo de paz firmado en 2016 con las Farc. En lo que respecta a la tierra, el acuerdo incluyó un capítulo sobre reforma rural, que estipula medidas para formalizar la tenencia de la tierra, modernizar el sistema impositivo rural y promover el uso de la tierra y la productividad con mayor acceso a créditos y asesoría técnica. Los negociadores del gobierno se hicieron el propósito de resaltar que incluir la tierra y medidas para aumentar la productividad rural en el acuerdo era más que una concesión a las Farc. Sergio Jaramillo, en ese entonces Alto Comisionado para la Paz de parte del gobierno, afirmó que “no nos ocupamos de estos asuntos por las Farc, sino por los colombianos. Nosotros (...) estamos convencidos de que estas reformas son necesarias para que la paz pueda echar raíces y Colombia tenga un futuro diferente a la violencia” (citado en Reyes, 2016: 4). Eso fue una muestra de que para muchos colombianos el sistema de tenencia y uso de la tierra se había convertido en un lastre para el progreso económico y el desarrollo en Colombia, y que el acuerdo era una oportunidad de ir más allá de la desmovilización de las Farc y solucionar aspectos centrales del conflicto e incluso problemas básicos en relación con el desarrollo futuro. El acuerdo logrado en relación con los cultivos ilícitos tiene estrecha relación con temas de reforma rural. Se espera la eliminación voluntaria o forzada de cien mil hectáreas de cultivos ilícitos.



A cambio, el gobierno colombiano se comprometió a mejorar los programas de sustitución de cultivos, con el ánimo de brindar a las comunidades alternativas económicas legales, crear o fomentar los mercados locales y desarrollar el crédito, con lo cual “le quitamos la gasolina que ha avivado el conflicto”, en palabras del negociador jefe Humberto de la Calle (*Semana*, 2014).

Para facilitar la implementación se acordaron mecanismos de seguimiento, los cuales incluyeron la creación de varias instituciones nuevas, entre las que destacan dos: una comisión de monitoreo transicional (la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final, CSVI), con participación de las Farc, para supervisar aspectos específicos de la implementación del acuerdo de paz; y un organismo estatal para la renovación del territorio (Agencia para la Renovación del Territorio), a cargo de la ejecución de planes de desarrollo relacionados con la productividad de la tierra para ciento setenta municipios, considerados prioridades de la acción estatal debido a los altos índices de pobreza rural, a la presencia de minas antipersona, de campamentos de guerrilleros desmovilizados y cultivos ilícitos. Estas reformas se interrumpieron temporalmente luego de que un referendo abierto para aprobar el Acuerdo de paz en octubre de 2016 le diera al “no” una leve mayoría de 50,21% contra un 49,78% de quienes votaron por el “sí”. Aunque al Acuerdo se le hicieron ajustes y la legislatura haya ido aprobando progresivamente las reformas requeridas, el proceso hizo visibles profundas divisiones políticas en relación con aspectos como la amnistía para los excombatientes, sentencias no punitivas para los comandantes y la complejidad de la reforma rural propuesta. La polarización consiguiente marcó la campaña electoral de 2018 y seguramente dará lugar a una revisión de algunos elementos en los próximos meses y años.

El que finalmente se haya llegado a un acuerdo indica que ha surgido una ventana de oportunidad para un contrato social más incluyente y que hay un respaldo social integrado en las instituciones para una transformación profunda. Al mismo tiempo, si-

gue habiendo una separación entre las ambiciones de quienes redactaron el Acuerdo y las preferencias sociales y políticas de grandes segmentos de la sociedad.

## **Factor propulsor 2. Respuesta efectiva e incluyente de las instituciones**

La debilidad histórica del estado colombiano generó brechas entre los habitantes urbanos y rurales, y creó oportunidades para que élites locales y actores armados ilegales impusieran su dominio y control sobre regiones y rentas, cooptaran las instituciones locales y desviarán recursos, resistiéndose a los esfuerzos de integración a las normas nacionales (Rettberg, Leitteritz, Nasi y Prieto, 2018). Además, aun cuando la democracia colombiana ha sido funcional, dado que regularmente se celebran elecciones abiertas, eso no ha frenado las divisiones entre regiones e instancias gubernamentales y las oportunidades institucionales para el conflicto armado y los disturbios sociales asociados a los cultivos ilícitos. Colombia sigue siendo un “país de regiones” (González, Bolívar y Vázquez, 2003), debido a su particular conformación geográfica (tres grandes cadenas montañosas andinas atraviesan el país de sur a norte), y las diferencias en el desarrollo histórico de su estructura política, fiscal y administrativa, con algunas regiones muy desarrolladas y otras subdesarrolladas. Esto ayuda a perpetuar la relación circular entre debilidad de las instituciones y conflicto, pues las distorsiones institucionales resultantes de los esfuerzos por poner fin al conflicto han alimentado la reducida capacidad del gobierno (nacional y subnacional) de suministrar servicios básicos y protección, promover el cumplimiento de las leyes por parte de la población, superar la impunidad y poner alto a la corrupción.

Pese a su conflicto de larga duración, Colombia no parecía un país devastado por la guerra. Durante las pasadas décadas, el país ha visto un mejor desempeño en términos de mayor cobertura en salud y educación, iniciativas para superar la división entre lo



rural y lo urbano y mejorar la presencia territorial del estado en varias regiones. El país hace parte ahora del grupo Civets (acrónimo de mercados emergentes más promisorios, que incluye a Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica) e ingresó recientemente a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, sigla en inglés). En este sentido, Colombia ha hecho más avances en el frente de construcción del estado que muchos otros países con un trasfondo de conflicto similar.

Sin embargo, la debilidad institucional y las diferencias entre zonas urbanas y rurales, que aún persisten, se han asociado con dificultades históricas de abordar y superar los aspectos centrales de conflicto analizados en el presente estudio. Pese a las mejoras a lo largo de décadas en formalización y productividad de la tierra, la desigualdad y la exclusión se mantienen, lo que facilita que el campesino recurra a los cultivos ilícitos como fuente de ingreso. No es de sorprender, entonces, que la debilidad institucional haya sido acusada de sentar la base social para el conflicto armado, la corrupción y otras formas de violencia en Colombia. Además, el contraste entre un estado que parece mejorar el desempeño y la inclusión en el nivel agregado, pero revela debilidad en los niveles subnacional y sectorial, así como un sistema democrático estable que parece incapaz de captar plenamente y resolver demandas populares y de resolver la brecha entre expectativas y capacidad, puede explicar en parte la baja y cada vez menor legitimidad del estado.

Aunque el Acuerdo de paz buscó hacer énfasis en superar desafíos como la desigual distribución de la tierra y los cultivos ilícitos que causan conflicto en las regiones distantes del centro, la mayoría de las instituciones recién creadas (CSIVI y ART), no solo operan en el centro, sino que, también, se superponen con instituciones locales y nacionales existentes. Además, la competencia entre actores formales e informales por las jurisdicciones de gobierno marcan las actuales dificultades en la implementación del Acuerdo de paz. La explosión de instituciones estatales nuevas y viejas que buscan legitimarse ante la gente crea con-

fusión entre las comunidades locales, que observan desarticulación, desperdicio de recursos y oportunidades perdidas para resolver problemas muy arraigados. Esto amenaza con menoscabar las metas de aumento del desempeño y la legitimidad del estado.

### **Factor propulsor 3. Ampliación y profundización de la cohesión social**

La cohesión social se intersecta con las demás claves analizadas en este estudio y les da forma, lo que permite hacerse a una idea más matizada de los desafíos en la construcción del contrato social en Colombia. Entre la población colombiana prevalecen las percepciones de falta de equidad en torno a la provisión de servicios del estado, exclusión y desconfianza, lo que contribuye al bajo grado de cohesión social, tanto hacia el estado (cohesión vertical) como entre conciudadanos (cohesión horizontal) (Observatorio de la Democracia, 2017). La polarización actual de la sociedad colombiana en puntos de discrepancia específicos, como los méritos del acuerdo de paz –que, no obstante, como se expuso, reflejan problemas de mayor arraigo, como la renuencia a incluir la diversidad social y la competencia por los recursos– es reflejo del déficit histórico en la capacidad del estado de responder tanto a indicadores objetivos como a expectativas sociales.

Algunas de estas tensiones se reflejan en el distanciamiento de las personas de la política y las instituciones formales: hoy en día, los colombianos tienen una sólida identidad nacional, pero son cínicos y críticos respecto a la capacidad nacional del estado, debido en parte a la ineficacia de las instituciones estatales, caracterizadas por un pobre desempeño e impunidad y corrupción generalizadas. Hay poca participación en política y un disgusto general frente a las instituciones democráticas formales, como los partidos políticos y el Congreso. La satisfacción de los colombianos con la democracia se ha reducido bastante, de un apoyo de 74% en 2004, a 53% en 2016 (Observatorio de la Democracia, 2017).



En suma, aunque el Acuerdo de paz de 2016 en Colombia pretendió acertadamente encarar los principales impedimentos para una paz sostenible en el país, paso necesario para dirigirse hacia un contrato social más incluyente, también ahondó e hizo visibles profundos desacuerdos sociales y limitaciones estructurales. Esto refleja un modelo histórico de lucha/disputa entre grupos sociales por recursos materiales e institucionales en todos los niveles del sistema colombiano, desde lo nacional hasta lo subnacional, y por todos los sectores de la sociedad. Como resultado, pese a que formalmente se haya llegado al fin de un conflicto armado de décadas de duración en el país, la aparición de un contrato social resiliente e incluyente será un proceso prolongado y tumultuoso.

## Implicaciones y recomendaciones de políticas

Estos hallazgos tienen varias implicaciones de política para el abordaje de aspectos centrales del conflicto, tierra y cultivos ilícitos, y para la promoción de un contrato social incluyente, amplio y resiliente en Colombia. Es importante mencionar que estas recomendaciones apuntan a la necesidad de garantizar la continuidad y refuerzos mutuos por medio de esferas y mecanismos de construcción del contrato social. El progreso en un solo factor puede no ser suficiente para producir cambios significativos en otros ámbitos de la vida social. Estas reflexiones se dirigen principalmente a legisladores nacionales e internacionales.

Los hallazgos indican, primero, que el Acuerdo de paz en Colombia abrirá un espacio para reconfigurar la dinámica de poder político existente, pero tal cosa está condicionada a los procesos de consolidación social e institucional (al avance en los factores 2 y 3) que superan lo que el acuerdo pueda lograr por sí solo. Dos factores (relacionados) son esenciales para la construcción de un contrato social incluyente. El primero implica el fortalecimiento de las instituciones del estado en los ámbitos nacional y subnacional

para facilitar una prestación incluyente de servicios. Esto indica que los formuladores de política deben:

- ◆ Abordar las desigualdades arraigadas en relación con la tierra, sacando de la pobreza a una población mayor, y diseñando instrumentos efectivos para contrarrestar los incentivos que arrastran a las poblaciones a las economías ilícitas y para permitir al estado cumplir sus funciones de desarrollo –procesos que se iniciaron antes del Acuerdo de paz y que continuarán mucho después de su implementación.
- ◆ Apoyar el fortalecimiento de las instituciones del estado, en especial en la esfera subnacional, con el fin de facilitar la prestación de servicios y construir autoridad basada en la legitimidad en relación con procesos sociales. Esto no significa más instituciones en términos de número, sino instituciones mejor administradas y coordinadas.

Segundo, el problema de la tierra debe abordarse desde lo institucional, obedeciendo a criterios de inclusión y productividad. Como se expuso, no abordar este problema es la causa de muchos de los impedimentos para un contrato social resiliente en Colombia. Aun cuando la formalización de la titulación y la propiedad son importantes y se tratarán mediante un nuevo sistema de catastro rural, esto señala que los formuladores de política deben:

- ◆ Promover programas en el nivel nacional y subnacional con el fin de proveer el andamiaje requerido para aumentar la productividad en términos de desarrollo de infraestructura, créditos a agricultores, generación de empleos y capacitación para crear capacidad orientada a campesinos de parcelas pequeñas y medianas, con el fin de promover la inclusión y crear y estimular los mercados locales que creen el tipo de crecimiento que se extienda a las comunidades locales y las empodere.

Tercero, en relación con los cultivos ilícitos, es claro que este problema y el negocio de la droga asociado a él escapan a la capacidad de Colombia de po-



ner freno al problema por sí sola. Estados Unidos, el principal aliado de Colombia en la lucha contra el problema de la droga, ha apoyado programas de sustitución de cultivos, pero también favorece la interdicción y medidas de control en zonas rurales. Esto se refleja en las instituciones en Colombia, fuertemente parcializadas a favor de estrategias represivas. Como resultado de eso, ha sido un desafío la transición a un modelo que privilegie las condiciones estructurales de parte de la oferta más que la interdicción a la demanda. Esta tensión se manifiesta en confrontaciones frecuentes entre los campesinos coccaleros, aun los incluidos en esquemas de erradicación voluntaria patrocinados por el gobierno, y la policía y las fuerzas militares colombianas. Ambos aspectos reflejan la disputa sobre cómo lidiar con el problema de la droga, no solo en el ámbito internacional, sino también en el de comunidades específicas que enfrentan elecciones difíciles entre el cultivo de un cultivo ilícito muy lucrativo o la inserción en una economía nacional formal menos rentable. En relación con este asunto, los formuladores de política deben:

- ♦ Crear oportunidades para el diálogo internacional con un compromiso claro de países productores y consumidores sobre los cultivos ilícitos y el negocio de la droga, con un enfoque más fuerte en soluciones a más largo plazo, como la salud pública, alternativas de consumo para adictos y consumidores, desarrollo comunitario, el refuerzo de alternativas legales a las economías ilícitas (que muchas veces fallan debido a las débiles conexiones comerciales y la baja capacidad organizacional y empresarial rural), y la reducción de la violencia en ambos extremos.
- ♦ Abordar el problema de las drogas desde una perspectiva holística y configurada por el contexto, más que reduccionista.

Cuarto, debe construirse confianza entre las comunidades colombianas para promover la reconciliación que siente una base para una economía productiva y la construcción de una visión común para la sociedad, pues esto es crucial para desarrollar un

contrato social amplio e incluyente. Con este fin, los legisladores deben:

- ♦ Desarrollar agendas pedagógicas y educativas para el estado y la sociedad, con el fin de promover formas más tolerantes y respetuosas de convivir entre clases, etnias e identidades regionales.
- ♦ Fomentar y mejorar las capacidades de resiliencia existentes, incluyendo la vibrante sociedad civil colombiana, el andamiaje institucional para la paz y el marco legal existente para responder a las crisis humanitarias.

## Referencias

- Agudelo, C., J. Cardona, J. Ortega y R. Robledo. 2011. "The Colombian healthcare system: 20 years of achievements and problems". *Ciencia & Saúde Coletiva*. 16 (6).
- Barrera-Osorio, F., D. Maldonado y C. Rodríguez. 2012. "Calidad de la educación básica y media en Colombia: diagnóstico y propuestas". *Serie Documentos de Trabajo*. 126. Universidad del Rosario. Bogotá.
- Bejarano, J. A. 1995. *Una agenda para la paz: aproximaciones desde la teoría de la resolución de conflictos*. TM Editores. Bogotá.
- Botero, F. 2010. *Elecciones, partidos y Congreso: 40 años de análisis de la democracia en Colombia*. Ediciones Uniandes. Bogotá.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. 2013. *Los motivos y las transformaciones de la guerra*. En *¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*. Centro Nacional de Memoria Histórica. Bogotá.
- Chernick, M. 1999. "Negotiating Peace amid Multiple Forms of Violence: The Protracted Search for a Settlement to the Armed conflicts in Colombia". En C. Arnson (ed.). *Comparative Peace Processes in Latin America*. Woodrow Wilson Center. Washington.



- FAO. 2017. 5 de abril. "Latin America and the Caribbean is the region with the greatest inequality in the distribution of land". *Fragile States Index, 2017*. Recuperado de <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/en/c/878998/>
- Gaviria, A. y D. Mejía. 2011. *Drogas ilícitas en Colombia*. Ediciones Uniandes. Bogotá.
- González, F. E. 2014. *Poder y violencia en Colombia*. Cinep-Colciencias. Bogotá.
- González, F., Í. Bolívar y T. Vásquez. 2003. *Violencia política en Colombia: de la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Cinep-PPP. Bogotá.
- Ibáñez, A., M. Gáfaró y D. Zarruk. 2012. "Equidad y eficiencia rural en Colombia: una discusión de política para el acceso a la tierra". *Documentos CEDE*. 38-2012. Universidad de los Andes. Bogotá.
- Nasi, C., A. Rettberg. En imprenta. "Colombia's Farewell to Civil War: Reaching Closure in a Divided Society". En William Zartman (ed.). *How Negotiations End*. Cambridge University Press.
- Observatorio de la Democracia. 2017. *Democracia e instituciones*. Recuperado de [https://obsdemocracia.org/temas-de-estudio/democracia-e-instituciones/tendencias?question\\_id=9106&year\\_from=2004&year\\_to=2016#js\\_topic\\_graphic](https://obsdemocracia.org/temas-de-estudio/democracia-e-instituciones/tendencias?question_id=9106&year_from=2004&year_to=2016#js_topic_graphic)
- Palacios, M. 2002. *La clase más ruidosa y otros ensayos sobre política e historia*. Editorial Norma. Bogotá.
- Reyes, A. 2016. *La reforma rural para la paz*. GIZ y Penguin Random House Grupo Editores. Bogotá.
- Rettberg, A., R. Leiteritz, C. Nasi y J. D. Prieto (eds.). 2018. *¿Diferentes recursos, conflictos diferentes? La economía política regional del conflicto armado y la criminalidad en Colombia*. Ediciones Uniandes. Bogotá.
- Semana. 2014. "Los puntos del acuerdo sobre cultivos ilícitos y narcotráfico". *Semana*. 16 de mayo. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/los-puntos-del-acuerdo-de-narcotrafico/387746-3>
- Taylor, S. L. 2009. *Voting Amid Violence: Electoral Democracy in Colombia*. Northeastern University Press. Boston.
- United Nations. 2016. *As Colombians bid farewell to 'decades of flames', Ban pledges UN support to historic peace deal*. United Nations News Centre. 26 de septiembre.
- Wade, P. 2001. "Racial identity and nationalism: A theoretical view from Latin America". *Ethnic and Racial Studies*. 24 (5).



## Agradecimientos

El estudio de caso de Colombia fue apoyado por la oficina de la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol). El proyecto agradece el apoyo financiero del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Centro en Oslo para la Gobernanza, la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) en Berlín y Nueva York, el Fondo Julian J. Studley del Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales de The New School en Nueva York.

Las opiniones expresadas no necesariamente representan las de los financiadores y aliados, las Naciones Unidas o sus estados miembros o los asesores del grupo de trabajo.

Este documento es parte de una serie que alimenta un proyecto de investigación y diálogo político titulado “Forging Resilient Social Contracts”, dirigido por la doctora Erin McCandless. La fase I de este trabajo incluye once estudios de caso, talleres de validación y diálogos sobre políticas relacionados con los hallazgos de los trabajos, y se benefició del apoyo invaluable de Rebecca Hollender y del equipo de métodos del proyecto, Marie Joelle Zahar, Mary Hope Schwoebel, Alina Rocha Menocal y Alexandros Lordos.

Hallazgos comparativos y los documentos completos del proyecto se encuentran en la página web del proyecto: [www.socialcontractsforpeace.org](http://www.socialcontractsforpeace.org)

Los diagramas fueron desarrollados por Gabrielle Belli y Julia Levin.



### **Acerca de la autora**

**Angelika Rettberg**. Tiene un doctorado de Boston University. Es profesora asociada en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes (Bogotá), en donde lidera el Programa de investigación sobre conflicto armado y construcción de paz y la maestría en Construcción de paz. También es Global Fellow en el Instituto de Investigación sobre la Paz de Oslo (PRIO). Su investigación se ha enfocado en la economía política del conflicto armado y la construcción de paz, así como en la relación entre recursos legales, conflicto armado y crimen en varias regiones de Colombia, la dinámica de la justicia transicional y el comportamiento de las empresas en contextos de conflicto armado y construcción de paz.

### **Pie de imprenta**

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)  
Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia  
Teléfono (57 1) 347 30 77  
Fax (57 1) 217 31 15  
**[www.fes-colombia.org](http://www.fes-colombia.org)**

### **Para solicitar publicaciones:**

[saruy.tolosa@fescol.org.co](mailto:saruy.tolosa@fescol.org.co)

**Bogotá, diciembre de 2018**

**ISSN 2422-0663**

**Presente en Colombia desde 1979, Fescol trabaja por crear un espacio de reflexión y análisis de la realidad nacional, promoviendo el trabajo en equipo y la creación de alianzas institucionales con universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y políticas progresistas que garanticen la participación de actores locales, nacionales e internacionales con una visión común de la democracia y pluralidad política.**

**Asimismo, busca dar visibilidad y reconocimiento a los esfuerzos regionales y nacionales en la construcción colectiva de alternativas pacíficas; promueve el análisis y el debate de las políticas públicas y apoya procesos de aprendizaje e intercambio con experiencias internacionales en temas como sostenibilidad y medio ambiente, desarrollo económico, fortalecimiento de los partidos y sistemas políticos, entre otros.**

**Los resultados de estos esfuerzos se ven materializados en la publicación de documentos de propuesta, análisis temáticos y libros, en los grupos de trabajo con expertos (académicos y técnicos), y en la realización de foros, seminarios y debates públicos.**

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.